

## Il trimestre

**G**li scorsi mesi sono stati densi di importanti eventi: l'allargamento della NATO da 19 a 27 Paesi (2 aprile); l'ampliamento dell'Unione Europea da 15 a 25 Paesi (1° maggio); il Vertice del G-8 (8 giugno); le elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo (13 giugno); l'approvazione della Costituzione Europea (18 giugno); il Vertice della NATO a Istanbul (28 giugno).

*Iraq* - La situazione in Iraq è tuttora al centro dell'attenzione internazionale. Invece di migliorare, è drammaticamente peggiorata. Agli attentati terroristici si sono aggiunte prese di ostaggi e azioni di guerriglia a Falluja, Najaf, Karbala, Bassora, Baghdad ecc., ad opera, sia di sunniti, sia di sciiti. Siamo in un momento cruciale.

Il 24 maggio gli Stati Uniti e il Regno Unito hanno presentato al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite un progetto di Risoluzione per il passaggio di poteri al Governo transitorio iracheno. Dopo cinque versioni, la Risoluzione è stata approvata l'8 giugno, all'unanimità, compreso il voto positivo dei Paesi come la Francia, la Germania, la Russia e la Cina, che si erano opposti all'intervento militare anglo-americano.

Il 1° giugno, sotto l'egida degli Stati Uniti, delle Nazioni Unite e del Consiglio iracheno, è stato nominato il nuovo Governo transitorio, che è entrato in funzione il 30 giugno e che avrà il compito prioritario di preparare le prime libere elezioni entro il gennaio 2005. Non è certo che questi importanti eventi saranno sufficienti a garantire la sicurezza in Iraq.

*Israele* - La situazione è sempre molto grave e gli attentati e gli scontri tra Israele e i Palestinesi continuano a fare vittime.

*Afghanistan* - Malgrado la Seconda Conferenza tenutasi a Berlino (31 marzo-1° aprile 2004), i Paesi della NATO hanno difficoltà a mantenere gli impegni presi per garantire la sicurezza in vista delle elezioni, rinviate all'Autunno 2004.

*Unione Europea* - Il 1° maggio, dieci nuovi Paesi hanno aderito all'Unione Europea, che ora è composta di venticinque Stati, con oltre 450 milioni di abitanti. È certamente un evento storico. Il 13 giugno si sono tenute le elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo. La Costituzione Europea è stata approvata dal Consiglio Europeo il 18 giugno.

Questa, tuttavia, non è l'Europa unita, omogenea, attore sulla scena mondiale, che ispirava i fondatori: Robert Schuman, Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi. L'Europa, cioè, non avrebbe dovuto occuparsi prevalentemente di economia, ma dell'essenziale: la politica estera e la difesa.

Qualche modesto passo in questi settori prioritari è stato compiuto negli scorsi mesi. Ma l'Europa politica non c'è, è divisa, non ha voce e i Governi europei non sembrano percepirne l'urgente necessità. Il rischio che l'Unione Europea si trasformi in una zona di libero scambio è sempre più attuale. L'Iraq conferma e insegna. Questa Rivista lo ricorda da anni.

La Costituzione Europea, l'allargamento, l'*Euro* e il Parlamento Europeo non risolveranno automaticamente il problema dell'unità politica dell'Europa.

Su questi temi scrivono note personali.

Il volume, come di consueto, si apre con alcuni documenti significativi. Nel prossimo numero di Autunno pubblicheremo le Dichiarazioni finali del G-8, del Vertice Europeo di Bruxelles e del Vertice della NATO a Istanbul.

# AFFARI ESTERI

## RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XXXVI - NUMERO 143

ESTATE 2004

Le Nazioni Unite e l'Iraq	453
L'Afghanistan e la Dichiarazione di Berlino	463
L'Unione Europea e la politica estera e di sicurezza	468
Il Consiglio Europeo di Bruxelles (25-26 marzo 2004)	475

\* \* \*

Il ruolo dell'Europa nel mondo	Emilio Colombo	486
La Costituzione europea e le relazioni transatlantiche	Lamberto Dini	491
Le Nazioni Unite: molto discusse, ma molto richieste	Jonathan Power	498
La nuova NATO e il Vertice di Istanbul	Maurizio Moreno	501
Le Forze di reazione rapida della NATO e dell'Unione Europea	Giampaolo Di Paola	507
La nuova NATO, gli Stati Uniti, l'Europa e la Russia	Paolo Migliavacca	517
Il secondo quadriennio di Putin, la Russia e l'Occidente	Franco Venturini	528
I problemi della difesa europea	Andrea Cagiati	534
La difesa europea e gli Stati Uniti	Alessandra Bajec	543
L'Europa della difesa e l'industria italiana	Michele Nones	561
Perplessità sull'avvenire dell'Unione Europea	Andrea Chiti-Batelli	573
La Cina e il mondo	Zheng Bijan	590
L'economia mondiale corre	Luca Paolazzi	595
L'Unione Europea e la lotta al terrorismo	Lavinia Monti	600
I crimini di guerra e la giustizia dei vincitori	Tullio Scovazzi	616
La Germania e il Grande Medio Oriente	Stefano Verrecchia	631
La CECA e le origini dell'Unione Europea	Antonino Tramontana	641
Ricordo di Giorgio Borsa	Enrico Serra	655

### LIBRI

Segnalazioni (a cura di Fausto Borrelli)	657
Pubblicazioni recenti (a cura di F. B.)	659

*Direttore Responsabile*  
CARLO RUSSO

*Condirettore*  
ACHILLE ALBONETTI

Direzione, Redazione, Amministrazione: Largo Fontanella di Borghese, 19 - 00186 Roma - Tel. 06.68.78.926 - Fax 06.68.33.015 - Una copia € 11. Abbonamento per l'interno, € 44; per l'estero, € 50. Versamenti sul c/c postale di Affari Esteri n. 40612004 - Roma. Spedizione in abbonamento postale comma 20 C articolo 2 Legge 662/96 filiale di Roma - Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 12312. Stampa: Arti Grafiche S. Marcello - Viale Regina Margherita, 176 - 00198 Roma - Tel. 06.85.53.982 - La Rivista è stata finita di stampare nel luglio 2004.

La pubblicazione di AFFARI ESTERI è promossa dall'Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE), in collaborazione con l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR).

Il Consiglio Direttivo dell'AISPE è così composto:

<i>Presidente</i>	CARLO RUSSO
ACHILLE ALBONETTI	SERGIO MARCHISIO
GIULIO ANDREOTTI	GIAN GIACOMO MIGONE
GIOVANNI ASCIANO	GIORGIO RATTI
LAMBERTO DINI	VIRGINIO ROGNONI
FRANCESCO PAOLO FULCI	ENRICO SERRA
WALTER GARDINI	
LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI GAROFOLI	
<i>Segretario</i>	GIOVANNI ASCIANO

I membri fondatori dell'Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE) e della Rivista AFFARI ESTERI sono: Giuseppe Medici, Attilio Cattani, Michele Cifarelli, Aldo Garosci, Guido Gonella, Attilio Piccioni, Pietro Quaroni, Carlo Russo, Enrico Serra, Giovanni Spadolini, Mario Zagari.

Sede dell'AISPE: Largo Fontanella di Borghese, 19 - 00186 Roma  
Tel. 06-68.78.926

AFFARI ESTERI ha l'esclusiva per tutti gli articoli che stampa. La loro pubblicazione non implica necessariamente il consenso della Rivista con le opinioni e i giudizi che vi sono espressi.

*I nomi degli autori stampati in corsivo sono pseudonimi.*

Gli Indici degli articoli e degli autori di "Affari Esteri" sono disponibili anche in Internet nel sito [http://geocities.com/affari\\_esteri](http://geocities.com/affari_esteri) creato da Giovanni Armillotta.

# LE NAZIONI UNITE E L'IRAQ

**I**l Consiglio di Sicurezza, saluta l'inizio di una nuova fase nella transizione dell'Iraq verso un Governo eletto democraticamente, e in attesa della fine dell'occupazione e dell'assunzione di piena responsabilità e autorità da parte di un Governo *ad interim* dell'Iraq pienamente sovrano e indipendente entro il 30 giugno 2004.

Ribadisce l'indipendenza, la sovranità, l'unità e l'integrità territoriale dell'Iraq.

Ribadisce il diritto del popolo iracheno a determinare liberamente il proprio futuro politico e il controllo delle proprie risorse naturali.

Riconosce l'importanza del sostegno internazionale, in particolare dei Paesi della regione, dei vicini dell'Iraq e delle organizzazioni regionali, alla popolazione dell'Iraq nel suo sforzo per ottenere sicurezza e prosperità.

Prende atto della dissoluzione del Consiglio di Governo del-

*Questo è il testo della Risoluzione 1546 presentata il 24 maggio dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna al Consiglio di Sicurezza dell'ONU e votata all'unanimità l'8 giugno 2004. È composta da un Preambolo e da 32 articoli. La Risoluzione è stata riscritta cinque volte tra la fine di maggio e l'8 giugno. Sono state le poche righe del paragrafo 11 sui rapporti tra il Governo iracheno e la Forza multinazionale a sbloccare il negoziato. Al testo sono allegate le lettere del Premier iracheno, Iyad Al-lawi, e del Segretario di Stato USA, Colin Powell, sugli accordi militari tra gli Stati Uniti e l'Iraq. Questi i punti salienti della nuova Risoluzione:*

– l'ONU appoggia la formazione di un Governo sovrano *ad interim* in Iraq e ribadisce il diritto del popolo iracheno a determinare liberamente il proprio futuro politico;

– le truppe della coalizione restano nel Paese sotto Comando USA su richiesta del Governo iracheno. Il mandato sarà rivisto entro dodici mesi e comunque terminerà entro il 31 dicembre del 2005;

– le Forze militari irachene «saranno sotto la responsabilità dei competenti Ministri iracheni». Il Governo iracheno assumerà progressivamente il compito di mantenere la sicurezza;

– il Governo iracheno gestirà le risorse petrolifere e i rapporti finanziari con i Paesi terzi;

– la Missione dell'ONU a Baghdad (UNAMI) avrà il compito di aiutare il Paese a completare il processo politico in atto.

l'Iraq, e saluta i passi avanti nell'applicazione degli accordi per la transizione politica dell'Iraq.

Saluta l'impegno del Governo *ad interim* dell'Iraq a lavorare nella direzione di un Iraq federale, democratico, pluralista e unificato, nel quale esiste il pieno rispetto dei diritti politici e umani.

Sottolinea la necessità che tutte le parti in causa rispettino e tutelino il patrimonio archeologico, storico, culturale e religioso dell'Iraq.

Afferma l'importanza dello Stato di diritto, del rispetto dei diritti umani compresi i diritti delle donne, delle libertà fondamentali e della democrazia comprese elezioni libere e imparziali.

Si richiama all'istituzione dell'UNAMI, la Missione ONU di assistenza all'Iraq, del 14 agosto 2003, e afferma che le Nazioni Unite debbano svolgere un ruolo guida nell'assistenza del popolo e del Governo iracheni nella formazione delle istituzioni per un Governo rappresentativo.

Riconosce che il sostegno internazionale al ripristino della stabilità e della sicurezza è essenziale per il benessere della popolazione dell'Iraq e per permettere a tutte le parti in causa di svolgere il loro lavoro nell'interesse della popolazione dell'Iraq, e accetta di buon grado i contributi dei Paesi membri a tal proposito.

Riconosce la richiesta trasmessa, nella lettera del 5 giugno 2004, dal Primo Ministro del Governo *ad interim* dell'Iraq al Presidente del Consiglio di Sicurezza, allegata a questa Risoluzione, che sia mantenuta la presenza della Forza multinazionale.

Riconosce anche l'importanza dell'accordo espresso dal Governo sovrano dell'Iraq circa la presenza della Forza multinazionale e uno stretto coordinamento tra la Forza multinazionale e quel Governo.

Saluta la disponibilità della Forza multinazionale a proseguire gli sforzi per contribuire al mantenimento della sicurezza e della stabilità in Iraq a sostegno della transizione politica in vista soprattutto delle prossime elezioni, e a fornire condizioni di sicurezza alla presenza ONU in Iraq, secondo quanto descritto nella lettera del 5 giugno 2004 del Segretario di Stato americano al Presidente del Consiglio di Sicurezza allegata a questa Risoluzione.

Rileva l'impegno di tutte le Forze, che promuovono il mantenimento della sicurezza e della stabilità in Iraq, ad agire in conformità con la legge internazionale, compresi gli obblighi previsti dalla legge umanitaria internazionale, e a cooperare con le organizzazioni internazionali del caso.

Afferma l'importanza dell'assistenza internazionale nella ricostruzione e nello sviluppo dell'economia dell'Iraq.

Riconosce i benefici derivati all'Iraq dalle esenzioni e dai privilegi di cui godono le entrate petrolifere irachene e il Fondo di sviluppo per l'Iraq, e rileva l'importanza che continue erogazioni siano garantite a questo fondo da parte del Governo *ad interim* dell'Iraq e di quelli che gli succederanno alla dissoluzione dell'Autorità provvisoria della coalizione.

Stabilisce che la situazione in Iraq continua a costituire una minaccia per la pace e la sicurezza a livello internazionale.

Ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite il Consiglio di Sicurezza dichiara che:

1. Appoggia la formazione di un Governo sovrano *ad interim* in Iraq, così come presentato il 1° giugno 2004, che entro il 30 giugno 2004 assumerà la piena responsabilità e l'autorità di governare l'Iraq astenendosi nel contempo dall'intraprendere azioni che influiscano sul destino dell'Iraq al di là della fase limitata dell'*interim* finché un Governo transitorio dell'Iraq non assuma l'incarico come previsto nel paragrafo che segue.

2. Saluta il fatto che, sempre entro il 30 giugno 2004, finirà l'occupazione e l'Autorità provvisoria della coalizione cesserà di esistere, e che l'Iraq riaffermerà la propria completa sovranità.

3. Ribadisce il diritto del popolo iracheno a determinare liberamente il proprio futuro politico e a esercitare piena autorità e controllo sulle proprie risorse economiche e naturali.

#### *La transizione*

4. Appoggia la tabella di marcia proposta per la transizione politica dell'Iraq verso un Governo democratico, di cui fanno parte:

a) formazione del Governo sovrano *ad interim* dell'Iraq, che assumerà responsabilità e autorità di Governo entro il 30 giugno 2004;

b) convocazione di una Conferenza nazionale, che rifletta la diversità della società irachena;

c) convocazione, se possibile entro il 31 dicembre 2004, e in ogni caso non oltre il 31 gennaio 2005, di elezioni democratiche dirette per un'Assemblea nazionale transitoria che avrà, fra le altre cose, la responsabilità di formare un Governo transitorio dell'Iraq e di redigere una Costituzione permanente, che porti a un Governo costituzionalmente eletto entro il 31 dicembre 2005.

5. Invita il Governo dell'Iraq a considerare in che modo la convocazione di un incontro internazionale potrebbe sostenere il processo di cui sopra, e rileva che accoglierebbe di buon grado un incontro del genere a sostegno della transizione politica dell'Iraq e della ripresa irachena, a beneficio del popolo iracheno e nell'interesse della stabilità nella regione.

6. Chiama tutti gli iracheni ad applicare in pace e pienamente questi accordi e tutti gli Stati e le organizzazioni ad appoggiare la realizzazione degli accordi.

### *La missione*

7. Decide che nel mettere in atto, se le circostanze lo permettono, il loro mandato per assistere il popolo e il Governo iracheno, il Rappresentante speciale del Segretario Generale (attualmente Lakhdar Brahimi) e la Missione ONU di assistenza in Iraq (UNAMI), come richiesto dal Governo dell'Iraq:

a) giocheranno un ruolo fondamentale nel preparare una Conferenza internazionale, nel mese di luglio 2004, che selezionerà i membri di un Consiglio consultivo; consiglieranno e appoggeranno il Governo *ad interim* dell'Iraq, la Commissione elettorale indipendente dell'Iraq e l'Assemblea nazionale di transizione sul processo che porterà alle elezioni libere; promuoveranno il dialogo e la costruzione del consenso sulla stesura di una bozza di Costituzione nazionale del popolo iracheno;

b) e, inoltre, consiglieranno il Governo iracheno sullo svi-

luppo di efficaci servizi civili e sociali; contribuiranno al coordinamento e al compimento della ricostruzione, dello sviluppo e dell'assistenza umanitaria; promuoveranno la protezione dei diritti umani, la riconciliazione nazionale, e una riforma legale e giudiziaria per rafforzare il ruolo della legge in Iraq; consiglieranno e assisteranno il Governo nella prima pianificazione per la realizzazione di un censimento.

8. Saluta gli sforzi del Governo *ad interim* iracheno per sviluppare una Forza di sicurezza in Iraq, incluse le Forze armate irachene, che opereranno sotto l'autorità del Governo *ad interim* dell'Iraq e dei suoi successori.

9. Rileva che la presenza della Forza multinazionale in Iraq è una richiesta dell'entrante Governo *ad interim* dell'Iraq e ribadisce quindi l'autorizzazione alla Forza multinazionale sotto Comando unificato stabilita ai sensi della Risoluzione 1511 (2003), che è in rapporto con le lettere allegate a questa Risoluzione.

10. Stabilisce che la Forza multinazionale avrà l'autorità di prendere tutte le misure necessarie per contribuire al mantenimento della sicurezza e della stabilità in Iraq conformemente alle lettere allegate a questa Risoluzione in cui viene espressa, fra l'altro, la richiesta irachena che continui la presenza della Forza multinazionale e ne vengono esposti i compiti, compresi la prevenzione e la dissuasione dal terrorismo in modo che, fra l'altro, le Nazioni Unite possano svolgere il loro ruolo di assistenza al popolo iracheno come da paragrafo 7 sopra citato e il popolo iracheno possa attuare liberamente e senza intimidazione la tabella di marcia e il programma del processo politico e trarre beneficio dalla ricostruzione e dalle attività di ripristino.

### *La sicurezza*

11. Accoglie con favore, a questo riguardo, le lettere allegate a questa Risoluzione che affermano, *inter alia*, che esistono degli accordi per stabilire una cooperazione per la sicurezza tra la Forza multinazionale e il Governo sovrano dell'Iraq e per assicurare il coordinamento tra i due, e nota, sempre a questo proposito, che le Forze di sicurezza irachene fanno capo ai Mi-



nisteri iracheni di competenza, che il Governo dell'Iraq ha l'autorità di destinare le Forze di sicurezza irachene alla Forza multinazionale per l'impegno in operazioni con essa e che le strutture di sicurezza descritte nelle lettere serviranno, da un lato, come base affinché la Forza multinazionale e il Governo iracheno trovino un accordo su tutta la gamma delle questioni fondamentali strategiche e di sicurezza, inclusa la strategia sulle operazioni offensive sensibili, e garantiranno, dall'altro, una piena *partnership* fra le Forze irachene e la Forza multinazionale attraverso stretta coordinazione e consultazione.

12. Decide, inoltre, che il mandato della Forza multinazionale sarà rivisto su richiesta del Governo dell'Iraq, o a 12 mesi dalla data della Risoluzione, e che questo mandato scadrà al momento del completamento del processo politico descritto nel paragrafo 4 sopra citato, e dichiara che questo mandato sarà revocato anche prima se richiesto dal Governo dell'Iraq.

13. Nota l'intenzione, specificata nella lettera allegata del Segretario di Stato degli Stati Uniti, di creare un'unità distinta, sotto il Comando unificato della Forza multinazionale, con la missione di provvedere alla sicurezza della presenza delle Nazioni Unite in Iraq. Riconosce, altresì, che la realizzazione delle misure per provvedere alla sicurezza del personale del sistema delle Nazioni Unite al lavoro in Iraq esigerà risorse significative, e richiede agli Stati membri ed alle organizzazioni pertinenti di provvedere tali risorse, inclusi i contributi a tale entità.

14. Riconosce che la Forza multinazionale aiuterà anche nella ricostruzione delle capacità delle Forze di sicurezza irachene e delle istituzioni attraverso un programma di reclutamento, addestramento, equipaggiamento, controllo e monitoraggio.

15. Richiede agli Stati membri e alle organizzazioni regionali e internazionali di contribuire all'assistenza della Forza multinazionale, comprese le Forze militari, come stabilito in accordo con il Governo dell'Iraq, per andare incontro ai bisogni della popolazione irachena di sicurezza e di stabilità, di assistenza umanitaria e di assistenza per la ricostruzione, e per appoggiare gli sforzi dell'UNAMI, la Missione ONU di assistenza all'Iraq.

16. Sottolinea l'importanza di sviluppare un Corpo di polizia efficiente, di rafforzare le frontiere e creare un Servizio di protezione delle strutture, sotto il controllo del Ministero degli Interni, per il mantenimento dell'ordine, della legge e della sicurezza inclusa la lotta al terrorismo.

17. Condanna tutti gli atti di terrorismo in Iraq, riafferma gli obblighi degli Stati membri contenuti nella Risoluzione 1371, 1267, 1333, 1390, 1455 e 1526 e altri rilevanti obblighi internazionali riguardo alle attività dei terroristi in Iraq e fuori o contro i suoi cittadini, e reitera il suo appello a tutti gli Stati membri a impedire il transito di terroristi da e per l'Iraq, di armi per i terroristi, e di finanziamenti che possano aiutare i terroristi, e sottolinea l'importanza di rafforzare la cooperazione tra i Paesi della regione, particolarmente i vicini dell'Iraq.

18. Riconosce che il Governo *ad interim* dell'Iraq assumerà un ruolo primario nel coordinare l'assistenza internazionale.

19. Accoglie gli sforzi dei Paesi membri e delle organizzazioni internazionali a fornire, secondo le richieste del Governo *ad interim* dell'Iraq, anche tramite l'invio di esperti, assistenza tecnica mentre l'Iraq sta ricostruendo la sua capacità amministrativa.

### *La ricostruzione*

20. Reitera la sua richiesta agli Stati membri, alle istituzioni finanziarie e alle altre organizzazioni di moltiplicare gli sforzi per aiutare il popolo dell'Iraq nella ricostruzione e nello sviluppo dell'economia, anche fornendo esperti internazionali e le risorse necessarie attraverso un programma coordinato di assistenza dei donatori.

21. Decide che la proibizione in relazione alla vendita o alla fornitura di armi all'Iraq e di materiale correlato, decisa in una Risoluzione precedente, non si applicherà alla richiesta di armi e di materiale correlato proveniente dal Governo iracheno o dalla Forza multinazionale per servire agli scopi di questa Risoluzione; sottolinea l'importanza per tutti gli Stati di attenersi strettamente a tali scopi, e nota l'importanza dei vicini dell'Iraq

a questo riguardo; e si appella al Governo dell'Iraq e alla Forza multinazionale perché assicurino la corretta applicazione delle procedure.

22. Nota che nulla nel precedente paragrafo inficia le proibizioni e le obbligazioni degli Stati in relazione a quanto specificato nei paragrafi 8 e 12 della Risoluzione 687 del 3 aprile 1991 o le attività descritte nel paragrafo 3f della Risoluzione 707 del 15 agosto 1991, e riafferma la sua intenzione di rivedere i mandati della Commissione ONU di ispezione, verifica e monitoraggio e dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica.

23. Chiama tutti gli Stati membri e le organizzazioni internazionali a rispondere alle richieste irachene per aiutarli a integrare dei veterani iracheni e i membri della milizia precedente nella società irachena.

24. Nota che, con la dissoluzione dell'Autorità provvisoria della coalizione, le disponibilità del Fondo per lo sviluppo dell'Iraq saranno erogate esclusivamente per disposizione del Governo dell'Iraq e decide che il Fondo per lo sviluppo dell'Iraq sarà utilizzato in maniera equa e trasparente e attraverso il bilancio iracheno, anche per soddisfare i principali obblighi nei riguardi del Fondo; che gli accordi sul deposito dei ricavi dalla vendita di petrolio all'estero, dai prodotti petroliferi e dal gas naturale, stabiliti nel paragrafo 20 della Risoluzione 1483, (2003) continueranno a essere in vigore; che il Consiglio internazionale di monitoraggio sul Fondo (IAMB) continuerà le sue attività di controllo del Fondo per lo sviluppo e includerà un esperto qualificato designato dal Governo dell'Iraq come membro aggiuntivo con diritto di voto; e che accordi appropriati saranno raggiunti per la continuazione del deposito dei ricavi previsti nel paragrafo 21 della Risoluzione 1483 (2003).

25. Decide, inoltre, che le norme del paragrafo precedente per il deposito dei ricavi nel Fondo per lo sviluppo dell'Iraq e per il ruolo del Consiglio internazionale di monitoraggio sul Fondo (IAMB) saranno riviste su richiesta del Governo di transizione iracheno o a dodici mesi dalla data di questa Risoluzione, e comunque scadranno alla fine del processo politico di cui si parla nel paragrafo 4 sopra citato.

### *Il petrolio*

26. Decide che, con la dissoluzione dell'Autorità provvisoria della coalizione, il Governo *ad interim* dell'Iraq e i suoi successori assumeranno diritti, responsabilità e obblighi relativi al programma *Oil for Food* che erano stati trasferiti all'Autorità, incluse tutte le responsabilità operative per il programma e tutti gli obblighi di cui l'Autorità si era fatta carico connessi a tali responsabilità, e la responsabilità di assicurare la certificazione indipendente e autenticata che le merci sono state consegnate; e inoltre decide che, dopo un periodo di transizione di 120 giorni a partire dalla data di approvazione di questa Risoluzione, il Governo *ad interim* dell'Iraq e i suoi successori si assumeranno la responsabilità di certificare la consegna delle merci secondo i contratti stipulati e che tale certificazione costituirà l'autenticazione indipendente richiesta per l'erogazione dei fondi associati a tali contratti.

27. Inoltre, decide che norme contenute nel paragrafo 22 della Risoluzione 1483 (2003) continueranno a essere in vigore, eccetto il fatto che i privilegi e le immunità previste in quel paragrafo non si applicheranno in nessun giudizio finale che scaturisse da un obbligo contrattuale stipulato in Iraq dopo il 30 giugno 2004.

### *Il debito*

28. Saluta l'impegno di molti creditori, inclusi quelli del *Paris Club*, a individuare i modi per ridurre sostanzialmente il debito dell'Iraq; chiama gli Stati membri, come anche le organizzazioni internazionali e regionali, ad appoggiare gli sforzi di ricostruzione dell'Iraq; sollecita le istituzioni finanziarie internazionali e i donatori bilaterali a prendere immediati provvedimenti per fornire la piena gamma dei loro prodotti e altre forme di assistenza finanziaria all'Iraq; riconosce che il Governo *ad interim* dell'Iraq avrà l'autorità di concludere e applicare tali accordi e altri che potranno essere necessari a questo scopo, e chiede a creditori, istituzioni e donatori di lavorare come prio-

rità su queste questioni con il Governo *ad interim* dell'Iraq e i suoi successori.

29. Richiama gli obblighi degli Stati membri a congelare e trasferire alcuni fondi, proprietà e risorse economiche al Fondo per lo sviluppo dell'Iraq in accordo con i paragrafi 19 e 23 della Risoluzione 1483 (2003) e con la Risoluzione 1518 (2003) del 24 novembre 2003.

30. Chiede al Segretario Generale dell'ONU di fare un rapporto, entro tre mesi dalla data di approvazione di questa Risoluzione, sulle operazioni della Missione UNAMI in Iraq, e in seguito, con cadenza trimestrale, sui progressi in direzione delle elezioni nazionali e del compimento di tutte le responsabilità dell'UNAMI.

31. Richiede che gli Stati Uniti, per conto della Forza multinazionale, presentino una relazione al Consiglio di Sicurezza, entro tre mesi dalla data di approvazione di questa Risoluzione, in seguito su base trimestrale, sugli sforzi e sui progressi di questa Forza.

32. Decide di occuparsi attivamente della questione.

# L'AFGHANISTAN

## E LA DICHIARAZIONE DI BERLINO

Noi, partecipanti alla Conferenza sull'Afghanistan di Berlino 2004,

impegnati nella prospettiva di un Afghanistan sicuro, stabile, libero, prospero e democratico, come stabilito nella Costituzione afghana e riaffermato nel discorso tenuto in occasione di questa Conferenza dal suo Presidente Hamid Karzai, in cui è stato dato l'annuncio di tenere elezioni presidenziali e parlamentari dirette nel settembre del 2004;

notando con soddisfazione i sostanziali progressi raggiunti sotto la spinta dell'Accordo di Bonn del dicembre 2001 nel favorire la pace, la stabilità, l'unità nazionale, la democratizzazione e lo sviluppo economico in Afghanistan, culminato nell'adozione di una nuova Costituzione afghana nel gennaio 2004, che getta le fondamenta per la creazione di un Governo e di un Parlamento eletti dal popolo, e di un Organo giudiziario indipendente, che garantisca i diritti costituzionali di tutti i cittadini, uomini e donne, e aderisca al principio dei diritti umani e all'adozione di un'economia di mercato autosufficiente;

accogliendo favorevolmente i successi del processo di costruzione da parte di Stato e istituzioni, in particolare l'effettuazione di due *Loya Jirga* che hanno determinato l'elezione di un Presidente e l'adozione di una Costituzione; i progressi nel-

*Questa è la Dichiarazione approvata dai partecipanti alla Conferenza sull'Afghanistan, tenutasi a Berlino il 31 marzo e il 1° aprile 2004. La Conferenza precedente ha avuto luogo a Bonn il 5 dicembre 2001. Cfr. L'Accordo di Bonn per l'Afghanistan e le Nazioni Unite, "Affari Esteri", n.133, gennaio 2002.*

la creazione e nel rafforzamento delle istituzioni nazionali di sicurezza; l'adozione di una legislazione chiave, la riattivazione di una Banca centrale e il lancio di una nuova moneta; l'adozione di un quadro di sviluppo (*National Development Framework*) e di un bilancio nazionale; nonché l'istituzione di Commissioni sui diritti umani, elezioni, riforma giudiziaria e amministrativa;

notando con soddisfazione i progressi ottenuti dal popolo afghano e dalla comunità internazionale nella lotta contro ciò che resta del terrorismo internazionale e la fermezza comune nello sconfiggere i terroristi, che minano la sicurezza e gli sforzi per la ricostruzione in Afghanistan;

accogliendo favorevolmente i contributi e l'impegno solenne, dichiarati da varie nazioni alla Conferenza di Tokio del gennaio 2002, rispetto alla ricostruzione del Paese e ai programmi di riforma, che finora hanno contribuito ad evitare una crisi umanitaria e a reintegrare oltre tre milioni tra rifugiati e profughi interni, nonché a porre le fondamenta per uno sviluppo economico e una crescita futura;

determinati a portare a termine il processo di Bonn con la creazione di condizioni grazie alle quali il popolo afghano potrà determinare liberamente il proprio futuro politico, istituendo un Governo pienamente rappresentativo attraverso elezioni libere e leali in un contesto sicuro e pacifico;

determinati a continuare, nello spirito dell'Accordo di Bonn, come obiettivo comune del popolo afghano e della comunità internazionale, i compiti assegnati per la ricostruzione e la riforma delle strutture politiche, sociali ed economiche dell'Afghanistan, con lo scopo di creare una pace, una stabilità e uno sviluppo economico duraturi, e con lo scopo di offrire a tutti gli afghani, in maniera equa, prospettive tangibili di un futuro migliore.

Concordiamo nell'affermare che,

mentre la responsabilità di garantire la sicurezza e di assicurare l'ordine e la disciplina in tutto il Paese deve essere assunta dagli stessi afgiani, l'impegno della Forza internazionale di assistenza e sicurezza (ISAF, *International Security Assistance Force*), incaricata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, e ora sotto il comando della NATO e dell'Operazione *Enduring Freedom* (OEF), su richiesta e accoglimento del Governo afgiano, proseguirà finché le nuove Forze armate e di sicurezza afgiane saranno sufficientemente organizzate e operative;

la comunità internazionale è determinata a sostenere ulteriormente la stabilizzazione della sicurezza in tutto il Paese, in particolare con lo spiegamento delle Squadre di ricostruzione provinciali (PRT, *Provincial Reconstruction Teams*), che contribuiscono anche agli sforzi per la ricostruzione e lo sviluppo;

è necessario realizzare in maniera decisa la prima fase del programma di disarmo, smobilitazione e reintegro, che dovrà essere portato a termine entro la fine di giugno 2004, come deciso dal Presidente afgiano, intensificando, di conseguenza, il programma prima delle elezioni del 2004 e proseguendo nella formazione dell'Esercito nazionale afgiano e della Polizia nazionale;

saranno necessari ulteriori sforzi per la completa istituzione dello Stato di diritto e di un sistema giudiziario funzionante, così come affermato dalla Costituzione;

la coltivazione dei papaveri da oppio e la produzione e il traffico di droga pongono una seria minaccia allo Stato di diritto e allo sviluppo in Afghanistan, così come alla sicurezza internazionale, e che, per questo, sia il Paese, sia la comunità internazionale dovranno impegnarsi su tutti i fronti, incluso quello delle alternative di sviluppo economico, al fine di ridurre ed, infine, eliminare questa minaccia;



il programma di investimento presentato nel Rapporto *Securing Afghanistan's Future* (Assicurare il futuro dell'Afghanistan) evidenzia la necessità di sostanziali ulteriori forme di assistenza per soddisfare le esigenze di ricostruzione del Paese sul lungo termine, e che la realizzazione di tale programma dipende sia dall'impegno continuo di donatori, sia dalla capacità del Governo afgano di raggiungere gli obiettivi ambiziosi che si è preposti;

una migliore capacità di fare previsioni rende auspicabile un'assistenza, se possibile, estesa a più anni e con una percentuale sempre maggiore di questa assistenza che passi attraverso il canale del Bilancio afgano sotto forma di sostegno diretto al Bilancio o sotto forma di contributi al Fondo fiduciario per la ricostruzione in Afghanistan (ARTF, *Afghanistan Reconstruction Trust Fund*) e al Fondo fiduciario per l'ordine e la disciplina (LOTFA, *Law and Order Trust Fund*); e che è auspicabile che il Governo afgano continui a perseguire ogni sforzo per potenziare la mobilitazione del profitto interno;

nel sottoscrivere con fermezza il Piano di lavoro avanzato dal Governo afgano, allegato a questo documento, si sottolinea l'importanza delle fasi della riforma e delle operazioni messe qui in evidenza e si ribadisce la determinazione dell'Afghanistan a perseguire questa agenda;

l'assistenza della comunità internazionale verso l'Afghanistan dovrà puntare, in particolar modo, sul sostegno alla realizzazione di questo piano di lavoro;

tutti gli sforzi per la costruzione di un nuovo Paese devono riflettere anche le aspirazioni della società civile, che sta mettendo radici in Afghanistan e promuovere la partecipazione delle donne in conformità con i loro diritti stabiliti dalla Costituzione.

Accogliamo favorevolmente

gli impegni su più anni presi alla Conferenza per la ricostruzione e lo sviluppo dell'Afghanistan, ammontanti, da un punto di vista strettamente economico, a 8,2 miliardi di dollari per gli anni finanziari 1383 - 1385 (marzo 2004 - marzo 2007), che prevedono anche uno stanziamento di 4,4 miliardi di dollari per il 1383 (marzo 2004 - marzo 2005);

l'impegno della NATO ad espandere la missione dell'ISAF, istituendo cinque squadre aggiuntive per la ricostruzione delle Province entro l'Estate 2004 e altre ancora in un secondo momento, nonché la sollecitudine di ISAF e OEF nel contribuire alla garanzia dell'espletamento delle elezioni;

le iniziative ulteriori effettuate dall'Afghanistan e dai Paesi confinanti per favorire la cooperazione regionale sotto gli auspici, in particolare, della Dichiarazione di Kabul sulle relazioni di buon vicinato, a partire dal 22 dicembre 2002; la Dichiarazione sugli anti-narcotici, allegata al presente documento; nonché la prevista Conferenza sulla cooperazione delle Polizie regionali, che si terrà a Doha il 18 e 19 maggio 2004.

Riaffermiamo su questa base che

l'Afghanistan e la comunità internazionale lavoreranno in futuro grazie ad un partenariato di lunga durata, che consentirà al Paese di portare a termine il processo di transizione iniziato con l'Accordo di Bonn; di assecondare la volontà del suo popolo; di ricostruire l'Afghanistan; di creare una nazione sicura, pacifica e stabile completamente ristabilita nel posto che le spetta all'interno della comunità internazionale dei Paesi liberi.

# L'UNIONE EUROPEA E LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA

## *Le capacità operative*

Le capacità operative costituiscono un punto fondamentale del nostro compito, insieme con la volontà politica. C'è l'esigenza assoluta di realizzare il nostro lavoro e assegnare tutte le capacità operative per le quali ci siamo impegnati insieme.

Stiamo portando a termine la *Roadmap* e il relativo diagramma di miglioramento di queste capacità, che dovrebbe illustrare una situazione precisa del processo. Si nota già, sebbene il processo non sia ancora giunto a conclusione, che sono necessari ulteriori sforzi per focalizzare le attività dei Gruppi di progetto sull'assegnazione delle reali capacità.

L'obiettivo è quello di realizzare i propositi espressi nell'*Helsinki Headline Goal* e guardare oltre, con una prospettiva al 2010 prossimo venturo.

Un nuovo importantissimo elemento dell'*Headline Goal* del 2010 è quello dello sviluppo delle capacità dell'Unione Europea, contemporaneamente alla definizione del livello di ambizione con un orizzonte a lungo termine.

Questo obiettivo tradurrà la strategia della sicurezza europea in obiettivi militari concreti, che si concentreranno sull'interoperabilità, ma anche sulla possibilità di spiegamento e sostegno delle Forze tramite un approccio qualitativo. L'Unione

*Questa è la sintesi delle osservazioni di Javier Solana, Alto Rappresentante dell'Unione Europea per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, in occasione della Riunione informale dei Ministri della Difesa, tenutasi a Bruxelles il 5 e 6 aprile 2004. Nei volumi di "Affari Esteri" degli scorsi sei anni sono pubblicati i principali documenti relativi alla politica estera e di difesa europea.*

Europea deve reagire alla crisi in una maniera pienamente coerente, al fine di affermare il ruolo che desidera rivestire nel mondo. Con questo mi riferisco ai nostri strumenti militari, ma anche alla interrelazione civile-militare, tra cui rischiose operazioni di protezione civile. Sarà, quindi, determinante, sebbene ad un livello diverso, sviluppare l'interoperabilità con le Nazioni Unite e la NATO.

Il nuovo *Headline Goal* riguarda la metodologia, ma anche obiettivi e pietre miliari concreti, come ad esempio lo sviluppo completo, entro il 2007, di Gruppi da battaglia e la creazione dell'*Agenzia della Difesa*. Altri elementi chiave riguardano la mobilità strategica e le comunicazioni. Un orizzonte centrato sul 2010 consentirà agli Stati membri e all'Unione Europea di dotarsi della scala temporale necessaria per adottare un approccio più dinamico e adattare i piani di conseguenza.

Il lavoro fin qui svolto mostra un alto grado di apprezzamento per gli elementi chiave e per la struttura del Documento di segreteria o *Secretariat paper*. Occorre non lasciarsi sfuggire l'occasione. Dobbiamo portare a termine il tutto prima del Consiglio Affari generali e del Consiglio Relazioni esterne del maggio 2004, che segneranno la fine del mandato presidenziale.

### *La Forza di reazione rapida*

I lavori sulle capacità di reazione rapida devono costituire una priorità per l'Unione Europea. Abbiamo bisogno di Forze schierabili e utilizzabili in maniera rapida e in grado di adattarsi alle circostanze particolari di ogni intervento. Queste Forze devono essere in grado di condurre l'insieme delle missioni previste dall'Unione Europea, compresi gli scontri ad alta intensità.

Il rapporto, che propongo alla vostra attenzione, comprende quattro parti.

– La prima parte tratta dello sviluppo delle capacità di reazione rapida, in particolare attraverso il concetto di Gruppo da battaglia. Inoltre, fissa determinati obiettivi per l'organizza-

zione di questi Gruppi. È evidente che la capacità di reazione rapida non si limita a questi Gruppi da battaglia, ma mi sembra pertinente lavorare principalmente su questo concetto nella misura in cui risponde chiaramente alle nostre esigenze e per il quale si profila un grande consenso a suo sostegno.

– La seconda parte tratta del processo decisionale e della pianificazione. Il ritmo della decisione e della pianificazione deve essere omogeneo a quello dello spiegamento delle truppe. Non può esistere Reazione rapida senza pianificazione e decisione rapide.

– La terza parte tratta delle relazioni con l'ONU. È un elemento fondamentale. Le Nazioni Unite attribuiscono molta importanza allo sviluppo di una cooperazione concreta con l'Unione Europea in questo campo. Occorre poter sostenere le Nazioni Unite, precisando in maniera decisa ciò che possiamo fare. Dobbiamo tradurre in azioni il nostro impegno a sostenere le Nazioni Unite. L'operazione *Artémis* ha permesso di mostrare all'ONU che le capacità europee in materia di difesa potevano esserle messe a disposizione. Occorre proseguire in questa direzione.

– La quarta parte è dedicata alla cooperazione con la NATO. Il principio fondamentale deve essere quello del rafforzamento reciproco. Le Forze di Reazione rapida sviluppate dagli Stati membri devono poter essere messe a disposizione sia dell'una, sia dell'altra organizzazione, altrimenti non esisterà alcun rafforzamento reciproco, ma una competizione costosa e inutile.

Vorrei ritornare su qualche punto. Lo sviluppo delle capacità di Reazione rapida è, beninteso, un elemento molto importante di questo processo. Più aumenteremo queste capacità, meglio sarà per l'Unione Europea, ma anche per la NATO.

Non posso far altro che incoraggiare gli Stati membri a fare uno sforzo sotto questo punto di vista. Allo stato attuale delle cose, come ha dimostrato l'operazione *Artémis*, disponiamo già di capacità di Reazione rapida che corrispondono ai parametri del progetto dei Gruppi da battaglia.

Occorre, adesso, proseguire su questo fronte, cercando di

mettere a punto questi Gruppi. Gli obiettivi proposti nel mio rapporto sono ambiziosi, ma possono essere raggiunti. La condizione principale del loro successo risiede nel vostro sostegno e nel vostro impegno.

Al di là delle capacità militari, occorre anche riflettere sulla maniera in cui possiamo condurre rapidamente ed efficacemente il processo decisionale e di pianificazione. La Reazione rapida sarà possibile soltanto in caso di pianificazione e di decisioni rapide. Essere in grado di schierare rapidamente delle Forze non ha alcun senso, se poi occorrono diverse settimane per prendere la decisione di farlo. In questo caso sarà utile usare ancora l'esempio di *Artémis*. L'operazione è stata lanciata meno di dieci giorni dopo la decisione del Consiglio di prendere in considerazione un'operazione dell'Unione Europea.

