



*Centro Interdipartimentale di Ricerca
sul Cambiamento Politico
Centre for the Study
of Political Change*



POPOLARITÀ DI GABINETTO AL
DEBUTTO DI VENTIDUE CRISI
INTERNAZIONALI BRITANNICHE.
REVISIONE DEL *RALLY 'ROUND THE FLAG
EFFECT*

Francesco Olmastroni
(Università of Siena)

Occasional Papers
No. 15/2005

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE, GIURIDICHE, POLITICHE E SOCIALI

CIRCaP

Direttore/Director: Maurizio Cotta

Consiglio direttivo/Executive Committee:

[Sergio Amato](#), Sergio Cesaratto, Roberto De Vita,
Francesco Francioni, [Pierangelo Isernia](#), Riccardo Pisillo Mazzeschi

Comitato scientifico/Scientific Committee:

Jean Blondel, John Higley, Richard Katz,
Anthony King, Leonardo Morlino, Paul Sniderman, Hellen Wallace

Segretario scientifico/Scientific Secretary: Sabrina Cavatorto

Francesco Olmastroni si è laureato in Scienze Politiche presso l'Università di Siena nel 2004 con una tesi dal titolo *Non solo patriottismo. La variabile "rally 'round the flag effect" in tre democrazie europee.*

francesco.olmastroni@email.it

Popolarità di gabinetto al debutto di ventidue crisi internazionali britanniche.

Revisione del *rally 'round the flag effect*

The Government sometimes participates in the national propensity, and adopts through passion what reason would reject; at other times, it makes the animosity of the Nation subservient to projects of hostility instigated by pride, ambition and other sinister & pernicious motives. The peace often, sometimes perhaps the Liberty, of Nations has been the victim.

George Washington

Nella scienza delle relazioni internazionali, per lo meno da parte liberale, si è costantemente cercato d'individuare i nessi reciproci intercorrenti tra le politiche estere degli Stati ed i loro fattori distintivi interni (caratteristici e caratterizzanti). Istituzioni, economia e società sono presto divenuti punti di riferimento per argomentare la diversa "esternalizzazione" dei comportamenti delle nazioni e l'altrettanto dissimile "internalizzazione" dell'ambiente e dei fenomeni esteri. In quest'ottica, gli atteggiamenti della stessa opinione pubblica, soprattutto se di estrazione democratica, hanno rappresentato un naturale polo d'attrazione per un filone di studi interessato a sondare sia la reattività delle masse ad eventi esteri che hanno coinvolto, più o meno direttamente, il loro paese sia la sensibilità della *politics* ai pareri popolari. Ne è emerso un dibattito molto produttivo, spesso articolato attorno alla faglia realisti-liberali, ma eccessivamente incentrato, almeno fino agli anni '90, sulla realtà americana. Difatti, solo di recente ci si è avviati lungo l'illuminante prospettiva comparata (Auerswald 2000; Nacos *et al.* 2000; Everts e Isernia 2001; Everts e Isernia 2002; Sobel e Shiraev 2003), consapevoli dell'eccessiva semplificazione che poteva comportare la mera propagazione del modello statunitense ad altre realtà diversamente democratiche.

La mia ricerca s'inserisce in tale direzione. Descrivendo ed analizzando i movimenti dei cittadini britannici all'apertura di ventidue crisi internazionali nel periodo 1946-2003, approfondirò un fenomeno, il *rally 'round the flag* (stringersi attorno alla bandiera), che, rilevato frequentemente nel caso americano ed esteso il più delle volte meccanicamente ad altri contesti, delineerebbe un comportamento piuttosto standardizzato dell'opinione pubblica. Nel verificare se e come si manifesti al di qua dell'oceano, ove un parlamentarismo, sebbene fortemente accentrato sull'esecutivo, si va a sostituire ad un più personalistico presidenzialismo, combinerò una metodologia qualitativa con una prettamente quantitativa.

1. Il rally 'round the flag effect

Nonostante in passato, basandosi su esempi pratici e su insegnamenti di pensatori quali Machiavelli e Hobbes, si fosse già sostenuto che i gruppi sociali tendono a divenire più coesi quando sono messi di fronte ad una minaccia proveniente dall'esterno (Simmel [1898] 1908; Coser 1956), solo diversi anni dopo tale teoria socio-psicologica sarà estesa al comportamento dei cittadini degli Stati nazionali all'insorgenza di eventi particolarmente drammatici, di natura internazionale e con coinvolgimento diretto del paese.

Sarà un articolo di John E. Mueller, pubblicato nel 1970 sull'*American Political Science Review*, poi cuore pulsante nella seconda parte di "War, Presidents and Public Opinion" (1973), ad accendere l'interesse per un fenomeno che egli stesso provvederà a definire, operazionalizzare ed analizzare in relazione ai trend della popolarità dei Presidenti statunitensi (da Truman a Johnson).¹ A fronte di una popolarità in perpetua decadenza durante i quattro anni di mandato, spiegata con il ricorso alla variabile indipendente "coalizione di minoranze", a sua volta rielaborazione di un concetto espresso da Anthony Downs (1957), i c.d. "rally points" assurgevano a provvisori ma immancabili toccasana per il *job approval index* del Presidente.² Definiti come temporanei aumenti del valore di quest'indice, avevano la capacità d'interrompere la diminuzione costante ed altrimenti inesorabile all'occorrenza di "un evento: a) internazionale; b) che coinvolgesse gli Stati Uniti e in particolare il Presidente in modo diretto; c) fosse specifico, drammatico e improvvisamente messo a fuoco" (Mueller 1970: 21). *Internazionale* poiché solo gli sviluppi con cui la nozione si confronta nella sua integrità sono inclini a generare un "rally". *Coinvolga il paese e il Presidente* perché i maggiori conflitti tra gli altri poteri sono propensi a cagionare *split* di fedeltà e sembreranno, probabilmente, meno rilevanti all'Americano medio. *Specifico, drammatico e improvvisamente messo a fuoco* affinché assicurino l'interesse e l'attenzione del pubblico.

L'effetto "rally 'round the flag" era perciò un'espansione del noto effetto "followership" (Mueller 1973: §5.2) e permetteva al Presidente di avvantaggiarsi di un maggiore consenso per le sue politiche e la sua *performance* in occasione di: 1) improvvisi interventi militari

¹ Mueller (1973) dedicherà alcune considerazioni anche alla popolarità di F. D. Roosevelt e Nixon. Per il primo, tuttavia, essendo i dati d'opinione piuttosto scarsi, non svolgerà un'analisi dettagliata. Il secondo stava ancora espletando il suo mandato quando Mueller terminerà il suo lavoro; l'autore, perciò, non potrà osservare il suo trend durante il *Watergate*, celebre scandalo che costrinse Nixon alle dimissioni nell'agosto 1974.

² L'indice d'approvazione per il lavoro [del Presidente] o "indice di popolarità presidenziale", variabile dipendente nel lavoro di Mueller, ci è dato dalla percentuale di intervistati dall'*American Institute of Public Opinion*, meglio conosciuto come Gallup, che rispondono "approvo" alla domanda "Approva o disapprova il modo in cui (nome Presidente in carica) sta svolgendo il suo lavoro come presidente?"

all'estero delle truppe statunitensi; 2) principali sviluppi militari di guerre già in corso; 3) principali avvenimenti diplomatici internazionali; 4) sviluppi tecnologici drammatici (ad esempio il lancio dello Sputnik I nel 1957 o il primo test atomico sovietico); 5) *summit* tra il Presidente ed il Capo dell'Unione Sovietica; ma anche 6) all'inaugurazione di un nuovo mandato, a prescindere se fosse il primo o il secondo dell'amministrazione.

Ad ingenerare questo atteggiamento della collettività era la volontà popolare di non affossare le possibilità di successo delle politiche governative attuate per affrontare l'eventualità in corso. Evenienza che invece si sarebbe potuta realizzare se fossero nate divergenze, ostilità ed opposizioni interne pubblicamente manifestate. Di conseguenza, in occasione di simili accadimenti, il Presidente aveva l'opportunità di evocare reazioni patriottiche generalizzate attorno alla sua figura e ad altri simboli nazionali, indipendentemente dalla tipologia della politica da lui messa in atto.

Mueller, dopo averne dato *a priori* la suddetta definizione, trovava 34 "punti rally" tra l'esordio della presidenza Truman (aprile 1945) e lo stop dei bombardamenti sul Vietnam del Nord (ottobre 1968). A questi dava lo stesso peso, avendo verificato, seppur superficialmente, come sia i "buoni", cioè quelli favorevoli al Presidente (es. la crisi dei missili a Cuba), sia i "cattivi", nei quali l'aumento di popolarità era evidentemente transitorio (es. il fallimento della Baia dei Porci), provocassero reazioni consimili nei cittadini statunitensi. La variabile *rally 'round the flag* si dimostrava statisticamente significativa e, giustificando i fugaci balzi di popolarità che ne interrompevano il costante declino, prospettava un'approvazione in diminuzione di circa 5/6 punti percentuali per ogni anno dall'ultimo "punto rally".³

Simili concezioni non passeranno inosservate e scateneranno accese reazioni tanto tra gli internazionalisti quanto fra gli studiosi d'opinione pubblica e sistema politico statunitensi. Da una parte, si contesterà l'uso del tempo come principale elemento esplicativo ed unità di misura dei trend d'approvazione, tecnica che destinava ineluttabilmente le varie amministrazioni a divenire sempre meno popolari, salvo rare eccezioni e temporanee inversioni di tendenza (Kernell 1978; Ostrom e Simon 1985). Dall'altra, l'aver dato a tutti gli eventi internazionali un medesimo peso, per quanto concerne l'effetto che andavano a produrre sui tassi di popolarità (Brody e Page 1975; Lee 1977). Non il semplice trascorrere

³ In sostanza, un valore alto significava che vi era un notevole intervallo di tempo tra l'ultimo "punto rally" ed il punto d'osservazione. Come per la variabile "coalizione di minoranze", il tempo era correlato negativamente con la popolarità: maggiore la distanza dall'ultimo evento "rally", più bassa la popolarità del Presidente in carica.

del tempo bensì le condizioni e i fattori ambientali attuali e reali determinerebbero la risposta del pubblico alle azioni imputabili all'amministrazione. Sarebbe perciò manchevole interpretare l'*output* della reazione popolare prescindendo da un esame delle modalità e degli strumenti con cui i cittadini percepiscono gli eventi. Ad esempio, studiare il carattere qualitativo e quantitativo delle notizie riportate dai mass media, i toni delle fonti legittime (raramente apolitiche) da cui il pubblico pesca per formarsi un'opinione, ma anche la tipologia ed il contesto dell'evento selezionato, aiuterebbe a colmare quel *vacuum* concettuale stante dietro le osservazioni descrittive di Mueller e ad elaborare uno schema più dinamico e meno approssimativo nella spiegazione delle forze, determinate e determinabili, incidenti sulla percezione popolare della *performance* governativa. Così faranno autori come Brody (1991) e Oneal, quest'ultimo con l'aiuto di Lian (1993; 1996) e Baker (2001).

Attraverso disamine empiriche si arriverà a concludere che non tutti gli sviluppi internazionali "specifici, drammatici e improvvisamente focalizzati" hanno un medesimo prodotto, sempre positivo e di durata costante, sulla popolarità del Presidente in carica. Alcuni avvenimenti, cioè, sono semplicemente più importanti di altri ed hanno un impatto diverso sull'opinione pubblica e, quindi, sul segno, l'intensità e il tempo di permanenza delle variazioni del livello d'approvazione presidenziale. Il "rally 'round the flag", "se inteso come aumento altrimenti inspiegabile di fronte alla sorpresa e alla minaccia [estera]" (Brody 1991: 58), ne uscirà ridimensionato nel valore e nelle origini. Si osserverà come raramente possa essere superiore al +3% (vedi anche Sanders *et al.* 1987; DeRouen 1995); soglia raggiungibile e difficilmente superabile solo a determinate condizioni: ampia pubblicità dell'evento sui principali mass media del paese con prevalenza di voci "governative"; supporto *bipartisan* o opposizioni silenziose sull'azione del governo; *escalation* di una crisi internazionale in guerra; ampio e diretto coinvolgimento degli interessi nazionali. Verranno esclusi poi dalle sei categorie di eventi valide per osservarlo le inaugurazioni dei mandati presidenziali, durante le quali agirebbe un fenomeno (c.d. *honeymoon*) atto ad aumentare la popolarità del candidato vincente finanche se paragonata ai suoi risultati elettorali, gli sviluppi di guerre già in corso e i *summit*, accadimenti che non comporterebbero la necessaria dose d'incertezza e la mancanza di informazioni politicizzate capaci di privare il pubblico degli elementi utili a valutare criticamente l'azione del Presidente. Infine, in sintonia con ricerche di più ampio respiro (Shapiro e Page 1988; Russett 1990; Jentleson 1992; Page e Shapiro 1992; Nincic 1992), emergerà l'immagine *kantiana* di un pubblico "piuttosto prudente" e razionale, meno

impulsivo di quanto era stato prospettato in precedenza, attento nel soppesare i termini in questione prima di assumere una posizione, prima di dare il suo *placet* ad un'azione militare.

Unica pecca rimarrà la quasi totale esclusione di altre realtà democratiche, non presidenziali e di diversa capacità internazionale, dal novero dei paesi oggetto di studio. Vuoi per il ruolo di superpotenza democratica ed equilibratrice esercitato durante e sul secondo novecento, vuoi per il loro attivismo in ambito internazionale, per il legame istituzionale diretto esistente tra *leadership* e opinione pubblica, per l'evidente incidenza della cittadinanza sul *decision-making* estero in alcuni momenti storici, oppure per l'origine della maggior parte degli analisti o ancora per la perdurante presenza di ostacoli pratici quali la carenza e la difficoltosa reperibilità dei sondaggi nei paesi non anglosassoni, gli Usa rimarranno il prevalente campo di ricerca; pressoché l'unico quando si parla di *rally 'round the flag effect*.

2. Un diverso profilo istituzionale

Le tecniche d'analisi utilizzate per il caso statunitense non possono essere mutate passivamente e senza le dovute accortezze da uno studio che, pur avendo il medesimo oggetto, l'incidenza di eventi internazionali, militari e drammatici sulla variazione della popolarità di un esecutivo, ha soggetti decisamente diversificati nelle rispettive dimensioni caratterizzanti. Prima di descrivere l'approccio metodologico di questa ricerca, giova perciò soffermarsi sulle meccaniche istituzionali di base sottese all'esistenza dei moderni esecutivi britannici e sugli incentivi, connessi ai più ovvi motivi elettorali, che li spingono ad avere un'opinione pubblica consenziente sul loro operato.

La struttura piramidale, o meglio a cerchi concentrici, dei governi britannici (*Ministry, Cabinet, Inner Cabinet, Premier*) è stata accostata, spesso troppo semplicisticamente, per le dinamiche d'investitura e per il predominio del *leader* all'interno del gabinetto, a quella delle più personalistiche amministrazioni americane. Sebbene in Gran Bretagna le elezioni politiche continuino ad avere un carattere collegiale – i cittadini sono chiamati ad eleggere i deputati che siederanno alla *House of Commons* e non il Capo del governo – il *leader* del partito vincente, per un'affermata consuetudine, dovrà immancabilmente formare, su incarico del Sovrano, il nuovo esecutivo, che, a sua volta, non avrà motivo di temere una mancata fiducia sul proprio *Address*. Grazie ad un sistema elettorale uninominale a maggioranza semplice (*first-past-the-post*) e ad un bipartitismo, impuro in sede elettorale e parlamentare ma univoco

in fase di alternanza al potere, un'unica forza politica avrà la maggior parte dei seggi in palio. Di conseguenza, salvo improbabili mozioni di censura, reiezioni del bilancio od opportunistici scioglimenti anticipati della Camera, tale forza politica sarà la sola ad avere i mezzi per governare durante un'intera legislatura e per attuare il programma sul quale è stata eletta, qui la differenza col modello americano si fa marcata, senza incontrare troppi ostruzionismi in ambito legislativo. La disciplina di partito, garantita da appositi deputati (gli *Whips*), e l'interesse dei singoli parlamentari faranno il resto. Pur non essendo irrealizzabile la contestazione di un progetto del gabinetto da parte di *Members of Parliament* del partito di maggioranza, questi, invero, sia per ragioni personali sia per spirito di corpo, sosterranno con assidua frequenza le *Cabinet's policies*. Andar loro contro, infatti, comprometterebbe la carriera politico-partitica dell'oppositore, precludendone l'accesso a cariche di prestigio o pregiudicandone la permanenza all'interno dello schieramento, e nuocerebbe a quest'ultimo, che proprio nel *Cabinet* trova il suo braccio esecutivo. Converrà seguire la linea del gabinetto, cioè dei vertici del partito, e non tentare colpi di testa, facilmente individuabili, peraltro, a causa del sistema di voto adottato alla *House of Commons* (per divisione o alzata di mano).

In sostanza, se la somiglianza con il caso statunitense si fa sentire, a livello pratico e non formale, nel metodo di selezione del governo, cioè elezioni che, seppur collegiali, determinano in modo indiretto l'investitura di un singolo alla guida del paese, le differenze si accentuano quando si analizzano i caratteri distintivi dell'esecutivo, le condizioni che gli permettono di restare in vita, gli schemi che ne disciplinano i rapporti con il legislativo. Non vi è più un mandato garantito per un'amministrazione del Presidente, obbligato, di volta in volta, a conquistarsi il favore del Congresso per portare a compimento i propri progetti. Vi sono invece longevi gabinetti monopartitici di maggioranza capaci di fare del partito il vero mattatore della scena politica.

Il Primo Ministro godrà sì di un ruolo di primo piano, ma questo gli deriverà dall'essere *leader* della forza di maggioranza, tanto che se sostituito da altri in tale posizione perderà contemporaneamente la poltrona di *premier*. Viceversa, potrà primeggiare con più efficacia sul resto del *Cabinet* quando avrà un maggior controllo sul partito.⁴ In tale ipotesi, i suoi poteri surclasseranno quelli di un Presidente statunitense, il quale, è bene ricordarlo, quando non dispone di una costante maggioranza parlamentare incline a sostenerlo nelle sue *policies*, evento tutt'altro che raro, sarà obbligato a ricercare consensi anche nello schieramento

⁴ Un esempio relativamente recente di una simile estremizzazione della dirigenza "monocratica" del governo e del partito è riscontrabile, come molti hanno riconosciuto, nei mandati di Margaret Thatcher.

d'opposizione. Se la minoranza permane, il Presidente, non essendo legato da relazione fiduciaria con l'organo legislativo, non dovrà comunque dimettersi. I piani di legittimazione dei due poteri sono infatti separati e, in virtù di ciò, l'uno non potrà mettere termine al mandato dell'altro;⁵ spetterà all'elettorato decidere sul futuro dei propri rappresentanti e governanti. Qualora la stessa situazione si verifici nell'ipotesi britannica, il procedimento, nonostante il contesto parlamentare, si ripete, ma in modo affievolito. Dinanzi ad un voto contrario, il *premier* ed il governo giudicheranno il valore da assegnargli, essendo desueta e non praticata, anche in caso di reiterazione del dissenso, l'ipotesi di una sfiducia. Si assisterà o ad un nulla di fatto o ad un rimpasto ministeriale o, caso limite, alle dimissioni del Capo del governo, seguite non da elezioni politiche, salvo che siano chiamate dal suo sostituto, bensì da un avvicendamento del dimissionario con il nuovo *leader* del suo partito.

Il grado di libertà del Primo Ministro, in conclusione, varierà in relazione alla capacità di dimostrarsi pedina essenziale del e per il partito, di contenere gli spunti critici della dirigenza, di chetare le voci interne che ne contestino la *leadership*. In ciò, essendone il primo rappresentante, sarà aiutato dall'aver un grado di popolarità abbastanza ampio da trainare il resto del suo schieramento verso una rielezione. Ottenendo un buon risultato nei sondaggi, strumento usato con frequenza dalle forze politiche, assieme a quelli forniti direttamente dai meccanismi istituzionali,⁶ per accertare il vigore di maggioranza e opposizione e per scegliere il momento più propizio per andare alle elezioni, egli, figura sovresposta ai giudizi popolari a causa dell'innegabile visibilità, diventerà motore propulsivo del partito, assicurandosi una meritata posizione di predominio su quest'ultimo. Attributo che gli varrà, in conformità ad una sorta di circolo vizioso, una carriera più lunga, più libera e meno subalterna alle direttive degli altri dirigenti, cioè più opportunità di personalizzare la politica del *Cabinet*, vale a dire di mettersi in mostra per le sue reali capacità. Spetterà nuovamente al pubblico decidere se queste meritino un indice d'approvazione accresciuto, se il processo maggior popolarità del *premier*, maggior popolarità per governo e partito, più libertà alle iniziative del singolo, possa

⁵ Fatta eccezione naturalmente per l'approvazione di una procedura d'*impeachment* a carico del Presidente in caso di comportamenti presidenziali penalmente rilevanti (corruzione, tradimento ed altri gravi reati).