Il nostro obiettivo devono essere questi tempi di reazione ridotti.

*L'Agenzia per lo sviluppo, la ricerca, l'acquisizione e gli armamenti delle capacità di difesa*

Il Gruppo per la creazione dell'Agenzia ha iniziato a lavorare a metà febbraio 2004. Sono riconoscente agli Stati membri che hanno messo a disposizione gli esperti per portare a termine questo compito. Il Gruppo è composto da dodici elementi, provenienti da buona parte degli Stati membri. Sta svolgendo il suo lavoro in maniera armoniosa e produttiva sotto tutti i punti di vista.

Un buon inizio, quindi. Tuttavia, c'è ancora tanta strada da fare e poco tempo disponibile rispetto alle necessità. I Capi di Stato e di Governo riuniti a Tessalonica hanno affermato la loro volontà per l'inizio del funzionamento dell'Agenzia prima della fine del 2004 e ciò implica una presa di decisione entro giugno 2004.

La spinta a proseguire l'*iter* della ratifica della Costituzione costituisce uno stimolo. Tuttavia, ciò non cambia, naturalmente, la necessità da parte del Consiglio di prendere una deci-

sione nel giugno 2004, di modo che l'Agencia possa entrare in funzione senza attendere la ratifica del nuovo Trattato.

Per questo motivo, quella attuale costituisce un'importante opportunità per valutare attentamente e concedere al Gruppo la vostra guida e il vostro sostegno.

Il successo o l'insuccesso dell'impresa risiede, quindi, nelle vostre mani. Sono convinto che le scadenze previste possano essere rispettate, ma solo se voi, Ministri della Difesa, metterete il vostro peso istituzionale a sostegno del tentativo e insisterete affinché sia esercitato un certo riserbo e prevalga lo spirito del compromesso.

Sul lungo termine, inoltre, l'Agencia potrà avere successo soltanto se disporrà del vostro continuo impegno e sostegno personali, nonché della vostra personale presenza alle riunioni chiave del Comitato direttivo o *Steering Board*.

### *La Bosnia Erzegovina. Possibile spiegamento di Forze militari dell'Unione Europea*

Stiamo facendo progressi nella preparazione della possibile operazione guidata dalla Unione Europea a seguito della SFOR. Inoltre, stiamo continuando il lavoro su tali questioni in stretta coordinazione con la NATO.

Desidero sottolineare una questione fondamentale. Dobbiamo accertarci che, entro la fine del 2004, saremo in grado di individuare i requisiti per una Forza che comincerà le operazioni in Bosnia Erzegovina con, in linea di massima, la stessa configurazione della SFOR, ormai sul piede di partenza.

Ritengo che stiamo efficacemente coinvolgendo le Autorità locali nei nostri sforzi, lavorando a stretto contatto con il neo Ministro della Difesa.

Mi aspetto che, entro la fine di aprile 2004, il Consiglio prenda in esame un Piano generale di operazione. Questo Piano coprirà tutti gli elementi del nostro *coinvolgimento* in Bosnia Erzegovina: inclusi i principali criteri militari, un profilo di come intendiamo strutturare l'elemento di Polizia esecutiva e di

come utilizzare le nostre capacità nell'assistere il Paese nella lotta contro il crimine organizzato.

Continueremo a lavorare in stretta coordinazione con la NATO, affinché la parte militare del nostro Piano generale sia coerente ai piani della NATO stessa.

Dopo l'approvazione del Piano generale, proseguiremo con lo sviluppo delle opzioni della strategia militare e di polizia, anteriormente all'incontro di Istanbul del giugno 2004. Ciò significa che, pochi giorni dopo Istanbul, saremo in grado di iniziare il processo di pianificazione operativa.

Un ultimo punto: in Bosnia sarà importante fare chiarezza tra i compiti che spettano all'Unione Europea e quelli che spettano alla NATO. È importante dimostrare l'esistenza di tale chiarezza alle Autorità locali. Questa trasparenza sarà necessaria per consentire alla linea gerarchica di venire incontro alle nostre esigenze. In ultimo luogo l'Unione Europea deve istituire degli accordi per assicurarsi pronto accesso a riserve sufficienti. I recenti avvenimenti in Kosovo ci hanno riportato alla mente l'importanza di questo punto.

### *La Cellula di pianificazione civile e militare*

Nel dicembre 2003, il Consiglio Europeo mi ha chiesto di proporre le misure necessarie per rendere operanti i diversi elementi contenuti nel documento intitolato *European Defence; NATO/EU consultation, planning and operations* (Difesa europea; consultazioni, pianificazioni e operazioni NATO/EU), che è stato allegato alle conclusioni.

Questa richiesta riguarda anche il miglioramento della preparazione delle operazioni dell'Unione Europea, tramite il ricorso alle risorse e alle capacità della NATO, nonché l'istituzione, all'interno dello Stato maggiore dell'Unione Europea (EUMS) di una Cellula con componenti civili e militari.

Il Consiglio Europeo ha indicato che queste misure dovrebbero essere applicate quanto prima nel corso del 2004. Sono lieto di informarvi che credo siano stati fatti progressi considerevoli.



Sono, quindi, fiducioso sul fatto che saremo in grado di avere dei termini di paragone su tre elementi per quanto riguarda la sua adozione entro il Consiglio di maggio 2004:

– la Cellula dell’Unione Europea presso la SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, il Quartier generale delle potenze alleate in Europa);

– gli accordi di relazione della NATO presso lo EUMS;

– la Cellula civile e militare all’interno dello EUMS.

Credo che, prese le decisioni importanti, i relativi accordi saranno rapidamente definiti. La Cellula civile e militare potrebbe, quindi, vedere la luce all’inizio del prossimo semestre.

Per quanto riguarda la Cellula dell’Unione Europea presso lo SHAPE e gli accordi di relazione della NATO presso lo EUMS, ci siamo basati sugli accordi *Concordia*.

Sulla Cellula civile e militare all’interno dello EUMS, i nostri sforzi, rispettando fedelmente l’accordo illustrato nell’Allegato alle Conclusioni del Consiglio Europeo, si sono concentrati nell’adattare i propri termini con i piani, le strutture e le procedure politico-militari dell’Unione Europea.

La nostra preoccupazione prioritaria è stata quella di garantire valore aggiunto e di assicurare che non ci fossero inutili duplicati e spreco di risorse.

# IL CONSIGLIO EUROPEO DI BRUXELLES

1. Il Consiglio Europeo ha tenuto a Bruxelles, il 25 e il 26 marzo 2004, la riunione annuale sulla strategia di Lisbona e sulla situazione economica, sociale e ambientale dell'Unione. Ha, inoltre, ricevuto una relazione della Presidenza sulla Conferenza Intergovernativa, ha adottato una dichiarazione sulla lotta al terrorismo e affrontato una serie di questioni scaturite dagli sviluppi sulla scena internazionale.

2. La riunione è stata preceduta da una relazione del Presidente del Parlamento Europeo, Pat Cox, cui ha fatto seguito uno scambio di vedute sui principali punti all'ordine del giorno.

## La Conferenza Intergovernativa

3. Il Consiglio Europeo si è compiaciuto della relazione della Presidenza sulla Conferenza Intergovernativa e della valutazione delle prospettive di avanzamento.

Ha riaffermato l'impegno a raggiungere un accordo sul Trattato costituzionale quale strumento per consentire all'Unione di rispondere meglio alle richieste dei suoi cittadini e di assumere un ruolo più incisivo nel mondo.

Ha convenuto sull'importanza di mantenere lo slancio impresso dalla Convenzione e dai lavori finora svolti dalla Conferenza Intergovernativa.

*Pubblichiamo, nel testo originale, le principali "Conclusioni della Presidenza" del Consiglio Europeo, tenutosi a Bruxelles il 25 e 26 marzo 2004.*

*Pubblicheremo, nel prossimo volume di Autunno di "Affari Esteri", le Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo, tenutosi a Bruxelles il 17 e 18 giugno 2004, durante il quale è stata approvata la Costituzione Europea.*

4. Sulla base delle raccomandazioni della Presidenza, il Consiglio Europeo ha chiesto alla stessa di proseguire le consultazioni e, non appena lo riterrà opportuno, di provvedere alla ripresa dei negoziati ufficiali in seno alla Conferenza Intergovernativa. Ha stabilito che si debba raggiungere un accordo sul trattato costituzionale non più tardi del Consiglio Europeo di giugno 2004.

## Terrorismo

5. Il Consiglio Europeo esprime il suo cordoglio e si dichiara solidale con le vittime degli attentati terroristici di Madrid, le loro famiglie e il popolo spagnolo. Esso ha adottato la dichiarazione sulla lotta al terrorismo.

*Paragrafi 6–45 omissis*

## Orizzonte 2005

46. Nessuno mette in dubbio che il processo di Lisbona resti valido e rilevante. Il prossimo anno, che segna la metà del decennio, sarà il momento opportuno per un riesame approfondito dei risultati conseguiti. Il Consiglio Europeo rileva che la Commissione intende stabilire una tabella di marcia per rafforzare la strategia di Lisbona e migliorarne l'attuazione.

47. L'esame intermedio dovrebbe vagliare il modo migliore di conseguire gli obiettivi di Lisbona, segnatamente alla luce dell'allargamento. Si dovrebbe tener conto, nel corso della sua preparazione, del prossimo riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione Europea.

L'esame intermedio dovrebbe comprendere una valutazione dei seguenti elementi: i progressi compiuti verso gli obiettivi settoriali convenuti nonché la gamma di indicatori strutturali e indici di riferimento utilizzati per misurare, in termini di livello e dinamismo, le *performance* degli Stati membri; la valutazione delle *performance* europee nel contesto globale; le misure necessarie,

nel nuovo clima economico e geopolitico, per aumentare il livello di crescita e raggiungere l'obiettivo fissato nel marzo 2000; la *governance* e altre misure e strumenti a disposizione sia degli Stati membri sia dell'Unione Europea per raggiungere l'obiettivo di Lisbona, compresi i motori interni ed esterni della crescita, della competitività e dell'occupazione; i meccanismi per comunicare ai consumatori, ai cittadini e ai soggetti principali gli obiettivi della strategia di Lisbona e le migliori prassi degli Stati membri; i modi possibili per migliorare il metodo.

48. Il Consiglio Europeo invita la Commissione a istituire un Gruppo ad alto livello, guidato da Wim Kok, incaricato di effettuare un esame indipendente per contribuire a quest'esercizio.

Tale Gruppo dovrebbe individuare, nella sua relazione, le misure che concorrono a comporre una strategia coerente che consentirà alle nostre economie di raggiungere gli obiettivi e i traguardi di Lisbona. Il gruppo dovrebbe essere composto di un limitato numero di persone altamente qualificate in grado di rispecchiare le opinioni di tutte le parti interessate.

La sua relazione, che sarà resa pubblica, dovrebbe essere presentata alla Commissione entro il 1° novembre 2004. Dopo la presentazione della relazione, la Commissione e gli Stati membri collaboreranno per esaminarne il contenuto e assicurare una preparazione coerente del Consiglio Europeo di Primavera 2005.

## Cipro

49. Il Consiglio Europeo sottolinea che continua a sostenere con forza le iniziative del Segretario Generale dell'ONU Annan, dirette ad aiutare le parti a cogliere quest'opportunità storica di raggiungere una soluzione globale della questione cipriota in coerenza con le pertinenti Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Si compiace della volontà costante della Commissione di offrire assistenza per una soluzione rapida nel quadro dell'*acquis*.

Accoglie parimenti con favore l'offerta della Commissione di

organizzare il 15 aprile 2004 a Bruxelles una Conferenza internazionale ad alto livello per preparare una Conferenza dei donatori.

Resta convinzione del Consiglio Europeo che è possibile raggiungere una soluzione equa, praticabile e funzionale entro il 1° maggio 2004.

Il Consiglio Europeo esorta tutte le parti a mantenere un impegno fermo a favore dell'esito positivo del processo negoziale con la collaborazione dei Governi ellenico e turco.

50. Il Consiglio Europeo conferma nuovamente la sua netta preferenza per l'adesione all'Unione Europea di una Cipro unificata e rammenta la sua disponibilità ad accettare una soluzione, i cui termini siano conformi ai principi sui quali si fonda l'Unione.

## La situazione internazionale

### *Il processo di pace in Medio Oriente*

51. Il Consiglio Europeo ha espresso profonda preoccupazione per la situazione in Medio Oriente e per l'intensificazione del conflitto israelo-palestinese, in particolare in seguito all'esecuzione extragiudiziale del leader di Hamas, lo Sceicco Ahmed Yassin.

Pur avendo ripetutamente condannato le atrocità terroristiche commesse contro israeliani e riconosciuto il diritto di Israele di proteggere i propri cittadini da attacchi terroristici, l'Unione Europea si è costantemente opposta alle esecuzioni extragiudiziali che sono contrarie al diritto internazionale.

L'attuale ciclo di violenze ritorsive ha causato ampie sofferenze e perdite di vite umane, ha infiammato la situazione e sta allontanando sempre più le parti da una soluzione negoziata.

52. Il Consiglio Europeo ha espresso la propria solidarietà a coloro che, da ogni parte, subiscono gli effetti della violenza o le cui vite sono sconvolte dal conflitto. Ha invitato l'Autorità palestinese ad affrontare la questione della sicurezza e a combattere il terrorismo e ha favorevolmente accolto l'annuncio, da parte dell'Autorità palestinese, di piani per migliorare l'effica-

cia delle azioni palestinesi in materia di sicurezza, sottolineando la necessità della loro piena e corretta attuazione.

Ha rilevato, con particolare preoccupazione, la grave situazione umanitaria nei territori palestinesi occupati e ha invitato il Governo israeliano ad adoperarsi per alleviare le sofferenze dei palestinesi, eliminando i divieti di circolazione, invertendo la sua politica di insediamento e smantellamento degli insediamenti costruiti dopo il marzo 2001, nonché rinunciando alla costruzione della cosiddetta barriera di sicurezza in territorio palestinese.

53. Il Consiglio Europeo ha confermato il suo profondo convincimento che la tabella di marcia del Quartetto, approvata dalla Risoluzione 1515 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, resta la base per il raggiungimento di una soluzione pacifica.

Ha esortato le parti ad astenersi da ulteriori inasprimenti e ad intraprendere le azioni necessarie per avviare l'attuazione della tabella di marcia. Il più importante passo per tutte le parti è desistere da ogni ulteriore atto di violenza.

54. Il Consiglio Europeo ha rinnovato l'impegno a favore di un accordo negoziato, che conduca a due Stati vitali, sovrani e indipendenti, Israele e Palestina, in base ai confini del 1967, che vivano uno accanto all'altro in pace e sicurezza, nell'ambito di una pace globale in Medio Oriente, come stabilito nella tabella di marcia elaborata dal Quartetto.

L'Unione Europea non riconoscerà alcuna modifica ai confini anteriori al 1967 che non sia stata concordata dalle parti.

55. Il Consiglio Europeo ha preso atto delle proposte di ritiro di Israele dalla striscia di Gaza. Tale ritiro potrebbe rappresentare un significativo passo verso l'attuazione della tabella di marcia a condizione che, conformemente alle deliberazioni del Consiglio del 23 febbraio 2004:

- si realizzi nel contesto della tabella di marcia;
- costituisca una tappa verso una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati;
- non implichi un trasferimento delle attività di insediamento verso la Cisgiordania;

- si ponga in atto un passaggio di responsabilità, organizzato e negoziato, all’Autorità palestinese;
- Israele favorisca il ripristino e la ricostruzione a Gaza.

56. L’Unione Europea è pronta a sostenere l’Autorità palestinese nelle responsabilità assunte relativamente all’ordine pubblico e, in particolare, per migliorare la capacità della Polizia civile e la capacità in generale in materia di applicazione della legge.

Il Consiglio Europeo ha incaricato il rappresentante speciale dell’Unione Europea, in collegamento con la Commissione, di esaminare le esigenze dell’Autorità palestinese in questo settore e di formulare raccomandazioni a fini di assistenza.

57. Il Consiglio Europeo ha invitato le popolazioni israeliana e palestinese a riunire la volontà politica necessaria per superare l’attuale stallo nel processo di pace. Soltanto attraverso la pace e la riconciliazione gli israeliani e i palestinesi realizzeranno le loro piene potenzialità.

58. Il Consiglio Europeo ribadisce la necessità di affrontare tutte le crisi della regione con un approccio globale, il solo a poter garantire la sicurezza a lungo termine della regione.

A tal fine l’Unione Europea mobilerà tutti gli strumenti di cui dispone e svilupperà le prospettive che ipotizza per la stabilità della regione attraverso il partenariato strategico che sta cercando di istituire con il Mediterraneo e il Medio Oriente.

#### *Il partenariato strategico dell’Unione Europea con il Mediterraneo e il Medio Oriente*

59. Il Consiglio Europeo ha accolto favorevolmente la relazione provvisoria elaborata dalla Presidenza, dal Segretariato del Consiglio e dalla Commissione, intitolata *Partenariato strategico dell’Unione Europea con il Mediterraneo e il Medio Oriente*. Il Consiglio ha sottolineato l’importanza di intense consultazioni con i Paesi interessati ed ha accolto con favore la prossima partecipazione della Presidenza e dell’Alto Rappresentante al Vertice della

Lega Araba, come palese dimostrazione dell'impegno dell'Unione per lo sviluppo di questo partenariato essenziale.

60. Il Consiglio Europeo resta in attesa di ricevere una relazione definitiva in occasione della sua riunione del giugno 2004.

61. Il Consiglio Europeo rammenta la disponibilità dell'Unione Europea a collaborare con gli Stati Uniti ed altri *partner* nella cooperazione con la regione.

### *Iraq*

62. Il Consiglio Europeo ha accolto con favore i recenti sviluppi politici positivi in relazione all'Iraq.

63. In particolare, l'Unione Europea si compiace del consenso raggiunto dalle diverse Parti in Iraq con la firma, l'8 marzo 2004, della nuova Legge amministrativa di transizione ed esprime la speranza che questa promettente evoluzione consenta al processo di transizione di progredire rapidamente.

Il Consiglio Europeo auspica, altresì, che esso conduca alla reintegrazione nella comunità internazionale di un Iraq sovrano, indipendente, democratico e pacifico, di cui sia preservata l'integrità territoriale.

64. L'Unione Europea ha, inoltre, accolto con favore la decisione del Consiglio di Governo iracheno di invitare l'ONU a prestare assistenza nel trasferimento della sovranità alla fine di giugno 2004 e nelle future elezioni nazionali, nonché l'accettazione di tale invito da parte del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan.

In linea con i mandati conferiti dal Consiglio di Sicurezza e con l'impegno dell'ONU di venire in aiuto alla popolazione irachena, il Consiglio Europeo appoggia la decisione dell'ONU di prestare assistenza nella formazione di un Governo iracheno di transizione, al quale la sovranità sarà conferita il 30 giugno 2004, nonché nei preparativi per le elezioni dirette, che dovranno tenersi entro il gennaio 2005. Un ruolo forte delle Nazioni Unite è un elemento essenziale per il successo di questo



processo di transizione e il Consiglio resta in attesa che l'ONU svolga un ruolo determinante e sempre più impegnativo, avallato dal Consiglio di Sicurezza, nelle fasi preliminari della transizione e oltre.

65. L'Unione Europea prende atto che la situazione in Iraq, sotto il profilo della sicurezza, resta un ostacolo sostanziale alla riuscita del processo politico e di ricostruzione. Ribadisce la condanna degli attentati terroristici, causa di tante vittime.

66. Tali attentati, che sempre più spesso hanno come obiettivo la stessa popolazione irachena, sono un tentativo spietato di perturbare il processo di ripristino della sovranità e della stabilità in Iraq. È inquietante, soprattutto, che i recenti attentati siano stati concepiti per fare il maggior numero possibile di vittime tra i civili, anche durante cerimonie religiose, e per favorire la violenza settaria.

È segno evidente che gli autori non tengono in alcun conto la vita e il benessere del popolo iracheno, né l'unità del Paese o l'istituzione della democrazia.

L'Unione Europea esorta tutte le parti in Iraq a fornire tutta l'assistenza possibile, onde evitare che organi internazionali, il cui solo scopo nel Paese è l'assistenza alla popolazione irachena, siano presi a bersaglio.

67. L'Unione Europea è determinata a prestare assistenza al popolo iracheno che entra in una nuova fase storica del Paese. Il Consiglio Europeo rammenta l'invito rivolto all'Alto Rappresentante e alla Commissione, affinché elaborino una strategia a medio termine per le relazioni dell'unione Europea con l'Iraq, corredata di eventuali misure a tal fine.

### *Afghanistan*

68. Il Consiglio Europeo ha accolto con soddisfazione la decisione della Germania di ospitare la Conferenza internazionale sull'Afghanistan a Berlino il 31 marzo e 1° aprile 2004. L'occasione segnerà un altro passo avanti nell'assicurare al popolo

afghano un futuro governato dai principi di libertà, giustizia, rispetto dei diritti dell'uomo e rappresentanza politica equa.

69. Il Consiglio Europeo ha sottolineato l'importanza che annette allo svolgimento di elezioni libere e regolari in Afghanistan nel 2004. Esso ha accolto con favore l'assistenza che l'UNAMA e altri stanno offrendo alle autorità afgane nel preparare le elezioni e l'impegno esplicito dalla NATO, dalla coalizione e dagli Stati membri dell'Unione Europea per aiutare il Governo afghano a garantire le necessarie condizioni di sicurezza per lo svolgimento delle elezioni.

70. Il Consiglio Europeo ha riconfermato l'impegno a lungo termine dell'Unione per lo sviluppo e la ricostruzione dell'Afghanistan e ha espresso compiacimento per i nuovi impegni proposti dagli Stati membri in materia di ricostruzione e sicurezza.

#### *Serbia e Montenegro/Kosovo*

71. L'Alto Rappresentante Solana e il Commissario Patten hanno riferito al Consiglio Europeo in merito alla loro visita nel Kosovo del 24 marzo 2004.

72. Il Consiglio Europeo ha condannato con forza i recenti episodi di violenza a sfondo etnico verificatisi in Kosovo, la perdita di vite umane, i danni ai beni e la distruzione del patrimonio religioso e culturale che è appannaggio comune di tutti i popoli europei. Ha condannato, inoltre, gli attacchi contro le truppe della KFOR e contro i membri del personale dell'UNMIK.

Il Consiglio Europeo esorta tutti i *leader*, soprattutto la dirigenza degli albanesi nel Kosovo, ad assumersi la responsabilità della situazione e ad assicurarsi che né gli atti né le minacce di violenza si ripetano. I responsabili delle violenze devono essere consegnati alla giustizia.

73. Il Consiglio Europeo esorta le istituzioni provvisorie di autogoverno a dar prova del loro impegno a favore di un Kosovo multietnico. Come passo immediato, esse dovrebbero destinare risorse e farsi carico della ricostruzione urgente dei beni

danneggiati, tra cui i luoghi di culto, al fine di un rientro il più possibile rapido degli sfollati interni.

Il Consiglio ha, altresì, sottolineato la necessità che i dirigenti politici del Kosovo collaborino con l'UNMIK e la KFOR per garantire la sicurezza fisica e la protezione piena dei diritti dei membri di tutte le comunità kosovare.

74. Il Consiglio Europeo ha rilevato che i recenti eventi rappresentano un regresso notevole per il Kosovo e mettono a repentaglio i progressi degli ultimi anni. Esso ha ribadito il fermo sostegno dell'Unione Europea al Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU, Holkeri, all'UNMIK e alla KFOR nel loro risoluto impegno a stabilizzare la situazione e ad assicurare l'attuazione della Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza, nonché il sostegno alla linea del rispetto degli *standard* prima dello *status*.

In tale contesto, ha ribadito l'impegno dell'Unione Europea a favore di un futuro stabile per un Kosovo sicuro, democratico, prospero e multi-etnico.

### *Russia*

75. Il Consiglio Europeo si congratula con il Presidente Putin per la sua rielezione e auspica di lavorare con lui alla costruzione di un partenariato strategico tra l'Unione Europea e la Federazione russa basato sul rispetto di valori comuni.

Il Consiglio Europeo ribadisce l'interesse fermo e genuino dell'Unione per una Russia aperta, stabile e democratica. A tale riguardo, esso accoglie favorevolmente l'impegno preso dal Presidente Putin di costruire e rafforzare un sistema pluripartitico, di sviluppare la società civile e di compiere ogni sforzo per garantire la libertà di stampa.

76. L'imminente, storico allagamento dell'Unione Europea ravvicinerà ulteriormente l'Unione e la Russia. L'ulteriore sviluppo dei *quattro spazi* e la cooperazione nel settore della sicurezza, in particolare contrastando le nuove minacce e risolvendo i conflitti regionali nei Paesi che sono nostri comuni vicini, rafforzeranno le relazioni Unione Europea-Russia.

L'Accordo di partenariato e di cooperazione (APC) rimane la pietra angolare di tale relazione. Il Consiglio Europeo si aspetta che esso sia applicabile a tutti gli Stati membri, senza precondizioni né distinzioni, a decorrere dal 1° maggio 2004. L'Unione Europea è disposta a discutere qualsiasi preoccupazione legittima della Russia circa l'impatto dell'allargamento, ma questo dovrà rimanere nettamente distinto dalla proroga dell'APC.

77. Il Consiglio Europeo auspica che il Vertice Unione Europea-Russia del 21 maggio 2004 dia frutti concreti. Esso si rallegra, inoltre, della riunione inaugurale del Consiglio di partenariato permanente, che avrà luogo il 26-27 aprile 2004.

### *Costa d'Avorio*

78. Il Consiglio Europeo esprime profondo rammarico per la recrudescenza di violenza in Costa d'Avorio. Esso fa appello al senso di responsabilità di entrambe le parti ed esorta tutti i leader a riprendere la via del dialogo e della riconciliazione. La piena attuazione degli accordi di Marcoussis è essenziale per ristabilire la pace nel Paese.

## Prospettive finanziarie

79. Il Consiglio Europeo accoglie con favore l'avvio delle discussioni in merito alla comunicazione della Commissione sulle prospettive finanziarie 2007-2013. Invita il Consiglio a proseguire l'esame della comunicazione attualmente svolto dal Coreper ai fini della preparazione di un relazione analitica prima del Consiglio Europeo del giugno 2004.

Il Consiglio Europeo rammenta il calendario previsto nel programma pluriennale, che indica l'obiettivo di raggiungere un accordo politico sulle nuove prospettive finanziarie al Consiglio Europeo del giugno 2005.

# IL RUOLO DELL'EUROPA NEL MONDO

di Emilio Colombo

**M**ai come in questo momento il futuro dell'Europa appare carico di opportunità, di possibilità, di responsabilità, di doveri ed insieme insidiato da organiche debolezze, antiche e nuove.

Chi ha vissuto il processo di integrazione nelle diverse fasi, sa bene come il percorso sia stato particolarmente accidentato e difficile. Lo è tuttora.

Sono state necessarie una straordinaria convinzione, una fede salda ed una capacità di navigazione nel mare dei contrasti politici, degli egoismi, delle sempre riemergenti ambizioni nazionali, così come delle generose aspettative, prima che prendesse forma quella dimensione dell'unità europea, che, oggi, superate le ricorrenti difficoltà, si allarga a venticinque Paesi ed aspira ad acquisire una più alta coscienza del suo ruolo, delle sue responsabilità e delle sue reali possibilità.

L'Europa ha di fronte due sfide, ugualmente difficili e imponenti: la sfida dell'ulteriore integrazione e del consolidamento del processo di unità interna e, contestualmente, la definizione di un ruolo che le consenta di sviluppare nello scenario internazionale un'azione politica efficace. Una politica incisiva, mirata al perseguimento dei due valori primari sui quali la costruzione europea ha fondato sin dalle origini le sue ragioni: il valore della pace e il valore della democrazia.

Per quello che attiene al processo di integrazione, credo sia ormai chiaro che esso va accompagnato con scelte adeguate di tessitura costituzionale fin troppo ritardate ed affidato ad una responsabilità istituzionale, che possa assumere le sue decisioni

*Il Senatore EMILIO COLOMBO è stato Presidente del Consiglio e Ministro degli Affari Esteri.*

con una autorevolezza che derivi da una forte unità politica e da una reale condivisione di obiettivi strategici.

Senza sostanziale unità politica e visione strategica condivisa sarebbe, infatti, sterile il richiamo al costituzionalismo.

Un'Europa capace di assumere il ruolo di potenza civile globale potrà rafforzare un effettivo partenariato con gli Stati Uniti, il rapporto con le nuove potenze emergenti ed affrontare le sfide globali.

Soltanto un'Europa così concepita, anche con responsabilità di politica estera e di sicurezza, potrà correggere le tentazioni dell'unilateralismo americano, nella convinzione che su una sola potenza globale non è possibile fondare un nuovo ordine internazionale.

Ridare spessore a questa idea dell'Europa significa recuperarne, nell'immaginario internazionale, profilo e capacità di seduzione. D'altra parte, proprio Henri Brugmans confessava che "l'Europa non è più sufficientemente utopica per infiammare le immagini, e neppure abbastanza tangibile per convincere gli scettici".

L'avvenire ci dirà cosa pensano di questa Europa i giovani e quanti scettici abbiamo generato con le nostre reticenze.

Quando evochiamo la sfida dell'integrazione, sappiamo bene che essa implica la percezione dolorosa di rotture recentemente esplose nell'Unione e di lacerazioni da colmare. Comporre tali divergenze, combinare virtuosamente le opportunità, rendere compatibili le valenze e le vocazioni, porre in valore le risorse, sono tutti tasselli di un processo di integrazione, che significhi *inclusione* di tutte le realtà in una visione alta ed equilibrata.

D'altra parte, questa concezione ha sempre ispirato il processo di costruzione europea, pur attraverso stagioni difficili e drammatiche, quando la caduta del *muro di Berlino*, l'unificazione tedesca e, contestualmente, l'Atto Unico, conclusero quella fase dibattuta di unificazione, culminata nel mercato e nella moneta unica.

Queste operazioni non sancirono soltanto l'integrazione fra le economie, ma postularono con forza l'idea di un ruolo politi-

co attivo dell'Europa sul piano internazionale di fronte ai mutevoli equilibri del mondo.

Oggi, un ulteriore contributo dell'Europa al nuovo assetto internazionale, alla pace e alla stabilità è rappresentato dall'allargamento a venticinque membri. Ma bisogna essere uniti.

Questa operazione chiede di coniugarsi con una rinnovata capacità decisionale e di iniziativa politica nel contesto internazionale.

Era stato Jean Monnet, rivolgendosi a Giscard d'Estaing, a ricordare che la Francia sarebbe diventata nel tempo troppo piccola per risolvere da sola i suoi problemi. Questa riflessione è estensibile ad ogni Stato. È principio convalidato ricorrentemente dall'esperienza storica, ed oggi ancora più attuale, se si tiene conto di quello che è accaduto nello scenario internazionale, all'indomani dell'11 settembre 2001.

Se si guarda bene, la cultura dell'unilateralismo, che in questo ultimo periodo ha dominato la politica internazionale, soffre del limite proprio dell'autosufficienza.

L'abbiamo visto e lo vediamo, nella vicenda irachena. L'unilateralismo, ed il vettore della *guerra preventiva*, non risolvono certamente i problemi che il terrorismo pone. Anzi rischia di aggravarli.

Ma, oggi, sembrano riapparire intorno a noi in Europa dei fantasmi che credevamo scomparsi. Sembra rinato il legame speciale fra gli Stati Uniti e l'Inghilterra, contro il quale lottammo durante la lunga trattativa per l'ingresso degli inglesi nell'Unione Europea, anche perché fosse più trasparente, e più intenso e diretto, il rapporto Europa-America. Così come sembrano risorgere velleitari e datati protagonismi nazionali nell'ambito della visione comune europea.

Questa premessa è necessaria per rilevare che all'unilateralismo, ispirato dalla lettura degli scenari internazionali che ne fa la cultura neo-conservatrice americana, l'Europa non ha saputo opporre una efficace concezione multilaterale, provvista di effetti almeno pari a quella di cui, purtroppo, dispongono i gesti di forza, spesso devastanti, soprattutto se compiuti nel cuore di grandi tragedie civili ed umane.

La verità è che proprio la divisione fra europei finisce per costituire uno degli *alibi* per pratiche unilaterali.

Ma nessun europeo può gioire di una situazione nella quale il rapporto euro-atlantico, essenziale ieri come oggi al processo di costruzione europea e allo sviluppo di un ordine internazionale pacifico, sia posto in crisi per un concorso di responsabilità, al quale l'Europa non è certamente estranea.

E poiché spesso il processo unitario europeo ha tratto vigore per salti di qualità dal confronto con le emergenze storiche, legate alle esigenze della pace, oggi l'iniziativa europea può ritrovare la sua ragion d'essere ed un richiamo alle sue profonde motivazioni, soltanto con un'iniziativa comune, che si concretizzi nell'assunzione di un comune atteggiamento nell'ONU sulla questione irachena, che abbia come obiettivo, anzitutto, l'inizio di un credibile processo di restituzione della piena sovranità all'Iraq.

Questo processo deve concludere visibilmente, e non soltanto giuridicamente, la fase dell'occupazione e deve dare inizio a quella della ricostruzione economica, civile e politica, nella quale l'ONU non abbia soltanto un ruolo formale e gli Stati Uniti, l'Unione Europea, i Paesi arabi ed altri disponibili, svolgano con la loro presenza un ruolo di pacificazione, di ricomposizione ad unità delle divergenze e delle contrapposizioni, nel rispetto delle diverse identità.

Questo processo, graduale ma risoluto, non deve rendere vano il significato dell'eliminazione di una dittatura sanguinaria e non deve lasciare spazio a manifestazioni di violenza e di offesa della dignità umana, del tutto incompatibili con il ruolo di nazioni democratiche di antica e collaudata tradizione.

In questo quadro l'Europa può contribuire, nell'ambito delle Nazioni Unite, non soltanto alla soluzione della questione irachena, ma anche alla ripresa di un processo di pace sul fronte arabo-israeliano e in tutte le aree di crisi, nelle quali è stato necessario l'intervento di forze multinazionali.

Nel 1980, l'Europa prese una posizione sulla questione arabo-israeliana e con la Dichiarazione di Venezia propose una soluzione negoziale poggiata su due Stati, dando con ciò



impulso ai negoziati di Camp David. Da allora questo processo ha languito, con responsabilità delle parti interessate, ma anche degli Stati Uniti e con responsabilità, carenze ed assenze degli europei.

Quando chiediamo *più Europa*, altro non facciamo che richiamarci al recupero di una sua forte identità, che, tuttavia, sembra in questo momento voler rinunciare al radicamento sui valori cristiani, in nome di un laicismo, che, come diceva Péguy, è la peggiore di tutte le ideologie.

*Più Europa* per corrispondere alla sua antica e immanente ambizione: quella di divenire protagonista di un ampio processo di pacificazione del mondo, di promozione dello sviluppo nelle aree povere del pianeta e di promozione dei valori di civiltà, che non sono trasferibili con gli eserciti, ma con la diffusione di prassi democratiche e della cultura del dialogo, della reciprocità e della accoglienza, da sempre il lievito della nostra esperienza civile.

Emilio Colombo

# LA COSTITUZIONE EUROPEA E LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE

di Lamberto Dini

La Costituzione europea rafforza il rapporto transatlantico perché:

*Rende meglio comprensibile l'integrazione anche negli Stati Uniti.* La Costituzione semplifica la costruzione europea, talvolta opaca e poco comprensibile alla cultura politica occidentale. Proprio la scarsa chiarezza, la lentezza del processo, le sue contraddizioni, hanno reso più volte l'opinione pubblica americana scettica sui tempi e i traguardi che i Paesi partecipi si sono posti sin dai Trattati di Roma.

La Costituzione rende evidente il superamento parziale delle sovranità nazionali e ripropone un cammino che era stato già delle tredici colonie americane, nelle quali la fedeltà ai singoli Stati era all'inizio più forte di quella nei confronti della nuova Federazione. Basta ricordare, ancora nella Guerra civile, la scelta del Generale Lee di privilegiare i suoi obblighi verso lo Stato di provenienza, la Virginia, sino a divenire il Comandante delle truppe della Confederazione.

La Costituzione europea non scioglie certamente tutti gli interrogativi tuttora aperti. In parte rimanda a scelte future. Ma anche la storia americana ci aiuta a capire. In fondo anche nella Costituzione degli Stati Uniti restò agli inizi irrisolto il problema più divisivo, quello della schiavitù.

A differenza degli Stati Uniti, l'Unione ha vissuto nell'ultimo decennio una completa rigenerazione che ha assorbito enormi energie e che può anche aver comportato ritardi di crescita.

*Il Senatore LAMBERTO DINI è Vice Presidente del Senato e membro della Convenzione Europea. È stato Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli Affari Esteri.*

Ha dovuto concentrare le proprie energie su quattro obiettivi strutturali: il mercato unico; la moneta; l'allargamento; la Costituzione.

La Costituzione europea costituisce il primo tentativo di creare, a livello continentale, istituzioni espressione di una sovranità popolare, ad un duplice livello degli Stati e dei popoli. Si pone, pertanto, anch'essa, come già la Costituzione americana, innanzitutto come uno straordinario *experiment* rispetto al mondo contemporaneo. Cerca di realizzare quella concordia tra gli Stati, che ponga fine alle ricorrenti *vane dispute*, che, secondo Goethe, erano prerogative di questa e non dell'altra sponda dell'Atlantico.

Inoltre, la Costituzione codifica su una vasta area del continente principi che sono cari alla tradizione americana, anzi, che grazie agli Stati Uniti, sono diventati parte della cultura europea.

Essa sottolinea con forza il primato di un'economia aperta verso il resto del mondo, che era già tra i quattordici punti di Woodrow Wilson. Promuove una crescita senza inflazione e una finanza virtuosa, che sono anche i principi a partire dai quali, a Bretton Woods, mentre era ancora in corso la Seconda guerra mondiale, si sarebbe dovuto ricostruire un mondo sempre più interdipendente.

La moneta unica impedisce ai Paesi dell'Unione di cavalcare l'onda dei disavanzi pubblici e di dare all'economia un sostegno effimero e distorsivo.

La Costituzione previene ogni tentazione egemonica all'interno del vecchio continente, quella tentazione contro la quale gli Stati Uniti, nel ventesimo secolo, erano dovuti intervenire tre volte, anche se nell'ultima, la *guerra fredda*, lo scontro era accaduto nel silenzio delle armi.

La Costituzione, nella forma provvisoria elaborata dalla Convenzione, costruisce un sistema di *checks and balances* tra istituzioni e Stati nazionali, nonché di questi tra loro: anche questo è un esercizio di *illuminismo politico*, che fu alla base della Costituzione americana alla fine del diciottesimo secolo.

La Costituzione rende possibile l'allargamento territoriale

dell'Unione, verso sud e verso est, come la Costituzione americana aveva offerto una base istituzionale all'espansione degli Stati Uniti verso ovest, con l'acquisizione di sempre nuovi territori, al di là del Mississippi e poi delle Montagne Rocciose.

La Costituzione europea, infine, codifica la doppia sovranità, degli Stati e dei popoli, attraverso il nuovo meccanismo di voto nel Consiglio maggioranza degli Stati e dei popoli, non diversamente dalla rispettiva composizione del Senato e della Camera dei Rappresentanti nella Costituzione americana.

*Rende l'Unione Europea un partner finalmente paritario degli Stati Uniti.* La Costituzione segna il superamento della vecchia dicotomia dell'Unione, da un lato gigante economico, dall'altro nano politico. L'Unione Europea, grazie alle nuove regole, sarà in condizione di agire verso l'esterno con un volto chiaramente riconoscibile, attraverso il conferimento ad essa di una compiuta personalità giuridica.

L'Unione, grazie all'estensione del voto a maggioranza in Consiglio e a una più chiara ripartizione delle competenze rispetto agli Stati, sarà in grado di decidere più rapidamente, anche in materie come la politica commerciale, nelle quali è fondamentale una convergenza tra Europa e Stati Uniti per contribuire a governare insieme l'economia globale.

In politica estera, l'Unione conferisce, poi, rilievo costituzionale a obiettivi, che consentiranno di collaborare ancor meglio con gli Stati Uniti per far fronte alle nuove minacce comuni. Si veda, ad esempio, l'inclusione della lotta al terrorismo tra le condizioni della propria sicurezza, allargando quelli che originariamente erano definiti gli obiettivi di Petersberg (*Petersberg tasks*).

Rende più credibile la difesa europea, spesso accusata, a ragione, dagli Stati Uniti di non disporre degli strumenti necessari a renderla credibile, in termini di ammodernamento delle proprie Forze armate e di adeguata loro dotazione. La nuova Costituzione prevede un'*Agenzia degli armamenti* e la convergenza delle strutture militari verso modelli, che ne favoriscano l'impiego anche in aree lontane.

La Costituzione codifica un concetto molto più ampio (e

coincidente con analoga evoluzione dell'Alleanza Atlantica) del principio della *difesa avanzata*, secondo il quale, appunto, il margine estremo della sicurezza dell'Unione non si colloca più, come nella *guerra fredda*, lungo l'Elba, bensì anche in regioni lontane come l'Afghanistan o l'Iraq.

Gli europei hanno accettato il terrorismo come nuova minaccia, adattato di conseguenza le strutture di comando e condiviso il ruolo globale della NATO. La Costituzione consentirà, ora, un ulteriore aggiornamento del rapporto strategico tra l'Europa e gli Stati Uniti. Un rapporto che si fondava fino a ieri su una reciproca interdipendenza, grazie alla collocazione geografica del vecchio continente (esemplare in tal senso la Germania) e al carattere univoco della minaccia, appunto l'Unione Sovietica.

Nel mondo di oggi la sicurezza necessita di una più accurata gestione politica e di un dialogo costante sulla minaccia e sui mezzi per farvi fronte. In tal senso è fondamentale, per l'avvenire dei rapporti transatlantici, che la NATO torni ad essere il luogo privilegiato per definire una strategia comune.

Occorre, invece, scongiurare la tendenza a fare della NATO una sorta di struttura di riserva, *tool box per coalitions of the willing*, vanificando l'istituzione come luogo di coordinamento a monte di ogni decisione.

Si è visto nel caso dell'Iraq che ogni tentativo di strutturare l'Europa, in termini antagonisti nei confronti degli Stati Uniti, finisce, non per unire, ma per dividere il vecchio continente.

Gli Stati Uniti sarebbero sempre in grado di mobilitare un numero sufficiente di *partner* per creare un antagonismo tra *vecchia e nuova Europa*.

La *NATO Response Force* può pregiudicare, in assenza di complementarità, gli sforzi per la creazione di una *Rapid Reaction Force* europea, poiché le unità assegnate alle due strutture sono praticamente le stesse.

D'altro canto, se la maggior parte dei Paesi dell'Unione non accetterebbe una posizione antagonista verso gli Stati Uniti, le scarse risorse disponibili a loro volta indurrebbero gli europei a coalizzarsi ai fini di un loro uso più efficiente.

È anche pensabile una divisione dei compiti tra l'Europa e

l'Alleanza Atlantica, come sta del resto emergendo nei Balcani e, secondo la quale, gli europei affronterebbero le sfide a ridosso del proprio continente, mentre la NATO potrebbe concentrarsi su quelle più impegnative e a maggiore distanza.

Una simile ripartizione delle responsabilità non significherebbe, comunque, riservare all'Unione Europea compiti di retroguardia, anche perché l'Unione continuerebbe a partecipare all'interno della NATO anche a operazioni globali di elevata intensità. Questo, fra l'altro, consentirebbe di indirizzare meglio le già scarse risorse degli europei.

Ma anche il classico *decision making* della NATO potrebbe essere rivisto rispetto alla tradizione *e pluribus unum*. È visibile un duplice riorientamento della NATO. Da un lato, il raggio d'azione globale; dall'altro, l'uso della forza anche a prescindere dal consenso degli alleati, in alcuni casi per modificare un regime ostile e prevenire una minaccia.

Una simile evoluzione non può che accrescere l'esigenza di un tempestivo coordinamento politico preventivo. Si potrebbe, inoltre, immaginare, nell'ipotesi di uno o più Paesi che dissentano da un'operazione militare, che essi mantengano la propria posizione e rinuncino a partecipare, come è previsto per gli europei dalla loro nuova Costituzione, introducendo, pertanto, nella NATO un elemento di maggiore flessibilità, con l'impegno di tutti, ovviamente, di non porsi contro gli interventi decisi dalla maggioranza. In altri termini, una forma di *coalition of the willing* all'interno della stessa Alleanza.

Nella nuova Costituzione si prevede non soltanto un maggior ruolo dell'Unione Europea in materia di sicurezza e difesa, ma anche la possibilità, per quei Paesi che vogliano approfondire la cooperazione in questo settore e ne abbiano i mezzi, di costituire un'*avanguardia* aperta a successivi ricongiungimenti.

Gli Stati Uniti non debbono temere, come è sembrato nel dibattito degli ultimi mesi, che da ciò possa nascere un polo europeo a loro alternativo. È difficilmente comprensibile che gli Stati Uniti si oppongano a una simile evoluzione, resa necessaria dalla diversità dei Paesi dell'Unione in termini di capacità nel settore della difesa.

*Consente di creare un fondamento più solido per la legittimità dell'uso della forza.* L'Unione Europea, che condivide con gli Stati Uniti valori comuni, ora codificati anche nella Carta dei diritti inserita nella Costituzione, concorrerà meglio, in avvenire, a legittimare l'uso internazionale della forza a opera del suo principale *partner*.

Per gli Stati Uniti è importante sottrarsi alla tentazione di un ricorso alla forza non basato sulle istituzioni e sul loro consenso e sciogliere, invece, pazientemente i conflitti, senza pretendere ogni volta di troncarli con la spada.

Non si può sconfiggere il terrorismo distruggendo i Paesi nei quali esso installa, di volta in volta, le sue basi, poiché esso scivola via dalle rovine per proliferare altrove, rafforzato dall'odio che quelle rovine hanno generato.

Bisogna, soprattutto, riaffermare insieme il primato delle istituzioni rispetto alle coalizioni *ad hoc*, che sembrano a tutt'oggi essere privilegiate dagli Stati Uniti. La storia europea è piena di conflitti tra coalizioni *ad hoc*, poi concluse con trattati di pace.

Ma l'Europa più avanzata si è mossa negli ultimi cinquanta anni in una direzione inversa, appunto verso un ruolo sempre maggiore delle istituzioni: una lenta transizione da Metternich a Monnet. Si tornerebbe al punto di partenza, se prevalesse l'idea di agire unilateralmente, ignorando le istituzioni internazionali, in quanto inibitrici della proiezione di potenza.

Soltanto le istituzioni consentono una pianificazione politica a più lungo termine. Soltanto le istituzioni, soprattutto, sono in grado di costruire la pace, di raccogliere i consensi e le risorse necessarie per costruire la stabilità. L'esempio più evidente è offerto dall'Iraq.

La nuova Costituzione completa il ciclo dell'Unione Europea come istituzione profondamente democratica, grazie anche alle ultime riforme, quali i poteri del Parlamento europeo, e offre una rinnovata legittimità internazionale a ogni azione che abbia l'adesione europea. Fra l'altro, soltanto attraverso l'uso delle istituzioni sarà possibile un avanzamento nella percezione europea della minaccia, facendo venir meno un pacifismo di

principio, che tenderebbe a lasciare ai soli Stati Uniti compiti militari.

Altrimenti, nuovi aderenti all'Unione, come la Polonia e la Repubblica Ceca, guarderebbero con storico sospetto alla convergenza tra Mosca, Parigi e Berlino. E preferirebbero la protezione lontana e rassicurante degli Stati Uniti a quella dei vicini, storici interlocutori.

*Offre l'occasione per una solenne presa di posizione americana sull'Unione.* Il varo della Costituzione e la sua sottoscrizione, che desideriamo avvenga a Roma, dovrebbero essere una grande occasione, anche per gli Stati Uniti, per riaffermare solennemente il loro sostegno al processo di integrazione.

Di recente, sono nati in Europa molti dubbi sull'atteggiamento degli Stati Uniti verso l'unione politica e soprattutto militare dell'Europa. Si è avuta talvolta l'impressione che il giudizio americano sia passato negli ultimi decenni da un iniziale appoggio, anzi dalla promozione dell'integrazione, a un'indifferenza (*benign neglect*), ad esempio nella creazione della moneta unica, fino a forme di aperta ostilità, legate anche alla definizione di una politica europea di sicurezza e difesa.

Il varo della nuova Costituzione potrebbe essere l'occasione per smentire solennemente tale percezione europea.

Lamberto Dini



# LE NAZIONI UNITE MOLTO DISCUSSE, MA MOLTO RICHIESTE

di Jonathan Power

**L**e Nazioni Unite sono spesso il capro espiatorio del mondo. Tuttavia, è rivelatore il fatto che al momento dello scoppio di una crisi, e l'Iraq ne è soltanto l'ultimo esempio, le grandi potenze vi fanno ricorso per trovare una soluzione che eviti guerre o rivoluzioni.

Quando gli antagonisti hanno esaurito gli argomenti di discussione e si trovano ormai alle strette, sempre più spesso, con la coda tra le gambe, si rivolgono alla stessa istituzione di cui, fino a poco tempo prima, denunciavano le malefatte, per trovare una via d'uscita dagli orrori che devono affrontare. Pochi anni dopo, però, sembrano aver dimenticato nuovamente questa esperienza.

Il disperato ritorno degli Stati Uniti verso le Nazioni Unite riporta alla mente gli eventi che caratterizzarono la crisi del 1954, successivamente alla cattura dei diciassette aviatori statunitensi da parte della Cina. L'opinione pubblica americana era molto agitata a tal proposito. Si arrivò perfino a ipotizzare l'impiego di armi nucleari.

Alle Nazioni Unite fu chiesto di intervenire soltanto in maniera tardiva e il suo Segretario Generale, Dag Hammarskjold, si recò a Pechino per discutere con il Primo Ministro cinese, Chou Enlai. Al termine di sei lunghi mesi di negoziati gli aviatori statunitensi furono rilasciati.

Il Presidente Dwight Eisenhower diede ampio risalto alla questione dell'incidente diplomatico, mentre il ruolo centrale dell'operato del Segretario Generale delle Nazioni Unite fu quasi totalmente ignorato.

Allo stesso modo, successivamente alla crisi dei missili di

JONATHAN POWER è redattore della sezione Affari Esteri del quotidiano "International Herald Tribune".

Cuba, Robert Kennedy si limitò a riportare incidentalmente la lettera che il Segretario Generale delle Nazioni Unite, U Thant, inviò al *leader* sovietico, Nikita Krushov, nell'ottobre 1962. Fu proprio la lettera di U Thant a provocare una risposta cruciale dal *leader* sovietico, in cui quest'ultimo lasciava trasparire come vi fosse ancora spazio per il compromesso.

A Suez nel 1956, in Libano nel 1958, in Congo nel 1969 e, infine, nel 1973 nella guerra in Medio Oriente, sono sempre state le Nazioni Unite che hanno assicurato una via di uscita alle grandi potenze, quando queste si trovavano coinvolte in piena *guerra fredda*.

In seguito alla guerra dello Yom Kippur nel 1973, sebbene gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica avessero convenuto di accettare il principio del cessate il fuoco, non si trovava una maniera pratica per metterlo in opera. La situazione era ritenuta molto pericolosa. L'Egitto aveva richiesto l'aiuto sovietico. Il Presidente Richard Nixon aveva dichiarato l'allarme nucleare.

Alle Nazioni Unite si diedero molto da fare. Fu soprattutto un gruppo di nazioni del Terzo Mondo che contribuirono a far sì che i contendenti potessero uscire dall'*impasse*. Fu caldeggiato l'invio di una forza militare delle Nazioni Unite. I primi elementi della forza ONU cominciarono ad arrivare il giorno seguente, cosa che potrebbe rivelarsi difficilmente realizzabile secondo la lentissima burocrazia attuale.

I critici spesso deridono la maggioranza terzomondista presente all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ma anche se quest'ultima è oggetto di accordi sottobanco per l'approvazione di Risoluzioni talvolta insensate o dall'esito impossibile, spesso sembra risorgere in occasione delle questioni più spinose.

È stato durante il dibattito del Consiglio di Sicurezza in carica, precedente la decisione americana di invadere l'Iraq, che i membri africani, i quali in seguito al gioco della rotazione dei posti detenevano in quel momento il 20 per cento del numero dei votanti, hanno riflettuto con ponderatezza su entrambi gli aspetti della questione, prima di assumersi il peso di una guerra che, nell'immediato, avrebbe molto probabilmente potuto costare loro enormi perdite dal punto di vista dei loro interessi

economici. Nonostante ciò, gli americani non sembrano in grado di poter fare a meno di due africani alle Nazioni Unite: Kofi Annan, Segretario Generale di nazionalità ghanese, e il suo inviato speciale in Iraq, Lakhdar Brahimi, algerino.

In questo preciso momento, potremmo addirittura essere testimoni del Segretario Generale che svolge la sua opera di mediazione nell'ambito delle negoziati che porteranno a una risoluzione definitiva della dolorosa separazione trentennale delle parti greca e turca dell'isola di Cipro. Dal 1974 le truppe ONU, all'insaputa di tutti, ma non degli abitanti di Cipro, sorvegliano la linea di pace che separa il nord e il sud dell'isola. Si può dire tutto delle Nazioni Unite, ma non che non hanno capacità di resistenza.

Se in passato le Nazioni Unite sono state a seconda dei casi: forza militare, paciere e interlocutore, oggi, a giusta ragione, potrebbero considerare la necessità di diventare colonizzatore.

Forse in Iraq, dato il numero di persone con un buon livello di istruzione, una volta fatte le elezioni da tempo pianificate, le Nazioni Unite dovranno solo svolgere il ruolo di agevolatore. Ad Haiti, in Somalia, in Congo e in Sierra Leone, però, dove il sistema di governo è tutto fuorché scomparso, le Nazioni Unite dovranno considerare l'eventualità di prendere le redini del potere.

In tutti questi Paesi, un'incontenibile ambizione personale e la grossolana incompetenza amministrativa, unite all'applicazione sregolata delle forme più sordide e indisciplinate di violenza, hanno distrutto qualsiasi sembianza di vita normale o possibilità di intavolare trattative. Continuando così, rischiano tutti di diventare un rifugio per le reti terroristiche di domani.

Perché le Nazioni Unite riescano nel loro intento, molto probabilmente, dovremo aspettare un cambiamento nei vertici degli Stati Uniti. Tuttavia, come mostra l'Iraq, l'opinione americana, insieme con quella dei suoi principali alleati, comincia pian piano ad apprezzare l'operato delle Nazioni Unite. Speriamo che stavolta la Casa Bianca possa trarre profitto dalle proprie esperienze.

Jonathan Power

# LA NUOVA NATO E IL VERTICE DI ISTANBUL

di Maurizio Moreno

**A**ll'inizio del 2003, i preparativi della guerra in Iraq, sullo sfondo di una profonda incrinatura nel rapporto transatlantico, si riflettevano pesantemente sullo scenario internazionale, suscitando, a solo qualche mese dalla pur felice conclusione del Vertice di Praga, preoccupazioni ed interrogativi circa la capacità dell'Alleanza di sopravvivere ad una crisi per molti versi senza precedenti.

Gli importanti traguardi raggiunti dalla NATO nell'Autunno del 2002 nella capitale boema (*nuovi membri, nuove capacità, nuove missioni*) si trovavano ad essere relegati in secondo piano dalle lacerazioni emerse circa il pur circoscritto intervento di sostegno della NATO, richiesto - in relazione alla crisi irachena - dalla Turchia in applicazione dell'articolo 4 del Trattato Atlantico, e dalle divergenze contestualmente insorte tra Stati Uniti, da un lato, e Francia e Germania, dall'altro, su alcune prospettive di sviluppo della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (*cooperazioni rafforzate, strutture di pianificazione e di comando, ecc.*) ritenute da Washington incompatibili con un'ortodossa interpretazione della cooperazione transatlantica.

A quasi due anni dall'incontro di Praga, il bilancio del percorso compiuto può considerarsi del tutto positivo. I risultati ottenuti sotto il profilo dell'allargamento e del rilancio dei rapporti di partenariato, nonché sul fronte della trasformazione delle capacità militari della NATO, costituiscono la base per indirizzare da Istanbul - sede del Vertice dei Capi di Stato e di Governo alleati, in calendario tra il 27 ed il 29 giugno 2004 - alla comunità internazionale un chiaro messaggio di ritrovata coe-

*L'Ambasciatore MAURIZIO MORENO è il Rappresentante Permanente dell'Italia presso il Consiglio Atlantico.*

sione e di credibilità e vitalità di un'Alleanza attivamente impegnata nell'azione diretta a contrastare le minacce asimmetriche del XXI secolo, a promuovere la sicurezza e la stabilità, anche in aree assai lontane dal suo originario orizzonte geografico.

La NATO, dopo essere stata per oltre cinquanta anni il baluardo della nostra difesa contro la minaccia proveniente dall'Est, non ha perso la propria funzione. Come ha rilevato il Ministro Frattini nel suo intervento del 3 marzo 2004 di fronte ai Rappresentanti permanenti alleati anche nella qualità di Presidente d'onore *pro tempore* del Consiglio Atlantico, la NATO, nella sua nuova dimensione, assume una rilevanza crescente come foro permanente di consultazione tra le democrazie dell'Europa e del Nord America. Non soltanto, quindi, alleanza militare, veicolo di sicurezza e di stabilità, ma organizzazione con una propria vocazione politica, dove "...discutere delle sfide alla sicurezza comune e ricercare i mezzi più efficaci per affrontare le nuove minacce che incombono sui nostri Paesi".

La preparazione del prossimo Vertice va sviluppandosi a Bruxelles e nelle capitali alleate in un'atmosfera concreta e costruttiva. A Istanbul, i Capi di Stato e di Governo si incontreranno per la prima volta nel nuovo formato a Ventisei, e sarà così efficacemente sottolineata la rapidità con la quale l'Alleanza ha saputo adeguarsi al mutato contesto geopolitico emerso con la fine della *guerra fredda*, accogliendo nel proprio seno, in due successive tornate di allargamento, ben dieci nuovi Membri ed impostando, in parallelo, una relazione di fiduciosa cooperazione e di fattivo partenariato con la Russia.

Nella stessa prospettiva, sarà celebrata anche la ricorrenza del decimo anniversario dalla costituzione del Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico, che ha svolto un fondamentale ruolo di sostegno in favore dei Paesi candidati all'ingresso nella NATO.

L'obiettivo, oltre a dedicare una crescente attenzione ai *partner* del Caucaso e dell'Asia Centrale, è ora quello di condurre nell'alveo dell'Alleanza i tre Paesi che ancora mantengono il ruolo di candidati nell'ambito del programma di adesione (Albania, Croazia e Macedonia), riportando altresì sotto il più ampio ombrello del Partenariato Euro-Atlantico la Serbia -

Montenegro e la Bosnia - Erzegovina, che attualmente ne sono escluse. Tutto quello che avviene nei Balcani riguarda da vicino l'Alleanza, che ha sviluppato nei confronti dell'area una strategia d'insieme, basata sulla valorizzazione delle sinergie con gli altri grandi attori: l'ONU, l'Unione Europea, l'OSCE.

Negli ultimi mesi, grazie anche all'attivo impegno dell'Italia nel suo semestre di Presidenza, si è prodotto un decisivo rilancio della relazione con l'Unione Europea, sulla base del pacchetto di intese denominato *Berlin Plus*. Si percepisce, ormai, al Quartier Generale della NATO, un'atmosfera di crescente fiducia e di maggiore comprensione per il percorso che l'Unione sta seguendo per definire un proprio specifico ruolo di attore di sicurezza.

Gli obiettivi, del resto, per molti versi sono gli stessi. Basti pensare alla lotta contro il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il previsto passaggio, poi, all'Unione Europea, entro la fine dell'anno, della responsabilità delle operazioni in Bosnia - Erzegovina, se condotto sulla base di quel pragmatismo e in quel clima di trasparenza che sembrano ultimamente caratterizzare le consultazioni tra le due organizzazioni, costituirà ulteriore prova della centralità di tale rapporto, nella logica di una coerente divisione dei compiti, suggerita dalla comune percezione della sicurezza mondiale.

Altrettanto positivi i risultati ottenuti grazie alla costruzione di un partenariato privilegiato con Mosca, sul quale l'Italia ha voluto investire con l'organizzazione nella Primavera del 2002 a Pratica di Mare dello storico Vertice NATO-Russia. Dal lavoro condotto ormai a Ventisette, sia sul piano militare, sia su quello del dialogo politico, si stanno avendo ricadute concrete (in tema di *peacekeeping*, difesa missilistica di teatro, politiche anti-proliferazione, lotta contro il terrorismo, protezione civile, consultazioni sulle situazioni di crisi) a beneficio di un contesto di sicurezza nel quale è interesse dell'Alleanza riconoscere alla Russia il ruolo che le compete.

È stato per altro verso coltivato in questi mesi, con rinnovato vigore, il rapporto con i Paesi del Dialogo mediterraneo (Israele, Egitto, Mauritania, Marocco, Giordania, Tunisia ed Algeria), nella prospettiva di un salto di qualità, che potrà tradursi ad Istan-

bul in una piattaforma di iniziative concrete. Non più soltanto dialogo, ma effettiva collaborazione, da sviluppare attraverso un approccio pragmatico, in settori quali l'interoperabilità; la riforma della difesa, la sicurezza della navigazione, la protezione civile e la lotta contro il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, i traffici illeciti, l'immigrazione clandestina.

L'esercizio potrà, al tempo stesso, allargarsi a nuovi Paesi dell'area interessati al consolidamento della stabilità e sicurezza del Mediterraneo, mentre una nuova specifica iniziativa - l'*Istanbul Cooperation Initiative* - potrebbe maturare in direzione della più vasta regione del Medio Oriente allargato. Questa iniziativa è orientata ad associare gradualmente gli Stati dell'area a programmi diretti a consolidare la stabilità e la sicurezza globali ed a favorire i processi di democratizzazione e di riforma che da quelle nazioni prendano avvio.

Molto incoraggiante anche il bilancio dei progressi compiuti nel quadro della complessa agenda di trasformazione delle capacità. Quanto agli impegni assunti in proposito dagli Alleati a Praga (*Prague Capabilities Commitments*), si prevede che già entro il 2005 sarà raggiunta quasi la metà dei traguardi fissati, contando di realizzare un 80 per cento degli obiettivi entro il 2008.

A ciò va aggiunto lo sforzo compiuto nel contesto multilaterale, ed in particolare: nel consorzio per il trasporto strategico marittimo (al quale partecipa l'Italia) e aereo, e in quello per il rifornimento in volo (sempre con la nostra partecipazione); nella realizzazione dei sistemi *AGS* (per la ricognizione e il controllo informatico dei teatri di guerra) e *SATCOM* (per la modernizzazione delle comunicazioni satellitari interalleate, dove l'Italia, con il proprio programma satellitare nazionale *SICRAL*, si è appena aggiudicata, in consorzio con Francia e Gran Bretagna, la relativa gara per la fornitura del servizio); nella messa a punto di un dispositivo di difesa missilistica di teatro, per il quale è stato appena completato lo studio di fattibilità, così da avviare entro breve la fase costitutiva; nella formazione di un Battaglione dotato di specifici dispositivi di difesa radiologica, biologica e chimica.

Assume, infine, una rilevanza chiave nell'attuale contesto di sicurezza la costituzione della *NATO Reponse Force*. Concepita

come strumento privilegiato per l'impiego nelle nuove missioni di intervento rapido che gli Alleati intendono realizzare allo scopo di garantire la propria sicurezza di fronte alle nuove minacce asimmetriche, essa si compone di circa 21 mila uomini.

Dal 1° luglio 2004 l'Italia - che ha messo a disposizione della NATO il nuovo Comando ad alta prontezza operativa di Solbiate Olona - è *lead nation* per la componente terrestre della *NRF*, che, proprio sotto la guida italiana, raggiungerà in Autunno 2004 la capacità operativa iniziale, per poi addivenire alla piena operatività nel 2006. Multinazionale e interforze, essa si vale di tecnologie di avanguardia e ha caratteristiche fortemente innovative per prontezza dell'impiego (da cinque a trenta giorni dalle deliberazioni alleate), flessibilità e interoperabilità. Nel 2004 il nostro Paese risulta il maggior contributore alla Forza, con oltre 6.500 uomini assegnati, in aggiunta ad unità aeree e navali da combattimento e supporto logistico.

Se queste sono le connotazioni della nuova NATO, il messaggio di fondo, che si intende far emergere dall'appuntamento di Istanbul, è legato al valore dell'unità nelle strategie nel proiettare fuori teatro il potenziale stabilizzatore dell'Alleanza.

L'allargamento, la trasformazione, le nuove missioni vanno compresi, quindi, non già e non tanto come un semplice tentativo di darsi una ragione sociale, ora che è stato superato il confronto bipolare. Al contrario, essi vanno spiegati sulla base di un'esigenza strategica, in un mondo nel quale non esistono più barriere geografiche da intendere in funzione difensiva, e dove sarebbe molto miope non comprendere, ad esempio, che un problema come quello della stabilizzazione e del recupero dell'Afghanistan tocca direttamente la nostra sicurezza.

Fare della missione in Afghanistan un successo concreto, allo scopo di porre le premesse per lo sviluppo di un compiuto processo democratico: è, questa, una delle più alte priorità degli Alleati a Istanbul. Sarà, infatti, dall'esito di questa missione che la comunità internazionale potrà trarre una concreta misura dell'impegno e della credibilità della NATO di fronte alle sfide alla sicurezza che caratterizzano il nostro tempo.

L'Alleanza si è prefissa obiettivi ambiziosi, soprattutto con



riguardo al controllo del territorio afghano, tramite la diffusione di squadre di ricostruzione provinciale, in modo da porre le premesse per lo svolgimento del processo elettorale nella seconda parte del 2004.

I Balcani continueranno ad avere un rilievo particolarmente significativo nelle strategie della NATO, che saranno discusse ad Istanbul. La decisione di mettere fine alla missione *SFOR* in Bosnia-Erzegovina va letta come un successo dell'Alleanza e non come un atto di disimpegno nella regione. La NATO manterrà, infatti, una diversa presenza a Sarajevo, orientata prevalentemente al sostegno nella riforma della difesa.

Quanto al Kosovo, dopo le recenti esplosioni di violenza, la NATO ha dato prova della propria capacità di reagire rapidamente. La *KFOR* continuerà ad assicurare un contributo imprescindibile al processo di stabilizzazione della provincia.

Il Vertice di Istanbul si svolgerà significativamente alla vigilia dell'assunzione (30 giugno 2004) dei poteri e delle responsabilità in Iraq da parte del nuovo Governo transitorio sovrano costituito a seguito della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1546 dell'8 giugno 2004.

Tale Risoluzione prevede esplicitamente che gli Stati membri dell'ONU e le competenti Organizzazioni internazionali forniscano assistenza alla Forza multinazionale che, su richiesta del legittimo Governo iracheno, concorrerà al ripristino della sicurezza e della stabilità in Iraq.

In tale contesto, l'Iraq sarà certamente al centro dei colloqui tra i Capi di Stato e di Governo, per approfondire se e in quale misura e con quali modalità - in presenza di una specifica sollecitazione delle Autorità irachene - l'Alleanza, in virtù della sua innegabile esperienza, potrebbe essere chiamata a svolgere un ruolo nel non facile processo di stabilizzazione del Paese. Questo ruolo non necessariamente comporterebbe l'invio di truppe della NATO, ma potrebbe piuttosto concentrarsi almeno all'inizio sull'addestramento delle Forze di sicurezza irachene.

Maurizio Moreno

# LE FORZE DI REAZIONE RAPIDA DELLA NATO E DELL'UNIONE EUROPEA

di Giampaolo Di Paola

**I** progetti per la costituzione di Forze ad elevata prontezza rappresentano una delle più recenti iniziative adottate dalla NATO e dall'Unione Europea in risposta agli ultimi sviluppi internazionali.

Essi si inseriscono nell'alveo del più generale processo evolutivo, avviatosi sin dalla fine della contrapposizione bipolare.

Il dato che allora apparve immediatamente chiaro fu quello di un'accentuazione delle situazioni di instabilità e conflittualità, che interessavano la stessa Europa, correlate a nuovi fattori di rischio. Tali situazioni richiedevano opportuni interventi della comunità internazionale, in un quadro generale connotato da un progressivo processo di globalizzazione.

Il problema *sicurezza* andava assumendo, progressivamente e inevitabilmente, un carattere sempre più *globale*, con la conseguente necessità di elaborare un approccio altrettanto *globale* per farvi adeguatamente fronte.

Il dibattito apertosi in merito alle strategie più idonee per affrontare i rischi emergenti non poteva non incidere anche sulle capacità militari necessarie. La NATO, in particolare, a seguito della dissoluzione del Patto di Varsavia, aveva già avviato un processo di revisione del *concetto strategico*, che aveva portato, tra l'altro, ad un adeguamento della struttura di Comando e di quella delle Forze. Per queste ultime, in particolare, fu stabilito:

- un deciso riorientamento delle capacità, per poter assol-

vere anche operazioni di *peace support* (1) ritenute, in prospettiva, di più probabile occorrenza rispetto a quelle di difesa. A tale scopo fu prevista una duplice categorizzazione delle Forze, suddivise in *reaction forces*, comprendenti anche dispositivi permanentemente operanti sotto comando NATO, e Forze per operazioni di *difesa* in senso stretto;

– una forte spinta alla multinazionalizzazione dei dispositivi militari, per realizzare efficaci sinergie, a fronte del generale ridimensionamento degli strumenti militari dei Paesi membri, e nella prospettiva di evitare il venir meno della coesione dell'Alleanza, dopo la scomparsa della minaccia del Patto di Varsavia.

Parallelamente, l'Unione Europea aveva avviato lo sviluppo di una propria dimensione di politica estera e di sicurezza, anche nella prospettiva della creazione, in futuro, di autonome capacità militari, individuando nelle cosiddette *missioni di Petersberg*, anch'esse generalmente riconducibili ad operazioni di *peace support*, il proprio ambito di intervento.

L'evoluzione del quadro geostrategico ha subito un'ulteriore decisa accelerazione con il recente affermarsi della minaccia rappresentata dal terrorismo internazionale, prevalentemente di matrice fondamentalista islamica, che ha prodotto un *effetto catalizzatore* sulla instabilità di molte aree.

Gli attentati dell'11 settembre 2001, da ultimo, hanno costituito un punto di svolta, definendo un nuovo spartiacque di riferimento, che ha sostituito quello rappresentato dalla *caduta del muro di Berlino*.

La stabilità e la sicurezza, elementi cardine del sistema internazionale e condizioni *sine qua non* per lo sviluppo economico, sono ancora una volta messe in pericolo, ma gli attori e i fattori di rischio sono sostanzialmente cambiati. In particolare, proprio quelli che fino a quel momento erano definiti con il termine *rischi*, tornano a configurarsi come una minaccia diretta, ancorché di carattere asimmetrico, quindi sostanzialmente di-

(1) Con tale termine la NATO indica le operazioni dirette a ristabilire o mantenere la pace, suddividendole in *conflict prevention*, *peacemaking*, *peace enforcement*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *humanitarian intervention*.

versa da quella miliare classica, che aveva caratterizzato l'era della *guerra fredda*.

La nuova minaccia si configura come omnidirezionale, altamente imprevedibile, non convenzionale, in grado di utilizzare a proprio vantaggio, da un lato, il carattere aperto delle società occidentali e, dall'altro, la debolezza di alcune realtà statali.

Nella generale ulteriore riconferma dell'esigenza di un approccio multinazionale al problema della sicurezza, quei drammatici eventi hanno impresso un'ulteriore decisa spinta al processo di riformulazione delle strategie ancora *in fieri*, spingendo i Paesi alleati, ed in primo luogo gli Stati Uniti, ad accelerare la *trasformazione* del sistema-Difesa nazionale, secondo un progetto sistemico innovativo e sotto molti aspetti avveniristico.

A fronte di eventi che hanno avuto un impatto devastante e inimmaginabile sulla *home security* della prima potenza mondiale e che potenzialmente avrebbero potuto provocare danni e perdite ancor più gravi, senza esclusione di alcuno dei *partner*, la risposta doveva essere pronta, concreta ed efficace. Sul piano militare occorreva analizzare, valutare e verificare quali fossero le capacità, gli strumenti ed i mezzi per rispondere alle nuove sfide.

Il termine *trasformazione* è divenuto, così, una parola-chiave, sinonimo di un rinnovamento globale di strategie, concetti operativi e capacità militari, anche alla luce delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie emergenti.

La *trasformazione* ha contestualmente interessato la NATO, pur con gli adattamenti necessari in considerazione del suo carattere multinazionale, posta ancora una volta di fronte all'imperativo di doversi rapidamente riconfermare quale principale foro di riferimento per la sicurezza dei Paesi euro-atlantici.

È apparso subito evidente che, sul piano operativo, la scommessa da vincere era quella di riuscire a sviluppare capacità di intervento in zone molto lontane, anche al di là di quelle adiacenti l'area di responsabilità, con dispositivi interforze prontamente proiettabili, altamente integrabili sul piano multinazionale e caratterizzati da avanzate e specifiche capacità operative, logisticamente sostenibili.

In sintesi, dispositivi flessibili ed efficaci, caratterizzati da assoluta superiorità qualitativa, rispetto ai possibili avversari in termini di informazioni operative, sopravvivenza, letalità e precisione d'ingaggio.

Come abbiamo visto, *Forze di reazione rapida* erano già disponibili nell'ambito della esistente struttura delle Forze della NATO. Tuttavia, occorre andare oltre e compiere un decisivo salto di qualità, foriero, nel medio-lungo termine, di importanti effetti sistemici.

Il nuovo progetto ha preso le mosse da un *white paper* presentato dal Segretario alla Difesa degli Stati Uniti, Rumsfeld, in occasione della riunione dei Ministri della Difesa, svoltasi a Varsavia nel settembre 2002. Il documento proponeva la costituzione di una Forza di Risposta NATO (*NATO Response Force - NRF*) da rendere pienamente operativa entro l'ottobre 2006 (2).

Si tratta di un progetto ambizioso, volto ad ottenere un complesso di forze tecnologicamente avanzate, autosufficienti, pronte, interoperabili, proiettabili, sostenibili ed efficaci, capaci di assolvere un'estesa gamma di missioni previste dall'Alleanza.

La NRF costituirà il braccio operativo più evoluto dell'Alleanza, oltre ad essere un vero e proprio *laboratorio* per lo sviluppo di interoperabilità interforze e multinazionale e di nuove dottrine e procedure operative.

Si prevede, più in particolare, la costituzione di un *pool* di Forze terrestri, marittime ed aeree, per un totale di 21.000 uomini, pronte *su chiamata* ad intervenire, nella loro globalità o commisurate alla missione, dovunque necessario in un tempo di cinque giorni, alle dipendenze di un *Combined Joint Task Force Headquarters* e di Comandi di Componente proiettabili, e capaci di sostenersi logisticamente in modo autonomo per almeno trenta giorni. Questi Comandi fanno parte integrante della struttura delle Forze NATO.

(2) *Final Operational Capability (FOC)*, secondo la terminologia NATO. Essa è preceduta temporalmente dalla *Initial Operational Capability (IOC)*, il cui conseguimento, nel caso della RFC, è stata fissato per ottobre 2004 (vedi oltre). Tali dichiarazioni sono fornite da un'Autorità responsabile per la certificazione, che, alla data prevista, sottopone a prova l'unità da valutare.

In linea generale, l'assetto tipo della NRF dovrebbe essere costituito da una componente terrestre di livello Brigata, comprensiva di Forze per operazioni speciali, di un dispositivo navale a livello *NATO Task Force (NTF)* con capacità anfibia e di una componente aerea, capace di effettuare duecento sortite al giorno.

Le unità operative sono prelevate da un *serbatoio* costituito dalle risorse che le singole nazioni rendono disponibili secondo un processo di *force generation*, passano da una prima fase addestrativa, durante la quale raggiungono i previsti *standard* operativi, a quella di piena disponibilità all'impiego e, infine, ad una di ricondizionamento.

Nel Vertice di Praga, i Capi di Stato e di Governo della NATO, oltre alle decisioni tese a migliorare le capacità militari dell'Alleanza, note come *Prague Capabilities Commitment*, hanno messo a punto la creazione della NRF, assegnando agli organi competenti il compito di sviluppare un *comprehensive concept*.

Le missioni che la NRF deve poter assolvere sono quelle di schieramento preventivo quale Forza di dissuasione (*demonstrative force*), di *stand alone force* nelle *crises response operations* e di *initial entry force* per garantire l'immissione di Forze di secondo tempo. Sono previste, in particolare, operazioni di sostegno alle attività di controterrorismo, di sostegno alla gestione di eventi CRBN (3), di evacuazione di civili da Paesi a rischio, di imposizione di sanzioni e di *embargo* e per intervento umanitario.

Un aspetto innovativo è rappresentato dalle strutture di Comando, per le quali si fa riferimento alla nuova riorganizzazione tuttora in corso.

Analogamente a quanto accade per le Forze, per i Comandi è stato definito un ciclo di rotazione, correlato alla prontezza, basato sulla disponibilità di due Comandi di secondo livello, con capacità CJTF, e su Comandi di terzo livello per la funzione di *component commander*, tutti proiettabili.

Lo sviluppo del *concetto* e della *forza* vera e propria è avanzato rapidamente.

(3) Chimico, Radiologico, Batteriologico, Nucleare.

Nel luglio 2003 si è tenuta a SHAPE una Conferenza per la *generazione iniziale* della NRF, nel cui ambito i delegati degli Stati membri hanno definito e coordinato i contributi nazionali.

Ciò ha permesso di dare vita, nell'ottobre 2003, al primo nucleo della NRF, con l'obiettivo di conseguire la cosiddetta *Initial Operational Capability* per l'ottobre 2004, in linea con gli obiettivi finali prefissati. Tale nucleo dovrà progressivamente crescere in termini di uomini ed equipaggiamenti, sino a conseguire la certificazione di piena operatività (*Full Operational Capability*).

La creazione di un complesso di Forze con le caratteristiche di quello considerato impone l'adozione di stringenti criteri di *validazione*, che consentano di *misurare* l'effettiva capacità operativa delle stesse. Tale responsabilità è stata affidata a SHAPE, il Comando Strategico per le Operazioni della NATO.

Il nucleo iniziale della NRF ha dimostrato quanto è già in grado di fare nel corso di un'esercitazione, tenutasi nel novembre 2003 in Turchia, sulla base di uno scenario di *crisis response*, che ha visto l'impiego di truppe di *élite* di undici Paesi della NATO, dispiegati nell'area di intervento per via aerea, marittima e terrestre.

Per quanto riguarda il contributo italiano alla NRF, esso prevede, oltre ad una consistente aliquota, tratta dalle componenti di più elevato livello operativo delle tre Forze Armate, di varia tipologia, anche due Comandi di Componente, uno terrestre - il *NATO Rapid Deployable Corps (NRDC-IT)* di Solbiate Olona - e uno navale - *Comitmarfor*, imbarcato sulla portaeromobili *Garibaldi* o sulla nave logistica *Etna* - che hanno già conseguito la certificazione di piena operatività (FOC) da parte della NATO. Si tratta di Comandi multinazionali, ma ad ossatura nazionale e in larga massima alimentati da personale nazionale, ivi compresi i Comandanti.

L'importanza fondamentale - si potrebbe dire il carattere rivoluzionario - della Forza di risposta della NATO attiene essenzialmente a due aspetti, relativi alla sua struttura intrinseca e alla sua efficacia operativa. Da un lato, infatti, la NATO darà vita ad un dispositivo composto da strutture di Co-

mando e da Forze secondo uno stringente processo di generazione, che impone alle singole nazioni il rispetto di precisi cicli temporali di approntamento a fronte di un effettivo impegno delle capacità rese disponibili. Dall'altro, il ciclo di approntamento, che comprende le fasi di *training* e le verifiche dei livelli addestrativi raggiunti, rappresenta una garanzia di effettiva efficacia della Forza.

Se a questo si aggiunge l'obiettivo dichiarato di conseguire un elevato livello capacitivo e tecnologico dei mezzi destinati ad entrare in linea nei nuovi dispositivi, è evidente come la NRF sia destinata a rappresentare uno dei più potenti motori del cambiamento delle capacità militari della NATO e, più in generale, del processo di trasformazione dell'Alleanza medesima, necessario per affrontare le sfide alla sicurezza ed alla stabilità del XXI secolo.

Vi sono, tuttavia, alcuni aspetti ancora in fase di definizione. Essi riguardano la scelta del meccanismo più idoneo per l'individuazione delle Forze da rendere disponibili. Alcuni Paesi, infatti, valutano preferibile il ricorso al sistema di pianificazione delle Forze, investendo il livello politico-militare, in luogo della conferenza di generazione, che è gestita a livello Comandi operativi.

Un ulteriore aspetto in corso di definizione è quello relativo alla partecipazione della Francia, sia in termini di strutture di comando, con la prevedibile disponibilità di tre *component command* - terrestre, navale ed aereo - sia di Forze, comunque prevista non prima del 2006.

Per contro, la disponibilità dell'attuale *Comstrikeforsouth*, che sarà riconfigurato in *Comstrikefor nato*, quale quarto Comando navale con capacità di gestire anche più gruppi portaelerei e anfibi, si concretizzerà, non appena sarà reso operativo, il costituendo *JHQ West* di Lisbona, che surrognerà le relative attuali capacità di *CJTF sea based*.

Sul piano strettamente operativo, il banco di prova più impegnativo è rappresentato, forse, dall'individuazione dei necessari *assets* per il trasporto strategico. Per assicurare la proiettabilità di Forze anche di non rilevanti dimensioni, quali la



NRF, è necessario, infatti, produrre uno sforzo considerevole in termini di vettori aerei e navali, anche in relazione ai possibili teatri di impiego ed ai requisiti di sostenibilità logistica previsti.

È questo un problema per la cui soluzione sarà più che mai necessario uno sforzo collettivo integrato, nella considerazione che il ricorso all'utilizzo di capacità in *pool* o all'affitto anche di mezzi civili, su base di contingenza, appare la migliore soluzione in termini di costo/efficacia.

Un ultimo aspetto, che richiederà opportuni approfondimenti, è quello riguardante l'esigenza di coordinare l'iniziativa NRF con quella, concettualmente analoga, in corso di sviluppo in ambito Unione Europea.

La capacità dell'Unione Europea di prevenire o di gestire situazioni di crisi o di conflittualità, al di fuori dei suoi confini, si è andata affermando quale elemento fondamentale di un impegno coerente nei confronti della comunità internazionale, da perseguire nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa.

Per conseguire tale obiettivo, il Consiglio Europeo di Helsinki assunse la decisione di costituire una *Forza di Reazione Rapida* e definì come *Headline Goal* la capacità di schierare, a partire dal 2003, una Forza sino al livello di Corpo d'Armata, comprensiva del supporto aereo e navale necessari, entro sessanta giorni e per un periodo non inferiore ad un anno.

Nell'ambito dello *Headline Goal* lo Stato Maggiore dell'Unione Europea (*EU Military Staff - EUMS*) ha provveduto a sviluppare un *EU military rapid response concept*, approvato dal Comitato Militare dell'Unione Europea nel gennaio 2003.

Nel dicembre 2003, il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (GAERC) conferiva al processo di elaborazione delle capacità di reazione rapida ulteriore impulso fornendo, in proposito, specifici mandati al Comitato Politico di Sicurezza ed al Segretario Generale /Alto Rappresentante.

In tale contesto, il Regno Unito, la Germania e la Francia hanno presentato, nel febbraio del 2004, con il documento *Battlegroup concept*, un proprio contributo agli sforzi in atto.

Il progetto *Battlegroup*, da realizzare entro il 2007, dovrebbe essere costituito da un pacchetto di Forze (indicativa-

mente 1.500 uomini circa ed i mezzi necessari per lo spiegamento per via aerea e marittima) in grado di intervenire in quindici giorni e dotato di una autonomia da un minimo di trenta giorni ad un massimo di centoventi.

Per la generazione di un *Battlegroup* è prevista l'opzione basata su una singola nazione, oltre alla formula *nazione-framework* ed a quella multinazionale.

L'Italia ha accolto con interesse e favore l'iniziativa, formulando alcune proposte migliorative. Tali proposte riguardano, in primo luogo, l'esigenza di prevedere una configurazione più flessibile per il *battlegroup*, accentuandone il carattere interforze.