⁶ Ne sono un esempio lampante le *by-elections*. Quando un seggio alla *House of Commons* diventa vacante prima di nuove elezioni generali, gli elettori del relativo collegio hanno l'opportunità di votare per un nuovo candidato. Queste elezioni speciali possono essere usate dai partiti per acclarare la loro forza, soprattutto in collegi ove sia dubbia la possibilità di vittoria. Potrà persino verificarsi un *escamotage* di dubbio valore democratico. Qualora la maggioranza detenuta alla Camera dal partito di governo sia abbastanza ampia da non essere intaccata dal venir meno di uno o due deputati, i vertici del partito possono invitare alcuni dei propri *MPs* a dimettersi prima delle elezioni generali con lo scopo sotteso di testare l'inclinazione di collegi elettorali d'incerta inclinazione politica.

proseguire. Diventerà indispensabile allora, nella parte empirica del lavoro, tenere in considerazione sia lo *standing* dell'intero governo sia quello del Primo Ministro. Servirà, oltre che a compararne i rispettivi andamenti, a valutare la forza del “singolo sopra al gruppo”.

3. Dati e metodologia

Al contrario dei primi lavori sul *rally 'round the flag effect* ma in linea con la letteratura successiva, i casi esaminati per osservare questo eventuale fenomeno d'opinione si limitano alle sole crisi internazionali. In questa categoria, seguendo l'*ICB (International Crisis Behavior) Project* di Brecher *et al.*, sono fatti rientrare quegli eventi che implicano:

“(1) un cambiamento nel tipo e/o un aumento nell'intensità delle *interazioni dirompenti*, cioè ostili - verbali o fisiche -, tra due o più stati, con un'accresciuta probabilità di *ostilità militari*; che, a turno, (2) destabilizza le loro relazioni e mette in dubbio la *struttura* di un sistema internazionale – globale, dominante o sottosistema” (1988; 1997: 4-5). “Una crisi internazionale inizia con un atto o un evento dirompente (un *breakpoint*) che crea una crisi di politica estera per uno o più stati [...] finisce con un atto o un evento che denota una riduzione qualitativa nell'attività conflittuale” (pag.5). “Una crisi di politica estera, cioè una crisi per un singolo Stato, è una situazione con tre condizioni [...] derivanti da un cambiamento nell'ambiente statale interno o esterno. Tutte e tre sono percezioni avute dai più alti *decision-makers* dell'attore statale coinvolto: *una minaccia a uno o più valori di base*, insieme a una consapevolezza di un *periodo circoscritto per la risposta* al valore minacciato e un'*accresciuta probabilità di coinvolgimento in ostilità militari*” (pag.3).

Al progetto ICB ho fatto riferimento per determinare un primo insieme di crisi vissute dal Regno Unito a partire dal 1946, anno in cui, dopo la fine della seconda guerra mondiale, verranno riprese le attività di rilevazione delle opinioni di massa con maggiore sistematicità. Tuttavia, dovendo approfondire la reazione della popolazione all'immediato verificarsi di accadimenti internazionali con alta probabilità o utilizzo reale di contingenti armati, aerei e/o terrestri, non mi sono attenuto ciecamente agli *outbreak* indicati da Brecher *et al.*

Ho accertato invece che tutte le date d'inizio crisi corrispondessero al giorno o, quando non è stato possibile, al mese in cui i singoli governi hanno deciso o seriamente contemplato, manifestandone l'intenzione, di ricorrere all'uso della forza militare oppure al momento in cui questa è stata effettivamente impiegata da o contro unità britanniche, palesandosi così con grande incombenza al pubblico di massa. Per questo stesso motivo, premesso che nel calcolare i singoli “punti rally” utilizzerò le percentuali di coloro che rispondono “approvo” alla domanda che chiede se, in generale e complessivamente, il soggetto apprezzi il *record*

governativo – sottraendo il valore precedente allo scoppio di una crisi internazionale a quello immediatamente successivo –, quando non è stato possibile disporre del giorno in cui un istituto ha compiuto una determinata rilevazione, ho deciso di considerare come primo sondaggio utile per osservare un effetto “stringersi attorno alla bandiera” quello effettuato nel mese d’inizio crisi, qualora il *breakpoint* sia collocato nei primi quindici giorni dello stesso, quello del mese successivo, invece, se la crisi, sempre guardando all’impegno del paese, è cominciata nella seconda quindicina. Il sottraendo, ad ogni modo, non sarà in alcun caso antecedente al terzo mese che precede la crisi; il minuendo, d’altro canto, non sarà mai posteriore al primo mese dal suo inizio, salvo che per eventi ancora in corso di svolgimento dopo questa data, per i quali rinverò, al massimo, al secondo mese post-crisi.⁷

Terrò conto, inoltre, del livello di soddisfazione manifestato nei confronti del *premier* per valutare come e se quest’indicatore differisca da quello sull’approvazione dell’esecutivo *tout court* e per apprezzarne le possibili ripercussioni sulla libertà d’iniziativa e d’azione del *primus* rispetto al resto del *caucus* partitico. Per entrambi gli indicatori considererò i valori degli “approva” e dei “soddisfatti” sia su base 100 sia proporzionandoli a totali che escludono i “don’t know” (DK). Questo per osservare, da un lato, se l’eventuale scoppio della crisi coincida con un aumento degli individui che hanno un’opinione sulla loro *leadership* – naturalmente minore lo scarto tra i valori “No DK” e “Con DK” (Tabella A.1) maggiore la fetta di pubblico avente comunque una posizione, favorevole o sfavorevole al governo che sia – e, dall’altro, se l’ipotetico aumento di coesione si ridimensioni quando dalla misurazione d’inizio crisi sottraiamo gli incerti.

Va precisato che le crisi analizzate sono quelle in cui Londra è stata impegnata come attore, individualmente o all’interno di una coalizione, rispondendo alle tre condizioni succitate che, se percepite dai *decision-makers*, provocano la nascita di una crisi di politica estera per una data nazione. Sono escluse quelle in cui il paese, senza diventare successivamente attore attivo, è solo “Entità Scatenante” (*Triggering Entity*)⁸ dell’evento per uno o più Stati che, da quel momento, vi saranno coinvolti in modo diretto. In base a questo

⁷ Innanzi all’assenza dei dati sull’approvazione entro questi limiti temporali ho scelto di escludere il caso. I valori dei due termini rischierebbero di essere troppo distanti dall’evento e fra loro, tanto che, con più probabilità, altri eventi intervenenti, oltre alla crisi stessa, potrebbero essere causa della variazione del minuendo, accrescendo la possibilità di una relazione spuria tra crisi e popolarità.

⁸ Con l’espressione “Triggering Entity” Brecher *et al.* indicano “lo stato o l’attore non-statale che ha scatenato la crisi internazionale o di politica estera per il singolo [stato indipendente e sovrano]” (1988; 1997: 661).

criterio di selezione vengono immediatamente tagliati fuori dallo studio tre casi del campione britannico ICB (dottrina Truman; crisi di Trieste del 1953; patto di Baghdad).

È stata aggiunta invece, assieme alle crisi svoltesi dal 1994 al 2003⁹ – periodo non ancora coperto dal progetto ICB –, un’ulteriore tipologia di interventi militari altrimenti destinata ad essere estromessa. Si tratta di quelle missioni multinazionali nelle quali contingenti britannici, e non solo gruppi di esperti e/o di osservatori, sono stati impiegati in situazioni conflittuali sotto la direzione o il coordinamento di un’organizzazione internazionale regionale o universale. La definizione di crisi ICB non permette infatti l’inserimento di uno Stato tra gli attori del conflitto per azioni in cui le Nazioni Unite o l’Organizzazione del Trattato dell’Atlantico del Nord, individualmente o congiuntamente, e non il singolo governo, hanno sovrinteso a missioni di *peace-keeping*, mentre lo ammette per i casi in cui il Consiglio di Sicurezza dell’ONU ha autorizzato o ha raccomandato “agli Stati [membri] singolarmente considerati di usare la forza *contro* [...] o all’*interno* di uno Stato, rimettendo nelle loro mani, e sia pure « sotto la sua autorità », il comando ed il controllo delle operazioni militari” (Conforti 2000: 205). Interventi, quest’ultimi, che in due occasioni (guerra di Corea e prima guerra del Golfo) sfociarono addirittura in conflitti aperti volti a respingere invasioni territoriali e violazioni di sovranità.

Per ovviare, sebbene in modo parziale, ad un simile difetto che, sempre dal punto di vista della nostra analisi, porterebbe a non apprezzare, quando invece è possibile farlo, possibili variazioni del sostegno popolare verso l’operazione ed il governo, se un intervento ha natura “sovrnazionale” anziché “(multi)nazionale”,¹⁰ ho introdotto due occasioni in cui le forze NATO o i caschi blu britannici adoperarono le armi non solo per legittima difesa ma, come nella guerra di Corea e nel primo conflitto del Golfo, per il raggiungimento di concreti obiettivi stabiliti dai vertici dell’organizzazione in scenari di aperta ostilità (*peace-enforcing*). In tal modo, ho cercato d’includere solo quegli eventi in cui la forza è stata una soluzione possibile o uno strumento reale cui i soldati inviati nel teatro della crisi potevano ricorrere, e non solo per difendersi, lasciando invece a margine altre azioni meno violente sponsorizzate sempre dalle dette organizzazioni (embarghi, blocchi navali, sanzioni economiche, missioni di conforto e aiuti umanitari). Casi simili sono la guerra in Bosnia-Erzegovina, non appena la

⁹ Nello stabilire quando uno Stato potesse essere o fosse stato presente con le sue Forze armate sono stati seguiti gli stessi criteri usati da Brecher *et al.* (1988 e 1997).

¹⁰ Con il termine “sovrnazionale” intendo aggettivare le missioni dirette da un’organizzazione internazionale ed attuate con uomini e mezzi degli Stati membri; con l’espressione “multinazionale” gli interventi intrapresi da più paesi uniti in una alleanza.

Forza di Protezione UNPROFOR, dopo gli insuccessi del biennio 1992-'93, sarà appoggiata dall'energico intervento della NATO e la guerra in Kosovo, dove la stessa NATO parteciperà attivamente con *raid* aerei di notevole entità sin dal marzo 1999.

Interventi militari scartati saranno invece quelli in cui i contingenti inglesi, a prescindere dall'eventuale "multinazionalità" dell'operazione, si sono andati ad aggiungere ad uno o più distaccamenti di forze britanniche, già dislocate in uno (ex) scenario di guerra reale per lo svolgimento di una missione correlata ed antecedente. Cosicché, per fare un esempio, la *Provide Comfort* (1991), missione attuata per garantire una fascia di sicurezza nel Nord dell'Iraq e fornire aiuti umanitari alla popolazione curda, sarà lasciata fuori dal novero delle nostre crisi perché successiva e consequenziale alla *Desert Storm/Desert Saber*. Per contro, saranno tenuti presenti i bombardamenti attuati a più riprese dalla *Royal Air Force*, di concerto con l'aviazione americana e francese, sulle *No-fly Zone* irachene,¹¹ in quanto azioni indipendenti rispetto alla precedente campagna del Golfo.

È significativo come simili criteri di selezione non siano invalidati nel momento in cui le crisi individuate vengono fatte passare attraverso le maglie del sondaggio d'opinione; abbastanza ampie, stabili e durevoli da permetterci di mantenere una numerosità di casi piuttosto elevata. Grazie ad una sistematica e periodica conduzione d'inchieste durante il periodo 1946-2003, tanto in tempi di pacifica quotidianità che di aperta ostilità, è possibile studiare ben ventidue dei ventitré eventi selezionati,¹² adottando un approccio metodologico quantitativo simile a quello di tradizione statunitense. Prospettiva più incerta allorquando ci si occupa degli atteggiamenti e delle reazioni di massa nell'Europa continentale a causa di una sostanziale e ripetuta carenza di dati, per lo meno fino agli anni '80 del secolo scorso.

Per quanto concerne le tecniche di analisi utilizzate nella seguente parte empirica, non ci avvarremo solamente di uno schema quantitativo; a questo ne sarà affiancato uno prettamente qualitativo, capace di aggiungere particolari e sfumature alle relazioni delle nostre variabili, destinati altrimenti a perdersi in un piano di ricerca puramente "numerico".

¹¹ Come noto queste erano spazi aerei iracheni interdetti al volo, imposti da Stati Uniti e Gran Bretagna a Nord del 36° parallelo e a Sud del 32° (poi fino al 33°), senza il riconoscimento formale da parte delle Nazioni Unite, per proteggere Sciiti e Curdi da attacchi militari iracheni e per impedire a Baghdad di muovere le sue truppe verso il Kuwait o l'Arabia Saudita dopo la fine della prima guerra del Golfo.

¹² La crisi di Dien Bien Phu è stata scartata a causa di una ripetuta assenza dei rilevatori d'opinione qui utilizzati.

4. Ventidue crisi internazionali britanniche

Diversamente da quanto accade per i Presidenti degli Stati Uniti d'America, la domanda Gallup che funge da termometro della popolarità dell'esecutivo non si concentra sulla singola persona del suo Capo bensì sull'intera compagine ministeriale, avendo la seguente formulazione: "Lei approva o disapprova il *record* del governo fino ad oggi?"¹³ Condotta regolarmente sin dal 1946 e stabilmente con questa formulazione dal 1954, diventando parte del *Gallup Index* nel novembre 1990, ha avuto solo alterazioni marginali nella sua struttura, inidonee a modificarne il contenuto.¹⁴ Le opzioni di risposta sono sempre state "approvo", "non approvo", "non so"; sulla prima, come detto in precedenza, sono misurati i "punti rally".

In aggiunta a tale quesito, ne considererò un altro che, polarizzandosi sul Primo Ministro in carica, vuole essere fattore di verifica e di comparazione, oltre che di copertura in assenza del primo, nel valutare la popolarità di un esecutivo a carattere notoriamente "verticistico", laddove la figura del *premier*, assieme a quella dei principali dirigenti del suo stesso partito, spicca in modo netto rispetto alle altre esterne all'*Inner Cabinet* e alle omologhe di altre democrazie parlamentari, raramente operanti, quest'ultime, in un modello politico in cui i poteri, come in quello d'accezione *Westminster*, sono marcatamente accentrati su un governo direttivo anziché su di un parlamento ratificatorio. Nei sessant'anni in cui è stato proposto, le poche variazioni nella formulazione generale¹⁵ – "Lei è soddisfatto o insoddisfatto con (nome del *premier*) come Primo Ministro?" – non hanno inciso significativamente sul risultato finale e non hanno apportato modifiche alle alternative messe a disposizione degli intervistati (soddisfatto; insoddisfatto; non so). La percentuale dei soddisfatti, calcolata così come le altre visibili nella Tabella A.1 anche su totali che escludono gli incerti ed i senza opinione (DK = Don't Know), verrà utilizzata per misurare i cambiamenti di popolarità dei Primi Ministri; i metodi restano quelli usati per la domanda sull'approvazione del *record* governativo.

Come si può notare dalla Tabella A.1, la media del cambiamento dei due indici è approssimativamente la stessa, a prescindere che sia letta con o senza i DK, e nel complesso

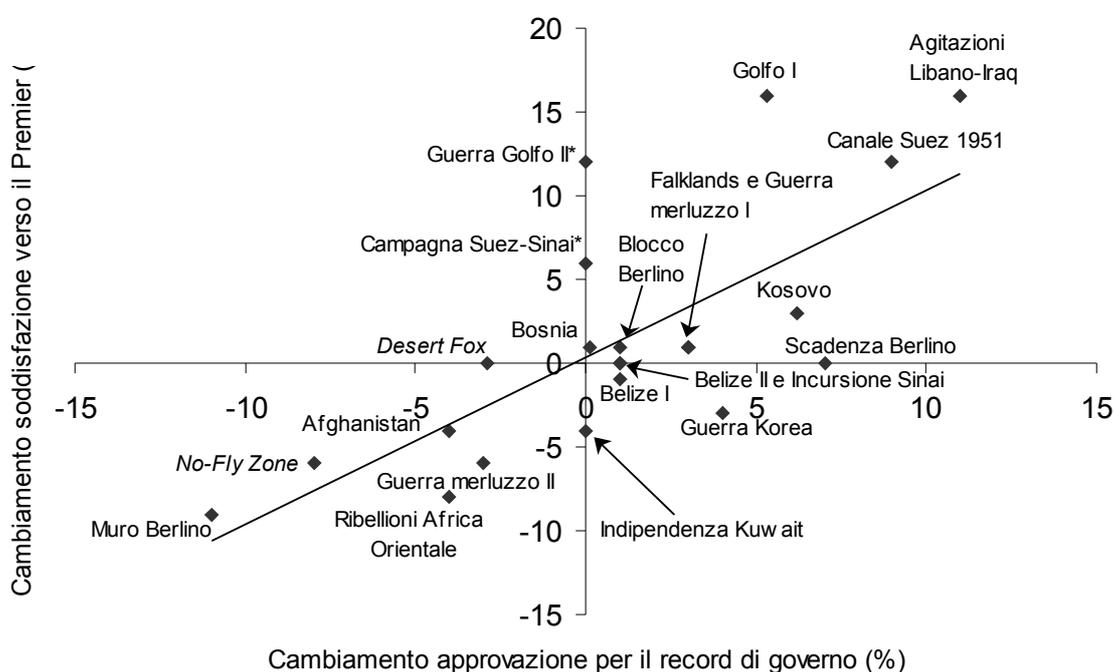
¹³ In lingua inglese la domanda recita: "Do you approve or disapprove of the Government's record to date?"

¹⁴ Da maggio 1947 a dicembre 1950 "On the whole, are you satisfied or dissatisfied with Government's record to date?" In giugno 1946 la domanda inizia con "In general..."; da agosto 1946 a marzo 1947, da aprile 1951 a luglio 1953 e in gennaio 1954 "Are you satisfied or dissatisfied with Government's record to date?" In febbraio e ottobre 1953 "Are you satisfied with Government's record to date?" (King 2001).

¹⁵ Da ottobre 1938 a novembre 1939 e da aprile 1956 a luglio 1956 "Are you satisfied with...as Prime Minister?" Da dicembre 1939 a maggio 1945 e da maggio 1947 a gennaio 1951 "In general, do you approve or disapprove of...as Prime Minister?"; da febbraio 1951 a ottobre 1955 "Do you approve or disapprove of...as prime minister?" In gennaio 1957 "Do you approve or disapprove of the appointment of Mr. Harold Macmillan as Prime Minister?" In dicembre 1990 "Do you think Mr. Major will or will not prove a good Prime Minister?"

risulta poco significativa, se al risultato alquanto modesto aggiungiamo un margine d'errore che, su questo genere di misurazioni e per campioni non superiori ai 2000 individui rappresentativi della popolazione, può arrivare ad avere un valore massimo assoluto di circa tre punti percentuali. Una lettura di questo tipo sarebbe però troppo sbrigativa e porterebbe ad errori di semplificazione che ricercatori come Lian e O Neal (1993) hanno compiuto in passato.

Figura 1 *Relazione tra il cambiamento dell'approvazione per il record di governo e il cambiamento della soddisfazione verso il Premier nelle ventidue crisi internazionali selezionate*¹⁶



¹⁶ Il valore di ascissa per la campagna di Suez e del Sinai così come per la seconda guerra del Golfo, contrassegnate con asterisco (*) in Figura 1, è in realtà artificiale. Di fronte all'assenza dell'indicatore che misura l'approvazione per l'intero governo, è stato scelto di assegnare a questo 0 per soli scopi rappresentativi.

Dietro ad una media che, al profilarsi di una crisi, è indicativa di un aumento della popolarità dell'1% circa, vi è infatti una netta eterogeneità nella magnitudine degli incrementi e delle diminuzioni sperimentati dai due indici in occasione dei singoli eventi. Ciò è ben visibile nella Figura 1. Per l'approvazione del *record* del governo si va da un massimo di +11 per l'agitazione in Libano/Iraq del 1958 ad un minimo di -11 per il muro di Berlino. L'ampiezza della variazione cresce del resto, da 22 a 25, per la soddisfazione verso il Primo Ministro, andando da un picco positivo di +16 per l'agitazione in Libano/Iraq e per la prima guerra del Golfo ad uno negativo di -9 sempre per la crisi generata dalla costruzione del muro di Berlino.¹⁷ A prima vista, perciò, sembrerebbe più proficuo parlare, come faceva Lee (1977) per l'opinione pubblica americana quasi trent'anni fa, di un peso relativo degli eventi marcatamente differente tra caso e caso, di conseguenza, di un fenomeno "rally 'round the flag" che, non sempre positivo, può essere saggiato dai gabinetti e dai presidenti del consiglio britannici solo in alcuni degli avvenimenti appartenenti alla famiglia delle crisi internazionali.

Va messo in luce, da subito, come la comparazione tra i segni delle variazioni dei due indici selezionati (approvazione *record* governativo e soddisfazione per il *premier*), nelle crisi in cui entrambi sono presenti, è piuttosto incoraggiante ed avvalorata la scelta di leggerli in parallelo, dato che solo in due casi (guerra di Corea e prima crisi del Belize britannico) vanno in senso opposto¹⁸ e in cinque al mutare dell'uno nel sondaggio d'inizio crisi si contrappone la staticità dell'altro.¹⁹ Nei tredici restanti (65% del campione) il cambiamento va invece nella stessa direzione. Il coefficiente di correlazione lineare tra le loro serie di dati è discretamente elevato ($r = 0,798$); i due indicatori si dimostrano così validi e reciproci sostituti in un sistema politico in cui il *leader* funge da icona dell'autorità governativa e del partito di maggioranza.

Durante una disputa internazionale un Primo Ministro britannico potrà perciò ben sperare di salire nella scala della popolarità quando i cittadini manifestano approvazione per il lavoro del suo governo, non potrà salvarsi invece dallo scontento del pubblico, vale a dire da maggiori critiche al suo operato, quando la curva del *record* di tutto l'esecutivo ha un trend discendente. Viceversa, e questa è la lettura più interessante del dato, un *premier* che diventa più popolare in occasione dello scoppio di una crisi porterà, con ragionevole probabilità, un simile aumento anche nell'indicatore dell'approvazione governativa complessiva che, è bene

¹⁷ Tale variabilità è ben espressa dai valori trovati per la deviazione standard e la varianza (Tabella A.1).

¹⁸ Per il Belize questa incoerenza è piuttosto trascurabile, essendo molto vicina la variazione dei due indici.

¹⁹ In due casi (incursione del Sinai e seconda crisi del Belize/Honduras britannico) la differenza di segno è ancora una volta marginale, dato che, mentre l'approvazione per il *record* governativo aumenta di un punto percentuale, la soddisfazione per il *premier* resta allo stesso livello del pre-crisi.

ricordarlo, verte non solo sugli affari internazionali ma su tutti i molteplici settori del campo d'azione di un odierno esecutivo. Potendo godere di una "celebrità" personale che va a beneficio di tutto il *Cabinet*, il "potere di ricatto" del *premier* sulle altre sfere dirigenziali del partito sarà accresciuto. Il suo spazio di manovra, le possibilità di una più lunga permanenza al comando del proprio schieramento e di una maggiore personalizzazione delle *policies* ne trarranno ugualmente giovamento. Inoltre, diventerà ancora più facile evitare voci di dissenso interne al governo che, di per sé già rarefatte rispetto ad un comune sistema parlamentare non maggioritario con scarsa disciplina di partito, saranno adesso vere e proprie mosche bianche.

Verrebbe da pensare allora che, quando questi movimenti accadono mentre il paese diventa coinvolto in una situazione estera drammatica e con probabile ricorso alla forza, se davvero c'è un nesso tra crisi e popolarità, la popolazione britannica dovrebbe tendere a concentrarsi sulla politica estera, sostenendo od opponendosi all'operato dei decisori, e dimenticare nell'immediato profilarsi delle ostilità gli altri problemi interni, quelli che, per intenderci, le facevano avere un parere sostanzialmente differente della propria dirigenza.

Prima di discutere la bontà del misuratore volto a testare gli interessi delle masse, sia per le problematiche extra-nazionali sia per quelle interne, è bene procedere con passi graduali e porci alcune domande sull'essenza e la consistenza dei cambiamenti d'opinione degli Inglesi. Sono davvero evidenti, a prescindere che siano in senso positivo o negativo, quando comincia una crisi internazionale "britannica"? E soprattutto, sono dovuti realmente all'evento estero o su questi incidono fattori di diversa natura? Si può parlare di "rally 'round the flag effect" per quelli positivi (circa metà delle unità per entrambi gli indici considerati) oppure l'*Union Jack* non c'entra molto con questi andamenti? Quali caratteri deve avere allora un evento internazionale drammatico, in cui l'uso della forza militare britannica non è una probabilità remota, affinché generi un aumento del sostegno popolare per l'attività del governo?

Al primo quesito si potrebbe rispondere cautamente di sì, se ci attenessimo ad un risultato descrittivo d'immediato calcolo. L'approvazione per il lavoro dell'esecutivo cresce o diminuisce di almeno tre punti percentuali in tredici (65%) dei venti casi in cui questo dato è disponibile, escludendo l'operazione *Desert Fox*, in cui la diminuzione è del 2,9%, che, se aggiunta, porterebbe una simile variazione nel 70% delle crisi. Innanzi ad un cotale valore, però, si possono e si devono costruire ulteriori piani d'indagine, con l'obiettivo di stabilire più in profondità cosa è causa di e cosa nascondono simili spostamenti d'opinione.

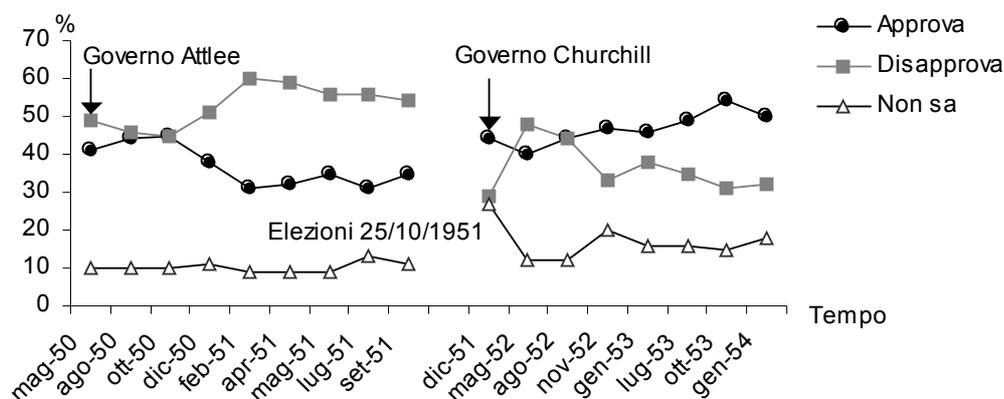
5. La “luna di miele” di Winston Churchill e di John Major

Considerando l'insieme delle crisi in cui la magnitudine della variazione della popolarità è uguale o superiore al $\pm 3\%$, cioè al possibile errore statistico, quelle in cui questo valore è di segno positivo e possono essere perciò annoverate, almeno in teoria, tra i “punti rally” utili alla dirigenza politica sono, per l'approvazione governativa, 8 su 13 e, per la soddisfazione verso il Primo Ministro, 6 su 12. Quattro risultati (la crisi di Suez del 1951, l'agitazione in Libano/Iraq, le due guerre del Golfo) sono piuttosto eclatanti perché il mutamento di almeno uno dei due indici è superiore al $+10\%$; una percentuale d'incredibile valenza per un partito di governo che, alle prese con un sistema politico bipartitico ed uno elettorale maggioritario puro, potrebbe cavalcare l'onda del successo per recuperare nettamente campo rispetto alla forza d'opposizione o per distaccarla in materia di preferenze espresse dall'elettorato virtuale.

In due dei quattro casi (crisi di Suez del 1951 e prima guerra del Golfo) si assiste inoltre ad un fenomeno sconosciuto agli altri venti del nostro campione. Esaminando la Tabella A.1, la variazione della popolarità, in almeno uno dei due indicatori usati per stimarla, è inferiore di otto punti percentuali se letta nella colonna che esclude i “don't know” anziché in quella che li include. Un fatto davvero sorprendente se valutiamo le discrepanze esistenti per le altre crisi (la variazione assoluta massima è di 3,1 punti nella campagna di Suez e del Sinai). La sua eccezionalità, tuttavia, non deve essere attribuita ad un'improvvisa irrisolutezza causata dall'*outbreak* della crisi o ad una mutabilità quasi isterica dell'opinione pubblica, né il balzo dell'approvazione ha origine nella crisi in sé. Vi interviene quel fenomeno, definito *Honeymoon Period* (“periodo luna di miele”), sintetizzabile in un andamento crescente del favore popolare o in una sua diminuzione piuttosto lenta all'inaugurazione di nuovi mandati, spesso accompagnato da una motivata titubanza del pubblico, il quale, prima di esprimere un giudizio definito sul nuovo gabinetto, attende che il medesimo dia avvio alla sua attività.

La data d'inizio scelta per la crisi di Suez del 1951 e per la prima guerra del Golfo, in effetti, coincide con un mutamento di *premiership* che, se per la seconda è stato interno al *Conservative Party*, nella prima ha visto il passaggio del più importante testimone ministeriale dal laburista Clement Attlee al conservatore Winston Churchill. Il nuovo Primo Ministro, rispetto a chi lo ha preceduto, ha sperimentato, come da manuale, un esponenziale aumento della propria popolarità, portando tanto la sua carica quanto l'immagine del governo

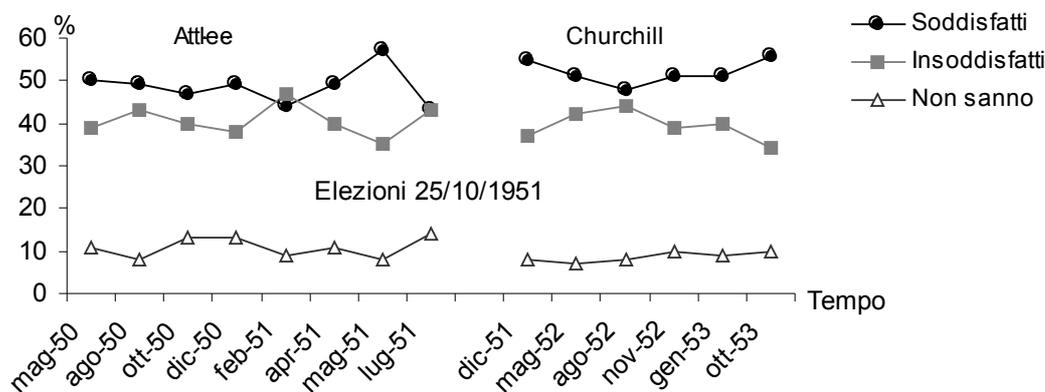
ad essere rivalutate agli occhi delle masse, facendo incrociare le linee dell'approvazione con quelle della disapprovazione ed avviando le prime a dominare sulle seconde.

Figura 2 Approvazione del record governativo durante la crisi di Suez del 1951

Ciò è ben visibile nella Figura 2 dove, in seguito alle elezioni del 25 ottobre 1951, appena i dati saranno nuovamente disponibili²⁰ (dicembre), si potrà osservare un temporaneo incremento di coloro che apprezzavano il *record* dell'esecutivo, accompagnato, da una parte, da un'evidente diminuzione di chi lo disapprovava e, dall'altra, da un'importante crescita dei senza opinione (27%). Quest'ultimo dato è di notevole spessore poiché, solitamente, gli indecisi, all'interno dei campioni utilizzati per sondare la visione popolare generale dell'attività dei dirigenti pubblici inglesi, sono stazionari tra i 10 e i 20 punti percentuali ed il loro valore specifico, nel breve periodo, come dimostra anche la Tabella A.1, subisce oscillazioni di poco conto se confrontato con quello degli "approva" e dei "disapprova". Di conseguenza, anche il momentaneo abbassamento dello sfavore popolare va interpretato come risultante di due forze convergenti, quali l'aumento dei consensi e delle astensioni.

Nella stessa crisi, l'indice di soddisfazione per il Primo Ministro (Figura 3) vede ugualmente uno dei più popolari *leader* britannici, Winston Churchill, invertire nell'immediato periodo post-elettorale l'andamento che aveva contrassegnato gli ultimi due mesi del mandato Attlee. In questo caso però gli incerti, nel dopo elezioni, rimangono piuttosto stazionari e, semmai, diminuiscono nel loro numero, pur restando dentro l'intervallo canonico del 10-20% (14% nel luglio 1951 e 9% nel dicembre).

²⁰ Subito prima e immediatamente dopo le tornate elettorali le rilevazioni Gallup furono sospese.

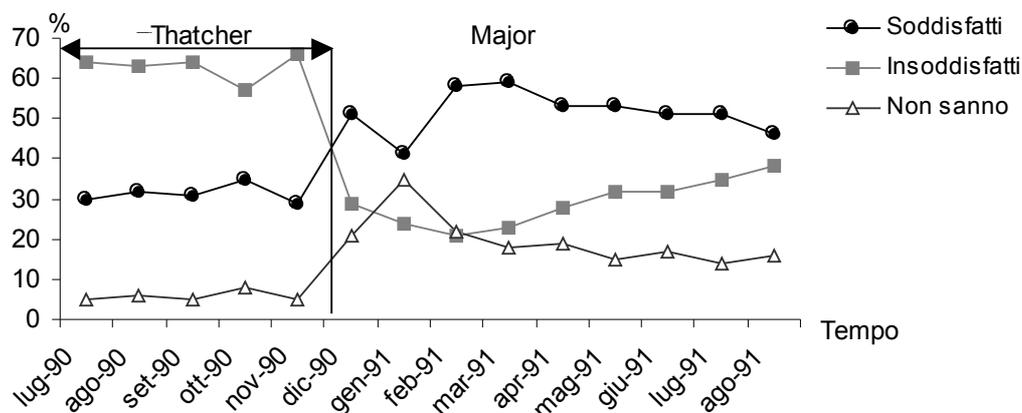
Figura 3 Livello di soddisfazione nei confronti del Primo Ministro durante la crisi di Suez del 1951

Più che un caso contrario all'*honeymoon period*, tale sviluppo è l'espressione di un giudizio popolare piuttosto stabile e rodato nei confronti di un uomo politico ben conosciuto e caro alla memoria degli Inglesi, soprattutto a pochi anni dalla fine del secondo conflitto mondiale e dall'inizio di una nuova epoca di profonda incertezza per le sorti internazionali e della "vecchia Europa", sulla quale era da poco scesa, per usare l'espressione resa celebre dallo stesso Churchill con il famoso discorso di Fulton (marzo 1946), una "cortina di ferro".

Difatti, se consideriamo lo stesso indice per la seconda crisi internazionale "britannica" la cui apertura, scelta in quest'analisi, coincide col debutto di un nuovo mandato, cioè la prima guerra del Golfo,²¹ l'incertezza sul Primo Ministro torna a crescere parallelamente alla soddisfazione per la sua persona nel momento in cui si verifica l'alternanza nella *premiership* del partito di governo, che, in questo caso, rimane il *Conservative Party* (Figura 4). Alla manifesta impopolarità della Thatcher, capace, nell'ultimo anno della sua lunga permanenza al potere (1979-1990), di raggiungere come Primo Ministro picchi d'insoddisfazione mai sfiorati nella storia politica britannica (nel primo semestre del 1990 scavalcheranno in più

²¹ Come riferirò in seguito, l'*outbreak* della prima guerra del Golfo non coinciderà con l'inizio dell'operazione *Desert Storm* (17 gennaio 1991) né con l'agosto del 1990, mese in cui le prime unità militari britanniche furono inviate in Arabia Saudita a scopi coartativi contro l'Iraq, ma sarà il 29 novembre 1990, giorno in cui il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite votò la risoluzione 678, con la quale autorizzava gli Stati membri a usare tutti i mezzi necessari a far rientrare l'invasione irachena del Kuwait.

occasioni la soglia del 70%), si sostituirà con una decisa inversione di tendenza la dirigenza Major. Dal dicembre 1990 fino al marzo 1992 l'ex *senior Minister* potrà compiacersi di una maggioranza d'intervistati dichiaratamente soddisfatti di averlo come *premier*.

Figura 4 Livello di soddisfazione nei confronti del Primo Ministro durante la prima guerra del Golfo

Un'inversione sperimentata con minor visibilità nell'indice d'approvazione per il *record* di governo. Pur andando dal 29,8% dell'ultimo dato Thatcher (novembre 1990) al 34,3% del primo dato Major (dicembre 1990), la maggioranza assoluta degli Inglesi (53,4% contro il precedente 58,5%) seguirà a rispondere "disapprovo". Un trend che comunque, avendo avuto questo miglioramento relativo fino al febbraio 1991, per un totale di tre mensilità, per poi subire un rinnovato calo nel suo tasso di variazione, confermerà, come nel modello americano, un breve periodo "luna di miele" per la nuova configurazione governativa.

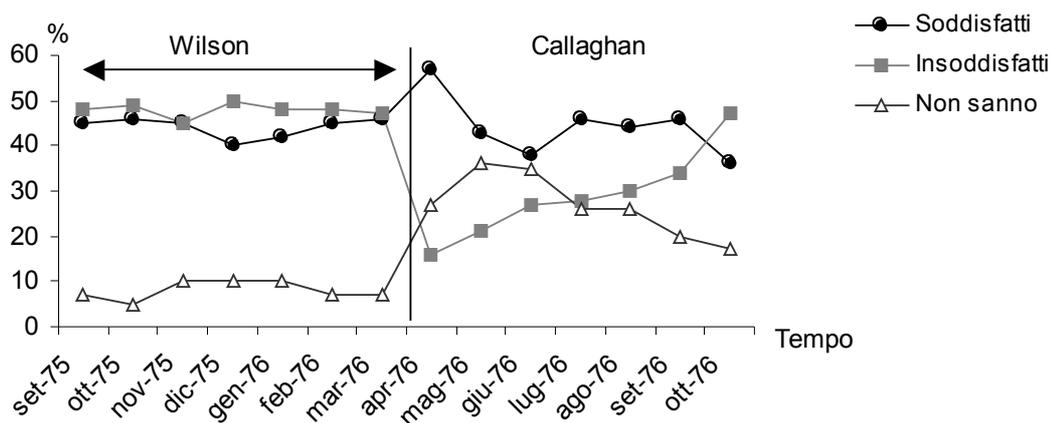
Un unico avvicendamento di *premiership*, infine, avverrà durante lo svolgimento di una delle crisi facenti parte del nostro campione, portando il neo-Primo Ministro ad avvantaggiarsi del fenomeno *honeymoon*. A testarlo, nell'aprile 1976, sarà il laburista James Callaghan, sostituto del compagno Harold Wilson alla guida del partito e del *Cabinet*, due mesi prima che la seconda delle due, cosiddette, "guerre del merluzzo" fosse risolta con la firma di un accordo *ad interim*.²² L'approvazione per il governo e la soddisfazione per il *leader* del *Cabinet* cresceranno nell'immediato fino a superare, rispettivamente, la

²² La crisi fu generata dall'Islanda con la decisione di estendere unilateralmente le proprie acque territoriali a 200 miglia dalla costa, accompagnata dal divieto di pesca entro il nuovo limite alle navi straniere e dal dispiegamento di cannoniere per fronteggiare coloro che non lo avessero rispettato. I pescatori britannici saranno i primi a farne le spese e a chiedere un pronto intervento di Londra. L'accordo in questione sedava le tensioni anglo-islandesi concedendo ad un numero limitato di pescherecci britannici i diritti di pesca entro le acque territoriali islandesi.

disapprovazione e l'insoddisfazione; le percentuali degli indecisi e di coloro che non davano risposta ad una delle domande soprastanti i due indicatori avranno un tale aumento che, nel secondo (Figura 5), supereranno il valore di chi si dichiarava insoddisfatto.