Un aspetto particolarmente delicato riguarda il principio della multinazionalità, che impone un giusto compromesso tra l'esigenza di realizzare dispositivi efficaci (nel caso di Forze di livello inferiore a quello di Brigata la soluzione nazionale dà migliori garanzie) e l'opportunità di assicurare la partecipazione ed un'adeguata visibilità politica anche alle nazioni più piccole.

Un altro aspetto, comune alla NRF riguarda il trasporto strategico, per il quale, a differenza di quanto previsto dalla proposta trinazionale, non appare possibile, salvo forse che per pochissime nazioni, prescindere da un approccio multinazionale alla soluzione del problema.

Infine, allo scopo di poter rendere disponibili per l'Unione Europea capacità di reazione rapida in tempi minori rispetto a quelli attualmente previsti, secondo quanto auspicato dal Segretario Generale /Alto Rappresentante Solana, cioè entro la fine del 2005, l'Italia ritiene opportuno approfondire la possibilità di ricorrere alle iniziative multinazionali già esistenti, le cosiddette Euroforze (Eurofor, Euromarfor, SIAF, MLF), che costituiscono una realtà operativa consolidata, quale base di partenza per l'attuazione del concetto di *Battlegroup*.

Tale soluzione consentirebbe, inoltre, di ricondurre nell'ambito dell'Unione Europea alcune iniziative avviate negli anni '90, una sorta di *cooperazione rafforzata ante litteram*, proprio nella prospettiva di pervenire allo sviluppo di quelle capacità europee oggi all'ordine del giorno.

Sulla base di tali proposte, recepite dal GAERC, l'*EU Mili-*

*tary Committee (EUMC)* sta procedendo a definire un *EU Battlegroups concept*, quale elemento base nel quadro del più generale processo di definizione delle capacità di reazione rapida dell'Unione Europea.

Va da sé che, anche guardando alle forze di risposta rapida dal punto di vista europeo, appare di tutta evidenza l'assoluta necessità di pervenire alla massima complementarietà e coordinazione con la parallela iniziativa NATO

In conclusione, è possibile affermare che, a fronte del nuovo scenario geostrategico e della crescente esigenza di poter supportare con adeguate opzioni militari le iniziative della comunità internazionale per il mantenimento della stabilità e della sicurezza, la risposta più adeguata è stata individuata nelle Forze di *risposta rapida*.

L'occorrenza e la tipologia dei possibili interventi postulano che tali dispositivi, ancorché di dimensioni contenute, debbano essere caratterizzati da un'elevata proiettabilità ed efficacia operativa e da piena interoperabilità multinazionale, capacità che possono essere assicurate, nel tempo, soltanto a condizione di procedere ad un continuo ed adeguato ammodernamento dello strumento militare.

La sfida è quella di riuscire a rimanere agganciati al processo di trasformazione che interessa le Forze armate dei Paesi occidentali e che costituisce il perno a cui ancorare la reale efficacia operativa - corrente e futura - dello strumento militare.

Una sfida che può essere vinta soltanto attuando una sempre più stretta integrazione interforze e multinazionale nell'ambito delle organizzazioni di sicurezza di riferimento, la NATO e l'Unione Europea, che consenta il miglior utilizzo delle risorse disponibili, secondo criteri di stretta complementarietà.

Giampaolo Di Paola

# LA NUOVA NATO, GLI STATI UNITI L'EUROPA E LA RUSSIA

di Paolo Migliavacca

**L'**ulteriore allargamento a Est, con l'ingresso nell'Alleanza Atlantica di sette nuovi Paesi (Bulgaria, Romania, Estonia, Lituania, Slovenia e Slovacchia), sancito ufficialmente il 2 aprile 2004, secondo vari osservatori, soprattutto statunitensi, chiude la lunga fase della crisi della NATO durata oltre un decennio e segna un *nuovo inizio* e una *nuova giovinezza*. Ma è davvero così?

Secondo un'altra scuola di pensiero, in prevalenza europea, l'estensione sempre più a Oriente della NATO risponde sicuramente alla necessità di coprire il vuoto strategico creatosi con il collasso dell'Unione Sovietica e della sua poderosa (militarmente, ma non politicamente) alleanza, il Patto di Varsavia.

Nel contempo, fornisce ai nuovi membri (così com'è stato per il nucleo mittel-europeo entrato nel 1999, costituito da Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria) quelle garanzie di sicurezza, richieste contro ogni ritorno di tentazioni espansioniste della nuova Russia, formalmente democratica, ma ancora percorsa da molti interessi e spinte nazionalistici: una solida *copertura* politico militare, l'unica oggi ottenibile in assenza, per ora, di una stabile e coerente volontà politica e di mezzi idonei a garantire la propria sicurezza da parte dell'Unione Europea.

Questa mossa, tuttavia, se adempie ad un'esigenza sentita, non dà una risposta compiuta a quello che resta l'interrogativo di fondo della NATO: un'Alleanza perché e per quale fine?

Dopo la lunga carenza di analisi propositiva della Presidenza Clinton (il primo allargamento, deciso dall'Amministrazione de-

PAOLO MIGLIAVACCA è stato Caposervizio Esteri dapprima a "Mondo Economico", poi a "Il Sole-24 Ore-on line" e, infine, a "Il Sole-24 Ore". Esperto di questioni strategiche, militari ed energetiche.

mocratica, soddisfaceva, in parte, una pressante domanda politica, ma non risolveva la questione degli obiettivi strategici), un tentativo di risposta è stato prospettato dall'Amministrazione Bush. È stato, cioè, identificato nell'Alleanza atlantica un ottimo strumento nella lotta planetaria delle democrazie occidentali contro il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, gli *Stati canaglia* e il totalitarismo ancora largamente diffuso tra i Paesi in via di sviluppo.

Questo indirizzo è stato, tuttavia, contraddetto subito con il rifiuto nei fatti di un ruolo dell'Alleanza e di una parte cospicua dei suoi membri, in occasione dell'attacco all'Iraq, condotto esplicitamente - al di là delle prove, ormai palesemente inesistenti, del possesso di armi di distruzione di massa da parte del regime di Saddam Hussein - in nome di un unilateralismo, che ha affiancato alla propria causa una serie di alleati *a la carte*.

Il Ministro degli Esteri italiano, Franco Frattini, nei mesi scorsi ha ulteriormente ampliato la sfera dei futuri compiti possibili della NATO ad alcuni problemi, in merito ai quali il nostro Paese è particolarmente sensibile, come la lotta all'immigrazione illegale negli Stati membri e ai traffici di esseri umani, fino ad ipotizzare la creazione di una *partnership prioritaria* tra la NATO e la riva sud del Mediterraneo, in qualche misura alternativa al progetto di *Grande Medio Oriente*, vagheggiato dal Presidente degli Stati Uniti George W. Bush.

L'ampliamento dei compiti, tuttavia, è restato, finora, un esercizio teorico, al quale, al di là della costituzione di una Forza rapida d'intervento, dotata di alcune migliaia di uomini, non è seguita una più profonda elaborazione politica o un'adozione di piani d'azione. E non risulta ancora in vista una strategia politica globale per l'uso di strumenti *soft power* nella prevenzione delle crisi innescate da questi problemi.

Sul futuro della NATO ha, soprattutto, giocato un ruolo decisivo la crisi esplosa tra gli Stati Uniti e una parte importante dei suoi alleati (Germania, Francia e Belgio su tutti, ma anche Canada, Grecia e, in parte, Turchia), in occasione del conflitto iracheno del 2000-2003. Essa, da un lato, ha prodotto un'accelerazione dell'ingresso dei nuovi membri orientali e, dall'altro,

ha rafforzato il ripensamento di Washington in merito al dispiegamento delle proprie truppe nell'Europa occidentale.

Queste due mosse appaiono funzionali alla nuova visione che l'Amministrazione Bush ha dei rapporti internazionali, che dovrebbero sancire, anche sul campo, la totale supremazia dell'unica superpotenza rimasta sul pianeta.

In questa prospettiva, l'Alleanza atlantica è chiamata a svolgere un ruolo non più solamente di braccio militare di ultima istanza dell'Occidente (funzione svuotata d'importanza dalla ricordata scomparsa dell'URSS e del Patto di Varsavia e della prevedibile mancanza, per un lungo arco di tempo in futuro, di *competitor* di analogo calibro), ma anche di controllore politico-strategico di territori o Paesi ad alto rischio. Ieri, una parte cospicua dell'ex Jugoslavia; oggi, l'Afghanistan; domani, forse e in forme non ancora definibili, l'Iraq; in un futuro più lontano qualsiasi Paese dell'Africa, dell'Asia e del Caucaso.

La polemica sollevata dalla parte più *militante* e ideologizzata dell'attuale Amministrazione degli Stati Uniti (Rumsfeld, Cheney e Wolfowitz) - con l'ostentato apprezzamento alla *nuova Europa*, costituita da Paesi di recente o prossimo accesso, contrapposta a una *vecchia Europa*, incapace o riluttante ad accettare nuovi e rischiosi ruoli - è, infatti, congeniale a una revisione di compiti e funzioni, che a Washington si ritiene ormai indispensabile e indifferibile, da ottenere, peraltro, a un costo politico ed economico il più contenuto possibile.

La decisione di *alleggerire* la presenza dei 98 mila uomini dislocati fino al 2003 in Germania e il ventilato trasferimento addirittura della sede dell'Alleanza da Bruxelles (si è parlato di un Quartier Generale polacco) rispondono non soltanto e non tanto a un fine punitivo di due tra gli alleati riottosi, quanto a quello di consolidare l'integrazione dei nuovi aderenti nel più vasto ambito della NATO e di rendere irreversibile la scelta di campo politico da essi operata, traendo nel contempo sul campo le conclusioni della fine della *guerra fredda* per l'Europa occidentale.

Questa strategia potrebbe conoscere un ulteriore passo nel prossimo Vertice NATO di Istanbul, con la candidatura che probabilmente porranno Croazia, Albania e Macedonia.

L'offerta di Washington di aprire basi militari nei Paesi che hanno appena aderito (un recente studio dell'influente *Heritage Foundation* indica, tra le più probabili località, Kroumovo e il porto di Costanza in Romania, Dobrich e i porti di Burgas e Varna in Bulgaria, Szczecin in Polonia, Siauliai in Lituania, oltre ad altre postazioni minori nei Paesi baltici), entusiasticamente accolta nell'Est europeo per i prevedibili benefici economici che ciò comporterebbe, risponde, infatti, al disegno di una *dissuasione avanzata*, come è stata definita nel 2001 dal quadriennale *Defence Review Report* del Pentagono.

Colmando il vuoto lasciato dalla fine dell'URSS e del Patto di Varsavia, essa permette, a un tempo, di ribadire la supremazia strategica degli Stati Uniti e dell'Alleanza militare da loro guidata, nonché di costituire quella rete di numerose e relativamente leggere basi militari, che consenta il dispiegamento di Forze d'intervento rapido in teatri di crisi, che possono aprirsi ovunque in tempi difficilmente prevedibili.

La rete di installazioni della NATO diverrebbe, quindi, una delle maglie (anche se la più robusta di tutte le altre) della catena di presenze militari modulari, spesso addirittura non presidiate direttamente, che gli Stati Uniti vanno predisponendo ovunque, fuori dall'Emisfero americano.

Rientra, quindi, in questa prospettiva l'interesse verso tutto il Nord Africa (Marocco, Algeria, Egitto, domani forse Libia), l'Africa nera occidentale (su tutti Mali, Senegal, Liberia e, probabilmente in futuro, Costa d'Avorio), quella orientale (Gibuti, Eritrea, Kenia e Tanzania) e centro-meridionale (Congo, Cabinda, in Angola, e possibilmente il Botswana), con una non casuale contrapposizione nel continente proprio con la Francia e la sua residua sfera d'influenza.

Non va, poi, dimenticata la presenza ormai tradizionale in Estremo Oriente (Giappone, Corea del Sud e Filippine) e, stante la congenita debolezza del regime del generale Pervez Musharraf, in un prossimo futuro forse anche il Pakistan, il cui *status* di potenza nucleare accentua l'interesse statunitense a tenerlo sotto stretta sorveglianza.

Questa strategia avvolgente, da un lato, mira a combattere le

fonti di alimentazione del terrorismo internazionale tagliandole alla radice, là ove nascono e traggono alimento politico-economico, ma, dall'altro, non perde di vista il cuore economicamente vitale (per le sue risorse energetiche) del Medio Oriente.

Vladimir Socor, dell'*Advanced Strategical and Political Studies* di Washington, vede addirittura, nell'ulteriore, probabile allargamento della NATO entro un decennio, una funzione di stabilizzazione e controllo delle aree di approvvigionamento energetico essenziali per l'Occidente.

Innanzitutto la Russia (dov'è collocata circa la metà di tutte le riserve mondiali di gas); l'Ucraina e il Caucaso (la Georgia, che già ospita *consiglieri* militari americani, potrebbe essere membro dell'Alleanza alla fine di questo decennio; poi l'Armenia e l'Azerbaijan), importantissime per la rete di *pipeline*, che collegano e collegheranno l'Unione Europea alla stessa Russia e al Medio Oriente; nonché l'Asia centrale ex-sovietica (altri *consiglieri* statunitensi sono dislocati in Uzbekistan, Kirghizistan e Tagikistan).

La logica del *nuovo inizio* sembra, dunque, indicare una funzione ancor più ancillare per i membri dell'Alleanza atlantica, in cui - fermo restando il principio cardine della solidarietà reciproca, sancito dall'articolo 5 del Trattato istitutivo, secondo cui un attacco a uno dei suoi membri va considerato un attacco a tutti gli altri - l'adesione sottintende un meccanismo decisionale non più basato sull'unanimità, ma sul suo aggiramento, da parte degli Stati Uniti mediante la scelta per *convocazione dei partner*, da coinvolgere di volta in volta in base a caratteristiche geo-strategiche, interessi in gioco e, non ultimo, affinità politiche con i Governi in carica nei singoli progetti, missioni e crisi da risolvere.

La migliore definizione di questo nuovo orientamento l'ha data il Segretario alla Difesa americano, Donald Rumsfeld, alla vigilia dell'attacco all'Iraq: "In questa guerra non è la coalizione che fa la missione, è la missione che fa la coalizione".

La diluizione dei membri, oltre a favorire la formazione di queste sub-alleanze temporanee *a geometria variabile*, attenua anche la pericolosità di eventuali *nuclei ostili* o troppo indipen-



denti (il già menzionato caso di Francia, Germania e Belgio, alla vigilia dell'attacco all'Iraq nella Primavera 2003), accrescendo, per contro, la disponibilità tecnica di un numero assai superiore di basi militari di appoggio.

Questa prospettiva dischiude, dunque, orizzonti geografici più vasti che non i vecchi confini del Tropico del Cancro e del vecchio teatro operativo europeo.

L'attuale presenza in Afghanistan oggi e, forse, in un prossimo futuro in Iraq, sono un eloquente esempio di una proiezione di potenza quasi planetaria; una dottrina politica assai più articolata della vecchia conservazione del sistema democratico occidentale nei Paesi aderenti, grazie alla guerra generalizzata e senza quartiere al terrorismo internazionale, specie quello di matrice islamica.

Capacità operative più sofisticate, che, accanto a una supremazia militare resa assoluta dalla scomparsa della poderosa sfida comunista, prevedono crescenti capacità di *peace enforcing* e *peace keeping*, che ne fanno uno strumento d'impiego di elevata flessibilità.

A sollevare dubbi sull'opportunità di un ulteriore e rapido ampliamento dell'Alleanza atlantica, mentre è ancora in pieno svolgimento questo epocale ri-orientamento di strategia, contribuisce il problema dell'effettiva e completa integrazione di tre Paesi mittel-europei entrati nel 1999.

Nel giugno 1998, un anno dopo la decisione politica di effettuare l'allargamento, l'allora Segretario alla Difesa statunitense, William Cohen, aveva espresso apertamente delle riserve su un'ulteriore estensione ad Est, prima che Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca fossero diventati membri a tutti gli effetti sul piano operativo. Il periodo necessario era stimato in un decennio.

Partendo dal tradizionale principio degli Stati Uniti del *burden sharing* (condivisione dei compiti), concetto ritenuto cruciale, Cohen chiedeva che i membri a pieno titolo fossero, nei limiti delle loro capacità, anche dei *fornitori* di sicurezza, e non dei *meri consumatori*. Fino alla sterzata operata da Bush, la politica degli Stati Uniti restava, quindi, sospesa intorno al dilemma: aumento degli aderenti o approfondimento dei legami?

Come hanno reagito gli alleati europei alle nuove dottrine americane?

In una prima fase, una parte dei Paesi politicamente vicini all'attuale Amministrazione Bush (la Gran Bretagna per il riflesso pressoché automatico della *special relationship*, che la lega da oltre mezzo secolo agli Stati Uniti, benché l'attuale Governo sia retto dal Partito laburista; Italia e Spagna, guidate da maggioranze di Governo di centro-destra, con affinità ideologiche con il Partito repubblicano statunitense; Danimarca e Olanda, oltre ovviamente alla *nuova Europa* rappresentata da Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria) ha più o meno convintamente avallato l'orientamento statunitense.

Un *nucleo duro* composto da Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo, con la blanda simpatia a distanza di Grecia e Islanda (quest'ultima mira da tempo a liberarsi delle basi militari statunitensi), ha, invece, osato contrastare la strategia di Washington in nome di un riequilibrio dei rapporti interni, che presuppone la creazione di una *gamba europea* dell'Alleanza, che corregga l'attuale asimmetria, non antagonista, ma, per quanto animata da spirito di cooperazione, autonoma da quella statunitense.

Essa rappresenta il motore di una politica di sicurezza e difesa integrata dell'Europa, il cui sbocco inevitabile è costituito da un Esercito continentale, braccio armato dell'Unione Europea, che, per ora, si accontenta di rendere operativa una *Forza d'intervento rapido* di 60 mila uomini e cerca di razionalizzare il suo settore industriale-militare, favorendo le fusioni ed eliminando i doppioni produttivi.

Questo nucleo, seguendo una logica teorizzata nel 1998 dall'allora Segretario Generale Javier Solana, non denuncia un *troppo* degli Stati Uniti, ma lamenta e cerca di correggere un *troppo poco* dell'Europa. Il nuovo Segretario dell'Alleanza, l'olandese Jaap de Hoop Scheffer, vede questo nucleo come *complementare*, dopo un lungo lavoro svolto per evitare *rotte di collisione*.

Le difficoltà incontrate dagli Stati Uniti in Iraq, unite alla volontà di trovare una soluzione alla lunga paralisi politica causata dalla mancanza di approvazione della nuova Costituzione

europea, hanno prodotto, alla fine del 2003 e all'inizio del 2004, il riavvicinamento della Gran Bretagna a Francia e Germania.

Un'entità di fatto, subito ribattezzata *Direttorio* dagli esclusi e della quale gli appartenenti negano con forza l'esistenza, i cui obiettivi, in prevalenza politico-militare e diplomatici, sono ampiamente dissimulati da intenti economici (ripresa dello sviluppo in Europa, rilancio della ricerca scientifica nel *vecchio* continente, adesione britannica all'euro), ma la cui azione potrebbe determinare rilevanti novità.

I tre Paesi, constatato lo stallo dell'azione statunitense, sembrano ripromettersi un rilancio del fianco europeo dell'Alleanza, che integri l'accennata volontà dell'Unione di farsi finalmente carico della propria sicurezza, dandosi una politica comune (e i relativi strumenti operativi) adeguata ai bisogni e alle ambizioni.

La presenza britannica sembra offrire sufficienti garanzie agli Stati Uniti che in Europa non nasca un nucleo di Paesi (due dei quali, tuttavia, dotati di un completo, anche se obsoleto, armamento atomico) troppo autonomo sul piano politico-strategico (ma resta da verificare che linea assumerebbe un Governo britannico guidato dal Partito conservatore, ancora fortemente ancorato a un'impostazione antieuropeistica e, quindi, quale sarebbe la reazione franco-tedesca), mentre, per converso, appare in grado di sbloccare tutta una serie di progetti militari e industriali, finora paralizzati dall'assenza o dalla riluttanza di Londra a impegnarsi con convinzione nell'integrazione continentale.

Per fare che? Le opzioni sono molto ampie e risultano limitate solamente dalla volontà politica e dalle risorse economiche mobilitate. Un primo compito appare, accanto a quella economica, l'integrazione politico-strategica dei nuovi dieci Paesi appena entrati nell'Unione, gran parte dei quali sono gli stessi che hanno aderito alla NATO in aprile.

Che essi, dopo un primo entusiasmo filo-americano, siano più disposti ad ascoltare la voce degli interessi della *vecchia* Europa sembrano indicarlo gli acquisti militari necessari all'ammodernamento delle loro Forze armate, obsolete e tutte da integrare nei meccanismi occidentali di difesa.

Se la Polonia, con un maxi-accordo da 3,5 miliardi di dollari, nell'aprile 2003, ha acquistato 48 caccia-bombardieri *F-16* dagli Stati Uniti, Ungheria e Repubblica Ceca hanno, invece, comprato armi prevalentemente in Europa e i maggiori contratti sono toccati a Francia, Svezia, Gran Bretagna e Italia.

Il secondo compito è costituito dal recupero di altri *partner* importanti, come Spagna e Italia, sedotti finora dalle sirene d'oltre Atlantico, più per allineamento politico che per reale vantaggio. Ma se l'inversione di tendenza della Spagna, dopo la vittoria elettorale del socialista José Luis Zapatero, appare straordinariamente rapida (disponibilità ad accettare un compromesso sul sistema di rappresentanza al Consiglio Europeo e, soprattutto, ritiro pressoché immediato delle truppe iberiche dall'Iraq), quella italiana resta tutta da verificare.

L'antica, favorevole disposizione dei tre membri del *Direttorio* a coinvolgere Roma nelle decisioni più delicate appare un'importante indicazione per una non esclusione dai meccanismi decisionali. È l'Italia, tuttavia, che deve fare i passi necessari per riaccreditarsi come *partner* credibile e affidabile.

Una mossa opportuna risulterebbe, senza dubbio, da un minor appiattimento sulle posizioni dell'Amministrazione Bush, mentre sarebbe probabilmente utile e gradito un maggior impegno in aree geo-strategiche contigue all'Europa, come i Balcani e il Nord Africa, di tradizionale interesse geo-politico ed economico per l'Italia.

Il terzo compito, certamente più rilevante in prospettiva, è delineare il futuro dei rapporti dell'Unione Europea con la Russia. Fin dall'epoca Eltsin, anche in pieno marasma politico economico e nel generale collassamento diplomatico-strategico, la Russia ha vissuto come un'indebita intrusione in un proprio riservato spazio vitale l'ampliamento della NATO, dapprima ai Paesi ex alleati del Patto di Varsavia e, ora, anche agli Stati della CSI (Confederazione di Stati Indipendenti), già facenti parte dell'ex URSS, come i baltici.

Pur mantenendo un'intelligente disponibilità di fondo a rapporti sempre più stretti con la NATO, culminata negli accordi di Roma del 28 maggio 2002, che ne hanno fatto un *part-*

ner speciale dell'Alleanza con la formula "19 + 1", Mosca ha più volte ribadito l'inutilità (dal suo punto di vista) dell'allargamento, proprio perché la sua quasi alleanza con la NATO rappresenta la miglior garanzia per i Paesi dell'ex-Patto di Varsavia e denunciato l'ostilità costituita dall'apertura di nuove basi in tali Paesi, soprattutto quelli baltici e la Polonia.

Il Ministro della Difesa russo Serghei Ivanov, nell'aprile 2004, è giunto ad ipotizzare una *pace fredda* tra l'Alleanza e il suo Paese, poiché "non possiamo chiudere gli occhi sul fatto che le basi aeree e terrestri della NATO si fanno molto più vicine alle città e ai complessi difensivi della Russia europea".

Inoltre, ha fatto ancora notare Ivanov, quattro nuovi aderenti all'Alleanza atlantica (i tre baltici e la Slovenia) non hanno firmato il Trattato CFE sulla riduzione delle armi convenzionali in Europa e, perciò, "se queste basi superano le limitazioni previste dalla CFE, ciò significherà che il Trattato sarà liquidato *de facto*".

Al di là delle espressioni letterali, le dichiarazioni di Ivanov testimoniano lo stupore e l'irritazione di Mosca, che si offre come *partner* energetico prezioso per Washington (con l'offerta, in una fase di produzione scarseggiante e di prezzi alle stelle, di esportare petrolio verso gli Stati Uniti, mediante un nuovo porto da un miliardo di dollari da realizzare a Murmansk), nonché come alleato affidabile e fedele per la NATO, oltre come quasi membro dell'Unione Europea: "L'allargamento dell'Unione Europea non suscita alcun timore in Russia - dichiarava sempre Ivanov nel marzo 2004 -... la Russia si considera già nell'Unione Europea...oltre il 50 per cento dei nostri scambi avvenivano già con l'Unione Europea anche prima dell'allargamento. L'integrazione tra la Russia e l'Unione Europea è soddisfacente". E ricordava, a riprova di quanto affermato, la scelta di Mikhail Fradkov, già rappresentante russo a Bruxelles, quale nuovo Ministro degli Esteri russo.

Che si tratti, ormai, di una *partnership* speciale, lo ha riconosciuto lo stesso Presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, durante la sua ultima visita di fine aprile 2004 a Mosca, mentre il Presidente del Consiglio italiano, Silvio Berlu-

sconi, parla apertamente della necessità, in tempi da definire, di un ingresso della Russia nell'Unione Europea.

È, quindi, facile prevedere la volontà di Mosca di accentuare ulteriormente e in ogni modo i legami con Bruxelles e il suo complesso sistema di istituzioni, fino a un sorta di stato di pre-adesione, anche se di un vero e proprio ingresso formale, se si bada alle obiettive condizioni del sistema economico-finanziario russo, non si potrà parlare prima di 15-20 anni.

Con la NATO, invece, i rapporti potrebbero deteriorarsi gravemente nella misura in cui l'Ucraina e il Caucaso accentueranno i legami, fino a entrare a farne parte, cosa che renderebbe effettivo l'accerchiamento di Mosca e non soltanto la sua percezione obiettiva.

Ma prima che ciò accada, tuttavia, occorrerà vedere chi sarà al Governo a Washington, come procederà l'integrazione politico-militare europea, quali saranno gli sviluppi nella lotta al terrorismo internazionale e se al Cremlino sarà sempre al potere una Presidenza ben disposta verso l'Occidente.

Tutte queste sono variabili in qualche modo interdipendenti e di cui la NATO dovrà tener conto nel suo processo di ampliamento.

Occorrerà attentamente valutare se un'Alleanza atlantica-baltica-caucasica a 40-50 membri abbia ancora un senso per i suoi membri originari europei e per la difesa dei loro interessi strategico-militari.

Soprattutto se, per realizzare questo obiettivo, valga la pena di mettere a repentaglio lo spettacolare riavvicinamento realizzato in poco più di un decennio con la Russia.

Paolo Migliavacca

# IL SECONDO QUADRIENNIO DI PUTIN, LA RUSSIA E L'OCCIDENTE

di Franco Venturini

**I**l secondo mandato presidenziale di Vladimir Putin era appena cominciato tra fanfare e promesse, quando la strage compiuta a Grozny in occasione dell'anniversario della vittoria, oltre a costare la vita al *leader* pro-russo Kadyrov, ha bruscamente riaperto gli interrogativi che turbano l'Occidente sulla politica da seguire nei confronti della Russia.

Quale uso farà il Capo del Cremlino del potere quasi egemone che ormai detiene? Proseguirà e si rafforzerà la deriva autoritaria degli ultimi anni, oppure lo sviluppo di una genuina economia di mercato finirà per *democratizzare* anche la politica post-sovietica? E, soprattutto, fino a che punto è giusto che l'Occidente rinunci a rivendicare i suoi valori in cambio di un'alleanza strategica con Mosca?

Per cercare qualche risposta è indispensabile tornare al primo giorno di questo millennio, quando Boris Eltsin annunciò al mondo il suo ritiro e designò Putin come erede. Seguì la scontata ratifica elettorale del marzo 2000, ma più del consenso popolare, in quel momento, contava la Russia che il nuovo *zar* si trovava a dover gestire: uno Stato che era andato dissolvendosi a tutto beneficio degli *oligarchi*, a loro volta divisi da lotte feroci; un'economia rimasta in gran parte non riformata e totalmente dipendente dalle fortune del settore energetico; una guerra in corso, quella cecena, che si era rivelata assai utile nell'ascesa al potere, ma che ora occorreva in qualche modo superare.

Se si parte da queste premesse, diventa più agevole capire a quale priorità Vladimir Putin abbia dedicato il suo primo mandato: alla restaurazione del potere centrale.

FRANCO VENTURINI, *dopo essere stato corrispondente da Mosca, oggi è editorialista di politica estera del Corriere della Sera.*

I russi (non tutti, è vero) hanno scoperto il dovere di pagare le tasse; i militari sono stati messi in riga da un Ministro legato al Presidente; sono stati nominati plenipotenziari del Cremlino incaricati di tenere a freno i Governatori regionali; gli uomini dell'ex KGB (ribattezzato FSB) hanno progressivamente *infiltrato* l'alta burocrazia e, con modesto successo, hanno tentato di combattere la corruzione.

Alle elezioni del 14 marzo 2004, Putin ha così potuto presentarsi annunciando la *rinascita* della Russia. Il potere centrale era ormai riconosciuto (e temuto) dall'intero Paese. Il Cremlino aveva ripreso il suo posto sulla scena internazionale. L'economia era in forte crescita.

Conveniva, insomma, scegliere la continuità. E, difatti, così hanno fatto gli elettori russi, concedendo a Putin una vittoria tanto larga da rendere irrilevanti i soliti sospetti di brogli.

Ma Vladimir Putin il trionfatore, lungo il percorso del suo primo quadriennio di presidenza, ha anche creato e aggravato almeno tre questioni cruciali che l'Occidente non può far del tutto finta di non vedere: la svolta autoritaria; la discutibile gestione dei rapporti con gli *oligarchi*; e l'incapacità di porre fine al conflitto ceceno.

Il primo punto, quello dell'autoritarismo, si è espresso soprattutto attraverso l'acquisizione del controllo politico delle reti televisive. Subito dopo la caduta dell'URSS, nei primi Anni novanta, la Russia aveva vissuto una straordinaria stagione di libertà informativa, accompagnata dal rapido moltiplicarsi delle società medianiche private. Ma un pò le progressive difficoltà finanziarie, e un pò la pressione del nuovo potere politico che comunque esitava, avevano reso effimero questo profondo cambiamento.

Si erano andati formando due grandi gruppi, che facevano capo a due *oligarchi* della più bell'acqua: Berezovskij e Gusinskij (oggi entrambi in esilio e ricercati da Mosca). Passo dopo passo, gli interessi economici dei due magnati li avevano messi in rotta di collisione con il Cremlino (anche se Berezovskij era rimasto associato a Eltsin) e con l'avvento di Putin lo scontro è diventato frontale.



Allontanati i vecchi proprietari, una Magistratura, che non può essere considerata indipendente dal potere politico, ha provveduto a trovare gli strumenti e le motivazioni per eliminare direttori scomodi, giornalisti non allineati e, soprattutto, notizie non gradite oppure anti-patriottiche (sul tema della Cecenia).

Il risultato è che, mentre sulla stampa scritta sopravvivono circoscritte aree di relativa libertà informativa, l'intero sistema televisivo, compreso quello regionale, è caduto sotto il tacito controllo del Cremlino. La difesa di Putin è che lui non c'entra, che sono state irregolarità societarie e fiscali a provocare gli interventi dei giudici.

Ma la spiegazione non risulta credibile anche perché, se Putin avesse voluto difendere il pluralismo, avrebbe avuto comunque l'obbligo di intervenire davanti a quanto stava accadendo.

La mancanza di un'informazione indipendente è giustamente considerata in Occidente un *termometro* decisivo, e qualche richiamo (specificamente quelli di Powell e di Condoleeza Rice) è stato esplicitamente rivolto a Putin nell'ultimo anno. Tanto più che, accanto alla sottomissione mediatica, il sistema putiniano si basava su una Duma ridotta (soprattutto dopo le elezioni di dicembre) a camera di ratifica; su una Magistratura legata al potere politico; e sulla costante moltiplicazione nelle alte sfere del Governo e dell'Amministrazione di *siloviki*, cioè di ex funzionari dei Servizi di sicurezza, dai quali, come è risaputo, Putin proviene.

La seconda questione è quella degli *oligarchi*. Per la prima volta dall'inizio del processo riformistico nel 1992, la Banca Mondiale ha dedicato all'argomento uno studio meticoloso e rivelatore.

Nati come gruppo di beneficiari delle simil-privatizzazioni, decisi a fermare il ritorno dei comunisti e a far rieleggere Eltsin 1996, gli *oligarchi* di prima linea sono sempre stati visti da Putin come una chiara minaccia al suo potere. Le regole del gioco fissate dal Cremlino non mancano di chiarezza: facciano pure i loro affari, gli *oligarchi*, ma a condizione di mantenere sempre un rapporto di sottomissione rispetto al vertice politico e, so-

prattutto, di non nutrire ambizioni politiche e di non interferire negli equilibri relativi.

Proprio questi (attraverso finanziamenti ai partiti *liberali* e dichiarazioni possibilistiche su candidature personali) sono stati i peccati capitali di Mikhail Khodorkovskij, il magnate petrolifero in carcere da ottobre 2003 e in attesa di un processo che si prevede *esemplare*.

È ben vero che Khodorkovskij era anche giunto a negare fusioni societarie con compagnie petrolifere degli Stati Uniti senza essersi prima assicurato il *placet* del Cremlino (e questo, vista la rilevanza strategica del petrolio e delle sue rotte, forse sarebbe risultato inaccettabile anche lontano dalla Russia), ma il motivo fondamentale dell'arresto rimane quella sua interferenza politica, mentre le irregolarità nelle privatizzazioni degli Anni novanta, commesse da tutti, sono una debole foglia di fico.

Ebbene, il rapporto della Banca Mondiale, reso noto in aprile 2004, sorprendentemente smentisce che Putin sia riuscito, durante il suo primo mandato, a ridurre l'importanza degli *oligarchi*. La concentrazione delle fortune economiche (essenzialmente legate alle materie prime) nelle mani di un ristretto gruppo di persone si è, invece, accentuata; i monopoli si sono consolidati e, a conti fatti, un piccolissimo gruppo di persone controlla il trentacinque per cento dell'industria russa.

Da un punto di vista occidentale, il problema è complesso, ma cruciale. Non esiste una simpatia di principio nei confronti degli *oligarchi*. Ma sta di fatto che essi, proprio per il loro ormai costante contatto con la scena economica internazionale, sono i più moderni *businessmen* di cui la Russia disponga.

Si vorrebbe, dunque, che invece di finire in carcere, essi possano dare un contributo allo sviluppo e all'integrazione economica che lo stesso Putin auspica, ma in una cornice di riforme e di certezze delle regole, che oggi non può essere considerata sufficiente.

Ecco, pertanto, l'interrogativo che accompagna il secondo mandato del Presidente, interrogativo che, beninteso, va oltre la stretta questione di Khodorkovskij e compagni.

Putin utilizzerà i suoi super poteri per riformare dall'alto

(per esempio, nella riduzione dei sussidi pubblici, nello smembramento dei grandi monopoli, ecc.) oppure il potere resterà fine a sé stesso e avrà come unico scopo quello di perpetuarsi tra quattro anni, magari con una successione *gestita*, visto che la Costituzione vieterebbe a Putin di ripresentarsi?

La terza questione è beninteso quella centrale. Quale atteggiamento, viste le premesse, deve tenere l'Occidente nei confronti della Russia?

Alcuni dati sono noti a tutti. Putin è stato il primo, dopo l'11 settembre 2001, a solidarizzare con gli Stati Uniti e a varare una linea di partecipazione attiva alla guerra contro il terrorismo. Questo gli ha fruttato una notevole prudenza occidentale - e americana in particolare - sull'incapacità di trovare una soluzione politica in Cecenia e sugli abusi che ivi commettono le truppe russe.

Parallelamente, sono stati conclusi nuovi accordi di disarmo; è proseguita la marcia della Russia verso il WTO; il Cremlino è diventato un *partner* fisso sulla scena mondiale, recuperando parte del prestigio perduto dopo il crollo sovietico.

E, in aggiunta, l'alto prezzo del petrolio ha rafforzato la mano di Putin, rendendolo meno bisognoso (anche se ancora lo è) della solidarietà occidentale e rovesciando persino l'equazione nel senso che il greggio russo è diventato una riserva essenziale per l'Occidente con la destabilizzazione del Medio Oriente.

Ma è stata, appunto, la guerra all'Iraq, che ha visto Putin schierato dalla parte dei francesi e dei tedeschi, ad aprire una prima breccia negativa nei rapporti tra Mosca e gli Stati Uniti. E la breccia si è, poi, allargata quando gli americani, che già avevano stabilito una sgradita presenza militare in Asia centrale come corollario alla guerra dell'Afghanistan, hanno fatto sentire il loro peso nelle vicende della Georgia.

Progressivamente, si è andato prospettando uno scontro di interessi russo-americano in tutta l'area del Caucaso. L'allargamento della NATO e, poi, dell'Europa ai Paesi Baltici non ha migliorato la situazione e, di pari passo, sono arrivati i richiami sulla mancanza di democrazia nella vita interna russa.

Il quadro si è, dunque, complicato, e potrebbe complicarsi ancora sulla base di due elementi.

Il primo è legato a una nuova corrente *scettica*, se non proprio anti-russa, che è andata prendendo piede negli Stati Uniti, e il cui sviluppo potrà dipendere (ma, forse, meno di quanto si creda) dalla rielezione di George W. Bush.

Il secondo è un elemento europeo. Mentre Putin continua ad avere solidi rapporti con Parigi, con Berlino, con Londra e ancor più con l'Italia di Berlusconi, gli otto Paesi ex-comunisti, entrati nell'Unione il 1° maggio 2004, conservano nel loro DNA politico un forte sospetto verso Mosca.

Non è raro ascoltare, dai dirigenti di quei Paesi, l'affermazione secondo cui i contrasti interni all'Unione potrebbero domani svilupparsi, non tanto sul controverso rapporto con gli Stati Uniti, quanto sui rapporti con la Russia, giudicati dai nuovi venuti imprudenti e ingenui.

La scena è pronta, insomma, perché la *questione russa* diventi in Occidente di sempre maggiore attualità e complessità. Soprattutto se Vladimir Putin, nel suo secondo mandato al Cremlino, non riuscirà o non vorrà rassicurare i suoi critici.

Franco Venturini

# I PROBLEMI DELLA DIFESA EUROPEA

di Andrea Cagiati

**L**a travagliata storia dei ripetuti tentativi di costituire un'autonoma difesa europea inizia brillantemente nell'ottobre 1950 con la presentazione a Parigi del *Piano Pleven*, destinato a creare una *Comunità Europea di Difesa* (CED).

Si trattava di un logico seguito della proposta Schuman del maggio 1950 di costituire una *Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio* (CECA), in quanto la nuova iniziativa francese intendeva completare nel settore politico-strategico quel progressivo sviluppo dell'unificazione europea che godeva allora di un vasto appoggio nell'opinione pubblica continentale.

Due anni di negoziati fra i sei Paesi centro europei invitati produssero un dettagliato trattato che fu sottoscritto dai Governi interessati e ratificato da quattro di essi.

L'Italia partecipò molto attivamente a questo negoziato, fra l'altro facendo approvare quell'articolo 38 che avrebbe potuto realizzare da solo l'Europa unita (esso "incarica un'Assemblea Costituente a presentare entro sei mesi un progetto di organizzazione definitiva, che si sostituirà alla presente organizzazione provvisoria, per costituire una struttura federale o confederale, fondata sul principio della separazione dei poteri e comportante un sistema rappresentativo bicamerale").

È interessante notare che mezzo secolo più tardi, e con venticinque Paesi membri, invece che con sei, la nuova Conferenza Intergovernativa ha avuto un compito del tutto analogo.

*L'Ambasciatore ANDREA CAGIATI è stato titolare di varie importanti sedi, tra cui Vienna, Londra e la Santa Sede. È autore di articoli e saggi sui problemi politico-strategici, editi da vari periodici, fra cui Civitas, Dialoghi diplomatici, Strategia globale, nonché la Rivista di studi politici internazionali.*

Purtroppo le esitazioni di Mendes-France, invischiato in Indocina e sensibile all'opposizione sovietica, condussero al rinvio della ratifica francese, che condizionava quella italiana. Da allora la CED è rimasta in un limbo astratto, anche se, in teoria, essa potrebbe ancora essere approvata con le ritardate ratifiche francese e italiana.

Così l'Europa rinunciò per trenta anni a sviluppare il settore politico-strategico (confidando, però, che prima o poi esso sarebbe naturalmente emerso dallo sviluppo economico), concentrandosi con successo su quello commerciale-finanziario, che passò dalla CECA al Mercato Comune, all'Unione Europea e alla Moneta Unica e da sei a venticinque Paesi membri.

Però, la *guerra fredda* esigeva il riarmo tedesco e, così, nel 1954, poche settimane dopo la sospensione della CED, fu costituita, su iniziativa britannica, una sua più modesta sostituta, l'*Unione dell'Europa Occidentale* (UEO), con l'ingresso dell'Italia e della Germania nel Patto di Bruxelles del 1958, e con la responsabilità di autodifesa reciproca (articolo 5, *casus belli* automatico).

2. L'UEO nacque ad alto livello, con un'intera palazzina che ospitava a Londra il suo Segretariato Permanente (dotato di trenta dipendenti), un Consiglio di Ambasciatori ed una moderna sede anche a Parigi, che ospitava la sua Assemblea Parlamentare, gestita da un autorevole Centro Studi e l'Ufficio Controllo Armamenti, che aveva il bizzarro compito, voluto dalla Francia, di impedire alla Germania di armarsi troppo.

Per trenta anni l'UEO vegetò tranquillamente, finché nel 1984, su iniziativa italiana, fu abolito l'ufficio controllo della Germania e l'UEO fu rilanciata a Roma con il compito di elaborare una *comune identità di difesa europea* e di rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica.

Questo incarico fu confermato nel 1987 all'Aja e nel 1991 a Maastricht, dove la sede dell'UEO fu unificata e trasferita a Bruxelles da Londra e Parigi. Essa divenne la responsabile della difesa europea, con dettagliate istruzioni per il suo potenziamento.

Tali sviluppi furono ulteriormente rafforzati a Bonn

(1992), dove i Paesi membri si impegnarono a contribuire con proprie Forze armate, sotto il comando dell'UEO, alle operazioni di *peace keeping out of area* dette di Petersberg, in collaborazione con l'OSCE (*Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*) e le Nazioni Unite.