Ancora una volta, quindi, il passaggio di consegne all'interno del partito al potere incentiverà una sospensione del giudizio sui decisori, facendo propendere il pubblico più per un incoraggiante sostegno accordato sulla fiducia che non per un veto alle possibili innovazioni del sostituito. Quando il nuovo Capo del governo inizierà ad essere conosciuto, le linee della popolarità, indipendentemente dal livello a cui si assesteranno, torneranno ad avere oscillazioni meno discontinue. Le curve degli indecisi, d'altro canto, abbasseranno la loro fluttuazione con il trascorrere del tempo, riportandosi su periodicità sinusoidali piuttosto basse o su moti costanti, preferibilmente rettilinei ed uniformi.

Figura 5 Livello di soddisfazione nei confronti del Primo Ministro durante la seconda guerra del merluzzo



Peraltro, è bene precisare che l'effetto *honeymoon* non è occasionale e limitato alle situazioni di crisi, ma si ripete con costanza quando, in periodi di relativa tranquillità estera, si manifestano avvicendamenti di normale *routine* democratica. Sugli altri otto *turnover* avvenuti tra il 1946 e il 2003, lo stesso fenomeno, sia pure con intensità più o meno elevate, è visibile in modo "puro" (approvazione e soddisfazione che crescono, percentuale degli incerti

che aumenta o rimane stazionaria,²³ diminuzione relativa di coloro che disapprovano o sono insoddisfatti) in sei casi ed in modo “parziale” (contemporaneo decremento dei giudizi negativi e positivi a fronte di un notevole aumento dei senza opinione) negli altri due.²⁴

Quello che mi preme evidenziare è come tanto nei tre “periodi luna di miele” intercorsi durante una crisi, quanto in ben cinque degli altri sei “puri”, almeno uno dei due indicatori della popolarità governativa subisce un’alterazione in positivo pari o superiore all’8%, con un vero e proprio primato storico (+49% per entrambi gli indici) alla fine degli anni ’90, quando l’epoca conservatrice Thatcher-Major terminerà dopo diciotto anni ininterrotti e la carica di Primo Ministro sarà assunta dal laburista Tony Blair. Proprio quest’ultimo diventerà, nell’immediato, il *premier* britannico più popolare dal secondo dopoguerra, con un livello di soddisfazione espresso nei suoi confronti che altalenerà tra l’83% e il 74% per tutta la seconda metà del 1997, scendendo sotto la soglia del 60% solo nel febbraio del 2000.

Con un effetto *honeymoon* medio sull’approvazione del *record* governativo del +9,4% (calcolato su nove *turnover* con dati a disposizione; +4,4% se escludiamo il caso Blair) ed uno sulla soddisfazione verso il Primo Ministro ad un ragguardevole +10,5% (calcolato sugli undici casi; +6,7% senza quello Blair), il netto miglioramento dello *standing* sperimentato da Churchill e Major, rispettivamente all’inizio della crisi di Suez del 1951 e dell’impegno britannico nella prima guerra del Golfo, non risulta più attribuibile, almeno in maggior parte, ad un aumento di coesione attivato dal coinvolgimento del Regno Unito nell’evento estero.

Un pubblico piuttosto razionale incoraggerà apertamente la nuova *leadership*, aspettando che questa si metta al lavoro prima di dichiarare con sicurezza il proprio pensiero. Indipendentemente dal fatto che il partito al potere resti il medesimo oppure sia sostituito, è dunque plausibile che il nuovo *Cabinet* sia premiato dal pubblico, tanto con un rimarchevole aumento delle preferenze rispetto al vecchio quanto con il cosiddetto “beneficio del dubbio”. Il fatto che tale stato di cose permanga a lungo e per causa di un idilliaco rapporto tra neogovernanti e governati è invece molto meno probabile. Insomma, che questi due gruppi possano andare in “luna di miele” subito dopo l’investitura dei primi è quasi certo, che invece possano mantenere il loro sodalizio, perlomeno fino alle nozze di carta, è molto più difficile.

²³ Le diminuzioni percentuali degli incerti che stanno entro i tre punti sono comprese tra i casi stazionari.

²⁴ Unico caso d’incerta collocazione - qui ascritto nella tipologia “pura” - è il *turnover* tra il laburista Callaghan e la conservatrice Thatcher, che vede un effetto *honeymoon* puro nell’approvazione per il governo ma potrebbe essere un evento a carattere misto guardando alla soddisfazione per il Primo Ministro.

6. “Punti rally” in situazioni di guerra aperta

Una volta esclusi dal novero dei possibili “punti rally”, almeno momentaneamente, quelli in cui la variazione della popolarità è attribuibile in gran parte al *turnover* di gabinetto, restano ben quattordici casi in cui questa, misurata o con l’approvazione verso il *record* dell’esecutivo o con il sostegno accordato al Primo Ministro, è uguale o superiore ai tre punti percentuali assoluti, stimati valore minimo per poter parlare di un reale legame tra crisi e reazione popolare.²⁵ Due dei quattordici (agitazioni in Libano/Iraq e seconda guerra del Golfo), come anticipato in precedenza, vedono almeno una delle due misure aumentare più del 10%.

Capire come la politica estera e l’evento specifico influiscano in questa mutazione non è sempre facile. Possono intervenire altre materie di pertinenza ministeriale e molte volte, soprattutto per le crisi antecedenti agli anni sessanta, misuratori d’opinione “politica” idonei a sondare l’incidenza di una particolare tematica, di natura interna o esterna, sull’approvazione generale non sono disponibili. Nell’ipotesi in cui lo siano, possono avere una periodicità di conduzione insufficiente a farci stimare il ruolo giocato da un avvenimento rispondente alla definizione di crisi internazionale adottata in quest’analisi. Ad esempio, la domanda Gallup che chiede all’intervistato se “in generale, approv[i] o disapprov[i] il modo in cui il governo sta gestendo” una data sfera politica di sua competenza – i contenuti vanno dall’economia all’educazione, dai servizi per la salute del cittadino all’ambiente, dalle pensioni al costo della vita, dagli interni alla difesa – ha una ciclicità che solo di rado si discosta dalla semestralità.

Possiamo ricorrere, tuttavia, a metodologie indirette che ci permettono di classificare le nostre crisi in base ad alcuni loro caratteri distintivi ed appurare, *in primis*, se esista una connessione logico-quantitativa tra queste loro peculiarità e l’entità del cambiamento d’opinione popolare. In seconda istanza, qualora un simile legame sussista, se sia ipotizzabile un diverso coinvolgimento della cittadinanza quando, supponiamo, l’intensità dell’impegno britannico aumenta di livello.

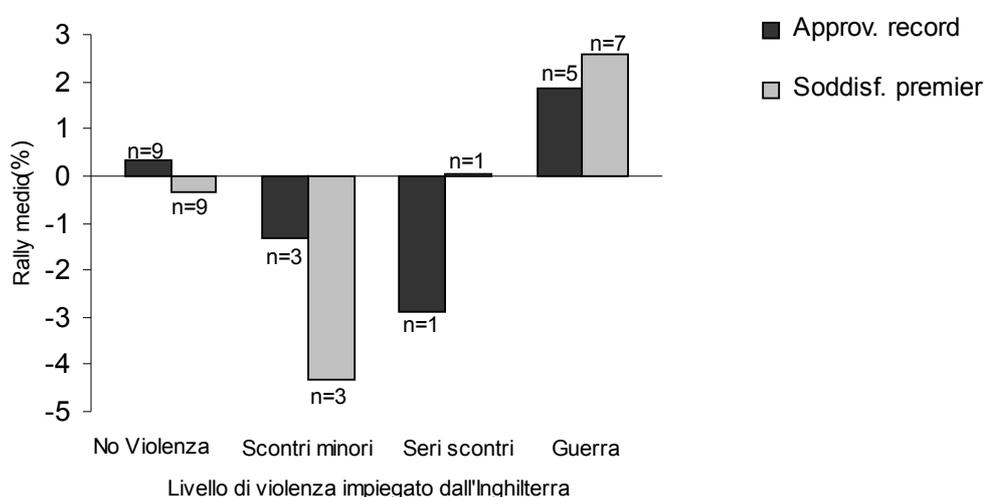
Questa strada dà risultati piuttosto interessanti. Escludendo i due casi in cui la popolarità cresce principalmente sotto l’effetto “honeymoon”, se cataloghiamo i restanti in base alla forma più intensa di violenza utilizzata dall’Inghilterra nella crisi,²⁶ indipendentemente dal fatto che sia stata una vera e propria tecnica di gestione, e andiamo in ordine crescente da

²⁵ Un cambiamento della popolarità tra il -3% e il +3% potrebbe essere attribuibile difatti ad un possibile errore di campionamento per $1000 < N < 2000$, rappresentativo della popolazione.

²⁶ Per fare ciò, ho utilizzato i dati offerti da Brecher e Wilkenfeld (1997) quando la crisi faceva parte di una delle 412 del progetto ICB, mentre ho classificato le cinque che ne erano escluse, perché successive al 1994, in: *scontri di seria entità* (operazione *Desert Fox*); *guerra* (Bosnia, Kosovo, Afghanistan, guerra del Golfo II).

nessuna violenza, scontri minori, scontri di seria entità, guerra, osserveremo come proprio l'ultima tipologia abbia gli effetti "rally" positivi più consistenti (Figura 6). Nelle crisi in cui la forza non è stata utilizzata, le variazioni percentuali medie della popolarità sono vicine allo zero. I cittadini inglesi tendono a punire invece con la disapprovazione quei *policy-makers* che si impegnano in avventure estere in cui non si esclude l'utilizzo della forza a scopo risolutivo, ma, quando vi si ricorre, lo si fa in modo piuttosto limitato. Non sono interpretabili i risultati ottenuti per i *seri utilizzi della forza* poiché, non avendo ammesso nello specifico esame la crisi di Suez del 1951, solamente un caso vi rientra (l'operazione *Desert Fox*).

Figura 6 Effetti "rally" medi percentuali in base al livello di violenza utilizzato dal Regno Unito



In sostanza, il pubblico britannico sembra fare una netta distinzione quando decide di sostenere il proprio governo in una crisi internazionale, a seconda del grado di ostilità che in questa sarà utilizzato. Un riscontro di siffatta entità è completamente in linea con quello trovato da Baker e Oneal (2001) per più di 150 dispute interstatali militarizzate (1933-1992) con gli Stati Uniti attore diretto, con una sola ed importante precisazione: all'inizio dei "conflitti aperti" il pubblico britannico tende ad appoggiare la propria *leadership* con molta

più cautela (+2% circa) di quanto faccia quello americano (+8% circa). Dato comparato su cui non incide, al contrario delle altre tipologie di utilizzi della forza, la diversa numerosità dei casi, identica per le guerre britanniche e quelle statunitensi.²⁷ Se dovessimo generalizzare, e non lo faremo, potremmo asserire che i cittadini inglesi non sono toccati eccessivamente dalle crisi cui i contingenti delle loro Forze armate non prenderanno parte, mentre nell'immediato reagiscono negativamente, sempre dal punto di vista di chi ha le redini del potere esecutivo, se saranno effettuate manovre militari minori e abbastanza positivamente quando mezzi e uomini saranno impiegati in uno scenario prettamente bellico. Ciò equivale a dire che gli Inglesi s'interessano alla politica estera solo quando i loro militari sono direttamente operanti?

Ad una simile ipotesi si potrebbe dare conferma se guardassimo le variazioni marginali degli intervistati che indicano gli affari esteri come problema più urgente e importante che il paese deve affrontare ad oggi.²⁸ Prendendone la percentuale nel mese d'inizio crisi²⁹ e sottraendovi quella del mese precedente, constateremo come le variazioni medie complessive più rilevanti (+4% e +6,4%) si posizionino proprio in coincidenza dell'apertura di seri scontri e conflitti armati con diretto coinvolgimento britannico.³⁰

Tale indicatore, però, è molto più impreciso di quanto possa sembrare in prima battuta ed il suo utilizzo è stato criticato aspramente già all'inizio degli anni '70. Allora Caspary (1970) aveva evidenziato, contro la tesi di Gabriel Almond, che una bassa percentuale di rispondenti che candidavano i problemi internazionali a materia più importante per il paese non era sinonimo e conseguenza di un pubblico poco attento alla politica estera, come una alta non lo era di un aumento d'interesse verso questa. Non c'era una reale associazione tra i due concetti. Caspary lo dimostrerà empiricamente, facendo ricorso ad altri indicatori (percentuale dei rispondenti che ha sentito o letto di una particolare questione estera; tipologia e distribuzione delle risposte a domande su informazioni "fattuali" inerenti uno stesso evento) ed arrivando a sostenere la natura del tutto imperfetta del *most important problem index* quando si voglia interpretare il livello d'attenzione dato dalla popolazione ad una certa

²⁷ Entrambe si posizionano su N=5. Baker e Oneal (2001) impostano la loro graduazione di "uso della forza" (livello di ostilità) in modo leggermente diverso, andando da "minaccia della forza", passando per "dimostrazione della forza" e per "utilizzo" della stessa, fino ad arrivare all'ultimo gradino, perfettamente coincidente con quello di quest'analisi, rappresentato appunto dalla "guerra".

²⁸ Gallup: "Which of these is the most important problem facing the country today?" Seguono una serie di problematiche tra cui scegliere. Oppure "What would you say is the most urgent problem facing the country at the present time?" MORI: "What would you say is the most important issue facing Britain today?"

²⁹ Nel successivo se la crisi inizia nella seconda quindicina e non è precisato il giorno di chiusura del sondaggio.

³⁰ Medie (calcolate su 14 crisi dal 1960 al 2001): Nessuna violenza +1%; scontri minori +2,3%; seri scontri +4%; guerra +6,4%. Sono escluse le crisi al di fuori di questi estremi temporali per l'assenza di dati d'inchiesta. La domanda MORI (nota 28) è impiegata per la guerra in Afghanistan, quelle Gallup per il campione restante.

materia. Considererebbe infatti solamente l'oggetto principale, non l'energia né tanto meno la ripartizione, dell'attenzione di un individuo.

L'accrescimento dell'interesse per gli eventi esteri in occasione di una crisi non sarebbe perciò specchio di un pubblico che vi è completamente indifferente in periodi di calma internazionale e che vi si appassiona invece, in modo piuttosto "umorale", quando il livello di tensione cresce; piuttosto, sarebbe identificabile come conseguenza di una domanda che, nella sua formulazione, si concentra sul momento immediato, sull'adesso. Così, un aumento del 27% fra i cittadini britannici che rispondono "affari esteri" come problema più importante per il paese in seguito all'inizio della guerra delle Falklands oppure un 48% e un 71% che lo fanno, rispettivamente, dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 e durante la crisi di Suez del 1956 sono immagine, sì, di un maggiore interesse per la politica internazionale, ma anche di un indicatore sottostimante l'attenzione concessale nel lungo periodo.³¹

In aggiunta, è logico aspettarci che l'inizio di un conflitto armato contro un altro Stato, un'organizzazione terroristica, un movimento indipendentista o un'altra entità internazionale porterà, all'interno, un maggiore allarme ed una maggiore apprensione per gli sviluppi esteri. Questi ultimi inizieranno ad avere una larga copertura nei media nazionali e locali, ad essere approfonditi con discussioni di esperti e politici, di riflesso, a trascinare parte del pubblico verso una continua ricerca d'informazioni, soprattutto nella fase in cui le ostilità sono un argomento ancora indefinito ed in via di formazione. Da qui a dire che gli affari esteri sono relegati nel più buio dimenticatoio quando la violenza utilizzata dal paese, o meglio l'intensità del suo coinvolgimento, non raggiunge il punto massimo della guerra, ce ne corre.

Una collettività che diviene più consapevole ed informata, inoltre, potrà essere meno propensa a seguire ciecamente la propria *leadership* in qualsiasi tipo d'impegno militare e, semmai, soppeserà con scrupolo l'azione della dirigenza politica prima di avallarla e renderla più credibile tanto all'estero che all'interno. Per di più, un sostegno accordato subitaneamente, quando la forza è adoperata con alta intensità, deve essere letto alla luce di un'opinione pubblica che potrà distinguere in un secondo momento, quando le informazioni si faranno più copiose, i reali scopi ed interessi per cui è stata utilizzata, nonché la bontà e le capacità specifiche nella condotta del governo, facendo valere eventualmente lo strumento della responsabilità o in modo diretto o tramite i propri rappresentanti in Parlamento.

³¹ Il dato per il post 11 settembre è dell'istituto *Market and Opinion Research International* (MORI), quelli per la guerra delle isole Falklands/Malvinas e della crisi di Suez (1956) della Gallup.

Tali precisazioni possono essere avvalorate passando ad una rapida analisi qualitativa di ciascuna delle sei “guerre” combattute dal Regno Unito, inclusa, stavolta, anche la prima guerra del Golfo, per le quali, dallo studio quantitativo qui presentato, sembra di assistere ad un effetto “stringersi attorno alla bandiera” di natura positiva e superiore al 3%.³²

³² Restano fuori le guerre di Bosnia ed Afghanistan perché aventi “punti rally” sotto il +3%. Le due guerre del merluzzo, contrariamente alla loro denominazione, sono codificate sia nel progetto ICB sia in quest’analisi come crisi a livello di violenza *scontri minori* (secondo su quattro gradi). Per questo motivo la prima, pur con un effetto “rally” sull’approvazione del +3%, non è stata inclusa tra i casi cui sarà dedicato uno sguardo qualitativo.

6.1. Guerra di Corea

Per la prima delle sei è riscontrabile una sorta di spartiacque temporale nelle preferenze delle masse. Se in un primo momento (ottobre 1950), il 63% degli intervistati Gallup dichiarava di approvare la decisione, presa dal governo Attlee, d'inviare truppe a combattere in Corea, contro un 31% che la deplorava ed un esiguo 6% che non aveva un'opinione, dopo questa data le cose prenderanno un'altra piega. Aumenterà sempre di più la consapevolezza dell'intrinseca pericolosità di un conflitto che stava gradualmente accrescendo il suo tasso d'*escalation* in scontro tra culture e blocchi contrapposti. Nell'ottobre 1950 solamente il 14% degli Inglesi pensava che le ostilità in Corea potessero condurre ad una nuova guerra mondiale, nel gennaio 1951 ben il 58% esprimeva con molta apprensione il timore che potesse essere imminente l'inizio di un conflitto su scala globale.

Simili spostamenti d'opinione sono da attribuire, in primo luogo, all'intervento di truppe cinesi organizzate, che, ufficialmente volontarie ma manifestamente sotto il controllo di Pechino, inizieranno a ribaltare i rapporti di forza nel teatro di guerra, sino ad allora favorevoli alla coalizione guidata dagli Stati Uniti. In secondo luogo, vi sarà uno scontento diffuso per il modo in cui si stava gestendo la campagna militare; solo un 28% del campione Gallup, nel gennaio 1951, era convinto che il generale MacArthur stesse compiendo un buon lavoro in Corea, contro un 40% che pensava il contrario ed un 32% che non dava una risposta.

Innanzitutto a questi sentimenti di preoccupazione e malcontento, tra le preferenze dei cittadini inglesi si farà presto largo la soluzione diplomatica, destinata ad avere il sopravvento su quella militare. Nel febbraio 1951, il 53% era incline a sostenere la strada negoziale anche nel caso in cui le truppe alleate avessero preso il controllo del 38° parallelo, solo il 17% ad avanzare oltre questo limite. Percentuali chiaramente invertite rispetto a quelle dell'ottobre 1950 quando il 50% voleva il proseguimento dei combattimenti fino alla sconfitta dei Nord-Coreani ed il 41% una mediazione delle Nazioni Unite per giungere ad una sistemazione della disputa. Una simile "diserzione" popolare sarà seguita solo con qualche mese di ritardo dalle parti impegnate nel conflitto e la loro decisione d'avviare le trattative nella città di Kaesong potrà essere salutata come una buon'idea dall'82% degli Inglesi nel luglio del 1951.

6.2. Campagna di Suez e del Sinai

Una netta distinzione deve essere fatta nel modo in cui il pubblico britannico giudicò la gestione della prima parte della crisi di Suez del 1956, quella che il progetto ICB identifica con l'espressione "nazionalizzazione del Canale", rispetto alla seconda, la campagna militare vera e propria. Si assisterà ad un'opinione di massa che, sempre propensa ad usare l'arma politica ed economica per reagire agli atti di Gamal Abdel Nasser, punirà con un'esplicita disapprovazione l'autonomo intervento armato da parte franco-britannica.

Nell'agosto e nel settembre 1956, quando le prime inchieste Gallup Britain sulla crisi inizieranno ad essere disponibili, gli Inglesi, oltre ad approvare a maggioranza assoluta ed in senso lato il modo in cui il governo stava amministrando l'incidente (59%), seconderanno quasi all'unanimità le azioni deterrenti volte a riportare i decisori egiziani sulla vecchia strada: sanzioni economiche (74%); blocco dei rifornimenti militari verso l'Egitto (93%); chiamata alle armi dei riservisti e rafforzamento dei contingenti aeronavali dislocati nel Mediterraneo (65%). Dati da leggere parallelamente al 90% che elogiava la decisione di convocare una conferenza internazionale, cui potesse partecipare anche l'Egitto, per discutere il problema e dirimere la controversia, senza precluderne l'adesione all'Unione Sovietica (il 67% qualificava la presenza dell'URSS come una buona idea).

Qualora l'Egitto non avesse accettato la soluzione diplomatica, l'azione militare era solamente un'opzione secondaria cui ricorrere (33% delle preferenze), preceduta infatti (47%) da quella politico-economica. Ciò non significa che la cittadinanza propendesse per una linea morbida e disdegnasse categoricamente una dura, quanto che, a suo giudizio, la sola pressione al tavolo delle trattative poteva bastare per raggiungere il risultato sperato, cioè il ristabilimento dello *status quo* o, tutt'al più, l'internazionalizzazione del Canale e della sua Compagnia. In agosto, il 53% degli intervistati Gallup avversava difatti la possibilità di concedere a Nasser il prestito per la costruzione della diga di Assuan, perfino quando nella domanda era precisato che proprio il mancato conferimento dello stesso era stata una delle cause che avevano portato alla nazionalizzazione della Compagnia; il 48%, poi, continuava ad avere quest'opinione anche se il prestito avesse significato la disponibilità all'accordo dell'Egitto. A fronte di ciò, gli Inglesi erano contrari all'utilizzo della forza, sia per mano indiretta (il 55% disapprovava, sempre in agosto, una possibile concessione di armamenti al governo israeliano) sia direttamente. Quando in settembre veniva chiesto se la Francia e la Gran Bretagna, invece di perdere tempo nelle trattative, avrebbero dovuto ricorrere alla forza

subito dopo la nazionalizzazione, il 65% rispondeva di no; contemporaneamente, però, i movimenti delle truppe britanniche a scopo precauzionale e deterrente continuavano ad avere un largo seguito popolare (69%). Insomma, i Britannici volevano vincere una crisi e non una guerra; anche quando la forza fosse stata apparentemente indispensabile. In risposta ad una delibera del governo egiziano che finisse per interferire intenzionalmente con il passaggio delle navi attraverso il Canale, ad esempio, si sarebbe dovuto, prima di tutto, riferire la materia alle Nazioni Unite, agendo eventualmente solo con il loro *placet*.³³

Con il passare del tempo la collettività inizierà a diventare sempre più avversa al modo incerto con cui il governo stava amministrando l'incidente e allorquando Londra, contro le preferenze popolari, si deciderà per l'invio dei contingenti, i primi risultati Gallup di novembre puniranno fatalmente la sua scelta. Alla domanda "abbiamo avuto ragione o torto ad intraprendere un'azione militare in Egitto?", il 37% replicava ragione, il 44% torto. Percentuali pressoché identiche si trovavano con la formulazione "abbiamo avuto ragione a decidere per conto nostro o avremmo dovuto lasciar decidere il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite su quale azione dovesse essere adottata?" Il 36% dava ragione all'azione unilaterale, il 49% avrebbe voluto lasciar fare all'ONU.

Queste evoluzioni ci fanno sostenere che l'effetto "rally 'round the flag", misurato con la semplice sottrazione dell'indice di soddisfazione per il Primo Ministro di settembre da quello di novembre 1956 (Figura 1), sarà solo un momentaneo palliativo ad una generale disaffezione verso il gabinetto di Sir Anthony Eden, il quale, nel gennaio 1957, pagherà le scelte fatte in politica estera con la cessione delle sue cariche di capo del Partito Conservatore e del *Cabinet*, assunte da Maurice Harold Macmillan.³⁴ Il *record* governativo, non misurabile nella sua formula generica a causa di un'assenza ripetuta di rilevazioni, ma disponibile in un'accezione più specifica – "Approva o disapprova il modo in cui il Governo sta gestendo l'incidente del Canale di Suez?" –, non dimostra infine una tendenza al miglioramento quando si opererà per il drastico accrescimento della violenza impiegata; al contrario, una semplice disamina qualitativa ci darà un trend opposto allorché, è bene precisarlo nuovamente, si passerà dal primo livello di ostilità (nessuna violenza) all'ultimo (guerra). Tra agosto ed

³³ Alla domanda "Se l'Egitto interferisse deliberatamente con il libero passaggio del naviglio nel Canale di Suez, dovremmo intraprendere un'azione militare o riferire la materia alle Nazioni Unite ed agire solo con l'approvazione delle Nazioni Unite?" Il 27% rispondeva azione militare, il 64% riferire all'ONU, il 9% non so.

³⁴ Già a novembre s'erano fatti sentire i primi segnali d'instabilità del governo Eden sulla questione di Suez. Otto deputati Conservatori, al momento di votare l'approvazione per l'intervento militare, negarono il loro assenso.

ottobre 1956, l'approvazione netta, ottenuta sottraendo la percentuale dei "disapprova" agli "approva", perderà trentadue punti percentuali, portandosi da un rassicurante +34% ad un più minaccioso +2%; ciò a fronte di una quota del tutto stazionaria degli incerti (da 16% a 18%).

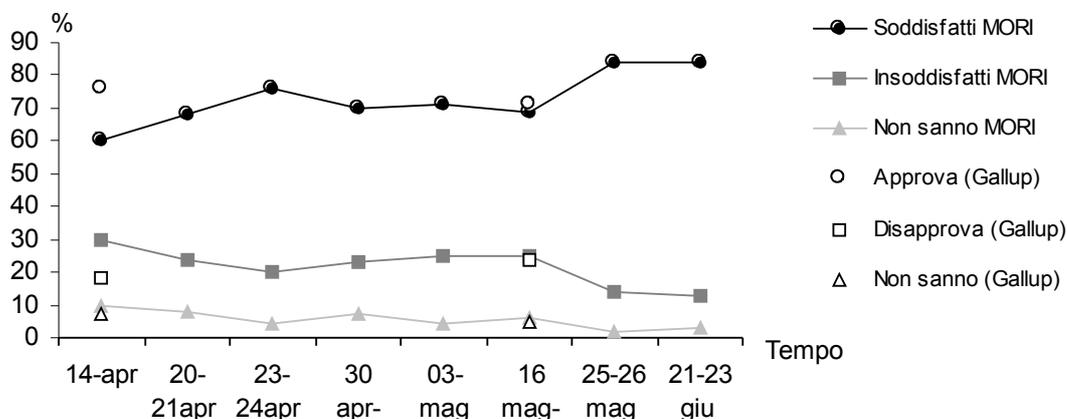
6.3. Guerra delle Falklands/Malvinas

Se nel caso di Suez la preferenza del pubblico, sebbene non riflessasi nelle *policies* esecutive, resterà l'esaurimento della via diplomatica e deterrente anziché un cattivo utilizzo delle Forze armate, il bastone potrà essere invece preferito alla carota quando un intervento militare si dimostrerà ben condotto, avrà finalità chiare sin dal primo momento e avvalorerà coi risultati le scelte fatte dai decisori. A questo proposito, l'esempio più nitido sembra essere l'utilizzo che, della forza, fece Margaret Thatcher per la difesa delle Isole Falklands/Malvinas, invase il 2 aprile 1982 da truppe argentine. La risposta decisa della signora Thatcher sarà approvata da subito ed al piccolo effetto "stringersi attorno alla bandiera" della prima ora (vedi Tabella A.1) si sommerà il ben più massiccio sostegno accordato sul modo in cui le operazioni belliche erano state eseguite, tanto nei due mesi e mezzo di crisi effettiva quanto a giochi ormai conclusi (fine giugno 1982). Prendendo la domanda MORI che chiedeva se l'intervistato fosse "soddisfatto o insoddisfatto del modo in cui il Governo sta[va] gestendo la situazione nelle Isole Falklands",³⁵ non si potrà che concordare con questa tesi (Figura 7).

Appare chiaro come la percentuale dei soddisfatti sia andata crescendo nel tempo, partendo da un buon 60% di metà aprile 1982 fino ad arrivare e rimanere ad un unanime 84% per un'intera mensilità (25-26 maggio/21-23 giugno), mentre quelle degli insoddisfatti e degli incerti siano scese, parallelamente fra loro e simmetricamente alla prima, della metà del loro valore iniziale. La diversa formulazione della domanda Gallup non provoca del resto grandi sconvolgimenti, ampliando semmai le percentuali dei consensi iniziali, ma dando valori del tutto convergenti con quelli MORI nel maggio dello stesso anno.

³⁵ Nel sondaggio del 21-23 giugno la domanda terminava con "...ha gestito la situazione nelle isole Falklands?"

Figura 7 Lei è soddisfatto o insoddisfatto del modo in cui il Governo sta gestendo la situazione nelle Isole Falklands? MORI. In generale, approva o disapprova le azioni del Governo nelle Isole Falklands? Gallup.



Alle maggiori informazioni provenienti dal Sud America, sul modo in cui le operazioni andavano avanti e, dall'arena diplomatica internazionale, mobilitata per l'evento, sulla generale condanna espressa contro l'invasione orchestrata da Buenos Aires (vedi risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n° 502 del 3 aprile 1982) nonché sull'avallo delle sanzioni economiche decise da Londra contro l'Argentina, giunto sia dalla Comunità Europea sia dagli Stati Uniti di Reagan, gli Inglesi risponderanno positivamente, schierandosi con la "signora di ferro". A maggioranza assoluta saranno d'accordo tanto sulla natura militare della controffensiva quanto sulla propensione con cui era stato deciso di ricorrervi (Tabella 1).

Tabella 1 *Pensa che nella gestione della situazione nelle Falklands il governo sia stato troppo propenso ad usare la forza militare, non abbastanza propenso o sia stato propenso quanto basta?*

	30 Aprile 1982	3-5 Maggio 1982	25-26 Maggio 1982
	%	%	%
Troppo propenso	18	25	16
Non abbastanza propenso	16	7	12
Propenso quanto basta	62	64	70
Non so	4	4	2

Fonte: MORI

Tutto questo sta a significare che la guerra intrapresa per le Isole Falklands premiò il Primo Ministro con un fenomeno “rally ’round the flag” talmente propulsivo da trainare il suo partito verso la vittoria elettorale del giugno 1983?³⁶ In modo affermativo hanno risposto Norpoth (1987) ed altri autori (Crewe 1985; Clarke *et al.* 1986; Dunleavy e Husbands 1985), ma negativamente Sanders *et al.* (1987), i quali hanno provveduto a ridimensionare l’effetto di quest’evento sulla popolarità del Partito Conservatore e della Thatcher ad un accrescimento di tre punti percentuali durato appena tre mesi. Per Sanders ed i suoi coautori sarebbero state le mutate condizioni macroeconomiche, già in essere prima dell’*outbreak* della crisi, ed il Budget proposto dal *Chancellor of the Exchequer* (Geoffrey Howe) nel 1982 ad alterare marcatamente il giudizio del pubblico e a portare i *Tories* al successo nelle elezioni.

Se da quest’analisi non si può dedurre il peso che l’economia ebbe sullo *standing* della Thatcher, sembra, comunque, che la crisi delle Falklands vi abbia avuto una certa incidenza. Non dovremmo farla derivare però da un impulsivo sostegno popolare alle politiche militari della “signora di ferro”, che, espresso all’emergere della crisi, tenderà a protrarsi per tutta la sua durata, bensì da un apprezzamento razionale delle scelte strategiche ministeriali, volte a difendere un territorio a tutti gli effetti inglese ed assecondate da gran parte della comunità internazionale. Un intervento ben riuscito che, sebbene distante per *location* geopolitica e costato 250 uomini alla Gran Bretagna, non ci potrà far parlare di cieco *appeasement* per il pubblico britannico, né di *body bag syndrome* quando i primi caduti rientreranno in patria.³⁷ Gli Inglesi sapranno farsi carico dei costi umani ed economici della guerra (Tabella 2) e solo ad ostilità concluse, allorché il bilancio complessivo di quest’esperienza sarà chiaro, dichiareranno di aver rivalutato la loro opinione sulla signora Thatcher (Tabella 3).

³⁶ Con il 42,4% dei voti espressi a suo favore (-1,5% rispetto alle politiche del 3 maggio 1979) il *Conservative Party* conquistava 397 (61,1%) seggi, 188 in più del *Labour Party*.

³⁷ In passato si è sostenuto (Mueller 1973; Ostrom e Job 1986; James e Oneal 1991) che un’inevitabile diminuzione del sostegno e la volontà di ritirarsi seguirebbero il rientro in patria dei primi soldati caduti in battaglia. Questa tesi è stata ridimensionata negli ultimi anni (Larson 1996; Everts e Isernia 2001), evidenziando come l’assenso popolare alla prosecuzione di un’operazione militare dipenda da molti altri fattori e come questa emotività, molto spesso valida per conflitti mal condotti in cui non sono in ballo interessi prettamente nazionali, sia diventata, in certe occasioni, una scusante per quei *policy-makers* che non vogliono assumersi eccessive responsabilità in ambito internazionale. Ciò non significa che le perdite non abbiano alcun effetto (vedi la tesi di Eichenberg e Stoll 2004 in relazione alla popolarità di George W. Bush durante la seconda guerra irachena), ma che su conflitti diversi per contesto, obiettivi perseguiti, capacità delle élites dirigenti, sostegno della comunità internazionale, copertura mediatica e altre proprietà, il valore dei caduti avrà un’altrettanto differente incidenza.

Tabella 2 *Lei pensa che mantenere la sovranità britannica sulle Falklands sia abbastanza importante da giustificare la perdita delle vite di uomini dei servizi britannici? (Lei pensa che mantenere la sovranità britannica sulle Falklands, se fossero riconquistate, sia abbastanza importante da pagare tasse accresciute per mantenere le forze militari e navali per proteggerle?*)*

	Sì, abbastanza importante		No, non abbastanza importante		Non so		TOT.	
14 aprile 1982	44	(58)	49	(36)	7	(6)	100	(100)
20-21 aprile 1982	51	(-)	42	(-)	8	(-)	101	(-)
23-24 aprile 1982	58	(-)	37	(-)	5	(-)	100	(-)
3-5 maggio 1982	53	(59)	43	(34)	4	(7)	100	(100)
25-26 maggio 1982	62	(-)	34	(-)	4	(-)	100	(-)
21-23 giugno 1982	-	(71)	-	(24)	-	(5)	-	(100)

Fonte: MORI. * La formulazione del 21-23 giugno ometteva "se fossero riconquistate".

L'entità dell'istantaneo fenomeno "stringersi attorno alla bandiera", come sostenuto da Sanders *et al.* (1987) e come mostrato in Figura 1, starà tra l'1 ed il 3 per cento, a seconda dell'indicatore scelto per misurare la popolarità dell'esecutivo, quella della variazione relativa al modo in cui era stata portata avanti la crisi in un intervallo nettamente superiore.

Tabella 3 *Durante la situazione delle Isole Falklands la Sua opinione della signora Thatcher è migliorata, è peggiorata o è rimasta la stessa?*

	Migliorata	Peggiorata	Rimasta la stessa	Non so	TOT.
14 aprile 1982	12	27	59	1	99
20-21 aprile 1982	15	14	69	2	100
23-24 aprile 1982	20	15	64	1	100
21-23 giugno 1982	45	7	48	0	100

Fonte: MORI

6.4. Prima guerra del Golfo

Nel paragrafo precedente è stato osservato come il passaggio della carica di Primo Ministro dalla Thatcher a Major indusse, a suo tempo, un netto miglioramento nella posizione del gabinetto conservatore. Questo miglioramento fu perfettamente contemporaneo all'acuirsi del coinvolgimento britannico nella crisi irachena del 1990-91.

Se già nell'agosto 1990 il governo di Londra aveva inviato unità della marina e dell'aeronautica militare in Arabia Saudita, solo il 29 novembre dello stesso anno, quando il Consiglio di Sicurezza delle NU, adottando la risoluzione 678 sotto la spinta degli Stati Uniti, autorizzava gli Stati membri ad usare tutti i mezzi necessari a far accettare le sue precedenti

risoluzioni al regime esercito-partito di Baghdad (implicanti su tutto il ritiro delle truppe dal Kuwait ed il rilascio degli ostaggi occidentali), sarà chiaro che il dispiegamento di forze stava trasformando il suo carattere ed i suoi scopi. Non più una coercizione tesa a far rientrare l'invasione irachena e a dissuadere il suo *rais* da atti sconsiderati contro Israele, gli Stati arabi filo-occidentali ed i loro pozzi petroliferi, ma un vero e proprio *countdown* verso un attacco di larga scala. Se il 27 novembre John Major usciva vincente dal secondo ballottaggio interno al *Conservative Party* per la carica di *leader* del partito, il 30 dello stesso mese Saddam Hussein rigettava la risoluzione 678: la natura offensiva dell'azione che le truppe britanniche, ora dirette da un nuovo governo, stavano per essere chiamate a svolgere diventava lampante già prima del 17 gennaio 1991, giorno d'inizio dell'operazione *Desert Storm*.³⁸

Come reagirà l'opinione pubblica a questi sviluppi? Sarà contraria all'uso delle armi in senso offensivo o saprà adattare le sue preferenze al mutare degli eventi? Che giudizio avrà del *management* diplomatico della Thatcher rispetto a quello militare della dirigenza Major?

A mio modo di vedere, le opinioni manifestate dagli Inglesi durante la prima guerra del Golfo hanno dei tratti che possono inserirsi tra quelli caratterizzanti la crisi di Suez del 1956 e la guerra delle Falklands del 1982. Non voglio certamente affermare che ci sia una perfetta e totale coincidenza ma piuttosto, per rimanere all'interno del linguaggio geometrico, una sorta di tangenza. Abbiamo visto come per Suez i favori andassero allo strumento negoziale, mentre si respingeva quello militare anche quando, agli occhi dei *policy-makers*, fosse sembrato probabilmente necessario; al contrario, durante l'esperienza delle Falklands, i cittadini del Regno Unito approvarono da subito la linea dura seguita dal governo per mantenere il dominio britannico sulle isole e ricacciare la minaccia argentina.

Ebbene, per la crisi irachena gli intervistati opteranno per i mezzi diplomatici coartativi, accompagnati da misure sanzionatorie, ma accetteranno l'impiego della forza nell'ipotesi in cui la comunità internazionale non fosse riuscita a raggiungere i suoi obiettivi tramite il solo blocco economico, imposto già tra il 4 ed il 6 agosto dal Consiglio d'Europa e dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. I sondaggi Gallup, tra agosto e dicembre 1990, mostrano infatti un'evidente stabilità nelle risposte a due domande, ripetute per quattordici volte in undici settimane, che chiedono, la prima,³⁹ di scegliere, come politica attuabile in Iraq, tra un

³⁸ Per questo motivo ho scelto di calcolare il "punto rally" della guerra del Golfo (1990-1991) sui dati di dicembre 1990, anziché su quelli successivi al 17 gennaio 1991.

³⁹ Il testo tradotto è: "supponga che la scelta incontrata dall'Inghilterra e dall'America sia tra un assalto militare totale in Iraq ed un blocco economico che potrebbe dover durare per un periodo di tempo molto lungo, quale politica Le piacerebbe veder perseguita dall'Inghilterra e dall'America, l'assalto militare o il blocco?"

assalto militare totale ed un embargo che potrebbe durare anche a lungo e, la seconda,⁴⁰ di dichiarare il proprio favore o sfavore verso l'azione militare se il blocco non dovesse portare al raggiungimento degli scopi preventivati. Le opzioni "blocco economico", nella prima, e "favore" per azione militare, nella seconda, riceveranno sempre un'abbondante maggioranza assoluta delle preferenze (rispettivamente tra il 53 ed il 67 per cento e tra il 60 ed il 67 per cento), distaccando in media quelle "assalto militare" e "sfavore" di 28 e 33 punti percentuali.