Infine ad Amsterdam (1997) l'UEO fu incaricata di assicurare all'Unione Europea, di cui sarebbe dovuta diventare parte integrante, le proprie capacità operative, creando così la *Politica estera e di sicurezza comune* (PESC).

Per queste sue nuove funzioni l'UEO fu dotata di una *Celula di Pianificazione*, destinata ad organizzare le forze a sua disposizione, sia nazionali che multinazionali (come l'*Eurocorp* franco-tedesco di 60.000 uomini; l'*Eurofor* italo-franco-ispano-portoghese di 10.000 uomini con comando a Firenze e diretto da 100 ufficiali dei quattro Paesi; l'analogo *Euromarfor* navale, con sede a Tolone; le *Forze Anfibie* anglo-olandesi e italo-spagnole, ecc.), del *Centro Satellitare* di Torrejon in Spagna, del *Centro della Situazione* (per controllare le aree di crisi) e del *Comitato dei Delegati Militari*.

L'UEO aveva così raggiunto il massimo del suo sviluppo e della sua autorità. Fu allora responsabile del controllo dell'Adriatico nel 1992 e del Danubio nel 1993 e, successivamente, dello sminamento del Golfo Persico e del controllo della polizia albanese su incarico delle Nazioni Unite nel 1997. Essa era allora considerata il braccio armato dell'Unione Europea, destinato a fornire al processo di unificazione continentale quella dimensione politico-militare che era rimasta carente dalla sospensione della CED.

3. Ma probabilmente proprio queste prospettive di sviluppo dell'autonomia strategica europea preoccuparono gli anglo-americani, da sempre contrari ad ogni forma di un'indipendenza europea che avrebbe messo in crisi il predominio politico-strategico della NATO sull'intero Occidente, e in pochi mesi l'UEO fu praticamente abolita. Fu addotta come scusa che i quattro Paesi sedicenti neutrali dell'Unione Europea rifiutavano l'articolo 5 dell'UEO per gli impegni militari che esso comportava. Furono,

quindi, inseriti nell'Unione Europea soltanto i recenti nuovi organismi utili a condurre le missioni Petersberg sotto il controllo della NATO, dimenticando che nell'Unione Europea già esistevano gli accordi di Schengen e dell'Unione Monetaria, che riguardavano soltanto una parte dei Paesi membri.

Questa operazione di accantonamento dell'UEO iniziò al Consiglio Europeo di Colonia (giugno 1999), che inserì nell'Unione Europea le sue citate limitate nuove funzioni, e decretò che "l'UEO in quanto organizzazione ha esaurito il suo scopo". Ciò fu confermato nella successiva riunione di Helsinki (dicembre 1999) che, pur prevedendo la costituzione di un esercito europeo di 60.000 uomini (che, però, non doveva essere chiamato *Esercito europeo* e corrispondeva in pratica all'*Eurocorp*) non nominò neppure nel suo lungo comunicato il termine UEO, a cui l'*Eurocorp* pur dipendeva.

Così l'UEO fu ufficialmente abolita proprio quando aveva raggiunto il culmine operativo dei suoi poteri, anche se giuridicamente essa continuerà ad esistere, senza funzioni concrete, fino al compimento del suo cinquantesimo anniversario nell'ottobre 2004.

In tal modo sorprendente scomparirà quasi tacitamente l'unica organizzazione militare europea espressamente competente per la difesa continentale, divenuta ormai formalmente responsabilità esclusiva della NATO (Washington aprile 1999).

E ciò avviene proprio quando, da un lato, la fine della minaccia sovietica avrebbe consentito finalmente all'Europa di organizzare una propria limitata difesa autonoma nei confronti di scarse minacce esterne e, dall'altra, la preoccupante instabilità internazionale avrebbe dovuto indurre l'Europa a contribuire in modo diretto alla pacificazione internazionale.

Naturalmente, i membri più europeisti dell'Unione Europea, per esempio i Paesi fondatori disponibili, potrebbero manifestare la propria disapprovazione per la sorprendente decapitazione dell'UEO, rinnovandola fra loro prima della sua scadenza. Del resto, l'iniziativa franco-belga-tedesco-lussemburghese di Tervuren ha già costituito un primo passo in questa direzione.



4. Questa contraddittoria evoluzione dell'UEO ha, in realtà, rispecchiato lo sviluppo del rapporto strategico fra Europa e Stati Uniti nella seconda metà del ventesimo secolo, caratterizzato da una sostanziale disuguaglianza, che ha reso inevitabilmente squilibrati i rapporti transatlantici. Tale situazione fu oggettivamente inevitabile nel primo decennio post bellico, data la disastrosa situazione economico-militare dell'Europa occidentale e l'incombente minaccia sovietica.

Ma la situazione mutò alla fine degli anni '50, quando, da un lato, cessò il monopolio nucleare americano e si attenuò così la già sicura garanzia strategica degli Stati Uniti e, dall'altro, la vigorosa ripresa economica europea le avrebbe consentito di costruire una propria autonoma capacità politico-strategica, magari sviluppando l'UEO secondo l'originario progetto della CED.

Come è noto, ciò avvenne per il prevalere in Europa occidentale dell'edonistica civiltà dei consumi, che rifiutava le necessarie spese militari. Così, fino alla fine del ventesimo secolo, si protrasse questa alleanza sbilanciata, strategicamente aleatoria ed economicamente condizionante, malgrado tutta la buona volontà indubbiamente esistente in circoli politici più responsabili di entrambe le sponde dell'Atlantico.

Negli anni '80, l'avvenuto equilibrio nucleare indusse Washington a trattare con Mosca per evitare o almeno circoscrivere un eventuale conflitto atomico (giungendo in particolare al sorprendente accordo sulla *Mutual Assured Destruction*, giustamente nota come MAD), passando sulla testa dell'imbelle Europa, che divenne di fatto un passivo *glacis* strategico, destinato alla reciproca distruzione iniziale in caso di incipiente conflitto.

Fu la stagione degli SS20 sovietici e dei *Pershing* statunitensi in Germania, che circoscrissero a entrambe le Europe i rischi di reciproche rappresaglie nucleari, rendendo così inviolabili i territori delle due superpotenze.

5. La caduta del *muro di Berlino* (1989) e il rapido crollo dell'URSS (1992) rivoluzionarono questo rapporto strategico est-ovest, costituitosi alle spese di un'Europa colpevole di non essersi data una propria valida deterrenza nucleare autonoma,

a causa della mancata unificazione del continente nei prosperi anni '50 e '60.

In realtà, la fine della *guerra fredda* avrebbe dovuto logicamente portare ad una sostanziale revisione della NATO (molti proposero il suo scioglimento, pur mantenendo l'Alleanza Atlantica come centro politico dell'Occidente), ormai non più indispensabile con la fine della minaccia sovietica.

Ma Washington, certamente influenzata dai suoi autorevoli centri militari (che comprensibilmente intendevano mantenere le proprie basi europee e la dipendenza strategica degli alleati della NATO), si oppose a questa pur logica evoluzione e riuscì a riorganizzare l'Alleanza come strumento per il controllo dei Paesi *out of area*, da realizzarsi soprattutto con le forze degli alleati europei (Missioni di Petersberg), ma sotto il permanente controllo statunitense.

È del tutto normale che gli Stati Uniti perseguissero così i propri interessi strategici, ma lo è molto meno che gli europei (certamente per le insistenze dei membri antiunitari dell'Unione Europea) accettassero passivamente un simile orientamento, che in definitiva trasformava una a suo tempo indispensabile alleanza difensiva in una certo non necessaria satellizzazione strategica di fatto dell'Europa.

Inizialmente (riunioni NATO di Berlino e Bruxelles del 1996 e di Madrid del 1997) questo progetto fu realizzato attraverso l'UEO, costituendo all'interno della NATO un comando multinazionale UEO competente per "preparare, dirigere e condurre un'operazione sotto il controllo politico e la direzione strategica dell'UEO e con il sostegno della NATO". La riunione atlantica di Washington (aprile 1999), che celebrava il cinquantenario dell'Alleanza, confermò questo inquadramento dell'UEO nella NATO (punto 30 del Comunicato), ribadita nel successivo *Nuovo concetto strategico* della NATO.

Come abbiamo visto, tutto ciò fu poi praticamente trasformato dai Consigli Europei di Colonia e di Helsinki, con quella che fu chiamata la cannibalizzazione dell'UEO, la quale fu semiparalizzata dopo l'asportazione dei suoi organi utili alle nuove operazioni di *Combined Joint Task Force* (CJTF) da effet-

tuarsi nel quadro NATO. Il suo successivo decesso nell'ottobre 2004 farà scomparire anche l'essenziale articolo 5 dell'UEO sull'automatico *casus belli* in caso di aggressione di uno dei suoi dieci membri.

6. Oggi attendiamo il seguito del progetto di Trattato Costituzionale elaborato dalla Conferenza Intergovernativa presieduta da Giscard d'Estaing, che in realtà ha realizzato, con mezzo secolo di ritardo e più modesti obiettivi proprio quell'Assemblea Costituente che era prevista mezzo secolo prima dall'articolo 38 della CED per costruire una Federazione o Confederazione Europea. Basterebbe questo paragone per comprendere quanto si siano ridotte durante la seconda metà del ventesimo secolo le ambizioni unitarie dei Paesi europei.

Come sappiamo, le cause di questo penoso confronto dipendono da due elementi essenziali: l'introduzione nel Mercato Comune, durante il 1973, di un Paese esplicitamente deciso a impedire l'unità continentale e l'eccessivo allargamento dell'Unione Europea, che ha imprudentemente dato un diritto di *veto* a venticinque suoi membri, la cui maggioranza condivide l'opposizione britannica ad un'Europa unita e indipendente, e considera la NATO più importante dell'Unione Europea.

In realtà, sarebbe stato preferibile, come proposi nel 1972 durante i faticosi negoziati per l'ingresso della Gran Bretagna nel Mercato Comune, di far entrare, invece, i suoi sei membri nella britannica EFTA, incaricata dello sviluppo comune di quel settore economico-finanziario che soprattutto interessava Londra e gli altri Paesi europei marginali, in modo da mantenere autonomo e indipendente l'originario gruppo dei sei Paesi fondatori, che avrebbero così potuto tranquillamente procedere fra loro verso l'unificazione europea.

Anche i successivi allargamenti sarebbero così avvenuti nell'EFTA (che avrebbe così avuto oggi venticinque membri) e soltanto a pochi soci veramente europeisti (forse Spagna, Ungheria, Austria e Cecoslovacchia) sarebbe successivamente stato concesso di entrare anche nell'Unione Europea. In tal modo, i Paesi interessati prevalentemente ad una vasta e ben struttura-

ta zona di libero scambio sarebbero felicemente rimasti nell'EFTA, mentre i pochi Paesi veramente europeisti avrebbero proseguito senza intralci verso una federazione europea, realizzandola probabilmente entro gli anni '80.

7. Ciò, purtroppo, non è avvenuto e oggi un'Unione Europea, appesantita da una pletorica maggioranza antiunitaria, non riesce più a progredire verso l'unificazione continentale, come è chiaramente dimostrato dal voluminoso e contraddittorio testo del nuovo progetto di Costituzione, che impedisce accuratamente ogni reale progresso unitario anche da parte di ristretti gruppi di membri europeisti, tutti sottoposti prima o poi al *veto* dei numerosi Paesi euroscettici.

In queste condizioni, è naturale che i veri europeisti ricerchino soluzioni estranee all'ormai paralizzata Unione Europea, trasformata, in realtà, in una potenziata EFTA, come hanno già fatto i franco-belgi-tedesco-lussemburghesi con l'*European Defense Union* di Tervuren, e come potrebbe ancora avvenire, lo abbiamo visto, con l'eventuale rinnovo dell'originaria UEO da parte dei Paesi fondatori disponibili o addirittura con un rilancio della CED grazie a una ritardata ratifica franco-italiana.

Quello che è, comunque, importante è che i Paesi veramente unitari si rendano pienamente conto che sono purtroppo del tutto illusorie le "collaborazioni rafforzate o strutturate o più strette" proposte dal progetto di Costituzione in quanto esse saranno, in realtà, tutte prima o poi sottoposte al diritto di *veto* di ogni membro dell'Unione Europea (1). Né il recente e controverso tentativo di costituire nell'Unione Europea un direttorio anglo-franco-tedesco ha la possibilità di diventare un'avanguardia europea indipendente ed autonoma perché Londra non lo consentirebbe.

Pertanto i Paesi che vogliono veramente procedere verso un'Europa unita e strategicamente autonoma (beninteso strettamente collegata con gli Stati Uniti nell'interesse del comune mondo occidentale, ma su un piano di piena parità e senza nes-

(1) Cfr. la mia "Lettera Diplomatica" n. 893 del 14 ottobre 2003 "Verso una vera difesa europea?".

suna delle forme di dipendenza attualmente in vigore), devono necessariamente correggere l'errore del 1973 (ingresso inglese nel Mercato Comune, invece dell'ingresso di quest'ultimo nell'EFTA) rimanendo nella vasta e dipendente Unione Europea, ma costituendo, contemporaneamente, altrove quella che avrebbe dovuto essere già trent'anni fa un vero e limitato gruppo di Paesi veramente unitari, che avrebbero potuto procedere rapidamente verso un'Europa federale.

Forse potrebbe esistere anche un'altra e più agevole soluzione. William Wald scrive sul "Panorama" del 13 maggio che Blair starebbe preparando un'alleanza tra i diciotto membri euroscettici dell'Unione Europea per modificare radicalmente il progetto di Costituzione al fine di creare una diversa Unione, fondata su nazionalismo, autonomismo, liberismo e umanitarismo, per sostituire l'attuale centralismo burocratico di Bruxelles con un'organizzazione tipo EFTA.

Una simile eventuale iniziativa farebbe automaticamente emergere i rimanenti membri dell'Unione Europea come un potenziale *nucleo duro* di convinti europeisti, agevolando così un loro autonomo sviluppo unitario. Perciò ben venga un simile progetto antieuropeista di Blair, che in realtà emarginerebbe dalla futura Europa unita i membri periferici dell'Unione Europea, comunque contrari all'unità continentale, e genererebbe di fatto, certo involontariamente, quel *nucleo duro* che i Paesi veramente europeisti sembrano avere tante esitazioni a costituire.

Nelle complesse e frustranti condizioni attuali, con tutte le potenzialità di sviluppo unitario dell'Unione Europea bloccate dalle manovre dei suoi membri antieuropei, non esistono, purtroppo, altre alternative. Soltanto un ristretto gruppo di Paesi europei unitari potrebbe, infatti, realizzare lo storico compito di generare finalmente quell'Europa unita, che sta diventando sempre più indispensabile (l'Iraq insegna) anche per contribuire efficacemente alla realizzazione di un mondo più equilibrato, pacifico e prospero.

Andrea Cagiati

# LA DIFESA EUROPEA E GLI STATI UNITI

di Alessandra Bajec

**L'**11 settembre 2001 ha rappresentato un momento cruciale nella storia della difesa europea. Le strategie che, fino ad allora, avevano retto la *partnership* transatlantica hanno chiaramente subito un cambiamento, aprendo un nuovo *incontro-scontro* tra Europa e Stati Uniti.

L'Unione Europea, che già esercitava una scarsa influenza in politica estera e, di fatto, aveva scarsa autorità nelle questioni militari, ha visto il suo impatto politico deteriorarsi ulteriormente finendo per perdere credibilità nel campo della difesa.

Gli Stati Uniti hanno dimostrato di non voler seguire politiche multilaterali ponendosi alla guida di una *coalizione* di potenze, accomunate da interessi specifici, piuttosto che ispirarsi ad una *politica* globale regolata da leggi universalmente condivise.

Tenendo conto degli importanti sviluppi che la PESD aveva conosciuto fino ad allora, per ultima l'idea di dar vita ad una Forza europea di rapido intervento (1) entro il 2003, è chiaro come le divergenze tra l'Europa e gli Stati Uniti siano diventate più marcate dopo l'11 settembre 2001. L'equilibrio è, oggi, ancora più fragile, alla luce della discussa guerra contro l'Iraq.

## *L'Europa della difesa in prova*

All'indomani del Consiglio Europeo di Nizza e a due anni dalla Dichiarazione di St. Malo, l'*Europa della difesa* è finalmente nata. Tra i documenti elaborati a Nizza figura un allega-

(1) Termine spesso erroneamente impiegato per indicare gli obiettivi primari (*Headline Goals*).

to riguardante gli accordi permanenti per la consultazione tra l'Unione Europea e la NATO, in particolare l'accesso dell'Unione alle capacità di pianificazione e alle strutture di Comando dell'Alleanza Atlantica.

Definiti i principi su cui le relazioni tra le due organizzazioni devono poggiare, non rimane che rendere questi legami permanenti, attraverso un accordo che disciplini la delicata questione dell'*accesso garantito*. Tuttavia, gli Alleati non hanno potuto approvare allora il suddetto documento in quanto la Turchia, insoddisfatta del ruolo assegnatole all'interno della difesa europea, ha posto il *veto* alle disposizioni che regolano l'accordo NATO-Unione Europea.

In qualità di membro alleato non appartenente all'Unione, infatti, la Turchia non ha il diritto di vietare missioni europee *autonome*, ma può bloccare qualsiasi operazione dell'Unione Europea che si avvalga delle risorse della NATO. Il Governo turco teme, in realtà, che gli europei, dietro incitamento della Grecia (Stato membro dell'Unione Europea), possano compiere operazioni militari nel Mar Egeo o nel Mediterraneo orientale a detrimento dei suoi interessi strategici e di sicurezza (2). Il ruolo politico della Turchia è, dunque, cruciale ai fini della conclusione di un accordo sull'*accesso garantito*.

Pertanto, gli anni 2001-2003 si presentano come un periodo di prova per l'Europa della difesa. Inserita nella sua dimensione istituzionale e nel suo quadro operativo, la PESD si trova a vivere una fase di transizione in attesa con la realizzazione dell'ambizioso *Headline Goal* di dar vita, entro il 2003, ad una *Forza europea di rapido intervento*.

Nel dopo-Nizza, la fase operativa della difesa europea è più che mai condizionata dal binomio Unione Europea-NATO. Curare il rapporto tra l'Unione Europea e l'Alleanza Atlantica vuol dire tanto chiarire le relazioni tra l'Europa e gli Stati Uniti quanto presupporre che l'Unione diventi credibile in materia di sicurezza e di difesa. La grande difficoltà consiste nel rendere il legame Unione Europea-Stati Uniti più simmetrico, asse-

(2) <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1154428.stm>.

gnando all'Unione Europea un ruolo centrale nel campo della difesa e, allo stesso tempo, riconoscendo le relazioni transatlantiche come una dimensione fondamentale per lo sviluppo della PESD.

Tra gennaio e giugno del 2001 è la Svezia a presiedere l'Unione Europea e, quindi, a seguire i lavori sullo sviluppo della PESD. Nel mese di gennaio, il Segretario generale della NATO e la Presidenza dell'Unione Europea si impegnano ad instaurare un'intesa sugli accordi permanenti di consultazione e cooperazione tra le due organizzazioni. Il 5 febbraio si tiene, così, il primo incontro tra il Consiglio Nord-Atlantico e il Comitato Politico e di Sicurezza dell'Unione Europea, a livello ambasciatoriale (3). Tuttavia, un accordo tra l'Unione Europea e la NATO non è ancora possibile, in quanto la Norvegia e, soprattutto, la Turchia chiedono maggiori garanzie circa il loro ruolo all'interno del processo consultivo in ambito PESD (4).

Poco più di tre mesi dopo, il 29 maggio 2001, al Vertice ministeriale del Consiglio Nord-Atlantico gli Alleati presentano le priorità dell'agenda Unione Europea-NATO (5):

- l'accesso garantito dell'Unione Europea alle capacità di pianificazione operativa della NATO;
- la presunta disponibilità per l'Unione Europea di mezzi e capacità della NATO nell'assolvimento di operazioni europee;
- l'individuazione di una gamma di opzioni di Comando europeo per le operazioni dell'Unione, compreso lo sviluppo del ruolo del Vice SACEUR (6), che gli consenta di assumere le sue responsabilità europee;
- l'ulteriore adattamento del sistema di pianificazione di difesa della NATO.

Il 13 giugno ha luogo a Bruxelles il primo incontro formale

(3) È il primo di quattro Gruppi di lavoro tenutisi tra l'inizio di febbraio e la fine di maggio del 2001 (Cfr. R.E. Hunter, *The European Security and Defence Policy: NATO's Companion or Competitor?*, Santa Monica, 2002, p. 125).

(4) Ivi, p. 127.

(5) Vertice ministeriale del Consiglio Nord-Atlantico, 29 maggio 2001, paragrafo 49. Gli aspetti sopra elencati si rifanno esattamente alle disposizioni iscritte nel Comunicato del vertice NATO di Washington, 24 aprile 1999 (paragrafo 10).

(6) *Supreme Allied Commander in Europe*: Comandante Supremo delle Forze alleate in Europa.



tra i Comitati militari dell'Unione Europea e della NATO. In quella occasione, sono discusse diverse questioni tra cui l'idea di una *Forza europea di rapido intervento*. A tale riguardo, la politica delle "tre D" (7) continua a far da guida al pensiero americano e l'approccio al disegno europeo è ancora più critico in seno agli ambienti repubblicani (8). Il Presidente Bush precisa che è nell'interesse dell'Alleanza contare su una valida capacità di difesa europea *integrata all'interno della NATO* (9), una forza *di riserva* attivabile, laddove l'Alleanza decida di non intervenire militarmente. Inoltre, Bush espone il piano americano di difesa missilistica (*Son of Star Wars*), spiegandone la necessità per gli Stati Uniti senza però riuscire a convincere gli europei, scettici in merito alla gravità di una minaccia di proliferazione di armi di sterminio (10).

In chiusura della Presidenza svedese, il 15 e 16 giugno 2001, si tiene a Goteborg il Consiglio Europeo: è il primo Vertice, a cui un Presidente americano partecipa insieme ai *leader* dell'Unione. In quella sede il Consiglio approva la Relazione sulla politica europea di sicurezza e di difesa insieme alle Conclusioni della Presidenza.

Come emerge dal rapporto e dagli allegati, gran parte del lavoro da svolgere riguarda (11): la gestione delle crisi, prevalentemente nei suoi aspetti civili; l'istituzione di strutture politiche e militari permanenti all'interno del Consiglio e del suo Segretariato; la costruzione di un rapporto solido e permanente tra l'U-

(7) *No decoupling, no duplication, no discrimination*: la difesa europea non avrebbe dovuto causare alcuna divisione tra l'Europa e gli Stati Uniti, né duplicazione di strutture e mezzi dell'Alleanza, tanto meno discriminazione contro i membri NATO non appartenenti all'Unione Europea (in particolare la Turchia).

(8) In particolare, vedi il *triangolo di acciaio* dell'attuale Amministrazione americana: Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz.

(9) La *Forza europea di rapido intervento* non avrebbe, in realtà, questo tipo di rapporto con la NATO. Il significato è in questo caso quello di capacità militari "separabili ma non separate" (cfr. R.E. Hunter, *The European Security and Defence Policy*, cit., p. 123).

(10) <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/1384680.stm>. Durante il suo primo incontro con George W. Bush a Camp David (23 febbraio 2001) il Premier Blair ha espresso preoccupazioni, come gli altri europei, in merito al progetto americano ma ne ha approvato la ragione sottostante ovvero il timore della proliferazione delle armi.

Tra le altre cose, tanto Blair quanto Bush sono decisi a contenere una minaccia temuta per lungo tempo: il dittatore iracheno Saddam Hussein e le sue armi di distruzione di massa (<http://www.guardian.co.uk/international/story/0,3604,442353,00.html>).

(11) Cfr. R.E. Hunter, *The European Security and Defence Policy*, cit, pp. 131-33.

nione Europea e la NATO (12); la consultazione e partecipazione dei Paesi NATO non membri dell'Unione Europea (13).

Sul piano istituzionale, gli organi politici e militari della PESD sono resi permanenti (14). Inoltre, il Consiglio Europeo promuove lo sviluppo delle capacità militari della PESD, in vista del futuro schieramento della *Forza europea di pronto intervento*, attraverso l'approvazione di una politica e di un programma di esercitazioni militari per l'Unione, comprese le manovre congiunte Unione Europea-NATO che vanno dal 2001 al 2006 (15).

Da un punto di vista strettamente operativo, l'obiettivo prioritario è rendere l'Unione Europea capace di svolgere missioni di gestione delle crisi entro dicembre 2001, in occasione del Vertice europeo di Laeken. Appare, allora, fondamentale lavorare a partire dagli sforzi compiuti in direzione PESD e nella piena consapevolezza dei timori espressi dagli Stati Uniti così come dagli altri alleati non appartenenti all'Unione Europea in merito al disegno europeo.

Il primo semestre europeo del 2001 presenta nell'insieme un bilancio poco significativo in ambito PESD. La successiva Presidenza dell'Unione Europea si prepara, intanto, a farsi carico degli impegni presi a Goteborg, primo tra tutti l'obiettivo di rendere l'Unione militarmente operativa.

### *11 settembre 2001: l'Europa si riscopre*

Nel settembre 2001 qualcosa di drammatico sta per accadere in un giorno che nessuno al mondo potrà dire di non ricor-

(12) "È necessaria una rapida intesa sugli accordi che consentono l'accesso dell'Unione Europea ai mezzi e alle capacità della NATO" [le traduzioni sono a cura dell'autore salvo dove diversamente precisato], (Relazione della Presidenza sulla politica europea in materia di sicurezza e di difesa, Consiglio Europeo di Goteborg, 11 giugno 2001, parte VII, articolo 40.

<http://ue.eu.int/Newsroom/loadDoc.asp?max=1&bid=75&did=66829&grp=3577&lang...>

(13) Ivi, articolo 50. È interessante notare il particolare riferimento alle relazioni tra la Turchia e l'Unione Europea: "La Turchia deve adottare misure concrete volte ad attuare le priorità del Partenariato di adesione" (Ivi, parte II, paragrafo A, articolo 10).

(14) Il Comitato Politico e di Sicurezza, il Comitato Militare e il Capo di Stato Maggiore sono rispettivamente permanenti dal 22 gennaio, 9 aprile e 11 giugno del 2001 (Ivi, paragrafo B, articolo 20).

(15) Ivi, articolo 27. Cfr. anche l'allegato IV: *Politica delle esercitazioni dell'Unione Europea*.

dare: il *World Trade Center* di New York e il Pentagono a Washington diventano i bersagli di una serie di attentati aerei, organizzati da gruppi di terroristi di origine islamica, che causano la morte di migliaia di persone.

Gli attacchi terroristici scuotono l'ordine mondiale e segnano l'inizio di una nuova era per le relazioni internazionali. Vecchie alleanze sono messe in discussione, mentre nuove coalizioni emergono iniziando a modellare la politica internazionale. Il più grande effetto sulle relazioni tra l'Europa e gli Stati Uniti è l'emergere di un'unanime solidarietà legata alla necessità di una risposta unitaria alla minaccia del terrorismo internazionale.

Il giorno seguente, insieme agli altri Ministri degli Esteri della NATO, gli Alleati europei invocano per la prima volta nella storia l'articolo 5 del Trattato di Washington (16), promettendo il loro appoggio militare agli Stati Uniti. Lo stesso giorno si riunisce a Bruxelles una sessione speciale del Consiglio Affari Generali dell'Unione Europea, dove l'Unione manifesta piena comprensione agli Stati Uniti, approvando una dichiarazione di condanna degli attentati terroristici ed annunciando di impegnarsi a garantire da quel momento la massima collaborazione con tutti gli Alleati nella nuova lotta al terrorismo internazionale (17).

Il 21 settembre si tiene a Bruxelles un Consiglio Europeo straordinario, dove i *leaders* dell'Unione promettono nuovamente ampia solidarietà e sostegno alla risposta americana agli attacchi terroristici, in conformità alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU n. 1368 (18), in quanto ogni soluzione deve essere presa dietro osservanza di un chiaro mandato delle Nazioni Unite.

(16) L'impegno di tutti gli Stati alleati a difendersi reciprocamente da qualsiasi aggressione da parte di uno Stato straniero. In realtà, non era possibile parlare di un attacco mosso da uno "Stato straniero" ed era, ad ogni modo, inopportuno riconoscere lo *status* di "potenza internazionale" ad un gruppo di terroristi (Cfr. A. Cagiati, *Le prospettive europee dopo l'11 settembre*, "Rivista di studi politici internazionali", n.1, Firenze, gennaio-marzo 2002, p. 4).

(17) Incontro speciale del Consiglio Affari Generali, Bruxelles, 12 settembre 2001 (Cfr. M. Rutten, *From Nice to Laeken, European Defence Core Documents*, "Chaillot Papers", Parigi, aprile 2002, vol.II, n. 51, pp. 143-44).

(18) Cfr. *Conclusioni e Piano di azione del Consiglio Europeo straordinario*, Bruxelles, 21 settembre 2001, paragrafo 1 (<http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?LANG=11>, Press Release n. 140/01).

La conseguente guerra in Afghanistan, d'altro canto, si profila nel momento in cui l'Unione Europea si trova in piena opera di definizione della PESD, mettendo a dura prova il progetto ancora allo stato embrionale. Tra luglio e dicembre 2001 il Paese di turno incaricato di presiedere l'Unione è il Belgio, con un mandato ricco di iniziative (19) da destinare al disegno di difesa europea.

Nei mesi successivi all'11 settembre, gli europei sono chiamati a contribuire militarmente alla lotta al terrorismo, sebbene finiscano per condurre una campagna prevalentemente politica. Ciò non deve sorprendere dal momento che l'Unione Europea non esercita ancora un'influenza importante in politica estera e di fatto non ha alcuna voce in campo militare. A questo si aggiungono ulteriori tensioni tra piccoli e grandi Stati membri dell'Unione Europea, tra Stati membri e istituzioni, tra Governi più e meno atlantisti (20).

Riguardo la condotta degli Stati Uniti nella crisi, le manovre politiche di George W. Bush confondono molti suoi critici europei, perlomeno nei primi due mesi e mezzo (21). Insieme al Segretario di Stato Powell, il Presidente statunitense lavora duramente per formare una coalizione internazionale anti-terrorismo, riconoscendo che gli Stati Uniti non possono combattere il terrorismo senza la collaborazione degli Alleati.

Gli europei accolgono con sospetto questa nuova politica estera americana soltanto apparentemente aperta alle prospettive degli altri Paesi. L'Europa e gli Stati Uniti non sembrano intendersi sul concetto di *multilateralismo*. L'Amministrazione Bush concepisce un'alleanza guidata dagli Stati Uniti e di cui facciano parte alcuni Paesi, disposti a ricambiarsi aiuti vicendevolmente, ignorando le istituzioni internazionali: un *multila-*

(19) Oltre a rendere l'Unione Europea militarmente operativa, la nuova Presidenza europea si prefiggeva di precisare le relazioni NATO-Unione Europea, consentire all'Unione di acquisire le capacità militari necessarie per la gestione di crisi, coinvolgere l'opinione pubblica e le assemblee parlamentari in materia PECSO, elaborare un Libro bianco sulla difesa (Cfr. M.F. Trillo, *La politique européenne de sécurité et de défense et la Présidence espagnole de l'Union*, "Défense nationale", n. 2, Parigi, febbraio 2002, p. 16).

(20) Cfr. E. Bannerman, S. Everts, *Europe After September 11th*, Londra, dicembre 2001, p. 33.

(21) Ivi, p. 2.

*teralismo à la carte* (22), in altre parole. L'Europa, al contrario, persegue il disegno di un nuovo sistema di *governance* globale all'interno del quale la sovranità nazionale di ogni Stato sia gestita da organizzazioni e trattati internazionali, ovvero un *multilateralismo robusto* (23).

Gli Stati Uniti appaiono, ad ogni modo, più che decisi a condurre la *guerra contro il terrorismo* anche senza aderire ad una logica realmente multilaterale, contando sull'aiuto di pochi fidati *collaboratori*. L'alleato numero uno di Washington, la Gran Bretagna, non esita, dunque, ad offrire il suo appoggio militare e diplomatico, oltre ad un chiaro consenso politico (24).

L'11 settembre costituisce, nell'insieme, un ulteriore elemento di disunione tra gli Stati membri dell'Unione Europea e, soprattutto, si rivela un potenziale *input* per l'indebolimento della nascente politica di difesa europea. In primo luogo, la campagna militare in Afghanistan condotta quasi *interamente* da americani e inglesi scatena forti ripercussioni all'interno dell'opinione pubblica europea con il risultato di dividere gli stessi membri dell'Unione.

Un altro elemento di interruzione nel processo di avanzamento della difesa europea risiede nella controversa eventualità che il Presidente Bush, insieme ai suoi *falchi*, consideri necessario un attacco contro l'Iraq in quanto Paese compreso nell'*asse del male* (25), sospettato di avere legami con *Al-Qaeda*. Dal momento che non vi sono prove fondate che dimostrino l'esistenza di un vincolo tra il dittatore Saddam Hussein e il terrorismo internazionale, nel caso di un'estensione della campagna militare dall'Afghanistan al fronte iracheno, per di più senza l'avallo dell'ONU, gli Stati Uniti rischierebbero di rimanere isolati.

Se è probabile che la Gran Bretagna offrirebbe il proprio sostegno insieme a pochi altri Paesi europei, molti Stati membri

(22) Definizione di Richard Haass, un alto funzionario del Dipartimento di Stato americano (Ivi, p. 27).

(23) Ibid.

(24) Cfr. S. Duke, *CESDP and the EU Response to 11 September: Identifying the Weakest Link*, "European Foreign Affairs Review", L'Aja, Estate 2002, vol. 7, issue 2, p. 41.

(25) Ne fanno parte Iran, Iraq e Corea del Nord.

dell'Unione non esiterebbero a criticare pubblicamente la scelta americana finendo per scoprirsi nuovamente divisi (26). Di conseguenza, l'Unione Europea e la NATO si troverebbero a vivere una fase di difficile intesa mettendo così in dubbio la credibilità della PESD (27).

In questo clima l'inizio delle operazioni militari in Afghanistan è visto con preoccupazione dagli europei, non tanto per la legittimità dell'azione degli Stati Uniti, precedentemente approvata, quanto per la portata che questa abbraccerebbe (28). A maggior ragione, dopo la caduta del regime *talebano*, il trasferimento della guerra al terrorismo su un secondo fronte preoccupa l'Europa.

L'attenzione dell'opinione pubblica europea rivolta ai tragici fatti dell'11 settembre ignora per un momento le dinamiche interne al processo di avanzamento della PESC. Nel giro di tre mesi, la Presidenza dell'Unione Europea si affretta, dunque, ad attuare le decisioni prese al Vertice di Goteborg. Tra il 14 e 15 dicembre i Capi di Stato e di Governo europei si incontrano a Laeken per approvare una Dichiarazione di operatività della politica europea di sicurezza e di difesa (29).

Nel documento i Quindici affermano che, grazie al rafforzamento delle capacità civili e militari e all'istituzione di strutture europee permanenti, l'Unione Europea è finalmente in grado di assolvere qualsiasi operazione di gestione delle crisi, anche di quelle più impegnative (30).

A tale fine occorre (31): sviluppare le capacità militari e ci-

(26) A seguito dei primi attacchi in Iraq il Ministro degli Esteri francese, Hubert Vedrine, ha definito l'atteggiamento americano "semplicitico". Il Ministro degli Esteri tedesco, Joschka Fischer, ha affermato: "Noi (alleati) non saremo trattati come satelliti". L'Italia e la Spagna hanno accolto la mossa degli Stati Uniti. In Gran Bretagna, dove l'opinione pubblica è fortemente avversa all'unilateralismo americano, settanta membri della Camera dei Comuni hanno firmato una mozione di sfiducia contro un sostegno, da parte del Governo Blair, alla campagna militare in Iraq (Cfr. N. Mushtaq Abbasi, *European Union Policy: Post-9/11 Trends*, "Strategic Studies", n. 3, Islamabad, Autunno 2002, p. 148).

(27) Cfr. E. Bannerman, S. Everts et al, *Europe After September 11th*, cit., p. 33.

(28) Il Ministro degli Esteri francese, Hubert Vedrine, ha espresso l'intento di voler evitare l'*escalation* di una qualsiasi legittima rappresaglia contro l'Afghanistan in un più vasto scontro tra civiltà (Cfr. S. Duke, *CESDP and the EU Response to 11 September*, cit., p. 161).

(29) <http://ue.eu.int/newsroom/newsmain.asp?LANG=11>, Press Release n. 300/1/01.

(30) Cfr. *Dichiarazione relativa all'operatività della politica europea comune di sicurezza e di difesa*, Consiglio Europeo di Laeken, 14-15 dicembre 2001, paragrafo A (Ibid.).

(31) Ivi, paragrafo C.

vili per una gestione efficace delle crisi da parte dell'Unione Europea; mettere a punto le intese in materia di sicurezza tra l'Unione Europea e la NATO sulla garanzia di accesso alle strutture e alla pianificazione operativa dell'Alleanza; attuare gli accordi, conclusi a Nizza, tra l'Unione e i Paesi *partner* sulla loro partecipazione alle operazioni di gestione delle crisi a guida dell'Unione Europea.

Sebbene la Dichiarazione di operatività costituisca la base dalla quale partire per rilanciare il progetto di difesa europea, a mettere a dura prova l'attuale e la successiva Presidenza dell'Unione è il mancato raggiungimento di un accordo permanente Unione Europea-NATO sull'*accesso garantito*. Un'intesa preliminare tra la Turchia, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti è, infatti, respinta dai greci, dopo la chiusura del Consiglio di Laeken, in quanto prevede insufficienti garanzie per la Grecia circa il ruolo più o meno influente dei turchi nell'attivazione della *Forza di reazione rapida europea*.

Sul finire del 2001 diventa chiaro come i fatti dell'11 settembre significhino un forte cambiamento delle relazioni transatlantiche, oltre a rappresentare un fattore deviante nell'opera di costruzione di un'Europa della difesa. Il momento successivo all'11 settembre lascia intravedere il crescente divario tra l'Europa e gli Stati Uniti ponendo i due *attori* di fronte ad una sfida di difficile soluzione.

### *L'Europa e gli Stati Uniti a confronto*

Nel corso del 2002 l'immagine delle *Torri Gemelle* in crollo è gradualmente sostituita dalla prospettiva di una Kabul liberata, prima, e dalla certezza di un'incombente guerra contro l'Iraq, in un secondo momento (32). La questione delle armi di distruzione di massa *presumibilmente* in mano al regime di Baghdad, secondo il Governo Bush, riapre un difficile con-

(32) Cfr. P. Van Ham, *A European View of the US and ESDP* in E. Brimmer, *The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and Its Implications for Transatlantic Relations*, Washington, 2002, p. 137.

tenzioso tra l'Europa e gli Stati Uniti: la gestione della guerra al terrorismo.

Gli Stati europei hanno precedentemente sottolineato come la risposta militare agli attacchi dell'11 settembre debba limitarsi all'Afghanistan, mentre a Washington sono stati avviati da tempo i preparativi per un'azione unilaterale (33).

L'assenza di un chiaro mandato delle Nazioni Unite, il precedente di un *attacco preventivo* e l'inasprimento delle violenze in territorio iracheno costituiscono per gran parte degli europei motivi di riluttanza ad un intervento militare a sostegno degli Stati Uniti. Inoltre, il disaccordo tra gli stessi membri dell'Unione Europea riguardo la condotta americana nella missione di *disarmo* e di cambiamento di regime in Iraq mette in discussione l'unità e la credibilità dell'Unione (34).

Se l'11 settembre ha come effetto il progressivo configurarsi di una ri-nazionalizzazione delle politiche estere in Europa, i recenti eventi in Iraq dimostrano quanto poco seriamente l'Unione Europea sia presa in considerazione e quanto sia ancor più difficile arrivare all'idea di una politica di difesa europea comune.

Al termine del semestre di Presidenza spagnolo (gennaio-giugno 2002), il quadro della difesa europea non può dirsi roseo. Malgrado i progetti di sviluppo delle capacità militari e l'inserimento della lotta al terrorismo tra gli obiettivi della PESD, la questione dell'*accesso garantito* Unione Europea-NATO rimane ancora aperta. A porvi rimedio è la successiva Presidenza, guidata dalla Danimarca. Dopo tre anni di duri negoziati, il Consiglio Europeo di Copenhagen del 12-13 dicembre 2002 dichiara concluso l'accordo permanente sull'*accesso* dell'Unione alle risorse logistiche, di pianificazione e di *intelligence* della NATO.

Gli attentati dell'11 settembre pongono l'intero mondo di fronte ad un nuovo nemico di portata globale, modificando le strategie di difesa e, nel caso degli Stati Uniti, accelerando notevol-

(33) Cfr. N.Mushtaq Abbasi, *European Union Policy*, cit., p. 145.

(34) Cfr. E. Brimmer, *The EU's Search for a Strategic Role*, cit., p. 138.



mente i meccanismi di reazione alle minacce alla sicurezza. Contro un'Europa più lenta nelle riforme militari e favorevole a soluzioni multilaterali si erge una superpotenza che sembra voler dettare le regole del gioco al di fuori del quadro internazionale e prediligere il supporto di coalizioni flessibili *ad hoc* (35).

Le divergenze negli approcci alla sicurezza e nella scelta dei mezzi per gestire i problemi sono alla base del complicato rapporto tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti. D'altronde, europei e americani sono sempre stati distanti per Forze armate, percezioni e obiettivi strategici. Mentre gli Stati Uniti preferiscono investire maggiormente nella spesa per la difesa e nell'alta tecnologia, l'Europa è perlopiù dedicata alle attività di stabilizzazione e alla gestione delle crisi.

Se allora diventa auspicabile una maggiore interdipendenza tra i due attori, da un punto di vista strategico le relazioni transatlantiche dovrebbero poggiare su una comune valutazione delle minacce alla sicurezza e delle modalità con cui gestirle. Più precisamente, l'Unione Europea dovrebbe imparare a saper ricorrere all'uso della forza, laddove necessario, mentre gli Stati Uniti dovrebbero rivalutare l'uso di strumenti di *soft power*, nonché il beneficio di cooperare all'interno di una *partnership* globale (36).

A preoccupare gli europei non è soltanto la complicata operazione di riequilibrio del rapporto *hard-soft power*, ma anche, e prima di tutto, le divergenze politiche che sembra stiano sgretolando la comunità transatlantica attorno alle dicotomie unilateralismo-diritto internazionale e potenza-democrazia (37).

In questa prospettiva, si pone una vecchia questione nota come *divisione del lavoro*, che vedrebbe gli Stati Uniti responsabili nelle manovre di *war-fighting* e l'Europa impegnata a

(35) Ivi, p. 54.

(36) Steven Everts sostiene che per farsi promotori di regimi e norme globali (così come suggerisce in *Shaping an Effective EU Foreign Policy*) occorre, non senza difficoltà, "combinare uno specifico approccio europeo (a fronte della riluttanza americana ad impegnarsi appieno a favore del multilateralismo) e uno sforzo costante nel lavorare in stretto contatto proprio con gli Stati Uniti" (Cfr. R. Menotti, *L'UE e i rapporti transatlantici: l'evoluzione della Pesc/Pesd nell'era dell'euro. Il ruolo internazionale dell'Unione Europea*, Roma, 2002, p. 322).

(37) Cfr. N.Gnesotto, *ESDP: The Way Forward*, "Military Technology" n. 12, Bonn, 2002, p. 20.

svolgere perlopiù operazioni di mantenimento della pace ai confini europei (38).

In termini pratici, la riluttanza degli Stati Uniti ad intervenire nelle future missioni di *peace-making* o *peace-keeping* in Europa, come nei casi della Bosnia e del Kosovo, condurrebbe all'affidamento dei suddetti incarichi all'Unione Europea cioè ad una divisione delle responsabilità all'interno della *partnership* euro-americana (39).

Se ciò può sembrare compatibile con i futuri sviluppi della PESD, allo stesso tempo potrebbe indurre a pensare ad una *duplicazione* delle risorse militari della NATO da parte dell'Unione, che peraltro già esiste in qualche misura.

Sebbene la Turchia abbia approvato, in linea di principio, l'accordo tra l'Unione Europea e la NATO sull'*accesso garantito*, il futuro *dispositivo europeo* potrebbe iniziare ad adottare un approccio all'uso della forza diverso da quello dell'Alleanza, in ragione della sua capacità di azione *indipendente* (40).

Una reale disponibilità di mezzi NATO a favore dell'Unione presupporrebbe da parte degli Stati Uniti, infatti, un interessamento agli affari di difesa dell'Unione Europea superiore agli altri impegni di ordine globale.

Tuttavia, a seguito degli attentati dell'11 settembre appare ancora più chiaro come la volontà degli Stati Uniti di intervenire in teatri periferici al suo raggio di interessi si stia riducendo notevolmente. Di conseguenza, gli americani sono meno propensi ad impiegare i propri mezzi militari in gestioni delle crisi al di fuori delle priorità strategiche di Washington e in questo momento la priorità numero uno per gli Stati Uniti è la lotta al terrorismo (41).

L'effetto più immediato per l'Unione Europea è quello di assumere un ruolo centrale nell'ambito della gestione delle crisi in Europa contando, nel lungo periodo, su capacità militari

(38) Cfr. E. Brimmer, *The EU's Search for a Strategic Role*, cit., p. 329.

(39) Ivi, pp. 150-51.

(40) Cfr. K. Schake, *Constructive Duplication: Reducing EU Reliance on US Military Assets*, Londra, gennaio 2002, p. 36.

(41) Ivi, p. 22.

concretamente *autonome*, anziché ricorrere alle risorse americane o della NATO. Una possibile linea evolutiva consisterebbe, pertanto, nel duplicare le strutture militari, nonché la capacità di pianificazione della NATO, dovendo poter disporre talvolta, in futuro, di forze addestrate e armate diversamente da quelle dell'Alleanza (42).

Nel dopo 11 settembre, a fronte delle attuali e future crisi che vedono lavorare l'Europa e gli Stati Uniti fianco a fianco, continueranno a presentarsi contingenze in cui le opinioni e gli interessi differiranno tra le due sponde dell'Atlantico. In questo scenario internazionale saranno le linee di azione pragmatiche e le priorità politiche a determinare se l'emergente spartiacque strategico sia transitorio o strutturale.

### *L'Agenzia Europea per gli Armamenti e l'ombra del Direttorio*

La fase più recente della PESD deve tener conto, in ultima analisi, dell'assetto dell'industria europea degli armamenti, il cui sviluppo organico rappresenta un problema di particolare attualità (43), oltre che un contributo alla costruzione di un'Europa della difesa.

L'attuale quadro geo-strategico internazionale evidenzia nuove esigenze di collaborazione, in Europa, nel settore della politica degli armamenti. I Paesi europei sono chiamati a conformare le proprie istanze nazionali alle comuni intese, non soltanto su un piano strettamente politico-militare, ma anche a livello industriale, favorendo così le forme più avanzate di integrazione e di interdipendenza nell'industria della difesa europea (44). In questa prospettiva di cooperazione industriale si inserisce il progetto di un'*Agenzia europea per lo sviluppo e l'acquisizione delle capacità per la difesa*.

(42) Ivi, p. 36.

(43) Cfr. A. Pluchinotta, *Prospettive dell'industria europea degli armamenti*, "Rivista Aeronautica", n. 4, Roma, 2002, p. 14.

(44) Cfr. L. Epifanio, R. De Masi, *La difesa europea tra politiche di armamenti e competitività industriale*, "Rivista militare", n. 1, Roma, gennaio-febbraio 2004, p. 19.

A seguito delle conclusioni del Vertice europeo di Salonico del 19-20 giugno 2003, il Consiglio invita la successiva Presidenza italiana dell'Unione Europea ad avviare i lavori per l'istituzione, nel corso del 2004, di un'Agenzia intergovernativa nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti.

La riunione informale dei Ministri della Difesa dell'Unione del 3-4 ottobre, tenutasi a Roma, pone le basi per la nascita dell'*Agenzia europea per gli armamenti*, in quanto i Quindici decidono di introdurre una disposizione relativa alla sua prevista creazione nella bozza del nuovo Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

Il 17 novembre il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne di Bruxelles approva il rapporto per la creazione dell'Agenzia europea. Tra le sue attività dovranno rientrare (45): la definizione degli obiettivi operativi di difesa e di sviluppo delle forze e delle capacità degli Stati membri; l'armonizzazione dei requisiti militari; la promozione della ricerca nel settore della tecnologia della difesa; il rafforzamento della base industriale e tecnologica nel campo della difesa.

Detta Agenzia è subordinata all'autorità dei Ministri della Difesa nell'ambito del Consiglio ed è aperta alla partecipazione di tutti i membri dell'Unione Europea (46). Il Consiglio stabilisce, inoltre, la formazione di un gruppo di lavoro *ad hoc* per prepararne le modalità di attuazione (47).

L'*Agenzia europea per gli armamenti* sembra costituire un'idea largamente condivisa in seno all'Unione. Nondimeno, l'Europa della difesa spesso si trova a vivere una serie di iniziative perseguite da limitati gruppi di Paesi europei che, anziché

(45) Cfr. *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, articolo 40 paragrafo 3 in "Rivista di studi politici internazionali", n. 4, Firenze, 2003, p. 577; *Rapporto sull'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti*, Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne, Bruxelles, 17 novembre 2003. Cfr. M. Rutten, *From Copenhagen to Brussels. European defence: Core Documents*, "Chaillot Papers", n. 67, Parigi, dicembre 2003, pp. 263-64. Cfr. anche "Affari Esteri", n. 141, 142 e 143.

(46) Ivi, *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, articolo III-212, paragrafo 2, p. 663.

(47) Cfr. *Rapporto sull'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti* (Cfr. M. Rutten, *From Copenhagen to Brussels*, cit., p. 262).

porre i presupposti per la partecipazione di tutti gli Stati dell'Unione Europea, tendono ad escludere alcuni *partner*.

Un grande problema per la nascente politica di difesa comune è l'assenza di un'autorità politica, all'interno dell'Unione Europea. Tale *leadership* potrebbe risiedere nel *triumvirato* Gran Bretagna-Francia-Germania (48), al quale potrebbero affiancarsi l'Italia e la Spagna.

Pertanto, i *grandi* Stati membri operano, il più delle volte, al di fuori della cornice dell'Unione Europea, senza cioè consultare i *piccoli* Paesi in materia di difesa. Di conseguenza, una sorta di *Direttorio* potrebbe aprire la strada ad un'Europa a più velocità, in cui un *nocciolo duro* di Paesi finirebbe per sostituirsi al concerto di un'Unione ormai a Venticinque (49).

Nell'ambito dell'industria della difesa non mancano gli esempi di cooperazione extra-Unione Europea, raggiunta perlopiù attraverso accordi su base bi-multilaterale. Dalla WEAG (50) all'OCCAR (51), alla LOI (52), sono tutte iniziative che esprimono un approccio multinazionale alla politica degli armamenti, anziché riflettere un quadro unitariamente europeo (53).

*L'Agenzia Europea per gli Armamenti* costituisce, a tale ri-

(48) Ciascuno dei tre Paesi vanta un bilancio di difesa che equivale almeno al 50 per cento in più rispetto a quello posseduto da qualsiasi altro Stato membro dell'Unione Europea (Cfr. G. Andréani, C. Betram et al, *Europe's Military Revolution*, Londra, marzo 2001, p. 85). Cfr. anche Achille Albonetti, *Il Direttorio tra la Francia, la Germania e il Regno Unito. Che fare?*, "Affari Esteri", n. 142, aprile 2004.

(49) <http://www.difesa.it/ministro:audizioni/2004/febbraio2004/allegati>

(50) *Western European Armament Group*, creato nel 1993 da 19 nazioni. Opera come foro di consultazione informale nell'ambito della cooperazione degli armamenti e si prefigge di consentire un uso più efficace dei fondi per la ricerca, lo sviluppo e l'approvvigionamento dei materiali d'armamento e di rafforzare la standardizzazione e l'interoperabilità (Cfr. M. Cosentino, *L'Europa militare: realtà concreta o chimera lontana*, "Rivista Marittima", Roma, novembre 2003, p. 73).

(51) Organismo congiunto per la collaborazione negli armamenti, istituito da Francia, Gran Bretagna, Germania e Italia nel 1996. Controlla, coordina, attua programmi di cooperazione e promuove attività congiunte nel settore degli armamenti (Cfr. U. Diedrichs, M. Jopp, *Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work*, "International Spectator", n. 3, Roma, luglio-settembre 2003, p. 17).

(52) Cfr. *Lettera di intenti*, firmata nel 1998 da Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia, Spagna e Svezia. È stata sottoscritta nel 2000 attraverso un *accordo-quadro*, primo passo verso un mercato comune europeo degli armamenti, l'armonizzazione dei requisiti militari, la definizione di regole comuni per l'esportazione degli armamenti e il coordinamento delle attività di ricerca e sviluppo (Cfr. M. Cosentino, "L'Europa militare", p. 73, cit.).

(53) *Ibid.*

guardo, una sfida istituzionale. Sebbene il suo progetto di nascita si trovi iscritto nel nuovo Trattato costituzionale e tutti gli Stati Membri si mostrino decisi a consacrarlo formalmente nel 2004, si affacciano non poche difficoltà, se si considerano le divergenze politiche, nonché le differenti capacità militari, filosofie di approvvigionamento e strategie industriali nell'ambito dell'Unione Europea (54). La prospettiva di una politica degli armamenti comune risulta ancor più difficile in vista di un'Unione a venticinque membri.

A far risaltare l'assenza di un'ampia e matura coesione europea è l'affermarsi di iniziative concepite all'interno di piccoli gruppi di Stati. Prima di essere accolta dal Consiglio Europeo a Salonico, l'idea di dar vita ad un'*Agenzia per gli armamenti* è stata lanciata da Tony Blair e Jacques Chirac al Vertice di Le Touquet nel febbraio 2004.

Ancora prima, nel novembre 2002, i Governi di Francia e Germania hanno proposto a Praga di trasformare la PESC in un'*Unione Europea di sicurezza e difesa*, promuovendo una più stretta cooperazione in seno ad un nucleo di Stati d'avanguardia, ovvero tra i Paesi militarmente più forti, in svariati settori della difesa quale quello degli armamenti (55).

L'accordo franco-tedesco ha preparato la strada al *mini-summit* a quattro tra Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo, tenutosi a Bruxelles il 29 aprile 2003. All'indomani della guerra in Iraq, l'incontro ha avuto la funzione di riflettere sull'inefficacia della PESC in un'Unione a venticinque Stati e di far avanzare il *quartetto* verso l'idea di un'Unione di difesa europea all'interno dell'Unione Europea (56), presentando, tra le varie proposte, l'istituzione di un'Agenzia europea per lo sviluppo e l'acquisizione delle capacità per la difesa.

A distanza di qualche mese, il 20 settembre, sono ancora

(54) Cfr. B.Schmitt, *The European Union and Armaments: Getting a Bigger Bang for the Euro*, "Chaillot Papers", n. 63, Parigi, agosto 2003, p. 14.

(55) Cfr. *Proposte franco-tedesche per la Convenzione europea nell'ambito della politica europea di sicurezza e di difesa*, Praga, 21 novembre 2002 ([http://www.diplomatie.gouv.fr/actual/declarations/bulletins/20021127\\_gb.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/actual/declarations/bulletins/20021127_gb.html)).

(56) Cfr. D.Keohane, *The European Defence Plans: Filling the Transatlantic Gaps*, "The International Spectator", Roma, luglio-settembre 2003, p. 70.

una volta tre *grandi* Paesi dell'Unione Europea (Gran Bretagna, Francia e Germania) a decidere in un Vertice a tre, a Berlino, di preparare un documento comune sulla difesa europea, che contiene anche il progetto di creazione dell'*Agenzia europea per gli armamenti*, approvato infine dalla Conferenza intergovernativa lo scorso 12 dicembre 2003.

Da quanto sopra ricordato, è possibile intuire come numerosi progetti finora avviati in Europa sono il risultato di accordi tra singole nazioni e non espressione di un'architettura comune a livello europeo (57).

Il problema maggiore risiede, dunque, nell'assenza di una volontà politica ben precisa, che sappia favorire un'integrazione, nella PESD, di tutti i membri dell'Unione, senza che questa sia perseguita escludendo alcuni Paesi. Ne consegue che l'Unione Europea rischia in futuro di trovarsi confinata in un *Direttorio* di tre, quattro o cinque Stati membri, con l'opposizione degli Stati europei più piccoli.

In conclusione, l'11 settembre 2001 costituisce un fattore destabilizzante nell'assetto geo-politico mondiale, che evidenzia le sue ricadute nell'evoluzione della PESD.

Se gli Stati Uniti si impegnano da subito in una rapida rivalutazione delle proprie strategie di difesa, l'Europa sembra restare ancorata alle singole politiche di sicurezza nazionali, malgrado il nuovo senso di urgenza e cooperazione a fronte della minaccia terroristica.

Le profonde spaccature e divisioni di vedute, che caratterizzano il binomio Stati Uniti-Unione Europea, riemergono, per di più, in occasione della recente crisi in Iraq, con il risultato di causare frizioni tra gli stessi europei, dando adito alla prospettiva di un *Direttorio* tra *grandi* Stati più che all'integrazione di un'Europa a venticinque.

Alessandra Bajec

(57) Cfr. M. Cosentino, *L'Europa militare*, cit., p. 74.

# L'EUROPA DELLA DIFESA E L'INDUSTRIA ITALIANA

di Michele Nones

**L'**Europa della difesa assomiglia ad un fiume carsico. In certi momenti scompare per poi ricomparire in un altro punto. È un movimento lento, sicuramente inadeguato rispetto alle esigenze a cui l'Europa dovrebbe far fronte, ma che continua inesorabile.

Questa sua forza ha consentito di continuare a superare preoccupazioni legittime per scelte che sono destinate a diventare irreversibili in un campo così delicato come è quello della difesa e della sicurezza e, insieme, egoismi nazionali che continuano a nascondere, dietro il paravento degli interessi nazionali, la tutela delle proprie posizioni di potere da parte delle burocrazie e quella del mercato interno da parte delle imprese del settore.

Questi due soggetti continuano a fare resistenza comune soprattutto sul terreno dell'integrazione del mercato europeo della difesa, che è uno degli elementi essenziali dell'Europa della difesa.

Riportando su scala continentale lo schema base valido su scala nazionale, il sistema della difesa può essere paragonato ad un triangolo, i cui vertici sono rappresentati dalla politica di difesa e sicurezza, che è definita dalle istituzioni in termini di obiettivi, modalità e risorse, dalle Forze armate, incaricate di realizzare tale politica e dall'industria che deve fornire tempestivamente gli equipaggiamenti adeguati sul piano tecnologico e quantitativo.

Va da sé che l'indipendenza di un Paese, così come di un insieme di Paesi qual è l'Unione Europea, si può basare soltanto



sul raggiungimento di un sufficiente livello di indipendenza in ciascuna delle tre componenti.

Quello che rende forte il processo di integrazione, anche nei momenti più difficili come in quest'ultimo biennio, è il fatto che due delle componenti, Forze armate e industria, sono sempre meno in grado di perseguire il loro scopo in un ambito puramente nazionale, sia per ragioni finanziarie, sia per la complessità che va caratterizzando il quadro strategico, da una parte, e quello tecnologico, dall'altra. La *complessità* è diventata ormai il fattore comune caratterizzante lo scenario.

Sul piano strategico, le nuove minacce sono legate alla globalizzazione del terrorismo. Rispetto al passato, questa è la preoccupante novità, sia perché si muove autonomamente sulla base di proprie ideologie politiche e religiose, sia perché può saldarsi in alleanze tattiche con regimi autoritari, che possono supportarne strumentalmente l'attività.

In questo secondo caso, ciò comporta che la sconfitta di tali regimi non eliminino direttamente il fenomeno terroristico in quei territori, ma che, anzi, lo possano far emergere, trasformando quelli che erano precedentemente dei *santuari* in aree di operazioni, utilizzati per l'addestramento, la gestione dell'attività, il supporto logistico e finanziario, il reclutamento e la residenza degli stessi terroristi.

Le Forze armate europee non possono più singolarmente far fronte a questa nuova complessa minaccia. Di qui, una serie di iniziative, che sono andate prendendo forma nell'ultimo quinquennio, sia in ambito Unione Europea, sia in ambito NATO.

Sul piano tecnologico, l'attenzione si è spostata dall'innovazione dei singoli equipaggiamenti alla realizzazione di sistemi in grado di sfruttarli sul piano settoriale.

L'elettronica è il *driver* tecnologico in termini diretti e indiretti, con la sua pervasiva applicazione agli altri settori. Il suo peso è diventato preponderante in ogni sistema già a metà dello scorso decennio. E se è scontato che rappresenti l'80 per cento del valore di un sistema di comando e controllo, meno noto è il fatto che pesa per il 60 per cento del valore di un'unità navale o di un velivolo e per il 50 per cento di un carro armato.

Oggi la nuova frontiera si sta spostando verso il *Network Centric Warfare*, la logica dell'integrazione dei sistemi in un sistema che ne valorizzi appieno le rispettive capacità e della messa in rete di tutte le componenti in senso verticale, dal soldato sul campo fino al centro decisionale, e in senso orizzontale, dall'informazione raccolta all'eliminazione del pericolo.

Anche da qui è venuta una spinta al processo di integrazione dell'industria europea della difesa, perché, al di là della necessità di raggiungere dimensioni analoghe a quelle dei competitori americani in modo da potersi confrontare con loro sul mercato o collaborare a nuovi programmi, si deve poter contare su una forte ed articolata capacità di ricerca e sviluppo, che le singole imprese nazionali non sono più in grado di offrire.

L'industria aerospaziale e della difesa si è così andata *gerarchizzando* a livello internazionale. La nuova *piramide* industriale vede: al vertice, pochissimi grandi gruppi, che si muovono nel dominio dei sistemi di sistemi; al centro, un certo numero di grandi imprese, che realizzano sistemi; alla base, un buon numero di produttori di equipaggiamenti ed apparati.

Una delle difficoltà dell'Europa è che, mentre la gestione dei mezzi forniti dalle due fasce inferiori è ancora compatibile con la dimensione nazionale delle Forze armate europee, quella superiore richiede una dimensione continentale, che ancora non c'è.

La dimensione nazionale comincia, d'altra parte, ad andare stretta ai produttori di tutte e tre le fasce o, per lo meno, a quelli che si ritengono più competitivi. Si viene così a determinare una frattura fra le imprese europee, e spesso anche al loro interno, fra quelle che hanno bisogno di un mercato continentale per poter crescere e quelle che lo temono per paura di non sopravvivere senza coperture protezionistiche.

Si ripete così per il mercato militare quanto è avvenuto fra la fine degli Anni Cinquanta e l'inizio degli Anni Novanta nel mercato civile. Ma vi è un'importante differenza. Il motore dell'integrazione del mercato civile era solo il nostro benessere, mentre quello del mercato militare è la stessa sopravvivenza del nostro sistema di vita e di valori.

Vi è, quindi, un imperativo assoluto nell'accelerare al massimo la costruzione di questa componente dell'Europa della difesa e, pur potendo accettare la necessaria gradualità in un arco di tempo ragionevole, risulta indispensabile definire un percorso di integrazione progressiva.

Lo scontro è, oggi, fra chi opera in una prospettiva di breve periodo e chi vuole guardare più avanti. Ma non occorre allontanarsi troppo. È credibile che già alla fine di questo decennio, o al massimo all'inizio del prossimo, i nodi irrisolti del mercato europeo della difesa vengano al pettine.

Se, nel frattempo, non sarà stata già impostata e realizzata, per lo meno in parte, la sua necessaria integrazione, l'efficienza del sistema industriale europeo risulterà seriamente compromessa e, di conseguenza, lo sarà anche quella dell'intero sistema europeo della difesa.

Questo problema ci riporta alla prima componente del triangolo della difesa, quella della politica di sicurezza e difesa e dell'assetto istituzionale. L'integrazione dell'offerta presuppone quella della domanda. Se la sua dimensione nazionale è destinata a rimanere, seppur accompagnata dalla progressiva espansione di una domanda integrata, che dovrebbe trarre impulso dalla costituzione dell'*Agenzia Europea di Difesa*, il processo dovrebbe per lo meno poter progredire sul piano delle regole del mercato.

Le barriere nazionali, che impediscono all'industria della difesa di muoversi in una dimensione continentale, devono essere progressivamente smantellate, coinvolgendo se possibile l'intera Unione o, se non altro, i maggiori Paesi attraverso una *cooperazione strutturata* (prevista dal nuovo Trattato costituzionale).

È ancora presto per dire quale sarà la forma definitiva che questo processo è destinato ad assumere, in particolare per quanto riguarda il delicato equilibrio fra Commissione e Consiglio o Commissione e Paesi coinvolti, ma è ineludibile la definizione di regole comuni che consentano alle imprese operanti nella difesa di operare all'interno di un unico mercato.

Un primo tentativo è stato fatto tramite l'Accordo quadro,

siglato nel luglio 2000 fra i sei Paesi europei più impegnati nelle produzioni per la difesa (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia), “relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell’industria europea per la difesa”, come specifica il suo titolo.

L’Accordo, però, è spesso dimenticato da quanti vogliono polemizzare con l’iniziativa e da quanti sembrano intenzionati ad entrarvi anche se non hanno una significativa industria per la difesa.

L’Accordo prevede un impegno comune ad operare secondo regole comuni o omogenee in alcune importanti aree: sicurezza degli approvvigionamenti, controlli sulle esportazioni, ricerca tecnologica, trasferimento delle informazioni tecniche, sicurezza, omogeneizzazione dei requisiti militari.

Uno degli aspetti essenziali e innovativi dell’Accordo è quello di creare un mercato integrato della difesa *virtuale*, al cui interno uomini, materiali e tecnologie potranno spostarsi più liberamente, anche se resterà un controllo dei Governi, che decideranno programma per programma se adottare o meno le nuove procedure. In questi casi, si verificherà una condivisione della *sovranità nazionale* con gli altri *partner*, diminuendo l’autonomia per i singoli Paesi a favore dell’interdipendenza. In ogni caso, nulla potrà essere stabilito se non col consenso dei partecipanti.

Si tratta, quindi, di una rinuncia soltanto parziale ad una completa autonomia decisionale. L’Accordo presenta, pertanto, alcuni limiti obiettivi sul piano dell’integrazione, legati alla preoccupazione dei partecipanti nel toccare la sfera dell’autonomia nazionale in una componente delicata della sicurezza e difesa.

Per di più, i suoi meccanismi di funzionamento sono disegnati per lavorare con un piccolo e omogeneo numero di partecipanti, basando ogni decisione sul criterio dell’unanimità e rinunciando a creare la benchè minima struttura di supporto e di gestione. L’unico organismo previsto è il Comitato Esecutivo, formato da un rappresentante di ogni partecipante, senza articolazione in livello politico ed esecutivo, sede fissa, regole per la

sua presidenza, segretariato, potere di approvare i regolamenti applicativi, ecc. Infine, non sono definiti i requisiti per la partecipazione di altri Paesi, come giustamente è, invece, previsto per le *cooperazioni strutturate*: la decisione viene rimandata ai Paesi partecipanti, col rischio di farle assumere un valore *politico* che non dovrebbe avere.

In questo contesto si pone l'esigenza di definire una politica di tutela degli interessi nazionali, che fornisca i punti di riferimento rispetto ai due terreni sui quali dobbiamo compiere le nostre scelte: il primo è quello politico-istituzionale, il secondo è quello industriale.

Sul primo terreno dobbiamo stabilire il "che fare" rispetto alle molteplici iniziative in corso. A parte l'Accordo quadro, vi è la nascente *Agenzia Europea della Difesa*, ma vi sono anche le proposte avanzate dalla Commissione Europea con la sua Comunicazione del marzo 2003 "Difesa europea - Questioni industriali e di mercato. Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari".

In particolare, le proposte di azione più delicate, ma anche più promettenti, riguardano la liberalizzazione dei trasferimenti all'interno della Comunità e la razionalizzazione della spesa nell'ambito delle gare d'appalto nel settore della difesa, oltre che la realizzazione del controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso.

Sullo sfondo vi è, poi, l'utilizzo dell'articolo 296 del Trattato, che autorizza i Paesi membri a non "fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza" e ad "adottare le misure necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico".

Una deroga eccezionale all'applicazione del Trattato, che quasi tutti i Paesi membri hanno in passato usato troppo frequentemente, facendo finta di dimenticare che il seguito dello stesso articolo impone di "non alterare le condizioni di concorrenza del mercato comune per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificatamente militari". Questo ha

portato a ripetuti interventi sanzionatori da parte della Corte europea di giustizia.

Sull'applicazione di questo articolo è da tempo in corso un dibattito in diverse sedi. Anche se non se ne può prevedere ancora quale soluzione prevarrà alla fine, è a tutti evidente che due problemi andranno risolti: quello dell'omogeneità di applicazione da parte dei Paesi membri e quello di una regolamentazione speciale del mercato della difesa per la parte che dovrà essere integrata a livello europeo.

Non è, infatti, ipotizzabile che l'alternativa alla frammentazione dei mercati nazionali sia quella di un mercato unico europeo, basato sulle regole di quello civile. La specificità del settore richiede regole e procedure particolari, che dovranno essere definite, sia che si segua la strada di una *cooperazione strutturata* a livello intergovernativo (possibilmente nel quadro della costituenda *Agenzia Europea di Difesa*), sia che si segua la strada della regolamentazione europea sotto il controllo della Commissione. E questa nuova regolamentazione dovrà in ogni caso essere introdotta con un piano di progressiva convergenza, che stabilisca le tappe successive di applicazione.

È importante che anche il nostro Paese definisca una sua politica rispetto alle diverse possibili scelte, in modo che nei diversi fori si possa mantenere una linea di azione coerente. Quello che, invece, non è possibile è limitarsi a opporre una resistenza passiva, che, forse, può contribuire a rallentare il processo di cambiamento in corso, ma non ad indirizzarlo ai fini di meglio tutelare i nostri interessi nazionali in una prospettiva strategica e non soltanto di breve periodo. E qui si pone il problema di chi debba compiere queste scelte a tutela degli interessi generali del Paese.

Dovrebbe essere a tutti evidente che l'efficienza del sistema della difesa vede coinvolto, in primo luogo, il Ministero della Difesa, che è l'acquirente e il principale supporto della nostra industria.

In secondo luogo, vi è un profilo di politica internazionale che riguarda, in particolare, il nostro ruolo nel processo di integrazione europea. In terzo luogo, vi è un profilo di politi-

ca industriale e tecnologica, che dovrebbe puntare a valorizzare le nostre effettive capacità, fuori e contro i condizionamenti lobbistici, che tendono inevitabilmente a difendere più che gli interessi nazionali quelli delle singole imprese, indipendentemente dal loro posizionamento competitivo sul mercato internazionale.

Soltanto un'analisi approfondita e sistematica della nostra realtà, alla luce delle iniziative in corso a livello europeo, può fornire ai decisori un chiaro quadro delle opzioni possibili sulla cui base, in sede interministeriale, stabilire quali sono i nostri obiettivi e priorità.

Sul secondo terreno, è necessario tenere presente che la situazione italiana presenta una caratteristica particolare. Circa l'80 per cento della nostra industria fa capo alla *Finmeccanica*, il gruppo controllato per un terzo dal Ministero dell'Economia.

Fuori vi è soltanto *Fincantieri*, controllata al 100 per cento sempre dal Ministero dell'Economia tramite *Fintecna* e *Iveco-DVD*, l'azienda del gruppo *Fiat*, che opera nel settore dei veicoli da trasporto militari e dei blindati ruotati (ma che opera attraverso un consorzio paritetico con la *Oto Melara* del gruppo *Finmeccanica*).

È, quindi, evidente che le scelte della *Finmeccanica* e della *Fincantieri* hanno delle implicazioni politiche, che non possono essere sottovalutate. Di fatto, il quadro italiano presenta un intreccio fra Stato, in quanto cliente e controllore delle regole del mercato, e Stato in quanto azionista di riferimento di gran parte dell'industria aerospaziale e della difesa.

Questo è il risultato di un'evoluzione imposta dalle circostanze, più che di un disegno strategico. La stessa *Finmeccanica*, per lo meno in passato, ha dovuto raccogliere molte realtà industriali abbandonate dalle precedenti proprietà private e, nel 1993, risultanti dalla soppressione del secondo ente industriale pubblico, l'EFIM, dopo un infruttuoso tentativo di privatizzazione.

Anche più recentemente è risultata evidente la pressione dei diversi Governi, a favore di interventi che salvaguardassero

o la continuità produttiva o la presenza italiana nella proprietà di imprese che erano poste in vendita.

Questa caratteristica del quadro italiano accentua il peso delle ricadute politiche delle scelte industriali. Il problema non deve riguardare la *Finmeccanica* o la *Fincantieri*, i cui vertici devono essere liberi di perseguire la valorizzazione dei loro gruppi attraverso strategie che tutelino l'interesse dei loro azionisti. Il problema riguarda, invece, l'autorità di Governo, perché all'attenzione con cui dovrebbero comunque essere esaminate le scelte industriali che afferiscono la difesa del Paese e la tutela degli interessi nazionali, si deve aggiungere quella che deriva dall'essere inevitabilmente coinvolti anche come azionisti principali.

Le scelte fatte in questi ultimi anni, sia sul piano industriale, sia su quello dei programmi di collaborazione internazionale per l'equipaggiamento delle Forze armate hanno spinto molti osservatori ad individuare una propensione a favorire l'ipotesi americana rispetto a quella europea. In generale, il giudizio sembra più motivato da preclusioni ideologiche che da un'analisi serena delle esperienze.

Innanzitutto, non si possono sommare in modo indifferenziato alleanze industriali e accordi intergovernativi. Il legame è dialettico e non meccanicistico.

A volte, i secondi precedono i primi, a volte li seguono, a volte sono indipendenti. In molti casi, inoltre, l'alternativa europea non esisteva o non corrispondeva alle nostre esigenze in termini di tempi, costi o caratteristiche. Così è stato nel caso del velivolo da trasporto *Lockheed C 130 J*, nel momento in cui decidemmo di prenderlo, o in quello del velivoli *Lockheed F 16* (in *leasing*) e *JSF* o del velivolo senza pilota *Predator* della *General Atomics*.

Ma, in altri casi, le nostre scelte sono risultate più discutibili.

La decisione di uscire dal programma del velivolo da trasporto *Airbus A 400 M*, la prima grande esperienza europea in questo campo a cui partecipano tutti i principali Paesi, ha lasciato molti strascichi, anche per le motivazioni e le modalità con cui è stata condotta.



Vale la pena di ricordare, a questo proposito, che il Regno Unito, unico altro Paese europeo ad avere acquistato come noi il velivolo *C 130 J*, ha ordinato un analogo numero di *A 400 M*. Così nel prossimo decennio saremo l'unico Paese europeo a non avere in servizio lo stesso velivolo degli altri *partner*, non potendo dividerne l'utilizzo, l'addestramento e il supporto logistico. E date le differenti capacità di carico, non potendo integrarsi nello stesso sistema di trasporto.

La scelta del velivolo da trasporto/rifornimento *Boeing B 767* è destinata a lasciare ancora maggiori dubbi. Siamo stati, infatti, fino ad ora l'unico Paese, oltre al Giappone, ad averlo scelto, peraltro in una versione diversa. Dopo di noi sia il Regno Unito, sia l'Australia hanno scelto l'*Airbus A 330* e, nel frattempo, il Governo americano ha bloccato il suo contratto, aprendo un'indagine, le cui conclusioni non sono certo confortanti sulla validità del velivolo in termini di costo/efficacia e prestazioni.

Risulta, quindi, più difficile dimostrare la validità della scelta italiana. In ogni caso, sembra probabile che, anche in questo caso, saremo nel prossimo decennio l'unico Paese europeo dotato di questo velivolo. Inoltre, la conseguente alleanza industriale porterà la nostra industria, per la prima volta nella storia di un prodotto militare, a competere con una proposta europea sul mercato internazionale.

Anche se il peso del supporto politico alle vendite ricadrà prevalentemente sul Governo e sull'Amministrazione americana, anche il Governo italiano potrebbe essere, seppur limitatamente, coinvolto.

Nel frattempo, è stata siglata un'intesa strategica fra la *Finmeccanica* e la *Boeing* e, in campo aeronautico civile, l'industria ha deciso di partecipare, col supporto governativo, al programma del velivolo *Boeing B 7E7*. Questa scelta industriale è basata sulle previsioni di vendita del nuovo aereo e sul ruolo che l'industria italiana potrà svolgere nel programma, ma che assumerebbe ben altro valore se condizionasse le scelte dell'*Alitalia* nel senso di invertire le sue priorità per fare spazio al nuovo aereo nella sua flotta.

Questa scelta, infatti, avviene a distanza di soli tre anni dal fallimento dell'accordo fra la *Finmeccanica* e il gruppo franco-tedesco *EADS*, che doveva far entrare l'industria italiana in *Airbus*, con l'acquisto del 5 per cento della società e con una partecipazione al 10 per cento del programma *A380*.

In questo modo, sarebbe stato raggiunto un obiettivo perseguito dall'industria e dai Governi nei precedenti quindici anni e sarebbe aumentata la diversificazione dell'industria italiana dal prevalente impegno nel militare ad un *mix* militare-civile, altro obiettivo che il nostro Paese stava inseguendo fin dal 1985 con un significativo impegno finanziario pubblico.

Con la stessa alleanza avrebbe trovato la sua sistemazione anche il programma per il velivolo regionale *ATR*, nato dalla collaborazione fra l'industria francese e quella italiana. Una considerazione di ordine politico e strategico spingevano nella stessa direzione.

L'impegno nel rafforzamento delle capacità tecnologiche e industriali europee fa della Francia il principale motore dell'Europa della difesa. Grazie agli stretti rapporti con la *BAe Systems*, la *Finmeccanica* avrebbe potuto giocare un ruolo di cerniera fra i due grandi gruppi europei dell'aerospazio e della difesa, favorendo la ricerca di nuove collaborazioni.

In seguito, è rimasta soltanto una più ridotta partecipazione, il 4 per cento, al programma *A 380*.

Di fatto siamo, quindi, tornati alla situazione pre-2000, quando l'Italia era legata prevalentemente alle attività aeronautiche americane e voleva, senza riuscirvi, riequilibrare il rapporto sul fronte europeo.

Una nuova, ma forse ultima possibilità, potrebbe essere rappresentata dal diventare centro di eccellenza per la realizzazione dei velivoli *cargo A 330-200* (come trasformazione) e *A 380* (nuovo). È in corso una trattativa industriale, che, se si concludesse positivamente, garantirebbe il mantenimento di un più forte rapporto di collaborazione con l'industria europea, pur preservando quello con l'industria americana.

Sembrerebbe opportuno assicurare un maggiore equilibrio fra la nostra volontà di partecipare al processo di integrazione

del mercato europeo della difesa e la disponibilità a fare le scelte conseguenti.

Vi è stato un certo *strabismo* fra l'auspicio politico europeista, da una parte, e la scelta operativa a favore di prodotti americani, dall'altra.

Ma, e questo è il punto, ciò comporta il rischio di una nostra marginalizzazione nel contesto europeo nel campo della sicurezza e difesa, che rischia di aggiungersi alla perdita complessiva di peso, testimoniata dalla nostra esclusione dal *Direttorio* europeo fra i tre maggiori Paesi.

Nei prossimi anni, questo campo è destinato ad occupare un ruolo ancora più importante nel processo di integrazione europeo. Dopo il mercato civile e la moneta unica, la sicurezza e la difesa sono la nuova frontiera dell'Europa. È indispensabile che anche l'Italia dia il suo contributo, tutelando insieme gli interessi nazionali e quelli europei.

Michele Nones

# PERPLESSITÀ SULL'AVVENIRE DELL'UNIONE EUROPEA

## Considerazioni di un europeista deluso

di Andrea Chiti-Batelli

*“Vano è immaginare soluzioni intermedie [tra Federazione e Confederazione]”.*  
(Luigi Einaudi, “Corriere della Sera”, 4 aprile 1948).

*“Giuliano Amato è convinto che - forse cancellando alcuni dei “sogni federalisti ed europeisti” - l'Europa abbia ormai intrapreso la strada della cooperazione fra Stati e non quella federale decisa dagli Stati Uniti nel 1789”.* (Gigi Padovani, “La Stampa”, 10 dicembre 2003).

**A**ll'indomani del fallimento del Vertice di Bruxelles del dicembre 2003, ogni considerazione sullo “stato dell'Unione” non può se non cominciare dalla fine, da quest'ultimo episodio: che non è certamente - a differenza di quanto è stato detto - una *bomba devastante* (così il “Corriere della Sera” del 14 dicembre 2003), ma soltanto un *incidente di percorso*, anche se più grave degli altri. Col tempo è stato superato, grazie a un nuovo accordo, ma non per questo è meno significativo per indicare, in modo particolarmente preoccupante, il progressivo appannarsi degli ideali europeisti, quali erano stati difesi dai Padri fondatori dell'unità europea.

In tal senso, il ricordato fallimento è soltanto l'ultimo di una serie di sintomi, di cui il penultimo è stato l'arroganza con cui la Francia e la Germania si sono sottratte agli obblighi del “Patto di stabilità” da esse stesse voluto, e hanno di fatto esautorato la Commissione. Va menzionata, inoltre, l'inammissibile testardaggine della Spagna e della Polonia nel reclamare come intoccabile quello che incautamente era stato loro concesso a Nizza: e cioè un peso, nelle votazioni, sproporzionato rispetto al

ANDREA CHITI-BATELLI è stato per molti anni Consigliere parlamentare del Senato e Segretario delle Delegazioni parlamentari italiane all'Assemblea europea. Ha pubblicato numerosi libri e articoli sui problemi dell'integrazione europea.

loro numero di abitanti e al loro peso economico e politico, e l'altrettanto unilaterale e predeterminata decisione della Francia e della Germania di imporre, al Vertice di Bruxelles, il proprio *diktat*: quello che vogliamo noi non si tocca (1).

È questo il fatto che, oggi, appare più pericoloso, specie perché a quel *Direttorio a Due* sembra ora affiancarsi la Gran Bretagna, e le relative riunioni dei tre Governi sembrano divenire periodiche e stabilizzarsi: il che potrà dar vita a un gruppo di Stati-guida più uguali degli altri, e ormai tutti ostili ad ogni sviluppo sovranazionale. Se tale *Direttorio* si istituzionalizzerà, esso si sovrapporrà e annullerà di fatto la Costituzione di Giscard, snaturando definitivamente anche quel poco che resta del progetto originario dei Padri fondatori (2).

2. Dicevo che il fallimento del Vertice di Bruxelles è solo l'ultima manifestazione di un crescente affievolirsi dell'ideale europeistico. Il sintomo più manifesto e, per dir così, macroscopico di questa involuzione è lo stesso progetto della Convenzione: progetto che, pertanto, può esser preso come "cartina al tornasole" per misurare la dimensione di tali regressi. Ciò appare tanto più opportuno in quanto un testo poco diverso è stato approvato il 18 giugno 2004.

Un giudizio severo ma giusto, è quello di due autorevoli studiosi belgi (3). Ecco come essi sintetizzano le loro critiche,

(1) Su questo secondo aspetto - meno visibile, ma altrettanto importante - della controversia insiste con ragione Adriana Cerretelli nel "Sole-24 Ore" del 14 dicembre 2003. È quanto anche nella stessa Germania l'opposizione ha rimproverato e rimprovera al proprio Governo (per esempio nella seduta del *Bundestag* dell'11 dicembre 2003).

(2) Analoghe preoccupazioni hanno via via mostrato Enzo Bettiza ("La Stampa", 27 dicembre 2003), Francesco Sforza (ivi, 22 gennaio 2004); Ferdinando Salleo ("La Repubblica", 22 gennaio 2004), Giuliano Amato ("Il Sole-24 Ore", 25 gennaio 2004). Molti di questi autori però sembrano lamentare più l'assenza dell'Italia da quel *Direttorio* che non l'abbandono di ogni genuino ideale europeistico. Particolarmente preoccupato si mostra in proposito, con ragione, Achille Albonetti ("Affari Esteri", n. 141, Inverno 2004).