Non appena la campagna aerea inizierà, le inquietanti immagini dei *raid*, ripresi dalla CNN e proiettati con i loro mortali bagliori nelle case degli Inglesi e di mezzo mondo, non stimoleranno la sostituzione di questo atteggiamento con un dietro front; si approverà invece tanto quest'offensiva (Tabella 4), arrivata dopo la scadenza dell'*ultimatum* imposto dall'ONU per il ritiro delle truppe irachene dal Kuwait (15 gennaio 1991), quanto una terrestre di possibile esecuzione, nell'eventualità che i bombardamenti non avessero causato un simile ripiegamento (Tabella 5).

Tabella 4 *Pensa che l'America, l'Inghilterra e gli altri alleati abbiano avuto ragione o torto a lanciare un*

assalto in Iraq una volta superata la scadenza dell'ONU per il ritiro iracheno dal Kuwait?

	Ragione	Torto	Non so	TOT.
4-7 gennaio 1991	80	15	5	100
31 gennaio – 4 febbraio 1991	79	16	5	100
6-11 febbraio 1991	76	18	6	100
13-18 febbraio 1991	76	18	6	100
20-26 febbraio 1991	82	13	5	100
25 febbraio – 1 marzo 1991	82	13	6	101

Fonte: Gallup

Tabella 5 *Se i presenti bombardamenti aerei non portassero l'Iraq a ritirarsi dal Kuwait, sosterrebbe l'uso di forze terrestri alleate contro l'Iraq?*

	Sostiene	Non sostiene	Non sa	TOT.
4-7 gennaio 1991	81	12	7	100
31 gennaio – 4 febbraio 1991	82	11	6	99
6-11 febbraio 1991	79	14	7	100
13-18 febbraio 1991	78	15	6	99
20-26 febbraio 1991	82	12	6	100

⁴⁰ Il testo tradotto è: "Come Lei saprà, l'Inghilterra e l'America sperano di raggiungere i loro scopi attraverso un solo blocco economico. Se dopo un certo periodo di tempo tale politica sembrasse avviata al fallimento, Lei, personalmente, sarebbe favorevole o meno ad un'azione militare contro l'Iraq?"

Questo stato di cose porta ad affrontare l'ultima domanda che ci eravamo posti poco fa, cioè come alla gestione della crisi da parte governativa risponderà il pubblico. Se quanto mostrato in merito alle preferenze sugli obiettivi e sulle modalità d'azione è vero e se le masse britanniche sono realmente razionali, anche in contesti di crisi, dovremmo trovare un'opinione popolare in linea di massima consenziente sul modo in cui tanto la Thatcher quanto Major avevano amministrato gli eventi, avendo entrambi i Primi Ministri seguito traiettorie comuni a quelle propugnate dalla collettività, benché in due momenti ben differenti della crisi.

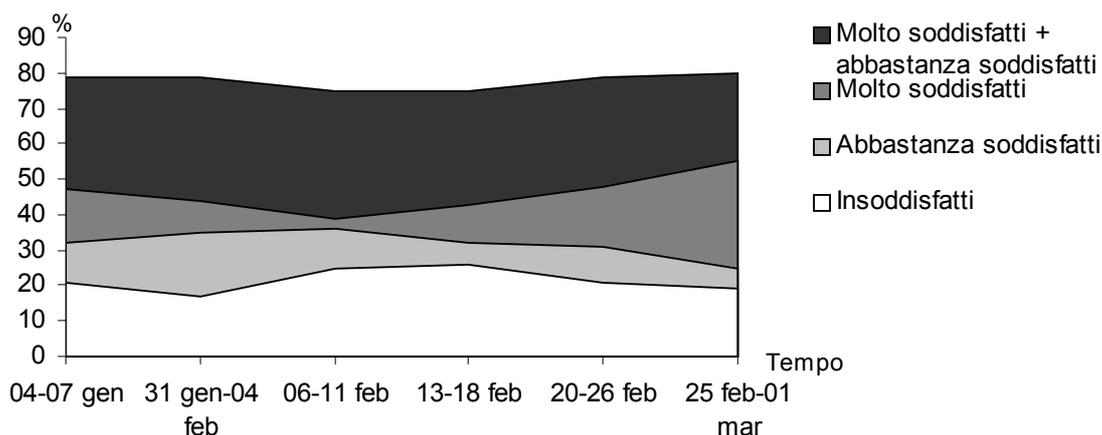
I dati ci restituiscono esattamente quest'immagine. I cittadini inglesi in età superiore ai diciotto anni, quando intervistati dalla Gallup, sapranno far differenza tra gli affari interni e quelli esteri e risponderanno con l'approvazione sia all'operato diplomatico-coercitivo della Thatcher, divenuta invece, nell'ultimo anno di mandato, apertamente impopolare nella materia politica generalmente considerata e in quella socio-economica nello specifico, sia a quello militare di Major. Basti pensare che nel settembre 1990, mentre l'insoddisfazione verso la "signora di ferro" come Primo Ministro era espressa dal 64% degli intervistati contro un 31% di soddisfatti, il suo governo riscuoteva il 70% dei consensi (il 65% in ottobre) per il modo complessivo in cui aveva condotto la crisi fino ad allora. La differenza con il successivo esecutivo conservatore non sarà abissale, se, considerando le rilevazioni fatte tra il 4 gennaio e il 1° marzo 1991, prendiamo i "soddisfatti" della neo-gestione Major.

Come mostra la Figura 8, questi oscilleranno tra il 75 e l'80 per cento, circa il 10% in più rispetto al precedente governo. Simili percentuali sono però la sommatoria di due voci – i "molto soddisfatti" e gli "abbastanza soddisfatti" – di un termometro a cinque gradazioni⁴¹ che permette, a quei rispondenti che condividono solo parzialmente il comportamento dei propri dirigenti, di schierarsi in un'apposita categoria medio-alta, al contrario di uno a tre livelli, usato per il gabinetto Thatcher, che obbliga a scegliere nettamente tra l'approvazione e la disapprovazione, inducendo perciò parte di coloro che sono moderatamente consenzienti sul *record* governativo a spostarsi sull'opzione disapprova. Tenendo presente questa differente quantità e qualità delle alternative di risposta concesse dalle due domande,

⁴¹ Le altre tre, qui sommate in un'unica categoria (insoddisfatti), sono "non soddisfatti/insoddisfatti", "abbastanza insoddisfatti" e "molto insoddisfatti".

possiamo parlare di un'opinione pubblica britannica tendenzialmente favorevole alle politiche estere e militari attuate dai propri vertici in cooperazione con gran parte della comunità internazionale e sotto incoraggiamento delle Nazioni Unite.

Figura 8 *Tendendo tutto in considerazione, Lei è soddisfatto o insoddisfatto della gestione della situazione nel Golfo da parte del Governo? Molto o solo abbastanza? (Gallup/1991)*



Per due motivi e contro quanto ci direbbero le variazioni degli indicatori di popolarità riportate nella Tabella A.1, in questa crisi, in definitiva, non possiamo parlare di un reale effetto “rally ’round the flag”. Innanzitutto, il trasferimento a Downing Street di John Major ha causato un classico esempio di fenomeno “luna di miele” tra lo stesso e l’elettorato britannico, diventato alquanto propenso a dare il “ben servito” ad un vecchio *premier* che, a prescindere dal fatto che fosse stato più o meno amato durante i suoi undici anni di permanenza in carica, aveva inaugurato gli anni ’90 con livelli decisamente preoccupanti d’impopolarità personale. Secondariamente e a conferma di ciò, non saranno la crisi e la guerra del Golfo a generare un balzo nella popolarità ministeriale, essendo stati egualmente apprezzati entrambi i presidenti del *Cabinet* per il lavoro specifico svolto durante la disputa.

6.5. Kosovo

Le elezioni del 1° maggio 1997 portavano i Laburisti a conquistare il 63,6% dei seggi (419 su 659) della *House of Commons* e a rompere quella sorta d'incantesimo che, nelle precedenti quattro tornate elettorali, aveva permesso al *Conservative Party* di “costruirsi”,⁴² sempre con meno del 44% dei voti espressi a suo favore, una discreta maggioranza assoluta, sfruttando i perversi meccanismi del sistema maggioritario di tipo *plurality*. Pochi giorni dopo, il nuovo Primo Ministro Anthony Blair potrà festeggiare, oltre ai suoi quarantaquattro anni e alla tanto attesa vittoria del partito, uno storico risultato personale, avendo più dell'80% degli Inglesi intervistati dalla Gallup dichiaratamente soddisfatti di averlo come *premier*. Un andamento che, come accennato, permarrà fino al febbraio del 2000, quando la stessa soddisfazione scenderà per la prima volta sotto i 60 punti percentuali. Come tutti coloro che dal secondo dopoguerra lo avevano preceduto alla dirigenza del paese, Blair non potrà esimersi dal vivere una crisi internazionale. La prima arriverà con la breve, ma energica per intensità di fuoco, operazione *Desert Fox* (dicembre 1998); la seconda, qui approfondita, con la guerra del Kosovo, strascico di un nuovo (dis)ordine nell'ancora fumante polveriera balcanica.

In prima istanza, va evidenziato che, per la prima volta da quando siamo passati a un'analisi qualitativa, guardando l'evoluzione della soddisfazione per la gestione governativa di una crisi, sembra davvero di poter parlare di un effetto “stringersi attorno alla bandiera” di ragguardevole magnitudine, ma con un'importante precisazione. Solo con la messa in moto della macchina propagandistica NATO la base approverà con largo seguito l'agire delle élites.

Andando per tappe cronologiche, si può comprendere meglio questo spostamento. La campagna aerea avrà inizio il 24 marzo 1999, giorno successivo all'autorizzazione dell'operazione *Allied Force* da parte del segretario della NATO Javier Solana. Una campagna molto discussa tanto all'interno dell'Alleanza Atlantica quanto nei paesi ad essa appartenenti, perché segnava uno stravolgimento della natura di un'organizzazione regionale di difesa, la quale, dopo mezzo secolo di vita, usando per la prima volta la forza in senso offensivo contro uno Stato sovrano, finiva per violare sia il suo statuto costitutivo sia la Carta delle Nazioni Unite. I governi dei paesi NATO aderenti si mobilitarono immediatamente per giustificare all'opinione pubblica la loro diversa maniera di partecipare all'operazione, decisa sotto una forte pressione di Washington e del Segretario di Stato Madeleine Albright per non ripetere l'esitante atteggiamento assunto in Bosnia e domare una volta per tutte il riottoso

⁴² Uso questo verbo per parafrasare un'espressione coniata da Douglas W. Rae e riportata da Arend Lijphart (1999) che intende sottolineare il carattere altamente artificiale delle maggioranze (costruite) create nel parlamento britannico “dal sistema elettorale piuttosto che dal reale pluralismo del voto”.

Milošević. A questo pro e a quello teso a svelare l'intrinseca bontà dell'azione militare interverranno le immagini ed i commenti di quei corrispondenti narranti la reale entità della catastrofe umanitaria in via di sviluppo: decine di migliaia di profughi kosovari si stavano riversando verso la Macedonia, il Montenegro e l'Albania. Ad inizio aprile tutti i *network* internazionali trasmettevano sconvolgenti immagini di questo esodo forzato.⁴³

La NATO, da parte sua, reagirà con un triplice atteggiamento. Da un lato, continuerà i bombardamenti, estendendo addirittura la torta dei possibili obiettivi da colpire e passando, il 28 marzo, alla seconda fase della campagna militare; da un altro, deciderà d'istituire un'operazione di soccorso (la *Allied Harbour* del 13 aprile) per portare conforto agli esuli, attraverso aiuti forniti dai militari degli Stati membri; da un altro ancora, dopo una settimana di *raid*, istituirà il *Media Operation Center* (MOC) che, diretto da un certo Alistair Campbell, segretario stampa di Blair, aveva il "discreto" compito d'informare i giornalisti accreditati presso Bruxelles nel modo giudicato più opportuno dai vertici dell'organizzazione.

Esaminando adesso i trend della soddisfazione per il lavoro svolto dal governo britannico nella crisi, osserviamo che in concomitanza con i primi giorni d'aprile, mese di riferimento per il calcolo del "punto rally" e per la creazione del MOC, abbiamo un vero balzo in avanti dei consenzienti. Per carpirlo ci vengono in aiuto tre rilevazioni fatte su seicento individui adulti dall'agenzia MORI per il *The Mail on Sunday* ed il *Times* (Figura 9/1). Tra la prima e la seconda misurazione in ordine temporale vi è un netto miglioramento per coloro che si schierano sul lato favorevole al Governo, i quali passano da un modesto 49% ad un buon 60%, rimanendovi essenzialmente anche alla terza (57%). È interessante come questo incremento non sia determinato da una diminuzione degli insoddisfatti, stabili ad un 28% tra fine marzo ed inizio aprile e solo in leggero aumento (31%) attorno al 25 di questo mese, ma da una considerevole ed identica diminuzione – undici punti – degli incerti.⁴⁴ Un

⁴³ Tra fine marzo ed inizio aprile le notizie sulle reali dimensioni dell'esodo albanese dal Kosovo arriveranno all'opinione pubblica internazionale. Saranno condite da particolari raccapriccianti, come eccidi di massa, incendi di abitazioni, devastazioni di campi, stupri e violenze di ogni genere attuati dalle forze serbe. I primi di aprile l'Alto Commissariato per i Rifugiati pubblicava un rapporto secondo il quale, nella sola Albania, avevano cercato asilo 262'000 persone, 120'000 in Macedonia. Il 3 aprile il governo di Skopje comunicava la chiusura delle frontiere con la Jugoslavia per impedire l'afflusso sconsiderato dei profughi. Il risultato di questa decisione saranno migliaia di disperati, cacciati dalle loro terre, rimasti alla frontiera di Blacë senza alcun conforto umanitario. Lo stesso giorno la BBC mandava in onda un video che denunciava il massacro di un gruppo kosovaro. Cinque giorni dopo autorità governative tedesche affermavano di avere prove dell'esistenza di fosse comuni nel Kosovo. Un'accusa seguita da foto di tumuli sospetti, mostrate ai mass media dai portavoce NATO.

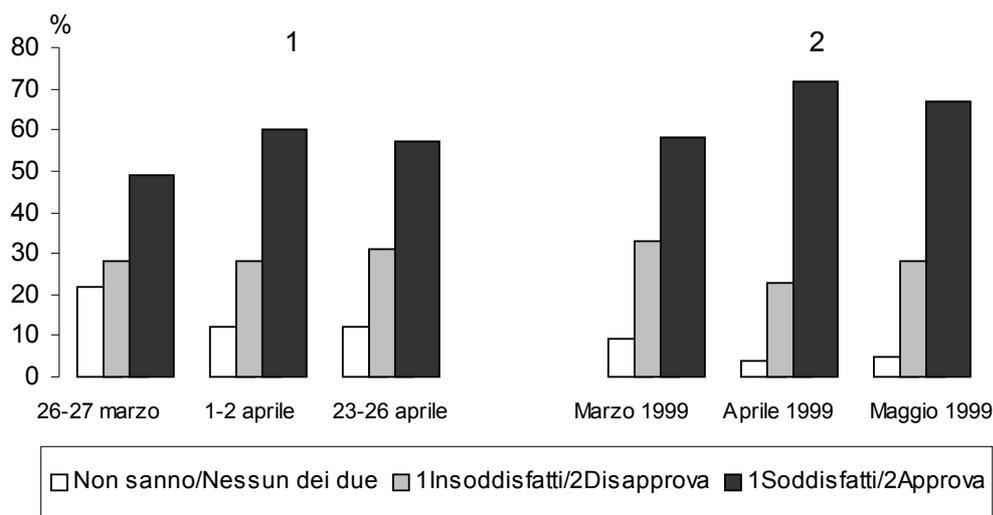
⁴⁴ Percentuali ancora più elevate sono trovate per le domande MORI che si concentrano sulla figura del *premier*, a conferma di una perdurante fiducia verso un *leader* estremamente popolare (1° aprile 1999/MORI: "Lei è

movimento di simile portata accade anche quando il giudizio che il pubblico è chiamato ad esprimere verte su tutti gli alleati NATO e non solo su Londra (Figura 9/2).

Figura 9 1: Lei è soddisfatto o insoddisfatto del modo in cui il Governo sta gestendo la crisi in Kosovo?

2: Come Lei sa, gli alleati NATO, inclusa la Gran Bretagna, attualmente stanno effettuando una azione militare contro la Serbia e la Jugoslavia a causa di quanto sta accadendo in Kosovo.

Nel complesso approva o disapprova l'azione che gli alleati NATO stanno prendendo?



Come per altri episodi, è perciò trasparente come il pubblico britannico, prima di seguire orma per orma la strada della *leadership* oppure prenderne le distanze, attenda di avere un maggior numero d'informazioni utili alla comprensione degli avvenimenti. In questo caso, parte delle notizie che inizieranno ad arrivare saranno attentamente, anche se non totalmente, mediate dai vertici e parte solleveranno l'esigenza di fare qualcosa per una diaspora ed una tragedia umana in via di propagazione nel cuore dell'Europa: il risultato sarà conforme alle più rosee aspettative della classe politico-esecutiva.

soddisfatto o insoddisfatto del modo in cui Tony Blair sta gestendo la crisi in Jugoslavia?" 67% soddisfatti; 26% insoddisfatti. 26 marzo 1999/ICM: "Cosa pensa della leadership di Tony Blair nel conflitto in Kosovo?" 65% bene. Maggio 1999/Gallup: "Lei è soddisfatto o insoddisfatto della leadership mostrata da Tony Blair riguardo alla campagna NATO?" 66% soddisfatto; 29% insoddisfatto). Non è possibile tracciare, oltre a queste fotografiche descrizioni, ulteriori trend evolutivi e trarne interpretazioni come per l'approvazione del lavoro governativo perché le domande in questione saranno proposte al campione solo in un'occasione.

Altra legna all'illuminante fuoco del fattore informazione può essere aggiunta utilizzando domande che chiedevano quanta e quale fosse stata la disponibilità di notizie prima della campagna militare. Se si invitavano i cittadini a giudicare l'informazione fornita dal governo prima del battesimo del fuoco aereo, il 51% contro un 43% diceva che era stata insufficiente in merito al perché si dovesse compiere un'azione militare, ma la percentuale saliva a 66% contro 25% se l'argomento delle notizie erano le sue possibili conseguenze.⁴⁵ Quando poi era la Gallup a sondare se il rispondente ritenesse soddisfacente il dibattito pubblico e parlamentare antecedente all'avvio della missione i "no" andavano al 60%.⁴⁶

In sostanza tali risultati sembrano confermare, innanzitutto, l'effetto "stringersi attorno alla bandiera" trovato in precedenza e, secondariamente, l'importante ruolo giocatovi dalle notizie riportate da mass media e fonti governative nei primi mesi della crisi, già rilevato da studi quantitativi sul caso americano (Brody 1991; Lian e Oneal 1993; Baker e Oneal 2001). Un fenomeno "rally" che emergerebbe quando le informazioni provenienti dal teatro di guerra sono più favorevoli ai decisori, facendo parlare più che di un pubblico patriottico e disposto a sospendere la sua "incoerente natura umorale" per non precludere il raggiungimento della vittoria alla *leadership*, di uno alla ricerca di notizie su quanto sta accadendo. Notizie utili a fargli valutare, solo in conseguenza, le capacità dei politici. Nel momento in cui quest'ultime saranno confermate, gli atti armati raggiungeranno in poco tempo lo scopo prefissato, l'intervento sarà convalidato e legittimato dalla comunità internazionale anche *ex post* (vedi risoluzione del Consiglio di Sicurezza n° 1244 del 10.06.1999), allora la popolazione sarà disposta tanto a sostenere una trasformazione in crescendo dell'impegno militare nazionale quanto ad avallare la difficile e discutibile scelta di chi, per portare la pace, optò per le bombe.

A conclusione e a conferma di queste due affermazioni basterà prendere i movimenti di coloro che, nel corso della crisi, erano convinti dell'efficacia dei *raid* ed erano disposti a passare da un'azione aerea ad una di terra, oltre che di quelli schierati sul "lato buono" dell'indicatore dell'approvazione (Figura 9). Pur non avversando la soluzione bombardamenti a maggioranza assoluta,⁴⁷ gli Inglesi diventeranno sempre più consapevoli che questa, da sola, non avrebbe potuto interrompere la violazione dei diritti umani e delle violenze serbe sulla

⁴⁵ Dati MORI per *Mail on Sunday* del 1° aprile 1999; N = 604.

⁴⁶ Dati Gallup per *Daily Telegraph* del 24-28 marzo 1999. N = 700.