(3) Mi riferisco all'ampio saggio di Franklin Dehousse e Walter Coussens, *The Convention's constitutional treaty: "le changement dans la continuité"?*, che apparirà in "Studia Diplomatica" e che intanto è stato anticipato dal "Royal Institute for International Relations" di Bruxelles (settembre 2003). Non meno notevole è l'editoriale in argomento, apparso nella rivista "Il Federalista" di Pavia, 2003, n. 2, dovuto al direttore Francesco Rossolillo, che individua come pochi i reali problemi istituzionali oggi al centro dell'integrazione europea e distrugge con rara lucidità le illusioni dell'europeismo ufficiale, su cui anche noi dovremo soffermarci nel seguito. Importante è anche Renaud Dehousse, *Convention européenne: pourquoi les anti-fédéralistes ont gagné*, "L'Europe en Formation" (Nizza), 2003 n. 2, pp. 25-43.

pur non negando che il progetto in questione faccia compiere all'Unione "qualche progresso parziale" (ma cos'è un progresso "parziale"? *You cannot cross an abyss in two steps*, diremo con un celebre motto inglese, ricordando l'affermazione di Einaudi citata in epigrafe). In queste critiche è, tra l'altro, adombrata una verità troppo spesso misconosciuta: e cioè che un sistema di tipo confederale funziona tanto peggio, quanto più grande è il numero degli Stati membri:

"Contrariamente a quanto è stato detto da molti, il Progetto di Trattato non modifica sostanzialmente la natura e i poteri dell'Unione Europea... La Convenzione non ha davvero attuato il *cambiamento nella continuità*: la continuità ha prevalso sul cambiamento (sì che la *costituzionalizzazione* dei Trattati non è, in realtà, se non un loro coordinamento) (4).

La verità è che la guida di una Unione con mezzo miliardo di abitanti richiede riforme ben più profonde. Non può essere diretta da un Consiglio di 25 membri, che si riunisce una volta al mese e decide su molte importanti questioni all'unanimità, e da una Commissione composta come un comitato diplomatico.

Quel che occorrerebbe è una delega di poteri ad autorità realmente sovranazionali, capaci di agire rapidamente e in modo efficace nei campi della politica economica, della sicurezza interna e della politica estera".

Tali autorità non esistevano prima della Convenzione e continueranno a non esistere dopo di essa: ivi compreso un Parlamento Europeo, a cui la Convenzione ha attribuito qualche competenza in più, ma che resta ancora lontano da quei fondamentali poteri, che soli ne giustificerebbero il nome, e in particolare da quello di imporre tributi. Le risorse proprie del bilancio dell'Unione Europea non possono superare, sotto il vincolo dell'unanimità, l'1,27 per cento del Prodotto interno lordo, e ora Francia e Germania, insieme ad Austria, Gran Bretagna, Olanda e Svezia hanno chiesto di ridurlo ulteriormente all'uno per cento).

Manifestando analoghe perplessità un altro autore belga che

(4) Nello stesso senso Arnaud Leparmentier, "Le Monde", 1° novembre 2003.

si firma CN, nella rivista “La Quinzaine Européenne” (15 settembre - 5 ottobre 2003), sotto il titolo, contenente un assai spiritoso gioco di parole (*La “constitution” en quelques maux*), ripete lo stesso giudizio e si chiede, concludendo: “La vera prova del fuoco verrà quando il testo finale sarà, nei vari Paesi, sottoposto a *referendum*. Come “vendere” all’uomo della strada una Costituzione senza Stato e che già ora divide i Venticinque?” (5).

3. In altri termini, stanti da un lato quei limiti strutturali, e dall’altro la generale indifferenza (quando non ostilità) dei più, appare pressoché impossibile attendersi, per la futura struttura istituzionale dell’Unione, sviluppi e mutamenti in senso sovranazionale. Sembra, invece, certo che dette istituzioni comunitarie resteranno caratterizzate da un potere decisionale essenzialmente in mano, come oggi, al Consiglio Europeo dei Governi; da un potere di proposta e di controllo della Commissione; da limitati poteri per il Parlamento Europeo.

Infine, da competenze essenzialmente concernenti l’economia, con esclusione - salvo progressi solo apparenti - di ogni meccanismo sovranazionale per la politica estera e per la difesa, e anche per molti aspetti importanti della stessa economia, come quello fiscale e sociale: con un *saupoudrage*, si direbbe in francese, di qualche modesta ulteriore limitazione del principio dell’unanimità (6) e con qualche rischio d’involuzione rispetto al modello istituzionale fin qui vigente.

(5) E, occorre aggiungere, così lunga, complessa e difficile - davvero illeggibile - che invano autori volenterosi si sforzano di chiarirne ai profani il significato (ad esempio due volumi recentissimi di Il Mulino, uno di Giuseppe Florida, *La Costituzione della nuova Europa*, l’altro di Jacques Ziller, *La nuova Costituzione europea* (con prefazione di Giuliano Amato), entrambi Bologna, 2003; lo stesso dicasi per Olivier Duhamel, *Pour l’Europe: le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Parigi, Seuil, 2003. Davvero riesce difficile dar torto - nonostante il suo anti-europeismo più che britannico - a Ferdinand Mount quando, nel “Sunday Times” del 28 dicembre 2003, titola, con un’aria soddisfatta, *This was the year the European dream faded*, e scrive: *The miserable document imposed on a bemused convention by Giscard and his cronies satisfies none of the criteria of a true constitution: clear division of powers, final settlement, resonant language to inspire its citizens*.

(6) Nello stesso senso, fra gli altri, Robert Toulemon, ne “L’Europe en Formation”, Nizza, 2002, n. 2; Frank Decker e Peter Glotz, in “Aus Politik und Zeitgeschichte” (allegato al quindicinale “Das Parlament” di Bonn), rispettivamente nei numeri del 6 e del 20 gennaio 2003, dedicati ai problemi dell’integrazione europea; Achille Albonetti in “Affari Esteri”, Roma, Estate 2003 e Hartmut Marhold, ancora nell’“Europe en Formation” (2002, nn. 3-4), rivista che annunzia per la fine del 2003 un numero interamente dedicato alla “Costituzione” europea (lo stes-

Ora una tale formula, che già presentava limiti e difetti nell'originaria composizione *a Sei*, in quella che allora si chiamava la Comunità (anzi *le Comunità*) - difetti accresciutisi e moltiplicatisi via via che il numero dei membri è aumentato - appare ormai incapace di ulteriori adattamenti e snellimenti, per quanto abilmente studiati, in un'Unione a Venticinque, senza i mutamenti qualitativi che invece, come si è visto, sembrano da escludere. È, in altri termini, di grande difficoltà - anche se vi fosse la volontà politica che invece manca - adattare a Venticinque una costruzione, ibrida e semi-sovrannazionale, originariamente pensata per Sei (e anche allora non per un disegno razionale, ma in seguito a un compromesso tra federalisti, confederalisti e funzionalisti) senza cambiamenti radicali della struttura istituzionale. Tali difficoltà sono emerse, ad esempio, dalle proposte, in particolare dalle più importanti, di modifica ai trattati presentate dalla Convenzione.

Così ad esempio, da un lato, ha un senso, una volta accettata la logica confederale, proporre un rafforzamento della Presidenza del Consiglio; ma, dall'altro, non si può non indebolire, così, l'elemento *soi-disant* sovranazionale costituito dalla Commissione. Analogamente appare razionalmente mal giustificabile un "Ministro degli Esteri europeo" (con molte virgolette), che dipenda dall'una e dall'altra istituzione e, per di più, senza che la sovranità in materia dei venticinque Stati, e quindi di venticinque Ministri degli Esteri, sia neppure scalfita.

Lo stesso è a dirsi circa i progressi - in realtà quasi soltanto apparenti - che ogni tanto si afferma di aver realizzato, fra un gruppo di Stati più ristretto, nel campo della difesa: difesa comune che ha anch'essa un senso soltanto se guidata da un comando davvero unitario, e se posta al servizio di una politica estera ugualmente unitaria, e cioè di un Ministro degli Esteri e di un Governo federali, o altrimenti si tratta solo di costruzioni di facciata - alla *Potëmkin* si dice, oltre che in russo, anche in

so hanno fatto "Affari Esteri" nel numero del luglio-agosto 2003 e "Dossier Europa", organo dell'Ufficio dell'Unione Europea in Italia, nel numero del successivo settembre). Considerazioni analoghe, circa la scarsa rilevanza, dal punto di vista federalista, delle discussioni svolte e delle opzioni sul tappeto nella Convenzione sono suggerite dagli articoli che Giuliano Amato ha pubblicato, nel corso del 2003, in molti numeri domenicali de "Il Sole-24 Ore".



tedesco - come l'Unione Europea Occidentale, che sopravvive da decenni come un ectoplasma, dimenticata da tutti.

È questa la ragione che ha fatto dire, e non da ieri, a molti federalisti che l'epoca del gradualismo, dei piccoli passi è ormai finita: o l'Unione conoscerà un salto qualitativo di carattere politico generale o - complice anche l'allargamento - è destinata ad appiattirsi in un ente, in cui gli aspetti sovranazionali finiranno per affievolirsi, per forza di cose e nonostante ogni buona volontà (che del resto manca). E le prospettive di un tale salto qualitativo, ripetiamolo, sono pressoché nulle.

\* \* \*

4. Quanto illusoria sia quella prospettiva di gradualismo è mostrato (esprimo qui un'opinione personale e contro-corrente) dall'errore in cui cadono in genere gli europeisti, quando attribuiscono un'importanza tutta speciale al voto a maggioranza e alla sua estensione entro l'attuale struttura istituzionale (7).

La regola della maggioranza funziona ove vi siano uno Stato, un Parlamento, un Governo che rappresentino la totalità dei cittadini e siano eletti da questa. In tal caso, è normale e logico che anche una o più regioni di tale Stato, nelle quali vi sia un'altra maggioranza rispetto a quella al potere a livello centrale, accettino e si pieghino (anche se non sempre senza difficoltà) a scelte e a leggi che, se esse fossero indipendenti, non approverebbero.

Ma dove a decidere sono, come nel Consiglio Europeo, Governi nazionali, eletti su base nazionale e col compito istituzionale di difendere gli interessi nazionali, le cose vanno diversamente e su tutte le questioni importanti - qualunque cosa stabiliscano i testi - si decide all'unanimità.

Certamente, non accadrà mai, nell'Unione Europea, che questa o quella decisione sia bloccata, perché ad essa si opponga Malta, oppure Cipro. In tal caso, si riuscirà in qualche mo-

(7) È l'errore, ad esempio, fra i tanti, di Antonio Padoa-Schioppa, "La Stampa" dell'11 dicembre 2003.

do, e con qualche compenso irrilevante per l'insieme dell'Unione, a persuadere lo staterello recalcitrante.

Ma quando a una determinata scelta sia contrario uno Stato di maggior peso (spalleggiato, come quasi sempre accade, da qualche altro), allora tale Stato non sarà mai messo in minoranza, e la regola quasi senza eccezioni - ripeto, anche contro precise norme scritte - sarà il compromesso e l'unanimità, quando non l'imposizione del volere dei più forti (8).

Può darsi, mi si può replicare, che affermare l'esigenza del voto a maggioranza sia comunque un fatto positivo "a futura memoria", indicante la via da percorrere in avvenire e che induca fin d'ora le minoranze a una qualche maggior duttilità.

Ma a me sembra che stabilire quel principio entro un sistema istituzionale che gli è per definizione refrattario sia, oltre che un errore dottrinale, una manifestazione pratica al tempo stesso d'impotenza e d'ipocrisia. Non potendosi fare progressi reali, si finge di farne: e si perpetua così, nel fatto, un cattivo funzionamento che era già fastidioso nell'Europa a Sei. Questo stato di cose ha creato grossi ostacoli negli scorsi anni nell'Europa attuale, e sarà fatale all'Europa allargata.

5. È questo il caso sopra ricordato dell'*interpretazione* che recentemente l'Ecofin ha dato del Patto di stabilità, per volere della Francia e della Germania, col rischio di esautoramento della Commissione. Tale *interpretazione* ha comportato la rinuncia anche a quel poco di sovranazionalità che si era riusciti a introdurre in tema di finanza pubblica e si è tradotta in un pericolo per lo stesso *Euro* (9): il quale non ha avuto neppure esso - notiamolo di sfuggita - l'effetto di *spill over*, che si attendeva la concezione *funzionalista* dell'integrazione europea.

Ma, se il modo in cui la Francia e la Germania hanno agito

(8) Mi si può obiettare: e allora perché tanto accanimento di Spagna e Polonia? Risposta: perché il peso sproporzionato ad esse garantito a Nizza consente loro un potere di ricatto e di *veto* che le eguaglia ai *grandi* (il che è particolarmente importante per quei due Stati, al fine di difendere gli aiuti regionali oggi loro concessi, non per imporre decisioni a maggioranza).

(9) Sull'ultimo punto si veda Giorgio La Malfa, *Ora rischia molto anche l'Euro*, "Il Sole-24 Ore", 30 novembre 2003 e Michel Rocard, "La Stampa" del 21 gennaio 2004; sugli altri Carlo Bastasin, *Perché Berlino ha ucciso il Patto*, "La Stampa", 7 dicembre 2003.

lascia sempre più intravedere un possibile scenario, particolarmente inquietante, di Europa di fatto sempre più diretta da Stati “più uguali degli altri”, resta che il Patto, così com’è concepito, appare mal difendibile, per la ragione chiaramente indicata, per ultimo, da Giorgio La Malfa, nell’articolo citato nella nota della pagina precedente, in cui egli scrive tra l’altro:

“Si possono creare condizioni economiche diverse fra Paesi, le quali comportano l’esigenza di politiche monetarie diverse: espansive per alcuni, restrittive per altri... La politica monetaria unica presuppone l’omogeneità economica in tutta l’area”.

Per porre rimedio a tale stato di cose è necessaria, almeno a lungo termine, una guida europea non soltanto della moneta, ma anche dell’economia (cioè, ancora una volta, un Governo federale), che attui un adeguato federalismo fiscale - secondo quanto era stato proposto già dal lontano 1977, dal purtroppo interamente dimenticato Rapporto MacDougall, oggi irrealizzabile per i limiti del bilancio comunitario (10) - e ponga in essere una politica economica più flessibile, come appunto sembra proporre La Malfa.

Detto Governo federale (o Commissione meno debole dell’attuale) dovrebbe decidere quale politica economica, espansiva o restrittiva, debba seguire questo o quel Paese, secondo le diverse esigenze a cui ancora fa riferimento La Malfa (11); detto Governo - o Commissione - dovrebbe essere fornito altresì del potere, oggi mancante, di coordinare i bilanci degli Stati membri (così Lionel Stonern, “Le Monde”, 27 dicembre 2003).

Non è confortante constatare, col sopra citato Carlo Bastasin (nota 9), che si va in una direzione opposta - verso una maggior disgregazione - e che neppure il Progetto della Convenzione conteneva disposizioni adeguate al riguardo.

(10) Relazione di un gruppo di studi [della Commissione] *Sul bilancio della finanza pubblica e di integrazione europea*. È stato seguito, nel 1993, dalla relazione di un altro Gruppo di esperti della Commissione, *Stable money, sound finance*.

Se il bilancio comunitario potesse superare gli attuali limiti, sarebbe allora opportuno - come scrive “Le Monde” del 17 dicembre 2003 (editoriale *L’Europe des épiciers*) - che l’Europa, per restare competitiva, investisse in larga proporzione nella tecnologia dell’avvenire, e non soltanto, come oggi, “per sostenere attività e regioni del passato”.

(11) Ciò sarebbe assai meglio realizzabile in una prospettiva di Europa di grandi Regioni (e non di Stati nazionali), tra l’altro economicamente più omogenee, secondo quanto ho suggerito più volte, e da ultimo - fornendo anche ampia bibliografia - nel mio articolo *Un’Europa federata al di là degli Stati?*, “Nord e Sud”, settembre-ottobre 1999.

6. Tornando a considerazioni politiche più generali, vi è ancora da aggiungere - in favore del nostro scetticismo circa sviluppi, anche futuri, in senso sovranazionale dell'Unione - che a più lungo termine un ulteriore ostacolo, e tutto particolare, è costituito dalla candidatura a membro dell'Unione della Turchia.

Sarebbe più che auspicabile studiare, per questo ed eventualmente anche per altri Paesi non europei, uno statuto di associazione, che consenta ad essi condizioni economiche particolarmente vantaggiose di partecipazione, per quanto possibile, al mercato comune.

La piena adesione, invero, di un Paese, oltre tutto con un numero di abitanti non molto inferiore a quello della Germania e in continua crescita demografica (12), ma soprattutto con tradizioni, modo di vita, storia completamente diversi da quelli europei, non potrà non frenare, anche nei più convinti europeisti, il desiderio di arrivare a una struttura sovranazionale.

In seno a quest'ultima, infatti, le grandi decisioni comuni sarebbero prese con l'influenza certamente non decisiva, ma particolarmente rilevante (specie in seno al Parlamento Europeo) di un Paese:

- che storicamente e culturalmente, ben poco ha in comune con l'Europa (anche indipendentemente dai problemi religiosi);
- che ha una democrazia più che fragile; che fino a ieri, e probabilmente anche oggi, opprime in modo vergognoso i Curdi;
- che non è disposto ad ammettere molti dei crimini passati, e in particolare il genocidio degli Armeni;
- la cui presenza, infine, servirà probabilmente, anche contro il volere dei suoi governanti, a galvanizzare e dare ulteriore aggressività alla già numerosissima minoranza islamica esistente in Europa (e non già, come si spera, a renderla più moderata).

(12) Così anche R. Brunetta e A. Preto, nel "Sole-24Ore" del 4 ottobre 2003 (articolo *Ma il vero nodo è il sistema di voto*): "È inevitabile che la Turchia, nel momento in cui aderirà all'Unione, diventerà immediatamente il Paese più importante, con la prospettiva di diventarlo sempre più, vista la sua crescita demografica".

7. Parrebbe, dunque, che l'unico modo non illusorio per puntare a un effettivo sviluppo dell'Unione, nel senso di un reale rafforzamento di questa in senso sovranazionale, fosse da ricercare nella proposta formulata già circa otto anni fa da Valéry Giscard d'Estaing, ma, per la verità, da lui stesso dimenticata un momento dopo averla presentata (13).

In due lunghi articoli, apparsi nel "Figaro" del 10 e 11 gennaio 1995, l'ex-Presidente della Repubblica francese affermava che era tempo ormai di pensare alla costruzione di due Europe: un'Europa ristretta, che egli definiva *Europa-potenza*, comprendente i soli Stati realmente desiderosi di incamminarsi verso un'Europa politica *a vocazione federale*, e un'Europa-spazio, composta dagli altri Stati, come ad esempio la Gran Bretagna, che non sono disposti ad accettare, o in ogni caso ad accettare subito, un'integrazione spinta fino a tal punto.

In altri termini (sempre secondo Giscard d'Estaing) l'*Europa-spazio* dovrebbe avere sostanzialmente le istituzioni e le competenze ora previste per l'Unione Europea (con le ulteriori modifiche, si può aggiungere, introdotte con l'adozione del Patto costituzionale), mentre l'*Europa-potenza* dovrebbe darsi una struttura assai più solida e organica in senso sovranazionale.

E che tale esigenza resti una costante del pensiero europeistico - anche se per ora del tutto minoritaria e senza sbocchi - è confermato dal fatto che cinque anni dopo essa è stata fatta propria in modo indipendente, e in forma ancor più recisa - ma per restare anch'essa, purtroppo, lettera morta (14) - dal Ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer nel suo discorso all'Università di Berlino del 12 maggio 2000 (15). Questi proponeva la

(13) E ora completamente rimangiata nella sua intervista al "Figaro" del 27 settembre 2003.

(14) Ugualmente senza seguito rimase la proposta nello stesso senso presentata al *Bundestag* nel settembre 1994, a nome della CDU/CSU, dagli onorevoli Karl Lammer e Wolfgang Schäuble (può leggersi nel Quaderno n. 1 della Campagna per la democrazia europea del Movimento Federalista Europeo, Pavia, Edif, ott. 1994).

(15) S'intitola *Von Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration* (Dalla Confederazione alla Federazione: riflessioni sui fini dell'unificazione europea) e può leggersi nel volume, a cura di Christian Joerges e altri, *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Firenze, Istituto Universitario Europeo, 2000. Un esempio assai probante della freddezza delle risposte a Fischer è data da questo volume, che ne raccoglie una quindicina di studiosi di vari Paesi, e tutte assai critiche (compresa quella di Giuliano Amato).

formazione di un'*avanguardia ristretta* di Stati - con funzione, egli diceva, di stimolo e di *locomotiva* per tutti gli altri - la quale avrebbe dovuto "concludere un nuovo Trattato europeo (*Grundvertrag*), nucleo di una Costituzione federale con proprie istituzioni: un Governo destinato a parlare con una sola voce all'interno dell'Unione Europea, un forte Parlamento, un Presidente direttamente eletto" (16).

8. Senonché quella proposta - prima di Giscard e poi di Fischer - più volte ripresa nel seguito, con poche varianti, anche dai Movimenti federalisti - appare purtroppo un'aspirazione senza dubbio saggia (anzi la sola, a lungo termine, adeguata), ma a cui non risponde nessuna possibilità di realizzazione, almeno a breve-medio termine.

L'idea di un *noyau dur* che proceda oltre e, abbandonando il metodo funzionalista, s'incammini decisamente in quello del *Federalist* (le forme di *cooperazione rafforzata* previste nel Progetto sono solo un pallido *ersatz*, del tutto insufficiente), non può non riferirsi, essenzialmente, se non ai sei soci fondatori, che dovrebbero dar vita a un embrione, almeno, di Stato federale, destinato ad esser presente, nelle istituzioni dell'*Europa-spazio* di Giscard, come un'entità unica.

E tale disponibilità ad abbandonare le vie traverse del funzionalismo per la via maestra del metodo costituente non esiste attualmente, purtroppo - è bene ripeterlo - in nessuno degli Stati in questione (tranne forse nel Governo belga).

Certamente esistono, in ciascuno di essi, delle minoranze più o meno genericamente orientate in senso sovranazionale. Ma esse sono troppo esigue perché si possa sperare che diventino rapidamente maggioranza. Tanto più che un grado notevole di delusione e di *euroscetticismo* - su cui è opportuno insistere - si è andato diffondendo nei vari Paesi, in conseguenza del fatto che, nel corso dei decenni, l'Europa unita non ha mai realmente decollato come potenza internazionale economica,

(16) Anche Fischer, come Giscard, si è poi completamente rimangiato la sua proposta nell'intervista concessa alla "Berliner Zeitung" del 28 febbraio 2004.

politica e militare, capace di far sentire la sua voce nel mondo e di presentarsi ancora - come un tempo avveniva per i suoi Stati - “al convito dei popoli assisa”, per dirla col Manzoni. Un euro-scetticismo che è stato acutamente avvertito dai due Presidenti di Repubblica, italiano e tedesco - Ciampi e Rau - quando hanno scritto, nel “Corriere della Sera” del 16 gennaio 2003: “In molti si è offuscata la memoria delle motivazioni e degli obiettivi indicati dai Padri fondatori dell’Europa... basati sulla rinuncia a parte della sovranità nazionale per gestire insieme una nuova sovranità” (17).

Cosa ancora più grave, tale spirito di desistenza non sembra un fatto momentaneo, ma permanente e progressivo: quasi che gli Europei abbiano assimilato, in proporzione sempre maggiore, lo spirito di rinuncia e di abbandono del genuino slancio europeistico, che induceva Spinelli a definire l’idea europea *un imperativo di civiltà*, e cioè un modo radicalmente nuovo di convivenza e di comune gestione della cosa europea, con valenze anzitutto di carattere culturale ed etico-politico.

Questa convivenza oggi è, invece, oggettivamente carente nella realtà, e soggettivamente indifferente ai più. E ciò è all’origine dell’inerzia di cui l’Europa dà prova, da sempre di fronte al conflitto arabo-israeliano; ieri di fronte ai fatti balcanici; oggi, a parte le parole, davanti al caso Iraq.

Per questo, come si è accennato, lo sperato effetto *spill over* non si manifesta, neppure di fronte a sacrifici di sovranità come

(17) Caratteristica, a conferma, la conclusione di un articolo in tema europeo di Angelo Panebianco nel “Corriere della Sera” del 27 gennaio 2003. Anche se l’Unione sarà pienamente realizzata - egli concludeva - dovremo chiederci: “Essa servirà per far che cosa?”. Le ragioni e i fini dell’europeismo sembrano dunque progressivamente dimenticati anche dai politologi e dagli *opinion makers*.

Considerazioni analoghe suggerisce l’editoriale di Stefano Folli nel “Corriere della Sera” del 14 dicembre 2003. Finalmente, egli dice in sostanza, è fallito il Vertice, è finita la Presidenza italiana e si può ricominciare a parlare - era ora - di cose serie, e cioè di problemi interni italiani.

Ho esaminato questo nuovo euro-scetticismo, con particolare riferimento all’Italia, nell’articolo *Contro l’euro-scetticismo*, “Il Federalista”, Pavia, 2002, n. 2, pp. 118-126. Esso è stato ulteriormente illustrato da Guy Hermet ne “Le Monde” del 9 ottobre 2003 (il quale parla addirittura di “euro-negazionismo”) e da Enzo Bettiza ne “La Stampa” del 30 novembre successivo.

Particolarmente sconcertante, a conferma, è, in ordine alla Francia, l’ampia rassegna bibliografica di Ludovico Incisa di Camerana (in “Ideazione”, 2004, n. 1) relativa ad autori francesi che s’interrogano sul declino del loro Paese e sui possibili rimedi: nessuno dei quali prende in considerazione, neppure di sfuggita, l’alternativa europea. Credo che uno studio analogo relativo alla Germania confermerebbe tale desolante conclusione.

l'istituzione dell'*Euro*, che dovrebbero suggerire un recupero di tale sovranità a livello europeo. Invece il progressivo appannamento dello Stato e della sua autorità, in particolare in campo internazionale, è sentito come una fatalità senza rimedio, e quindi accettato senza reagire.

9. Sembra, pertanto, che non si possa non dar ragione a uno studioso americano *neo con*, il Kagan (18), il quale fa risalire ad origini lontane, ed organiche, questo progressivo adattarsi degli Europei alla loro condizione di “popoli in pensione dalla storia” (per usare la sprezzante definizione nazista di *geschichtspensionierte Völker*).

Studiando le differenze crescenti, negli atteggiamenti di politica estera, propri degli Stati Uniti da un lato e dell'Europa dall'altro, il Kagan nota che i primi sono oggi gli eredi della concezione che gli Stati europei, quand'erano padroni del mondo, accettavano e mettevano in pratica con assai più spietata coerenza degli Americani. La *Machtpolitik*, la politica di potenza, era praticata dagli Europei in epoche, come l'800, in cui gli Stati Uniti, ancora relativamente deboli, difendevano e praticavano, invece, una politica che possiamo definire, per brevità, *buonista*.

Se oggi, conclude Kagan, le parti si sono invertite ed è ora l'Europa ad esser sempre disposta al compromesso e gli Stati europei sognano a occhi aperti che i conflitti anche più gravi possano esser risolti e i pericoli anche più minacciosi e imminenti scongiurati con un qualche accordo - rinunciando anche alla minaccia dell'uso delle armi, anzi praticamente rinunciando ad aver una forza militare degna di questo nome - tale così radicale cambiamento di mentalità è unicamente conseguenza e riflesso del cambiamento altrettanto radicale nei rapporti di potenza (un rilievo che non sarebbe dispiaciuto a Marx).

Questo spiega, tra l'altro, il velleitario e sterile livore anti-americano di molti Europei, rimasto invariato negli anni, e anzi aggravatosi dopo l'11 settembre 2001 e in seguito alle reazio-

(18) Cfr. Robert Kagan, *Of paradise and power. America and Europe in the new world order*, New York, Alfred A. Knopf, 2003 (ora esistente anche in italiano, Milano, Mondadori).



ni americane da tale evento determinate. Già vari anni addietro tale livore faceva dire a Jean François-Poncet, nel “Figaro” del 9 luglio 1997, con parole che possono esser ripetute oggi quasi alla lettera: “Gli Stati Uniti, che dopo la fine della *guerra fredda* esitano tra isolazionismo e unilateralismo, propendono - è sempre più evidente - per la seconda via. La lista dei loro *diktat* cresce ogni mese...

Ma si deve rimproverare agli Stati Uniti questo prurito d'imperialismo? Certamente.

Ma bisognerebbe soprattutto che l'Europa se la prendesse, altrettanto lucidamente, con sé stessa. Se Washington la mette da parte o l'ignora, ciò è dovuto alle sue divisioni e alla sua debolezza... La lezione che ne deriva è limpida: la necessità di rifondare l'alleanza con gli Stati Uniti passa per l'unione dell'Europa”.

Coloro che dimenticano questo, denunciano con ragione, spesso (anche se non sempre), l'arroganza americana, presentandola, però, come una strana e inammissibile prevaricazione, mentre è legge generale e costante che chi ha il potere tende ad abusarne, e tende ad abusarne doppiamente chi ha il superpotere. Ma ritengono, poi, ancor più ingenuamente, che quello strapotere possa esser controllato non con un altro potere di peso paragonabile, ma semplicemente con parole, vociferazioni e proteste (“una petulante impotenza”, la chiama Gianni Riotta nel “Corriere della Sera” del 24 dicembre 2003) (19).

\* \* \*

10. Stante una situazione così poco promettente è da chiedersi se non sia da riconsiderare quanto Altiero Spinelli scriveva nel suo secondo Manifesto federalista - meno conosciuto, ma

(19) Si vedano, a conferma di quanto sostengo, Jean-François Revel, *L'obsession anti-américaine*, Parigi, Plon, 2002 e Philippe Roger, *L'ennemi américain. Généalogie de l'antiaméricanisme français*, Parigi, Seuil, 2002 (ma soprattutto il primo), nonché Massimo Teodori, *Maledetti Americani. Destra, sinistra e cattolici. Storia del pregiudizio antiamericano*, Milano, Mondadori, 2002 (e anche, dello stesso autore, *Benedetti Americani. Dall'alleanza atlantica alla guerra contro il terrorismo*, ivi, 2003). Ancor più drastico, e con riferimento ai più recenti avvenimenti internazionali, André Glucksmann, *Ouest contre ouest*, Parigi, Plon, 2003.

a mio avviso più importante del primo, e cioè del più noto *Manifesto di Ventotene* (20) - dove osservava che, per la realizzazione di un salto qualitativo nell'integrazione europea in senso federale, sono necessarie tre condizioni: insufficienza del quadro istituzionale; stato di crisi; presenza di una forza federalista capace di sfruttare le due prime condizioni, la seconda delle quali di necessità di breve durata.

Poiché soltanto la prima di quelle tre condizioni sembra oggi sussistere (e neppure ben presente all'opinione pubblica nella sua gravità), e, soprattutto, la terza - una forza federalista saldamente organizzata a livello europeo e davvero capace di machiavellicamente "forzare" - è, almeno per ora, del tutto chimerica, appare opportuno, *faute de mieux*, che i federalisti continuino a sostenere il corso travagliato dell'europeismo ufficiale e dell'Unione.

Ma occorre altresì che essi abbandonino ogni illusione di grandi mutamenti e di successi a breve termine e si preparino fin d'ora a una lunga marcia nel deserto, iniziando una dura battaglia a lungo termine, con rinuncia a trasformare dall'interno un'Unione Europea, che è, ormai, soltanto un'unione di Stati quasi unicamente fondata sul gretto interesse e sul meschino egoismo nazionale, con caratteristiche sovranazionali sempre più evanescenti.

11. Le linee essenziali di questa politica sono state indicate, a mio avviso, già alcuni anni addietro, da uno storico tedesco dell'Europa moderna, Hagen Schulze. Egli rileva che, per completare la costruzione dell'Europa unita, è necessaria una presa di coscienza culturale che tuttora manca:

“La coscienza storica nazionale - egli scrive - è il risultato di una memoria altamente selettiva e dell'immaginazione di storici nazionalisti... Appunto grazie all'azione dell'*intelligenza* dei diversi Paesi le nazioni europee, che all'inizio dell'Ottocento erano soltanto utopie - comunità immaginarie, per dirla con

(20) Tale secondo manifesto s'intitola *Manifesto dei federalisti* ed è stato pubblicato da Guanda, Parma, 1957.

Benedict Anderson - risultarono poi esser degli insiemi culturali e spirituali viventi.

Lo stesso deve dirsi oggi... Senza i progetti e le visioni dei poeti e dei pubblicisti del Settecento e dell'Ottocento nessuna nazione sarebbe divenuta realtà. L'Europa deve dunque esistere anzitutto nello spirito dei popoli... Quando gli intellettuali vorranno l'Europa, il passo più importante sarà fatto" (21).

In senso analogo lo Schulze ha scritto ancora, in una delle sue opere maggiori:

"Nella memoria storica degli Europei vi è sempre in primo piano la loro identità nazionale... Ma come i nostri vecchi Stati e nazioni si sono progressivamente modificati nel passato, lo stesso avverrà nel futuro, ed essi andranno a poco a poco impallidendo per dar luogo a una Nazione Europa, di cui oggi possiamo soltanto presentire vagamente la forma (*um Platz zu machen für eine Nation Europa, deren Gestalt wir heute nur undeutlich ahnen*)" (22).

12. Compito improbo, quello che Schulze ritiene con ragione indispensabile che l'*intelligentsia* europea si assuma, e che non può non indurre allo scetticismo, almeno per l'immediato, data la pigrizia, l'indifferenza, l'abdicazione degli uomini di cultura del continente di fronte al problema dell'integrazione europea. E ciò è tanto più vero, in quanto i suggerimenti dello Schulze non sono ancora sufficienti.

Come ci ha ricordato Spinelli, resterà ancora da adempiere alla terza condizione: quella di costruire una forza federalista sovranazionale degna di questo nome, quale gli attuali, umbratili movimenti federalisti sicuramente non sono (23). E que-

(21) Così Hagen Schulze nel suo contributo al volume *Identités nationales et conscience européenne*, a cura di Joseph Rovin e Gilbert Krebs, Publications de l'Institut d'Allemand d'Alsaciens, 1992. Il volume di B. Anderson, citato dallo Schulze, è *Imagined communities*, Londra, Verso, 1983, 1992. Si veda anche, nello stesso senso, Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, "Il Mulino", 1999.

(22) Cfr. Hagen Schulze, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, Monaco di Baviera, Beck, 1994 (p. 341). Parole analoghe scriveva Benedetto Croce a conclusione della sua *Storia d'Europa nel secolo XIX*.

(23) Ho svolto questo argomento nel mio volume *L'Union de l'Europe au tournant du siècle*, Nizza, Presses d'Europe, 2000 (pp. 81-97).

sto sarà compito delle nuove generazioni, se sapranno inserirsi nel solco tracciato dai Padri fondatori e riprendere la loro opera, rimasta finora incompiuta.

Ma quel *se* resta, come un punto interrogativo particolarmente inquietante. Spinelli soleva ripetere: se la nostra generazione - che ha sperimentato direttamente l'orrore dei totalitarismi e della guerra - non saprà far l'Europa, ci illudiamo sperando di affidare il compimento dell'opera alle nuove generazioni. Queste avranno altre esperienze, altri obiettivi, altre priorità, e l'idea europea andrà, nei loro animi, progressivamente sfumando.

È purtroppo quello che sta accadendo. Sarà ancora possibile smentire quell'infausta previsione?

Andrea Chiti-Batelli

# LA CINA E IL MONDO

di Zheng Bijan

**L**a crescita della Cina è argomento di dibattito mondiale. Consentitemi di esporre le mie osservazioni partendo dai tre aspetti seguenti e centrando l'attenzione sul "nuovo cammino verso la crescita pacifica della Cina". Come valutare lo sviluppo cinese? Come valutare il cammino della crescita cinese? Come valutare l'impatto che questa crescita avrà sul mondo?

In primo luogo, come valutare lo sviluppo della Cina.

Negli ultimi 25 anni, dall'inizio della riforma e dalla sua apertura al mondo, la Cina ha fatto segnare una serie di importanti progressi e conquiste. All'inizio di questo secolo è diventata una società prospera.

Naturalmente, la fase attuale di questa ricchezza sociale è limitata, sbilanciata e di basso livello. La Cina rimane un Paese arretrato ed è ancora un Paese in via di sviluppo che deve affrontare una quantità notevole di grandi problemi.

Quali sono allora questi grandi problemi che ostacolano lo sviluppo? Si tratta di due semplici problemi matematici. Il primo è una moltiplicazione, il secondo è una divisione.

Moltiplicazione, perché qualsiasi piccolo e trascurabile problema di sviluppo economico o sociale è moltiplicato per 1,3 miliardi (la popolazione della Cina), diventando un grande o un grandissimo problema. Divisione, perché qualsiasi somma considerevole di risorse finanziarie e materiali, è divisa per 1,3 miliardi, diventando infinitesima, in termini di livello *pro capite*.

Naturalmente, non dovremmo perdere di vista l'altra faccia della medaglia. L'esperienza della Cina ha evidenziato l'abbondanza della forza lavoro, della creatività, del potere d'acquisto, della coesione e dell'impulso dello sviluppo cinese e del contributo che il Paese sta fornendo al mondo come motore di

crescita, a condizione che tutti i fattori positivi in Cina siano mobilitati appieno e che la sua economia sia rivitalizzata. A questo punto, potremmo trovarci di fronte ad un'altra questione matematica legata al numero 1,3 miliardi.

In ultima analisi, tutti gli sforzi che la Cina ha compiuto per risolvere i problemi di sviluppo sono rivolti alla garanzia di una vita comoda per il suo popolo e per fare diventare il Paese una nazione discretamente sviluppata entro la metà di questo secolo.

A mio parere, questa è la grande ambizione condivisa attualmente da tutta la popolazione cinese, dai vertici di Governo al cittadino comune. Questo obiettivo da solo terrà molto impegnata l'attuale e le prossime due o tre generazioni di cinesi.

Secondo interrogativo: come valutare il cammino della ripresa cinese. Il filo conduttore di questi ultimi 25 anni di riforma e di apertura al mondo per la Cina è stato quello di tracciare un nuovo cammino strategico che non soddisfi soltanto determinate condizioni a livello nazionale, ma che si uniformi all'evolversi dei tempi.

Questo nuovo cammino è rappresentato dalla crescita pacifica della Cina attraverso la costruzione del socialismo in maniera indipendente con caratteristiche cinesi, mantenendo comunque i contatti con il resto del mondo, invece di alienarsi dalla mondializzazione economica.

A proposito di questo cammino, tengo a sottolineare che partecipare alla mondializzazione economica, invece di restarne lontani, rappresenta in sé stessa una scelta strategica importante operata dal popolo cinese.

Si tratta di una scelta effettuata negli anni '70, nel momento in cui la nuova rivoluzione tecnologica e una nuova ondata di mondializzazione economica si stanno sviluppando con grande impeto.

La perspicacia del Governo cinese consente al Paese di afferrare al volo la storica opportunità e di spostare l'attenzione di tutto il suo lavoro verso lo sviluppo economico, inaugurando, in questo modo, un nuovo periodo per quanto riguarda la riforma e l'apertura del Paese.

Negli anni '90, la Cina compie un'altra scelta strategica nel

mezzo di una crisi finanziaria asiatica e la lotta tra forze pro e contro la cosiddetta globalizzazione. Il Governo cinese fissa fermamente le regole di una politica strategica di impegno nella globalizzazione e di ricerca di opportunità, cercando di evitare eventuali punti svantaggiosi. Tale operazione ha il merito di portare ad un livello più elevato la riforma e l'apertura della Cina.

Sempre a proposito di questo cammino, desidero sottolineare che, pur partecipando al processo di mondializzazione economica, dovremmo perseguire una strada di sviluppo indipendente.

In qualità di Paese in via di sviluppo con una popolazione di oltre un miliardo di persone, per il suo sviluppo la Cina non può sostenere e non dovrebbe aspettarsi di contare su nessuna altra nazione. L'unica scelta consentita è quella di dipendere dalle proprie forze.

In altre parole, deve dipendere completamente e coscientemente dalla propria innovazione a livello istituzionale e dalla ristrutturazione industriale, dalla stimolazione della domanda interna e dallo sviluppo del mercato interno, convertendo i risparmi considerevoli dei propri cittadini in investimenti, migliorando la qualità della popolazione e risolvendo la penuria di risorse e i problemi ambientali, grazie ai progressi scientifici e tecnologici. Questa è l'unica maniera di risolvere il grande problema dello sviluppo e di realizzare il nostro obiettivo.

Tengo anche a sottolineare che, mentre si sforza di ottenere questa crescita, la Cina si impegna a mantenere la pace e a non cercare mai nessun tipo di egemonia.

L'esperienza, descritta dalla storia contemporanea, delle maggiori potenze mondiali in competizione per l'egemonia ha ancora una volta testimoniato il fatto che la crescita di una superpotenza spesso ha come conseguenza un cambiamento drastico nella configurazione internazionale e nell'ordine mondiale, talvolta portando addirittura alle estreme conseguenze di una guerra.

Una ragione importante che si cela dietro tali effetti è che queste superpotenze hanno seguito un cammino di guerra aggressiva e di espansione al di fuori dei confini nazionali. Tale tipo di strada conduce inevitabilmente alla rovina.

Per questi motivi, l'unica scelta della Cina è impegnarsi per

ottenere una crescita pacifica, In altre parole, lavoreremo affinché ci sia un ambiente pacifico a livello internazionale per il bene del nostro sviluppo e, allo stesso tempo, per la salvaguardia della pace mondiale attraverso il nostro sviluppo.

In relazione a questo, desidero elencare tre principi strategici molto importanti.

In primo luogo, dobbiamo promuovere, in maniera risoluta, riforme economiche e politiche, puntando sullo sviluppo dell'economia di mercato e della democrazia socialista per assicurare una garanzia istituzionale per la nostra crescita pacifica.

In secondo luogo, dobbiamo strenuamente fare ricorso alle conquiste della civiltà umana, sostenendo, nel contempo, la civiltà cinese per garantire il supporto culturale alla crescita pacifica della Cina.

In terzo luogo, dobbiamo attentamente trovare un equilibrio tra gli interessi di diversi settori, garantendo uno sviluppo coordinato tra le aree urbane e quelle rurali, tra le diverse regioni, tra la società e l'economia e tra l'uomo e la natura, in maniera da creare un ambiente sociale favorevole per la crescita pacifica della Cina.

Infine, desidero porre in evidenza che la missione del popolo cinese nel XXI secolo è di seguire e sviluppare in maniera ferma questo nuovo cammino verso una crescita pacifica.

Quale sarà l'impatto che questa crescita avrà sul mondo?

La crescita pacifica, dal mio punto di vista, sarà portatrice di opportunità piuttosto che di minacce nei confronti della pace e dello sviluppo mondiali. Questo per tre ragioni.

La prima è che la crescita della Cina non metterà assolutamente in pericolo l'ordine mondiale. L'obiettivo strategico cinese è quello di intensificare il processo di sviluppo, uniformandosi alla tendenza della mondializzazione economica, anziché rovesciare l'attuale ordine in forza di misure drastiche.