⁴⁷ Tra marzo ed aprile sondaggi eseguiti da diversi istituti (Gallup, NOP, ICM, United States Information Agency/USIA, Marplan) daranno maggioranze tra il 55 ed il 75 per cento dei rispettivi campioni.

popolazione albanese – il 47% era di quest’opinione in un’inchiesta MORI eseguita a fine marzo, il 51% in una d’inizio aprile, il 55% ed il 63% in due, con formulazioni leggermente diverse, ultimate tra il 30 aprile ed il 1° maggio – né avrebbe indebolito la posizione interna di Slobodan Milošević. L’uso di contingenti terrestri, se nella domanda si specificava che quelli britannici avrebbero fatto parte del comune sforzo NATO, inizierà ad essere accettato con maggioranze tra il 70 e il 52 per cento, a seconda che si inserissero o meno premesse che ne precisassero la natura sussidiaria ed eventuale ad un insuccesso degli attacchi aerei.⁴⁸

6.6. Seconda guerra del Golfo

Dopo la riconferma elettorale del giugno 2001, Blair dové gestire una seconda guerra, questa volta contro l’Iraq di Saddam Hussein. Un conflitto che, giustificato da Londra e Washington sulla base dell’intrinseca minacciosità del regime ba’athista, baluardo dell’«asse del male» a causa dei suoi presunti contatti con la rete terroristica *al Qaeda* e dei suoi “micidiali” arsenali atomici e biochimici, è ancor oggi molto discusso, tanto per la sua origine e le sue conseguenze nazionali ed internazionali quanto per gli evidenti effetti sulla popolarità dei *leaders* democratici che lo hanno voluto, sostenuto e gestito oppure avversato e condannato.

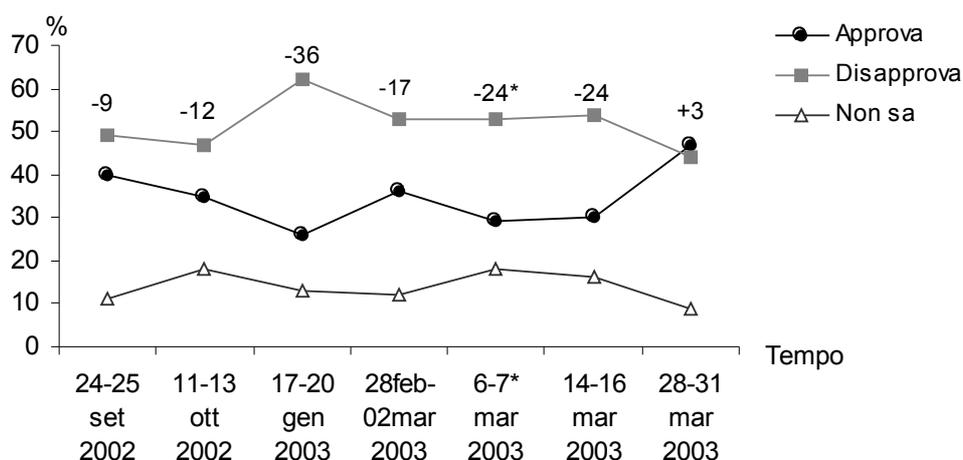
Un simile interesse è stato alimentato, ancor più che in altre guerre, dai mezzi d’informazione, i quali sono andati ad assumere un ruolo nevralgico, riportando giorno dopo giorno, grazie anche ai molti corrispondenti presenti nelle principali città irachene, non solo gli ultimi sviluppi internazionali dei più importanti tavoli diplomatici e delle quotidiane ispezioni ONU, ma anche quelli relativi al terreno di battaglia e al difficile momento della ricostruzione, una volta abbandonata la strada negoziale per il percorso della forza. Allo scontro sul campo tra l’Iraq e la coalizione guidata dagli Anglosassoni, al contrasto tra i fautori della soluzione violenta decisa dal Presidente Bush e chi parteggiava per il più morbido atteggiamento franco-tedesco, etichettato dall’altra sponda dell’Atlantico come stile “vecchia Europa”, si sovrapporrà un altrettanto duro cimento. Sarà quello dei politici alla ricerca di consensi per un’azione altamente pubblicizzata dai mass media nazionali.

⁴⁸ Per fare un esempio, la Gallup chiedeva nel marzo 1999: “il bombardamento aereo da solo è sufficiente per forzare il *leader* serbo, Milosevic, a garantire l’autonomia del Kosovo o gli alleati NATO dovrebbero considerare, eventualmente, l’uso di truppe di terra?” La preferenza del 70% degli intervistati cadeva sulla seconda alternativa. Lo stesso mese domandava invece in modo diretto: “se gli alleati NATO decidessero che sono necessari ad usare truppe terrestri, approverebbe o disapprovarebbe l’uso di tali truppe, inclusi soldati britannici?” Il 52% approvava contro un 40% che disapprovava. Questa maggioranza tornava ad aumentare (57%) a maggio, quando nella domanda si chiariva che la NATO aveva deciso di usare forze di terra finché un accordo negoziale non fosse stato raggiunto. Valori simili sono presenti in misurazioni ICM ed Eurobarometro.

Abbiamo visto come la soddisfazione per il *premier* britannico sia cresciuta di molti punti in seguito all'inizio delle ostilità (+12% su dati Gallup, +10% su dati MORI), ma siamo davvero sicuri che l'emergere della seconda crisi irachena abbia fatto esclusivamente del bene allo *standing* di Tony Blair? Per verificarlo possiamo partire con una comparazione del tutto simile a quella effettuata per identificare i "punti rally", ma estendendone l'intervallo temporale di riferimento e concentrandoci sul modo in cui il pubblico inglese ha giudicato la singola gestione dell'evento anziché il lavoro complessivo del Primo Ministro (Figura 10).

Il risultato di questo semplice test è piuttosto illuminante e, sebbene confermi un miglioramento della posizione del Capo del governo britannico in seguito all'inizio dell'operazione *Iraqi Freedom* (20 marzo 2003), per tutto il periodo che l'ha preceduta mostra un costante malessere d'impopolarità per la decisione di seguire da vicino l'alleato statunitense nella lotta al principale "Stato canaglia". L'approvazione netta, indicata nel grafico di Figura 10 sopra al valore più alto d'ordinata per ogni x periodicità, mantiene un tasso negativo per quasi l'intero semestre in cui la domanda è stata posta, peggiorando visibilmente proprio quando il rischio di un intervento militare inizierà a profilarsi con maggiore probabilità (inizio 2003). L'approvazione semplice, da parte sua, si tiene sotto il 40%, toccando per due volte (17-20 gennaio 2003; 6-7 marzo 2003) preoccupanti minimi inferiori al 30% e riuscendo a scavalcare di poco la disapprovazione a guerra ormai aperta.

Figura 10 *Approva o disapprova il modo in cui il Primo Ministro, Tony Blair, sta gestendo la presente situazione con l'Iraq (MORI) /*in merito all'Iraq (ICM)?*



Per capire i contenuti reali stanti dietro questi valori, dobbiamo raffrontarli, in primo luogo, con uno scontento generale per la linea Bush. Appoggiato tenacemente dal *premier* britannico, il Presidente americano sarà sempre possibilista riguardo ad un'azione militare anticipata ad un eventuale avallo dell'ONU e al ritrovamento di una "pistola fumante", capace d'inchiodare Saddam e di manifestare all'intera comunità ed opinione pubblica internazionali le reali dimensioni della sua minaccia. Secondo termine di paragone è la contrarietà del comune cittadino britannico ad un'immatura interruzione delle ispezioni eseguite dalla Commissione di Monitoraggio, Verifica ed Ispezione delle Nazioni Unite (UNMOVIC) e dall'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (IAEA)⁴⁹ che, riprese dopo l'interruzione del 1998 in base alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza n° 1441 dell'8 novembre 2002, stavano svolgendo un attento lavoro, senza subire ostruzioni, impedimenti o vessazioni di alcun sorta dalle organizzazioni militari e paramilitari del partito Ba'ath.

Tra fine febbraio e metà marzo 2003, infatti, la risposta militare era approvata a larga maggioranza (75% e 74%) se le premesse erano una prova fornita dagli ispettori dimostrante come Baghdad stesse cercando di nascondere armi di distruzione di massa e un'apposita votazione del Consiglio di Sicurezza che ne autorizzasse l'esecuzione. In assenza di una di queste condizioni, la maggioranza diventava minoranza, scendendo al 42 o al 48 per cento a seconda della data d'inchiesta, e pura ostilità se nessuna delle due era presente (24% e 26%).⁵⁰

La necessità del *placet* delle Nazioni Unite era del resto una costante. Se prendiamo la disponibilità a secondare un impegno armato anglo-statunitense, a settembre 2002, il 71% la manifestava quando nella domanda veniva ipotizzato il benessere dell'ONU, mentre solo il 22% in sua assenza; a gennaio 2003, questi valori diventeranno rispettivamente 61% (tre individui su cinque del campione) e 15% (tre su venti).⁵¹

Appena la guerra inizierà, tuttavia, contro quanto potremmo attenderci, il 56% degli intervistati dal MORI sosterrà la partecipazione inglese, di fronte ad un 38% che vi si opporrà;

⁴⁹ Acronimi della denominazione anglosassone. La commissione ONU operante in Iraq fino al 1998 e poi sostituita dalla UNMOVIC in base alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n°1284 del 17 dicembre 1999, era stata denominata più semplicemente *Commissione Speciale delle Nazioni Unite* (UNSCOM).

⁵⁰ Dati MORI per vari clienti. N≈1000 individui sopra i diciotto anni d'età, rappresentativi del profilo della popolazione. Due inchieste ICM del febbraio e del marzo 2003, eseguite, l'una, per un programma della BBC e, l'altra, per il quotidiano *The Guardian*, trovavano con un diverso *question wording* percentuali meno estreme ma ugualmente contrarie ad un impegno militare senza l'assenso dell'ONU. Nella prima, il 45% del campione si opponeva alla guerra a prescindere da una nuova autorizzazione ONU, il 40% avrebbe sostenuto un'azione militare solo se autorizzata dall'ONU, mentre appena il 9% lo avrebbe fatto anche senza questa condizione.

⁵¹ Dati MORI per vari clienti. Interviste condotte su 955 cittadini adulti rappresentativi della popolazione.

il 55% dei rispondenti per la ICM approverà la gestione della guerra da parte di Tony Blair (+18% netto) rispetto ad un esile 29% (-24% netto) che aveva la stessa opinione sulla conduzione della crisi nel febbraio.⁵² In un'inchiesta YouGov chiusa prima del 20 marzo si chiedeva se America e Gran Bretagna avrebbero avuto ragione ad andare in guerra. Nell'istante in cui si passava dal condizionale ad un indicativo passato prossimo, ripetendola il 21-22 marzo, le alternative ragione/torto invertivano le loro frequenze; la prima passava da 36% a 56%, la seconda riscuoteva ora il 36% delle preferenze contro il precedente 56%.

Un'interessante parentesi va qui aperta per mostrare come il cambiamento d'opinione più consistente sia avvenuto tra i Conservatori (+19% d'approvazione per la gestione della situazione in Iraq tra l'ultimo sondaggio MORI antecedente ed il primo successivo al 20 marzo) piuttosto che tra la *ruling coalition* laburista (+14%). Una differenza risultante da due fattori. Da una parte, il partito di governo sperimenterà ai vertici, di qui alla base, divisioni patenti sulla politica estera di Blair. Soffrirà dimissioni effettive e/o annunciate di ministri e parlamentari a questa contrari (Robin Cook, John Denham) e dovrà fronteggiare grandi adesioni alle votazioni sugli emendamenti in senso anti-*premier*, proposti da *MPs* ribelli allo scopo di far riconsiderare l'utilizzo della forza preventiva come strumento di garanzia per il disarmo iracheno. Dall'altra, assisteremo ad un'opposizione fermamente disposta a non ostacolare la linea governativa perché “nell'interesse britannico”, secondo lo stesso Duncan Smith, *leader* del Partito Conservatore (CNN.com 18/03/2003). Una situazione idilliaca, quest'ultima ma non la prima, per un *premier* impegnato in una crisi internazionale. Dalle ricerche passate sul caso americano sappiamo infatti che un sostegno *bipartisan* sulla politica estera implementata dal governo e una stampa che riporta sulle prime pagine notizie a questa favorevoli tenderanno a riflettersi in effetti “stringersi attorno alla bandiera” più incisivi.

Effettivamente, di fronte alla presenza più o meno diluita di simili elementi, al debutto della seconda guerra irachena, assisteremo a movimenti d'opinione pro-intervento assolutamente consistenti, siffatti da coinvolgere circa un quarto dei campioni britannici sondati dai vari istituti. Significa allora che gli Inglesi non esiteranno a passare dalla disapprovazione all'assenso nonostante la mancata autorizzazione delle Nazioni Unite ed il buco nell'acqua della caccia al tesoro bellico di Saddam Hussein organizzata dalla *Central Intelligence Agency*? In tal caso, avremo un esempio d'opinione pubblica caratterizzata da

⁵² Il 68% di un campione rappresentativo della popolazione, sondato “on line” da YouGov, dichiarerà eccellente o molto buona la condotta della guerra di Tony Blair.

estrema volatilità, plasmabile alle pressioni dall'alto ed incline a dimenticare con notevole facilità quanto in precedenza sembrava essere postulato del proprio giudizio?

Rispondere positivamente al primo quesito non comporta necessariamente fare lo stesso con il secondo. Le masse britanniche si muoveranno in sostanza in modo molto pragmatico, accettando la scelta fatta dalla dirigenza politica e pubblicizzata dai media internazionali e sopportando la permanenza sul campo delle truppe fino all'ultimazione del loro lavoro, ma pretendendo in cambio una conduzione pressoché encomiabile della guerra. Si affiancheranno così ad un 77% disposto ad accettare l'uso dei soldati finché la guerra non si fosse conclusa, a prescindere dalla sua durata (dati ICM per *Daily Mirror* del 1° aprile 2003),⁵³ maggioranze che vorranno con sempre più insistenza una rapida evoluzione delle ostilità verso il successo, da identificare con il raggiungimento di tutti gli obiettivi preposti in partenza.

Difatti, la vittoria sul campo di battaglia sarà alquanto rapida e, fatta eccezione per un iniziale stallo sulle posizioni di partenza, la coalizione riuscirà a conquistare entro la metà di aprile tutte le roccaforti del passato regime, mandando a rotoli gli apparentemente indissolubili schemi piramidali sui quali si organizzava da più di quarant'anni e mettendo in fuga i principali gerarchi dell'era Saddam (1979-2003). Alla vittoria militare doveva seguire il passo conclusivo, cioè la posa della pietra d'angolo della nuova democrazia irachena. Il suo peso e le sue dimensioni, però, saranno sottovalutate dall'asse Washington-Londra e quest'imperizia costerà cara in popolarità tanto a Bush (Eichenberg e Stoll 2004) quanto a Blair. Ai mesi di caos e di violenza che seguiranno, ai soldati che inizieranno a morire in contesti esulanti la guerra combattuta, alla democratizzazione, alla pacificazione e alla stabilità dell'Iraq che non arriveranno così facilmente come era stato prospettato, agli Iracheni che non qualificheranno gli stranieri come liberatori ma come invasori, al *rais* fuggito senza lasciare traccia di sé, alla costituzione di bande armate che, fregiandosi dell'improprio nome di resistenza, inizieranno ad attaccare strada per strada i militari e i civili occidentali – notizie riportate sempre nelle prime pagine dei quotidiani e nei servizi d'apertura dei notiziari televisivi – la pubblica opinione mondiale risponderà aggettivando con il termine “fallimentare” il successo decantato, da una portaerei o in una Camera parlamentare, dai *leaders* anglosassoni. L'ossimoro intrinseco a questo giudizio sarà la scintilla per un ritorno ad un parere negativo sul modo in cui i decisori stavano gestendo la situazione in Iraq. A riguardo, basterà dire che l'approvazione netta di Tony Blair tornerà nel giro di qualche mese

⁵³ Solo un 16% voleva l'immediato rientro delle truppe.

(luglio 2003) ad un -23%, accompagnata da una forte diminuzione percentuale di quegli intervistati che dichiaravano di credere al Primo Ministro piuttosto che alla BBC.

I cittadini non si rimangeranno tuttavia la parola data in precedenza e confesseranno di aver sostenuto la partecipazione britannica alla campagna guidata dagli Stati Uniti con le stesse percentuali di fine marzo (60% su dati MORI). Sposteranno invece il loro parere sulla capacità dei *decision-makers* di saper gestire il post-intervento e ritratteranno la fiducia concessa *in extremis*, a guerra dichiarata, con la speranza di poter vedere in ogni caso, nonostante la mancata autorizzazione delle Nazioni Unite e in difetto del ritrovamento delle armi di distruzione di massa, la deposizione di un odiato dittatore e la liberazione del suo popolo. Così, se nel maggio 2003 veniva chiesto un giudizio sul grado con cui gli Stati Uniti ed i loro alleati tenessero in considerazione gli interessi e le esigenze degli Iracheni nel loro lavoro di ricostruzione, solo l'8% ed il 33% rispondevano "eccellente" e "buono", il 50% dava una striminzita sufficienza o una chiara insufficienza. Nel febbraio 2004 i valori diventeranno rispettivamente 4, 26 e 63 per cento. In questo mese l'89% degli Inglesi intervistati dal "Pew Center" riteneva che per avere un governo stabile in Iraq ci sarebbero voluti più di dodici mesi, l'82% che le Nazioni Unite, meglio degli alleati (10%), avrebbero potuto aiutare gli Iracheni ad ottenerlo. Riguardo alle armi di distruzione di massa non ancora scovate, appena il 3% credeva nella possibilità di reperirle, il 48% imputava il loro mancato ritrovamento alla cattiva informazione dei *leaders*, il 41% dava un giudizio ancora più grave: i politici avevano mentito o perché avevano creduto passivamente alle loro *intelligence* (27%) o perché sapevano dal primo momento che l'Iraq non aveva gli ordigni dell'orrore (13%).⁵⁴

In conclusione, il "boost" nella popolarità di Blair ad inizio guerra ci sarà, la sua durata sarà però molto breve, un effimero aiuto di cui avvalersi per rimanere in piedi nel traballante edificio del dissenso, fondato, prima del marzo 2003, su una congetturata guerra preventiva, ed eretto, dopo aprile, con il fangoso materiale della ricostruzione.

7. Ulteriori classificazioni. Conclusione

Abbandonare lo studio quantitativo dell'effetto "rally around the flag" a favore di un rapido esame qualitativo di quelle crisi "britanniche" che, mediamente, si dimostravano essere ambiente più fertile per la coltura e lo sviluppo di balzi della popolarità governativa, è servito

⁵⁴ Dati "Pew Research Center for the People and the Press" (maggio 2003 e febbraio 2004). N=500. Errore massimo di campionamento possibile |5%. Interviste telefoniche condotte dalla NOP (National Opinion Polls).

ad esprimere la maggiore complessità stante dietro il fenomeno oggetto della nostra analisi. Un breve sguardo su casi particolari di *guerra* ha avuto l'utilità di far comprendere come non si possa parlare di una sorta di meccanico automatismo tra lo scoppio di una crisi internazionale e l'aumento del sostegno popolare per chi guida il paese in quel dato momento. Lo spirito patriottico, la volontà di non ostacolare il lavoro dei *decision-makers* e l'unione all'interno per realizzare l'anelito di vittoria esterna non spiegano autonomamente le proprietà caratterizzanti la risposta dell'opinione pubblica a simili eventi. Altri fattori, da sviluppare in futuro con maggior sistematicità, sembrano intervenire con profitto permeando di sé e con una diversa gradazione, a seconda dei loro stessi tratti distintivi, raramente fermi ed immutabili, il giudizio che in situazioni di crisi dei governanti avranno i governati.

Sul lato interno, andrà ispezionata innanzitutto la copertura mediatica dell'accadimento. Com'è facile dedurre dagli innumerevoli studi fatti sull'argomento, la natura ed il tono delle notizie riportate sull'evento da stampa e televisione, oltre che la frequenza e lo spazio giornaliero da queste assegnate, saranno ingredienti fondamentali per avere un'immagine approssimativa della possibile comprensione e reazione popolare. Li andranno sommati poi il livello con cui le voci (filo)governative riescono a filtrare o deviare possibili critiche e commenti negativi sul loro operato, le possibilità con cui potranno diventare principali fonti informative e la misura con cui, eventualmente, riusciranno a controllare fette importanti di questo prezioso mercato democratico. Tutti elementi che finiranno per ricadere sulla formazione dell'opinione di massa (es. guerra del Kosovo; seconda guerra irachena). In secondo luogo, sarà utile esaminare l'atteggiamento dell'opposizione. Dove si collocherà? Avrà una posizione neutralista, di silenzio-assenso oppure cercherà di utilizzare tutti gli spazi pubblici messi a sua disposizione per condannare l'azione e la politica estera del governo? Avrà sufficiente credibilità tra l'intera popolazione oppure sarà composta da forze politiche estreme e non sufficientemente ampie da recare disturbo, con le loro dichiarazioni, a quelle al potere? Un'opposizione legittima consenziente sulla linea scelta dal governo, come mostrato in passato (Brody 1991; Bueno de Mersquita e Lalman 1990; Auerswald 2000), ma anche nella breve analisi qui condotta relativamente alla seconda guerra irachena, potrà generare un'approvazione bidirezionale per il governo, proveniente cioè tanto dai *supporters* della maggioranza quanto da coloro che dicono di appartenere o di preferire altri schieramenti politici, innescando un fenomeno "stringersi attorno alla bandiera" sicuramente maggiore, come maggiore, in tale evenienza, sarà la credibilità delle azioni decise dall'esecutivo.

Sul lato internazionale, abbiamo notato in modo innovativo come la multilateralità nell'intervento militare ed il suo sostegno da parte della comunità internazionale incrementino la disponibilità della pubblica opinione ad appoggiarlo (es. guerra delle Isole Falklands, prima guerra del Golfo). Al contrario, intraprendere condotte armate senza l'autorizzazione delle Nazioni Unite renderà il pubblico più riottoso nel seguire la decisione del governo oppure più propenso a tornare o invertire verso la disapprovazione qualora l'azione si riveli un insuccesso (es. crisi di Suez del 1956, seconda guerra del Golfo). Una risoluzione ONU che avvalorì l'uso della forza, se per i governanti potrà essere accessorio a un'operazione militare già pianificata, farà invece grande differenza per i governati chiamati a giudicarne liceità e bontà.

A riguardo vorrei citare i risultati di un quesito proposto dal "Pew Research Center for the People and the Press" ai cittadini di Stati Uniti, Francia, Germania, Gran Bretagna, Russia, Turchia, Pakistan, Giordania e Marocco ad un anno dall'inizio della *Iraqi Freedom* e attinente il valore di un assenso dato dalle Nazioni Unite ad un eventuale utilizzo effettivo della forza quando il proprio paese debba far fronte ad una minaccia internazionale.⁵⁵ Premettendo che la domanda faceva parte di un'inchiesta sul tema "risposta al terrorismo globale", cui l'opinione mondiale è oggi giorno non solo molto attenta ma anche disposta a mettere in atto drastiche misure per debellarne i focolai, ammettendo ed ipotizzando un possibile errore del 5-6% per alcune nazioni (inclusa la Gran Bretagna) con campioni di 500 individui, nei paesi occidentali a lunga tradizione democratica e non annoverabili nell'insieme superpotenza (Francia, Inghilterra e Germania) si collocano maggioranze dell'ordine del 65% che considerano un simile benessere come condizione fondamentale per l'impiego delle armi. Minoranze del 30% lo etichettano invece come un ostacolo ad una rapida risposta del paese.

Il medesimo trend è confermato da un ulteriore test quantitativo. Dopo aver preso ciascuna crisi "britannica" ed averla codificata in base al tipo d'azione ONU che, a questa inerente, è intervenuta tra la sua data d'inizio generica⁵⁶ e quella del sondaggio utilizzato per individuare il primo termine della sottrazione valida al calcolo del rispettivo "punto rally", si può facilmente notare come, escludendo i casi "honeymoon", gli eventi in cui la massima

⁵⁵ Campioni varianti dai 500 ai 1242 individui intervistati con tecnica telefonica e faccia a faccia alla fine di marzo 2004. La domanda tradotta è: "Adesso un quesito sull'uso della forza militare, pensa che (nome del paese) dovrebbe avere l'approvazione delle NU prima di usare la forza militare per affrontare una minaccia internazionale o pensa che ciò renderebbe troppo difficile per il suo paese la gestione di minacce internazionali?"

⁵⁶ Data che non è relativa all'inizio dell'impegno britannico ma al giorno in cui la crisi si manifesta al primo degli attori coinvolti.

organizzazione universale ancora in vita è stata in qualche modo coinvolta, adottando misure che, al di là di una semplice discussione, non fossero avverse alla linea tenuta dal governo britannico, manifestano i valori medi più favorevoli al potere esecutivo (Tabella 6). Nella categoria basso coinvolgimento (nessun intervento dell'ONU o al massimo discussione senza atti concreti volti a far rientrare la disputa) si collocano inoltre i minimi più rilevanti, mentre nella categoria alto coinvolgimento (azioni di contenimento della crisi) i massimi più alti.

I cittadini britannici faranno poi molta attenzione al metodo d'amministrazione della crisi, alla capacità del *leader*, alla razionalità con cui saranno utilizzati i militari e alla decisività con cui saranno perseguiti gli obiettivi. Punirà con la disapprovazione una *leadership* indecisa sul da farsi e con strategie poco chiare, che magari ricorre alle Forze armate con eccessiva facilità, senza dar loro una direzione ed un comando rigorosamente tesi allo scopo finale (es. guerra di Corea, crisi di Suez). Ne accetterà invece anche un impiego ad alta intensità, sopportandone i costi, se, una volta esauriti i mezzi diplomatici e coercitivi, questo sarà gestito con estremo discernimento, con perizia e con giovamento per la causa ultima illustrata *a priori* (es. guerra delle Falklands; prima guerra de Golfo).

Tabella 6 Effetti "rally" su approvazione record governativo (su soddisfazione per Primo Ministro) in base al tipo di coinvolgimento delle Nazioni Unite nella crisi

	N		M (%)		Deviazione standard (%)	Minimo (%)		Massimo (%)		
Basso coinvolgimento	12	(13)	-0,80	(-1,77)	5,31	(4,47)	-11	(-9)	7	(6)
Alto coinvolgimento	6	(7)	2,52	(3,57)	5,00	(7,37)	-4	(-2)	11	(16)

Basso coinvolgimento = Nessun intervento; discussione. Alto coinvolgimento = *Fact-finding*; buoni uffici; mediazione; arbitrato; chiamata per azione; sanzioni; forza di emergenza militare.

Tutti questi punti servono a dipingere un'opinione pubblica britannica molto meno irrazionale di quanto studi del passato tendessero a fare, nonché a ridefinire nelle sue dimensioni, nella sua durata e, soprattutto, nei suoi contenuti il fenomeno "stringersi attorno alla bandiera", spesso considerato costante o variabile indipendente su cui impostare lo studio degli spostamenti d'opinione in tempi di crisi internazionale anziché elemento dipendente da una serie di mutanti. Innanzitutto, non dovremo più pensarlo come una legge nella replica popolare all'*outbreak* di una crisi. Non sempre interverrà, quando lo farà, non sarà unicamente a favore della dirigenza politica e tenderà ad assumere intensità alquanto incostanti, subordinate alla natura dell'accadimento, ivi incluso il livello di violenza

utilizzato. Nell'evenienza in cui abbia segno positivo e magnitudo superiore ai possibili errori di campionamento potrà essere, sì, linfa vitale per un esecutivo già fuori dal "periodo luna di miele", ma anche specchio a doppia faccia riflettente, da un lato, un aumento d'approvazione per il lavoro governativo, celante, dall'altro, una generica e latente preoccupazione sul modo in cui l'amministrazione sta conducendo un evento di politica estera drammaticamente rilevante per il paese. Un sentimento che può altrettanto rapidamente e facilmente trasformarsi in dissenso se, nel proseguo dell'evento, i fatti presentino un esecutivo meno savio ed avveduto di quanto fosse stato precedentemente stimato.

Fare affidamento sul debutto di una crisi per godere di un fenomeno così mutevole può rendere davvero precario il lavoro interno ed esterno di un *premier*. Se ciò che cerca è l'approvazione, converrà espletare tutto l'iter diplomatico-coercitivo, garantirsi l'avallo delle Nazioni Unite e gestire al meglio gli eventi, sperando che l'opposizione e le voci dissenzienti riportate dalla stampa condannino il meno possibile le sue gesta. Meno proficuo sarà abusare della spada per scacciare i fantasmi dell'impopolarità.

Tabella A.1 Cambiamenti percentuali nell'approvazione del record di governo e nella soddisfazione verso il Primo Ministro in carica per ventidue crisi internazionali vissute dall'Inghilterra tra il 1946 ed il 2003.

Crisi [Primo Ministro]	Data inizio crisi	Approvazione record del governo (Soddisfazione verso il Primo Ministro)				Cambiamento approvazione (Cambiamento soddisfazione)	
		Prima %		Dopo %		%	%
		Con DK	No DK	Con DK	No DK	Con DK	No DK
<i>Blocco di Berlino</i> [C.Attlee]	24/06/1948	35 (39)	30,8 (33,9)	36 (40)	32,4 (35,6)	+1 (+1)	+1,6 (+1,7)
<i>IncurSIONE del Sinai</i> [C.Attlee]	25/12/1948	43 (45)	38,3 (38,2)	44 (45)	40,0 (40,0)	+1 (=)	+1,7 (+1,8)
<i>Guerra di Corea</i> [C.Attlee]	29/08/1950	41 (50)	36,9 (44,5)	45 (47)	40,5 (40,9)	+4 (-3)	+3,6 (-3,6)
<i>Canale di Suez</i> [C.Attlee/W.Churchill]	08/10/1951	35 (43)	31,1 (37,0)	44 (55)	32,1 (50,6)	+9 (+12)	+1 (+13,6)
<i>Campagna di Suez e Sinai</i> [A.Eden]	30/10/1956	- (51)	- (43,3)	- (57)	- (52,4)	- (+6)	- (+9,1)
<i>Agitazione Libano/Iraq</i> [H.Macmillan]	16/07/1958	30 (37)	21,9 (28,5)	41 (53)	31,2 (42,4)	+11 (+16)	+9,3 (+13,9)
<i>Scadenza di Berlino</i> [H.Macmillan]	27/11/1958	43 (55)	30,1 (43,4)	50 (55)	39,5 (44,5)	+7 (=)	+9,4 (+1,1)
<i>Indipendenza Kuwait</i> [H.Macmillan]	30/06/1961	49 (58)	40,2 (49,9)	49 (54)	41,6 (47,0)	= (-4)	+1,4 (-2,9)
<i>Muro di Berlino</i> [H.Macmillan]	13/08/1961	49 (54)	41,6 (47,0)	38 (45)	31,2 (39,1)	-11 (-9)	-10,4 (-7,9)
<i>Ribellioni Africa Orientale</i> [A.Douglas-Home]	19/01/1964	46 (48)	38,2 (35,5)	42 (40)	33,2 (28,8)	-4 (-8)	-5 (-6,7)
<i>Prima guerra del merluzzo</i> [E.Heath]	14/05/1973	32 (37)	25,3 (33,3)	35 (38)	29,0 (34,6)	+3 (+1)	+3,7 (+1,3)
<i>Belize/Honduras britan. I</i> [H.Wilson]	01/11/1975	30 (46)	25,5 (43,7)	31 (45)	25,4 (40,5)	+1 (-1)	-0,1 (-3,2)
<i>Seconda guerra merluzzo</i> [H.Wilson]	23/11/1975	30 (46)	25,5 (43,7)	27 (40)	21,9 (36,0)	-3 (-6)	-3,6 (-7,7)
<i>Belize/Honduras britan. II</i> [J.Callaghan]	25/06/1977	23 (43)	18,9 (37,4)	24 (43)	19,7 (37,4)	+1 (=)	+0,8 (=)
<i>Guerra Falklands/Malvinas</i> [M.Thatcher]	02/04/1982	29 (34)	25,5 (32,6)	32 (35)	28,2 (33,2)	+3 (+1)	+2,7 (+0,6)
<i>Guerra del Golfo I</i> [M.Thatcher/J.Major]	29/11/1990	29 (35)	26,1 (32,2)	34,3 (51)	30,1 (40,3)	+5,3 (+16)	+5 (+8,1)
<i>No-Fly Zone in Iraq</i> [J.Major]	18/08/1992	30,4 (53)	26,1 (48,2)	22,4 (47)	19,5 (42,8)	-8 (-6)	-6,6 (-5,4)
<i>Bosnia</i> [J.Major]	28/02/1994	13,8 (20)	12,5 (18,8)	13,9 (21)	12,6 (19,7)	+0,1 (+1)	+0,1 (+0,9)
<i>Operazione Desert Fox</i> [T.Blair]	16/12/1998	54,7 (65)	49,8 (61,7)	51,8 (65)	47,0 (61,7)	-2,9 (=)	-2,8 (=)
<i>Kosovo</i> [T.Blair]	23/03/1999	50,3 (63)	44,1 (60,5)	56,5 (66)	52,0 (64,7)	+6,2 (+3)	+7,9 (+4,2)
<i>Afghanistan*</i> [T.Blair]	07/10/2001	54 (67)	48,6 (63,0)	50 (65)	44,0 (60,4)	-4 (-2)	-4,6 (-2,6)
<i>Guerra del Golfo II*</i> [T.Blair]	20/03/2003	- (31)	- (28,5)	- (43)	- (39,1)	- (+12)	- (+10,6)
Media %						+0,98 (+1,36)	+0,75 (+1,22)
Campo di variazione (K)						22 (25)	19,8 (21,8)
Deviazione standard (σ) - in percentuale -						5,48 (7,09)	5,19 (6,43)
Varianza (σ^2) - in percentuale -						30,03 (50,24)	26,98 (41,33)
CV						5,59 (5,21)	6,92 (5,27)

Fonte: Gallup. *MORI per Times. DK = Don't Know. Le domande MORI recitano: "Are you satisfied or dissatisfied with the way the Government is doing his job?"; "Are you satisfied or dissatisfied with the way Mr. Blair is doing his job as Prime Minister?".

Riferimenti bibliografici

- Auerswald, David P. 2000. *Disarmed Democracies: Domestic Institutions and the Use of Force*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Baker, William D., John R. Oneal. 2001. "Patriotism or Opinion Leadership? The nature and origins of the "rally 'round the flag" effect", *Journal of Conflict Resolution* 45 (5): 661-687.
- Brecher, Michael, Jonathan Wilkenfeld. 1997. *A Study of Crisis*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Brecher, Michael, Jonathan Wilkenfeld, Sheila Moser. 1988. *Crises in the Twentieth Century*, 2 Vol., Oxford, Pergamon Press.
- Brody, Richard A. 1991. *Assessing the President. The Media, Elite Opinion, and Public Support*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Brody, Richard A., Benjamin I. Page. 1975. "The Impact of Events on Presidential Popularity: The Johnson and Nixon Administrations", in Aaron Wildavsky, *Perspectives on the Presidency*, Boston, Little Brown & Co: 136-48.
- Bueno de Mesquita, Bruce, David Lalman. 1990. "Domestic Opposition and Foreign War", *American Political Science Review* 84 (3): 747-765.
- Caspary, William R. 1970. "The "Mood Theory": A Study of Public Opinion and Foreign Policy", *American Political Science Review* 64 (2): 536-547.
- Clarke, Harold D., Marianne C. Stewart, Gary Zuk. 1986. "Politics, Economics and Party Popularity in Britain, 1979-83", *Electoral Studies* (5): 123-141.
- Conforti, Benedetto. 2000. *Le Nazioni Unite*, (VI ed.), Padova, Cedam.
- Coser, Lewis A. 1956. *The Functions of Social Conflict*, New York, Free Press, trad. it. di Paolo Demartis. 1967. *Le funzioni del conflitto sociale*, Milano, Feltrinelli.
- Crewe, Igor. 1985. "How to Win in a Landslide Without Really Trying: Why the Conservatives Won in 1983", in A. Ranney, *Britain at the Polls 1983*, New York, Duke University Press.
- DeRouen, Karl R. 1995. "The Indirect Link: Politics, the economy, and the use of force", *Journal of Conflict Resolution* 39 (4): 671-695.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row, trad. it. di Giorgio Brosio. 1988. *Teoria economica della democrazia*, Bologna, il Mulino.
- Dunleavy, Patrick, Christopher Husbands. 1985. *British Democracy at the Crossroads: Voting and Party Competition in the 1980s*, London, George Allen & Unwin.
- Eichenberg, Richard C., Richard J. Stoll. 2004. "The Political Fortunes of War: Iraq and the Domestic Standing of President George W. Bush", paper published for *The Foreign Policy Centre*, July.
- Everts, Philip, Pierangelo Isernia (edited by). 2001. *Public Opinion and the International Use of Force*, London, Routledge.

- Everts, Philip, Pierangelo Isernia. 2002. "Reactions to the 9/11 2001 Terrorist Attack in Countries Outside the US". Occasional paper n°10 prepared for Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico (CIRCaP).
- Gallup, George H. (general editor). 1976. *The Gallup international public opinion polls, Great Britain, 1937-1975*. 2 Vol., New York, Random House.
- James, Patrick, John R. Oneal. 1991. "The Influence of Domestic and International Politics on the President's Use of Force", *Journal of Conflict Resolution* 35 (2): 307-332.
- Jentleson, Bruce W. 1992. "The Pretty Prudent Public: Post Post-Vietnam American Opinion on the Use of Military Force", *International Studies Quarterly* 36 (1): 49-74.
- Kernell, Samuel. 1978. "Explaining Presidential Popularity", *American Political Science Review* 72 (2): 506-522.
- King, Anthony (edited by), Robert J. Wybrow (compiled by), Alec Gallup (foreword by). 2001. *British Political Opinion 1937-2000: The Gallup Polls*, London, Politico's Publishing.
- Larson, Eric V. 1996. *Casualties and Consensus: The Historical Role of Casualties in Domestic Support for U.S. Military Operations*, Santa Monica, California, RAND.
- Lee, Jong R. 1977. "Rally Around the Flag: Foreign Policy Events and Presidential Popularity", *Presidential Studies Quarterly* 7: 252-256.
- Lian, Bradley, John R. Oneal. 1993. "Presidents, the Use of Military Force, and Public Opinion", *Journal of Conflict Resolution* 37 (2): 277-300.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, London, Yale University Press, trad. it. a cura di Luca Verzichelli. 2001. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino.
- Mueller, John E. 1970. "Presidential Popularity from Truman to Johnson", *American Political Science Review* 64 (1): 18-34.
- Mueller, John E. 1973. *War, Presidents and Public Opinion*, New York, John Wiley & Sons.
- Nacos, Brigitte L., Robert Y. Shapiro, Pierangelo Isernia. 2000. *Decisionmaking in a glass house*, Boston, Rowman & Littlefield.
- Nincic, Miroslav. 1992. *Democracy and Foreign Policy. The Fallacy of Political Realism*, New York, Columbia University Press.
- Norpoth, Helmuth. 1987. "Guns and Butter and Government Popularity in Britain", *American Political Science Review* 81 (3): 949-959.
- Oneal, John R., Brad Lian, James H. Joyner, Jr. 1996. "Are the American People "Pretty Prudent"? Public Responses to U.S. Uses of Force, 1950-1988", *International Studies Quarterly* 40 (2): 261-280.
- Ostrom, Charles W., Dennis M. Simon. 1985. "Promise and Performance. A Dynamic Model of Presidential Popularity", *American Political Science Review* 79 (2): 334-358.
- Ostrom, Charles W., Brian L. Job. 1986. "The President and the Political Use of Force", *American Political Science Review* 80 (2): 541-566.

- Page, Benjamin I., Robert Y. Shapiro. 1992. *The Rational Public. Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Russett, Bruce. 1990. *Controlling the Sword. The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sanders, David, Hugh Ward, David Marsh, Tony Fletcher (with). 1987. "Government Popularity and the Falklands War: A Reassessment", *British Journal of Political Science* 17 (2): 281-313.
- Shapiro, Robert Y., Benjamin I. Page. 1988. "Foreign Policy and the Rational Public", *Journal of Conflict Resolution* 32 (2): 211-247.
- Simmel, Georg. [1898] 1908. *Sociologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin, Duncker & Humblot, trad. it. di Giorgio Giordano. 1989. *Sociologia*, Milano, Edizioni di Comunità, cap. 4 e 8.
- Sobel, Richard, Eric Shiraev. 2003. *International Public Opinion and the Bosnia Crises*, Oxford, Lexington Books.