Producendo il massimo sforzo per la crescita, la Cina ha intenzione di appoggiare progressivamente la riforma dell'ordine mondiale, costruendo i meccanismi per la cooperazione internazionale, nel rispetto dell'autorità delle Nazioni Unite e delle leggi internazionali, nel mantenimento della stabilità politica mondiale



e promuovendo la crescita economica mondiale. Questo obiettivo strategico è in sintonia con quello della maggioranza dei Paesi.

La seconda ragione è che la crescita della Cina procurerà grandi opportunità di sviluppo anche per altri Paesi. Il rapido sviluppo economico cinese non ha soltanto alimentato la crescita economica mondiale, ma ha anche creato un mercato in espansione per tutti.

In base ai calcoli della Banca Mondiale, dal 1980 al 2000, la Cina ha contribuito in funzione del 14 per cento alla crescita del economica mondiale. Nel 2002, queste cifre sono aumentate fino al 17,5 per cento.

Negli ultimi anni, con lo sviluppo della forza complessiva della Cina e l'aumento degli investimenti stranieri nel Paese, la cooperazione economica e il commercio tra la Cina e gli altri Paesi sono cresciuti rapidamente, grazie alla complementarità e alla potenziale cooperazione tra le economie della Cina e il resto del mondo che sostiene la partecipazione del Paese alla mondializzazione economica.

L'ultima ragione è che la crescita pacifica promuoverà senza dubbio la pace, la sicurezza e la stabilità mondiali. La Cina persegue il nuovo *concetto di sicurezza* che prevede fiducia reciproca, profitto reciproco, uguaglianza e cooperazione. Questo concetto, inoltre, include un'idea strategica di tolleranza e cooperazione e mette in evidenza la profonda eredità culturale e la percezione storica della nazione cinese con un particolare accento sulla pace e sull'universalità.

La Cina ha intenzione di sviluppare relazioni con tutti i Paesi in base ai *cinque principi di coesistenza pacifica*. Onora in maniera corretta i propri obblighi sul fronte della lotta al terrorismo internazionale, delle operazioni di mantenimento della pace e in altri settori.

La crescita pacifica della Cina renderà sicuramente il Paese una forza solida per la stabilità e la prosperità globali.

Zheng Bijan

# L'ECONOMIA MONDIALE CORRE

di Luca Paolazzi

**L'**economia mondiale corre. Molto più forte di quanto le più rosee previsioni osassero indicare nell'Autunno 2003. E con una corralità inattesa. La crescita, infatti, è diffusa e robusta in tutte le maggiori aree del mondo, con un'unica eccezione: l'Europa, ove la crescita ritarda. Ma anche nei Paesi della moneta unica si stanno manifestando sintomi di risveglio ed è pronosticata un'accelerazione tra il 2004 e il 2005.

La corralità assicura solidità e continuità alla ripresa, che non deve fare più affidamento al solo traino della locomotiva americana. A fronte di questi elementi positivi ci sono tuttavia alcuni rischi e segnali di tensione.

*Una crescita robusta.* Nel 2004, il PIL mondiale aumenterà del 4,6 per cento, una variazione nettamente superiore alla media degli ultimi vent'anni, che si attesta al 3,5 per cento annuo.

Questo vuol dire che il mondo viaggia a una velocità più elevata delle tendenze di lungo periodo osservate finora e ciò può rivelarsi insostenibile.

In effetti, per il 2005 già si annuncia una mini-frenata al 4,4 per cento, con una ricomposizione della dinamica tra Paesi e aree. Però, va tenuto conto che si stanno verificando fenomeni di rottura rispetto al passato, con i forti progressi tecnologici, che danno impulso alla produttività e, quindi, innalzano il potenziale di crescita e con la marcia poderosa del gigante Cina.

Ricordiamo che la Cina ormai occupa il 12,1 per cento del PIL globale, contro il 15,9 per cento dell'area Euro e il 21,1 per cento degli Stati Uniti; anche se moderasse il passo attuale a un più sostenibile 8 per cento l'anno, da sola fornirebbe quasi un quarto della crescita mondiale, più degli Stati Uniti e molto più

dell'Europa (inoltre, nel 2008 supererà il peso economico dell'eurozona).

Maggiore tecnologia e fenomeno cinese comportano per il futuro una dinamica del PIL mondiale strutturalmente più elevata, rispetto a quanto si è verificato nei passati vent'anni.

Nel 2004, le economie industrializzate marciano al 3,5 per cento, contro il 6 per cento dei Paesi emergenti. Tra le prime, spiccano gli Stati Uniti (+ 4,6 per cento), sull'onda degli stimoli di bilancio e monetari, ma anche di un'avanzata impressionante della produttività.

La crescita americana è migliorata in qualità negli ultimi mesi, con il passaggio di testimone dai consumi agli investimenti e con maggior creazione di occupazione. Ciò la rende duratura anche quando verranno meno le politiche espansive.

La vera sorpresa è costituita dal Giappone, che registra un + 3,4 per cento, dopo il già buono 2,7 per cento del 2003. A quasi quindici anni dall'esplosione della bolla azionaria e immobiliare, l'economia nipponica ha ritrovato il bandolo dell'espansione, grazie ai sempre più stretti legami commerciali e produttivi con il resto dell'Asia.

La rinascita giapponese è frutto anch'essa della grande corsa della Cina. Gli antichi nemici che si alleano e diventano *partner*. La tecnologia nipponica si unisce alla manodopera cinese.

Per l'Europa le attese del 2004 sono ancora deludenti. Appena 1,7 per cento. Molto meglio del 2003, ma ancora lontane dalla vivacità del resto del Mondo. L'unica consolazione è che è prevista una progressione nel corso del 2004, tanto che nel 2005 si prevede un + 2,3 per cento. Mentre, all'opposto, ci si attendono rallentamenti sia negli Stati Uniti (al 3,7 per cento) che in Giappone (al 2,8 per cento).

Il fermento nelle economie emergenti è generalizzato. In Africa la previsione è di + 4,2 per cento, con un 2005 al 5,4 per cento. Se si realizzerà, risulterà il miglior incremento dal 1996.

L'Asia galoppa al 7,4 per cento quest'anno e al 7 per cento nel 2005, trainata dalla Cina, che mette a segno un 8,5 per cento e un 8 per cento rispettivamente nel biennio. Questo è un rallentamento considerevole rispetto ai ritmi del 9,7 per cento con

cui si è inaugurato il 2004, una frenata che le politiche restrittive annunciate da Pechino stanno cercando di attuare.

In un certo modo si tratta di un esperimento di atterraggio morbido in un'economia lanciata lungo un sentiero di elevato sviluppo. Rischi di una manovra errata vanno messi nel conto. Anche l'altro gigante demografico, l'India, procede su un sentiero di sviluppo elevato: 6,8 per cento nel 2004, dopo il 7,4 per cento del 2003 e 6 per cento nel 2005.

Un'altra area particolarmente dinamica è quella della CSI (Comunità Stati Indipendenti), che avanza del 6 per cento nel 2004 e, poi, del 5,2 per cento nel 2005. Anche questo ottimo andamento ha un preciso baricentro: la Russia. Grazie ai forti ricavi da petrolio, ma non soltanto a quelli, l'economia russa registra tassi di sviluppo molto elevati, seppure in rallentamento: 7,3 per cento, 6,0 per cento e 5,3 per cento nel triennio 2003-2005. È interessante notare che sommando i contributi di Cina, India e Russia si ha un terzo dell'aumento del PIL mondiale.

Nei Paesi dell'Europa Centro-orientale, molti dei quali hanno appena fatto il loro ingresso nell'Unione Europea, portando alla formazione della più grande area economica del mondo, la crescita del PIL prosegue a tassi molto buoni (4,5 per cento) e che replicano i risultati dell'ultimo biennio. Il peso di queste nazioni non è elevato e da questo punto di vista il loro apporto alla dinamica dell'Unione Europea non è particolarmente incisivo. Tuttavia, sia per il divario di dinamismo, sia per le potenzialità insite nella forza lavoro mediamente molto istruita, nella discreta capacità innovativa e nel divario di benessere da colmare, potranno essere la nuova frontiera della crescita economica dell'Unione Europea nei prossimi anni.

Il Medio Oriente avanza anch'esso a tassi sostenuti (4-5 per cento) come ormai avviene da qualche anno. Viceversa, la velocità dell'America Latina è tra le più basse dei Paesi emergenti (3,8 per cento), nonostante si tratti di un recupero dopo le notevoli difficoltà dell'ultimo triennio.

*I rischi.* Non c'è rosa senza spine. E in questo scenario di ritrovato e corale sviluppo, dopo le ansie di una nuova depres-

sione globale seguite ai crolli delle Borse, agli attacchi terroristici, alle guerre e agli scandali, non mancano alcuni rischi.

Il primo si chiama petrolio. Il prezzo del greggio è salito ai livelli più alti da molti anni, sostenuto dalla domanda e anche da qualche strozzatura di offerta.

Il rincaro dell'oro nero sottrae potere d'acquisto ai Paesi utilizzatori e lo trasferisce a quelli produttori, con un abbassamento della domanda globale, giacché la propensione alla spesa dei secondi è inferiore a quella dei primi.

A essere penalizzata di più sarà l'Europa, che fatica a riprendersi e dove i consumi sono già fiacchi. Ma anche negli Stati Uniti l'aumento del prezzo dell'energia incide sulla dinamica della spesa delle famiglie proprio quando queste stanno un pò tirando i remi in barca e non beneficeranno più di rimborsi di tasse e di bassi tassi di interesse.

Il secondo rischio viene proprio dal rialzo dei tassi degli Stati Uniti. In realtà, con l'irrobustimento della crescita in tutto il mondo il costo del denaro sta svoltando all'insù un pò ovunque, non potendo permanere ai livelli più bassi degli ultimi quarant'anni.

Volendo, questo rincaro del costo del denaro può essere accolto con soddisfazione, come aveva fatto intendere qualche tempo fa il Segretario al Tesoro degli Stati Uniti, John Snow, proprio perché significa che la ripresa c'è ed è forte. Però, nel mondo ci sono ancora tante posizioni finanziarie fragili, per esempio quella delle famiglie americane e quella dei Paesi emergenti, e il peso del debito salirà inevitabilmente con l'inasprimento dei tassi, rischiando di far incespicare la crescita. Perciò, occorrerà prudenza nel rialzo.

Inflazione e nuova svalutazione del dollaro potrebbero creare ulteriori scossoni e mettere i bastoni tra le ruote dell'economia mondiale. L'inflazione non pare destinata a salire più di tanto. Tuttavia, gli ultimi dati hanno riservato sorprese negative e fatto aumentare molto i tassi lunghi e le Banche centrali potrebbero trovarsi costrette a tirare prima e più forte le redini monetarie. Il dollaro rimane debole per l'alto debito estero americano, che continuerà a salire visto il passivo enorme della bilancia commerciale.

**LA RIPRESA VELOCE**  
(PIL - Variazioni in percentuale)

	2003	2004	2005
<b>MONDO</b>	3,9%	4,6%	4,4%
<i>Economie avanzate</i>	2,1%	3,5%	3,1%
Stati Uniti	3,1%	4,6%	3,7%
Area Euro	0,4%	1,7%	2,3%
Giappone	2,7%	3,4%	2,8%
<i>Altre economie</i>	6,1%	6,0%	5,9%
Africa	4,1%	4,2%	5,4%
Europa Orientale	4,5%	4,5%	4,7%
Comunità Stati Indipendenti	7,6%	6,0%	5,2%
Russia	7,3%	6,0%	5,3%
Asia	7,8%	7,4%	7,0%
Cina	9,1%	8,5%	8,0%
India	7,4%	6,8%	6,0%
Medio Oriente	5,4%	4,1%	5,0%
America Latina	1,7%	3,9%	3,7%

Fonte: Fondo Monetario Internazionale.

Questo introduce il tema degli squilibri degli Stati Uniti, dei *deficit* gemelli, quello estero e quello pubblico, che andranno raddrizzati a cominciare dal 2005, dopo le presidenziali. Se la crescita mondiale e americana rimarranno solide, potranno tranquillamente resistere a politiche di bilancio più restrittive negli Stati Uniti e al fatto che l'America farà aumentare le proprie *esportazioni* più delle proprie importazioni, sottraendo domanda al resto del Mondo. Ma è chiaro che se qualche altro elemento interverrà a deviare la traiettoria dell'economia, anche l'aggiustamento degli Stati Uniti complicherà lo scenario.

Infine, c'è l'insondabile rischio terrorismo, con le tensioni politiche e militari internazionali. Queste potrebbero costare negli Stati Uniti la rielezione al Presidente uscente, George W. Bush, ma restano anche una mina vagante per la fiducia di famiglie e imprese. La normalizzazione dell'Iraq appare molto lontana. Eppure è cruciale per la stabilizzazione dell'economia mondiale.

Luca Paolazzi

# L'UNIONE EUROPEA E LA LOTTA AL TERRORISMO

di Lavinia Monti

**I** tragici fatti di Madrid dell'11 marzo 2004 hanno portato, anche nel cuore dell'Europa, il clima diffuso di paura e di tensione con il quale gli Stati Uniti convivono ormai da tre anni. Questo clima ha reso impellente un dibattito serrato tra gli Stati membri dell'Unione Europea per l'individuazione di strategie politiche e strumenti di intervento più efficaci per fronteggiare l'emergenza terrorismo in Europa.

Ne sono indicatori espliciti i contenuti e le modalità assunte dal Vertice europeo di Primavera (Bruxelles, 24-25 marzo 2004). Originariamente concepito come *forum* privilegiato per la verifica della *strategia di Lisbona*, il Consiglio Europeo di marzo è stato, infatti, quasi interamente dedicato all'aggiornamento della politica comune per la lotta al terrorismo (1) e ai due temi ad esso direttamente collegati: la gestione del dopo guerra in Iraq e del conflitto arabo israeliano in Palestina.

La lotta al terrorismo coinvolge due dei tre pilastri sui cui si fonda l'Unione: la politica estera e di sicurezza comune (*secondo pilastro*) e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (*terzo pilastro*).

L'intento di questo scritto è di valutare le potenzialità e gli aspetti problematici della strumentazione normativa e delle

(1) La strategia comune per la lotta al terrorismo è stata formulata per la prima volta in ambito Unione Europea dal Consiglio Europeo all'indomani dell'11 settembre 2001 nel documento *Plan of Action: European Policy to Combat Terrorism, European Council, 20 settembre 2001*.

LAVINIA MONTI, M.A. in Studi europei politici ed amministrativi preso il Collège d'Europe (Bruges) e dottoranda di ricerca in "Ordine internazionale e diritti umani" presso l'Università di Roma "La Sapienza", collabora con l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

strutture organizzative per la lotta al terrorismo, sia quelle già disponibili, sia quelle di recente istituzione.

Esamineremo anche le proposte in cantiere, destinate a colmare le lacune, in vista della progressiva definizione di una strategia politica e operativa in grado di prevenire e di reprimere in modo efficace l'emergenza terrorismo

*Le norme giuridiche e gli strumenti operativi di contrasto al terrorismo nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in campo penale*

La base giuridica per la lotta al terrorismo nell'ambito del *terzo pilastro* è costituita dall'articolo 29 del Trattato sull'Unione Europea, così come modificato dal Trattato di Nizza. La norma fa espresso riferimento al terrorismo, includendolo tra i crimini più gravi da prevenire e combattere attraverso azioni comuni da svilupparsi su tre livelli: una cooperazione più stretta tra forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati membri, anche attraverso l'Ufficio europeo di polizia (*Europol*), nonché tra le autorità giudiziarie, anche tramite *Eurojust*, e il riavvicinamento delle legislazioni penali nazionali.

Giova ricordare che nell'ambito del *terzo pilastro* i membri si avvalgono di una forma di cooperazione che, sebbene sia più stretta della semplice cooperazione intergovernativa che regge il *secondo pilastro*, non è ancora assimilabile al vero e proprio *metodo comunitario*.

Infatti, in questo ambito, le decisioni sono prese dal Consiglio dell'Unione Europea all'unanimità degli Stati membri, mentre la Commissione e il Parlamento rivestono un ruolo relativamente marginale.

La Commissione non ha, in questa cornice, il *consueto* monopolio di iniziativa legislativa che divide, invece, con gli Stati membri, mentre il Parlamento è meramente consultato relativamente all'adozione degli atti a carattere vincolante (decisioni, decisioni quadro, convenzioni).



Proprio allo scopo di armonizzare la legislazione penale in materia di terrorismo, il Consiglio ha adottato, il 13 giugno 2002, la Decisione quadro sul Mandato di arresto europeo (2) e quella sulla lotta al terrorismo (3).

Se il mandato d'arresto europeo interviene soltanto indirettamente, la Decisione quadro sulla lotta al terrorismo costituisce, invece, il primo meccanismo giuridico europeo *ad hoc* in questo contesto. Essa ha il merito di aver fornito una definizione comune di *terrorismo* e di aver fissato *standard* minimi per le pene applicabili a chi commetta reati terroristici.

In particolare, la definizione di terrorismo contenuta nella Decisione quadro si basa su due elementi: uno oggettivo, l'altro soggettivo.

Con riferimento al primo, l'articolo 1 elenca una serie di reati gravi (come l'attacco alla vita umana o all'integrità fisica di una persona, il sequestro di persona e di aeromobili) mentre, relativamente al secondo elemento, lo stesso articolo stabilisce che questi atti siano da considerarsi terroristici quando sono compiuti con lo specifico intento di intimidire gravemente la popolazione, di costringere indebitamente gli Stati o le organizzazioni internazionali a compiere o astenersi dal compiere determinati atti, di destabilizzare gravemente o di distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale.

In proposito, è stato osservato come la Decisione quadro sembri richiedere il dolo specifico anche in relazione a comportamenti rientranti nel campo di applicazione di convenzioni internazionali le quali, invece, stabiliscono che tali comportamenti siano da punire indipendentemente dall'*animus* con il quale sono compiuti (4).

Allo stesso tempo, però, questo approccio - del resto già

(2) Cfr. Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in *G.U.C.E.* n. L 190 del 18 luglio 2002.

(3) Cfr. Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo, in *G.U.C.E.* n. L 164 del 22 giugno 2002.

(4) Cfr. Gioia, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in "Rivista di diritto internazionale", 2004, pp. 5-69.

adottato in altri strumenti regionali di lotta al terrorismo (5) - è l'unico che consenta di distinguere i reati comuni dai reati terroristici, il cui tratto distintivo è proprio l'elemento soggettivo-strategico.

È, inoltre, da rilevare che, al momento dell'adozione della Decisione quadro, solo sette degli Stati membri (Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna) erano dotati di legislazioni specifiche sul terrorismo, peraltro assai diverse tra di loro. Negli altri Stati membri, gli atti terroristici erano giudicati sulla base delle disposizioni applicabili ai reati comuni.

I due strumenti descritti (Decisione quadro sulla lotta al terrorismo e mandato d'arresto europeo) appaiono dialetticamente legati, tanto che il primo non può dispiegare pienamente i suoi effetti, fintanto che il secondo non diventi operativo. L'armonizzazione delle legislazioni, infatti, è funzionale alla cooperazione tra le autorità giudiziarie europee, che, a sua volta, trae giovamento da un quadro giuridico penale più omogeneo.

In tal senso, la tempestiva trasposizione in tutti gli ordinamenti degli Stati membri della Decisione quadro sul mandato di arresto europeo appare essenziale per l'efficace operare del meccanismo previsto dall'Unione. Infatti, il mandato d'arresto europeo, una volta recepito da tutti i membri dell'Unione Europea, sostituirà il sistema attuale dell'extradizione, rendendo la procedura più rapida.

L'istituto in parola consentirà alle autorità giudiziarie di uno Stato membro di pretendere che i suoi omologhi di un altro Paese dell'Unione Europea gli consegnino qualsiasi persona che sia stata condannata ad una pena detentiva o ad una misura di sicurezza privativa della libertà di durata non inferiore a quattro mesi, o che sia accusata di un reato punibile con una pena

(5) Si veda, ad esempio, la Convenzione europea sulla repressione del terrorismo, adottata il 27 gennaio 1977 nell'ambito del Consiglio d'Europa, che ha l'obiettivo di facilitare l'extradizione dei terroristi impedendo la classificazione dei reati terroristici come reati politici; la Convenzione araba sulla repressione del terrorismo adottata nell'ambito della Lega araba il 22 aprile 1998; la Convenzione sulla lotta contro il terrorismo adottata nell'ambito dell'Organizzazione della conferenza islamica il 1° luglio 1999 e la Convenzione sulla prevenzione e repressione del terrorismo adottata in seno all'Organizzazione per l'unità africana (oggi Unione africana), il 14 luglio 1999.

detentiva o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata massima non inferiore a dodici mesi.

La *ratio* dell'istituto è evidente. Basandosi sul principio del reciproco riconoscimento dei provvedimenti giudiziari, il mandato d'arresto europeo si propone di rendere più agili e liberi da condizionamenti politici i procedimenti penali che coinvolgono persone che sono fuggite all'estero dopo aver compiuto gravi crimini in un determinato Paese.

È, inoltre, da sottolineare che, a norma della Decisione quadro sul mandato di arresto europeo, il terrorismo figura tra i trentadue reati per i quali non è necessaria la verifica della *doppia incriminazione*, è cioè del requisito per il quale la persona coinvolta debba essere accusata di un crimine perseguibile in ambedue gli ordinamenti coinvolti (del Paese estradante e del Paese ricevente).

Non ci soffermiamo qui sulle critiche che sono state mosse all'istituto in questione da una parte autorevole delle dottrine, le quali sostengono che esso limiterebbe la potestà punitiva dello Stato, arrivando a ledere diritti fondamentali costituzionalmente garantiti (6).

Va, tuttavia, rilevato che lo Stato italiano, ai sensi dell'articolo 34 del Trattato dell'Unione Europea (7), avrebbe dovuto assumere entro il 31 dicembre 2003 le misure necessarie alla trasposizione nel nostro ordinamento della Decisione quadro sul mandato d'arresto europeo (8). In ragione del drammatico

(6) In tal senso cfr. Caianiello-Vassalli, *Parere sulla proposta di decisione-quadro sul mandato di arresto europeo*, in "Cassazione penale", 2002, p. 462 s.; Vassalli, *Mandato d'arresto e principio di uguaglianza*, in "Il Giusto processo", 2002, p. 129; Lugato, *La tutela dei diritti fondamentali rispetto al mandato d'arresto europeo*, in "Rivista di diritto internazionale", 2003, p. 27 ss.

(7) In base al paragrafo 2 di tale disposizione, le Decisioni quadro «sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta».

È, inoltre, da notare che l'Italia ha allegato alla Decisione quadro sul mandato di arresto europeo una dichiarazione secondo la quale «continuerà a trattare in conformità alle norme vigenti in materia di estradizione tutte le richieste relative ai reati commessi prima dell'entrata in vigore della Decisione quadro sul mandato di arresto europeo, conformemente all'articolo 32». Analoga dichiarazione è stata resa dall'Austria.

(8) L'introduzione in Italia della disciplina del mandato d'arresto europeo è attualmente all'esame del Parlamento. La Camera dei Deputati ha approvato la proposta di legge 4246 il 12 maggio 2004, con il titolo *Disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle*

incalzare della minaccia terrorista, l'Italia, come la maggior parte dei Paesi dell'Unione Europea (9), dovrebbe affrettarsi, dunque, a trovare una soluzione politica, che consenta di ottemperare agli obblighi comunitari e di utilizzare le potenzialità offerte dal nuovo istituto.

Di fronte alla potenziale incisività degli strumenti fin qui brevemente illustrati, non stupisce che il Consiglio Europeo, nella Dichiarazione sulla lotta al terrorismo del marzo 2004, abbia raccomandato l'attuazione negli ordinamenti nazionali delle due decisioni quadro citate, al più tardi entro il giugno 2004, in ciò confermando l'approccio già indicato dalla stessa Commissione Europea nell'*Action paper*, stilato in risposta agli attacchi di Madrid: rendere operativi gli strumenti già in campo, piuttosto che crearne di nuovi, con il rischio di produrre inutili sovrapposizioni.

Il Consiglio Europeo ha sollecitato, inoltre, la predisposizione di misure legislative *ad hoc* in materia di scambio di informazioni sulle condanne per reati terroristici e di inseguimento transfrontaliero per le Forze di polizia (cosiddetto *cross border hot pursuit*).

In particolare, nonostante la paventata idea di una "CIA europea" sia ancora molto lontana, il Consiglio Europeo ha raccomandato l'adozione di misure in grado di semplificare lo scambio di informazioni e di *intelligence* tra gli Stati membri.

L'ostacolo principale è da individuarsi nei retaggi di una cultura della *gelosia* rispetto ai dati segreti da parte delle autorità nazionali.

Un punto delicato rimane quello della creazione di un *centro di informazione (information board)* in seno al Segretariato generale del Consiglio. Nella riunione del Consiglio dell'Unione "Giustizia e Affari Interni", che ha preceduto il Vertice di Primavera, Germania e Italia hanno esercitato pressioni, affinché

*procedure di consegna tra Stati membri.* L'approvazione da parte del Senato della Repubblica si prospetta complessa in ragione dei dubbi di legittimità costituzionale finora sollevati. Il dibattito verte, soprattutto, sulla presunta violazione del principio di tassatività della norma penale, della riserva di legge e degli articoli 10, 11, 13, 26 e 104 della Costituzione.

(9) Al maggio 2004 soltanto la Francia e il Regno Unito avevano recepito la Decisione quadro sul mandato d'arresto europeo.

la creazione dell'*information board* fosse inclusa nella bozza di dichiarazione sulla lotta al terrorismo.

Ma, alla fine, è stata accolta un'altra versione, più cauta (voluta da Belgio, Danimarca, Gran Bretagna, Grecia e Olanda, oltre che dalla Commissione Europea), nella quale si invita l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune a formulare una proposta in merito. Del resto, il fatto che il Consiglio debba decidere, in questo quadro, all'unanimità, spinge alla ricerca di un minimo comune denominatore a scapito di soluzioni più nette e decisive.

Non va, però, sottovalutata la significativa innovazione, introdotta dal Trattato di Nizza, che prevede di assoggettare la cooperazione di polizia e giudiziaria alle stesse regole previste per il *primo pilastro* in materia di *cooperazioni rafforzate*.

Ciò implica, almeno sul piano teorico, una maggiore fruibilità del meccanismo in questione, non più svilito da quello che era un vero e proprio *diritto di veto*. Per realizzare una *cooperazione rafforzata* è, infatti, sufficiente che almeno otto Stati membri lo decidano, mentre per lo Stato che si oppone resta la possibilità di investire il Consiglio Europeo della questione.

Dopo questa misura, spetta, comunque, al Consiglio dell'Unione deliberare su qualsiasi progetto di *cooperazione rafforzata* a maggioranza qualificata della questione.

Altra questione chiave nella definizione della strategia europea antiterrorismo è quella relativa alla prevenzione delle operazioni finanziarie a favore del terrorismo. È, infatti, fin troppo ovvio ricordare che le azioni terroristiche si avvalgono di risorse finanziarie, oltre che umane, e che individuarle equivarrebbe a bloccarne o ostacolarne il percorso.

Uno strumento giuridico di primo piano in questo ambito è la Decisione quadro del Consiglio del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato (10), che limita la possibilità per gli Sta-

(10) Decisione quadro del Consiglio del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, in *G.U.C.E.* n. L 182 del 5 luglio 2001.

ti membri di apporre riserve agli articoli 2 e 6 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990.

Dal momento che non sempre è possibile confiscare i proventi del crimine, la Decisione quadro prevede l'introduzione, nelle legislazioni degli Stati membri, della possibilità di confiscare beni per un valore corrispondente ai proventi del reato nell'ambito delle procedure nazionali, di quelle avviate su richiesta di un altro Stato membro, nonché delle richieste straniere di esecuzione di ordini di confisca.

È, inoltre, previsto che le domande di cooperazione presentate da altri Stati membri siano trattate con lo stesso grado di priorità accordato a tali misure nell'ambito delle procedure nazionali.

È, infine, da ricordare con rammarico, che la Convenzione per la repressione del finanziamento al terrorismo, conclusa nel 1999 in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite, non è ancora entrata in vigore (11).

Per quanto concerne invece gli organismi operativi di cui l'Unione dispone per mettere in atto la sua strategia antiterrorismo, il ruolo principale è svolto da *Eurojust*, creato nel 2002 (12), ed *Europol*, creato nel 1995, ma operativo dal 1999 (13).

I due organi, con sede all'Aja, hanno entrambi una funzione di raccordo e cooperazione nella lotta al crimine transnazionale in ambito europeo. Se il primo opera a livello di autorità giudiziarie, il secondo opera come strumento di collegamento delle forze dell'ordine.

Nonostante nessuno dei due organi abbia potere esecutivo (di qui l'imprecisione nel volerli additare rispettivamente quali *Procuratore europeo* e *FBI europea*), entrambi si avvalgono del

(11) Mancano, a tal fine, ancora quattro ratifiche. La Convenzione ONU per la repressione del finanziamento al terrorismo è di particolare rilevanza quale primo strumento giuridico di portata universale contenente una definizione generale di *terrorismo* (seppure indiretta, in quanto finalizzata ad individuare il reato del finanziamento al terrorismo). Sul punto cfr. GIOIA, *Terrorismo internazionale*, cit., pp. 5-69.

(12) Cfr. Decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002, che istituisce l'*Eurojust* per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità in *G.U.C.E* n. L 63 del 6 marzo 2002.

(13) Cfr. Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione basata sull'articolo K.3 del Trattato sull'Unione Europea, che istituisce un Ufficio europeo di polizia (Convenzione *Europol*). La Convenzione è entrata in vigore, dopo la ratifica di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, il 1° luglio 1999.

valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera, che appare essenziale nella strategia antiterrorismo internazionale.

È, tuttavia, opportuno considerare che, tanto i funzionari di *Europol* quanto quelli di *Eurojust*, svolgono permanentemente la loro attività all'Aja, e seppure continuino, in alcuni casi, a svolgere a distanza i loro incarichi di origine, una volta preso servizio presso tali organi europei, essi non hanno un contatto reale ed immediato con le indagini condotte nel loro ufficio di origine.

Ecco perché rimane indispensabile la collaborazione tra autorità nazionali giudiziarie e di polizia, al di là dell'importante ruolo di supporto svolto da *Eurojust* ed *Europol*. Un'iniziativa interessante, a questo proposito, è la *Task Force* dei Capi della Polizia dell'Unione, le cui riunioni periodiche, inaugurate nel 2000, puntano all'instaurarsi di rapporti, anche informali, tra l'alta amministrazione delle Forze di polizia (14).

La volontà di sfruttare al meglio la cooperazione tra le Forze di polizia e le autorità giudiziarie nell'ambito della lotta al terrorismo ha portato, inoltre, nel 2002, all'adozione della Decisione sull'attuazione di misure specifiche per la cooperazione giudiziaria e di polizia nella lotta al terrorismo (15), che obbliga gli Stati membri ad istituire punti di contatto nazionali incaricati di raccogliere e mettere a disposizione di *Europol* e di *Eurojust* tutte le informazioni risultanti dalle indagini e dai processi nazionali relativi al terrorismo.

Tale Decisione è stata attuata con successo e, ad oggi, soltanto due Stati membri non hanno ancora istituito i punti di contatto nazionali richiesti. A questo si aggiunga che la Decisione quadro sulle Squadre investigative comuni (2002) (16), prevede che le autorità competenti di due o più Stati membri possano costituire, di comune accordo, una squadra investigativa

(14) La *Chief Police Task Force* è stata incaricata di redigere in collaborazione con *Europol*, un rapporto sugli attacchi terroristici di Madrid.

(15) Cfr. Decisione del Consiglio del 19 dicembre 2002 relativa all'applicazione di misure specifiche di cooperazione di polizia e giudiziaria per la lotta al terrorismo a norma dell'articolo 4 della posizione comune 2001/931/PESC, in *G.U.C.E* n. L 016 del 22 gennaio 2003

(16) Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni in *G.U.C.E.* n. L 162 del 20 giugno 2002.

comune, per uno scopo determinato e una durata limitata, ma che può essere prorogata con l'accordo di tutte le parti, per svolgere indagini penali in uno o più degli Stati membri che costituiscono la squadra. Ciò implica la possibilità di un vero e proprio "lavoro di squadra" per le diverse Forze di polizia europee, anche su un piano realmente operativo.

È, infine, da evidenziare che il ruolo di *Eurojust* nella lotta al terrorismo rischia di essere limitato dal fatto che le indagini che l'organismo può raccomandare - rispetto alle quali avrà, comunque, un ruolo meramente consultivo - possono essere rifiutate, per giustificati motivi, da ogni Stato membro.

Per rimuovere questo limite, all'indomani dell'11 marzo 2004, la Commissione Europea ha proposto che sia impedito ad uno Stato membro di rifiutarsi di dare inizio ad un'indagine richiesta da *Eurojust* laddove questa concerne reati terroristici.

Non va, poi, trascurato il prezioso ruolo di prevenzione del terrorismo che possono svolgere le autorità di frontiera nell'ambito della cooperazione tra autorità doganali. Introdotta nel 1992 dal Trattato di Maastricht, nel titolo dedicato alla cooperazione di polizia, tale cooperazione si basa anch'essa, sostanzialmente, sullo scambio di dati ed informazioni.

In particolare, la Dichiarazione sulla lotta al terrorismo del Consiglio Europeo di Bruxelles ha sollecitato l'adozione della proposta di Direttiva che impone ai trasportatori l'obbligo di comunicare i dati dei passeggeri, nonché la formulazione di una strategia *ad hoc* per la cooperazione doganale.

Quanto alle proposte in cantiere, va ricordato che la Commissione Europea è stata sollecitata dal Consiglio Europeo a redigere, in tempi brevi, una proposta per un Programma di protezione per i testimoni dei reati terroristici, mentre è già in corso l'elaborazione di una proposta per una Direttiva relativa alla compensazione finanziaria alle vittime del terrorismo.

Nella prospettiva di una cooperazione transatlantica nell'ambito della sicurezza nei trasporti, è, infine, di particolare interesse il tema della protezione dei dati dei passeggeri aerei. La Commissione Europea, infatti, ha recentemente raggiunto



un accordo con gli Stati Uniti sulla schedatura dei dati dei passeggeri di voli transatlantici.

Il nodo principale delle lunghe e laboriose trattative è stato quello di riuscire a contribuire alla prevenzione del terrorismo senza però violare la normativa europea posta a tutela della *privacy*. È, quindi, in preparazione una Direttiva di armonizzazione della legislazione europea, che consenta l'utilizzo dei dati personali dei passeggeri, contemperando il diritto alla *privacy* con la necessità di una maggiore sicurezza nei voli.

*Alla ricerca di una politica estera e di sicurezza comune contro il terrorismo*

Diversi osservatori sostengono che la strategia europea di lotta al terrorismo debba necessariamente fondarsi su una politica estera comune. Questo assunto sembra ormai condiviso dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea, almeno a livello declaratorio.

Due sono stati gli impegni politico-programmatici assunti all'indomani degli attacchi di Madrid: la "Dichiarazione di solidarietà" annessa alla citata Dichiarazione sulla lotta al terrorismo del 30 marzo, e la creazione del Coordinatore antiterrorismo, nominato direttamente dall'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (17).

La Dichiarazione di solidarietà, che non ha valore giuridicamente vincolante, stabilisce l'impegno per gli Stati membri di prestare il proprio aiuto a qualsiasi altro membro dell'Unione Europea che sia vittima di un attentato terroristico, con ogni strumento a disposizione e, se necessario, anche con un'azione militare.

Si tratta della *clausola di solidarietà* già inserita nell'arti-

(17) L'incarico è stato affidato all'olandese Gijs de Vries, attualmente Ambasciatore olandese presso l'Unione Europea. È stato Sottosegretario agli Interni nei Paesi Bassi (1998-2002). Tra il 1984 e il 1998 è stato deputato al Parlamento Europeo, dove ha ricoperto nel 1994 il ruolo di Presidente del gruppo liberale. Nel periodo tra ottobre 2002 e luglio 2003 è stato rappresentante del Governo olandese presso la Convenzione incaricata di elaborare la bozza del Trattato Costituzionale europeo.

colo 42 del Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione europea, ma che finora, a causa della mancata approvazione del Progetto, non è ancora in grado di operare. Da qui, la necessità di riaffermare, almeno sul piano politico, la volontà di impegnarsi in tal senso.

D'altra parte, l'adozione della Costituzione europea è stata da più parti indicata come il principale strumento per la nascita di un reale soggetto politico europeo sulla scena internazionale. Tuttavia, sussistono ancora resistenze in tal senso, nonostante autorevoli osservatori abbiano sottolineato come l'adozione contestuale all'ingresso dei dieci nuovi membri avrebbe rappresentato un chiaro segnale di *risveglio* politico.

La *clausola di solidarietà* appare uno strumento importante, ma viziato da un approccio meramente reattivo al terrorismo. La *ratio* più profonda di una reale politica estera comune appare, invece, quella di una strategia preventiva.

In questa prospettiva, assume particolare significato il sesto dei sette *obiettivi strategici* individuati dalla Dichiarazione sulla lotta al terrorismo, diretto a contrastare quei fattori che creano sostegno e favoriscono il reclutamento per il terrorismo, attraverso il dialogo tra la cultura europea e quella musulmana e l'uso dei programmi di assistenza tecnica per veicolare i valori della democrazia e dello Stato di diritto.

La minaccia terroristica sembra alimentarsi da due situazioni esplosive: quella del perdurante conflitto arabo israeliano e quella della gestione, sempre più critica, del dopoguerra in Iraq. È, infatti, a tutti noto come le organizzazioni terroristiche reclutino i loro adepti proprio in situazioni di disperazione, di odio generalizzato e di disordine sociale. Se la Dichiarazione sulla lotta al terrorismo non vi fa cenno esplicito, le Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del marzo 2004 hanno, invece, dedicato ampio spazio al problema.

Non è questa la sede per addentrarci in un tema complesso come quello della posizione, o meglio "non posizione" dell'Unione Europea rispetto alla guerra mossa dagli Stati Uniti all'Iraq che ha provocato una forte frattura all'interno dell'Unione, forse una tra le più gravi dalla sua istituzione.

L'impossibilità di scegliere una linea comune - determinata dalla presenza di Paesi fortemente contrari all'intervento, da essi giudicato illegittimo, oltre che dannoso per la stessa lotta al terrorismo (Francia e Germania), di altri schieratasi in prima linea accanto agli Stati Uniti (Regno Unito, Spagna, Polonia), di altri ancora, come l'Italia, partecipante alla coalizione promossa dagli Stati Uniti e dal Regno Unito in qualità di non belligerante - ha fatto dubitare molto della possibilità per l'Unione Europea di potersi costituire in effettiva entità politica autonoma.

Nella gestione del dopoguerra iracheno, che per alcuni aspetti e in alcune zone, sembra ormai non essere così dissimile dalla guerra stessa, il Consiglio Europeo di marzo 2004 ha ribadito le due condizioni giudicate essenziali per l'avvio del processo di pace. Il trasferimento della sovranità al Governo iracheno deve avvenire con il concorso delle Nazioni Unite, in linea con l'esplicita richiesta del Consiglio di Governo iracheno.

Del resto, la necessità di un maggiore coinvolgimento dell'ONU nella gestione della situazione irachena sembra essere ormai un assunto condiviso dalla comunità internazionale, che non è, però, concorde sull'affidamento alle Nazioni Unite anche del Comando delle Forze militari presenti sul territorio.

Al di là della formula che si sceglierà di seguire, sembra evidente che la ricerca di sinergie tra l'Unione Europea e l'ONU, auspicata dalla stessa Dichiarazione del marzo 2004, che ha fatto esplicito riferimento ad una possibile collaborazione con la Commissione antiterrorismo e con la Commissione per le sanzioni contro *Al Quaeda* e i *talebani*, è indispensabile in una strategia antiterrorismo di lungo periodo, ed è, quindi, da augurarsi che l'Unione continui a ricercare il dialogo con i Paesi terzi proprio attraverso il *forum* delle Nazioni Unite.

Di eguale complessità la gestione dell'altro grande focolaio di tensione che brucia in Medio Oriente: la Palestina. L'Unione Europea, dopo aver condannato la recente esecuzione extragiudiziaria di alcuni del *leader* di *Hamas*, frangia estremista religiosa del movimento palestinese, sottolineandone l'illegittimità

rispetto al diritto internazionale, ha dichiarato che, conformemente alla *Road Map*, redatta nel 2002 congiuntamente dall'Unione Europea, dagli Stati Uniti, dall'ONU e dalla Russia, non riconoscerà alcun cambiamento delle frontiere del 1967, che non sia deciso di comune accordo dalle due parti in causa: Israele e l'Autorità palestinese.

Si colloca sempre nella visione di un approccio *proattivo* alla minaccia terroristica l'ipotesi, avanzata da autorevoli esponenti di varie parti politiche, di associare all'Unione Europea, a pieno titolo, lo Stato di Israele e l'Autorità palestinese.

In realtà, va osservato che sono già in vigore da diversi anni accordi di associazione economica. Si tratta del Trattato di associazione con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP), che è un trattato di associazione *ad interim*, firmato il 24 febbraio 1997 ed entrato in vigore il 1° luglio 1997 e del Trattato di associazione con Israele del 20 novembre 1995, entrato in vigore il 1° giugno 2000.

Tali accordi, che si iscrivono nel più ampio quadro del *partenariato euromediterraneo*, lanciato dal Consiglio Europeo di Barcellona del 1995, riproducono uno schema analogo: libero scambio, proprietà intellettuale, cooperazione economica, cooperazione relativa ad affari sociali e culturali (18).

L'unica differenza di rilievo tra i due trattati è che, mentre nel Trattato di associazione con Israele un intero titolo è dedicato al dialogo politico, tale punto è completamente assente in quello con l'OLP. Sarebbe, dunque, da approfondire l'ipotesi di estendere tali legami economici fino ad una vera e propria adesione a pieno titolo.

L'idea alla base è quella di combattere il terrorismo alle radici: un'integrazione completa dell'area nell'Unione Europea potrebbe giocare un ruolo assai più decisivo dell'utilizzo della Forza armata. Superfluo ricordare che l'Italia, in virtù della sua posizione geografica e dei suoi legami culturali con l'area, potrebbe svolgere un ruolo vitale in questo processo.

(18) Sulla Dichiarazione di Barcellona si veda Marchisio, *La dichiarazione di Barcellona sul partenariato euromediterraneo*, in "Affari Esteri", gennaio 1996, pp. 127-138.

È, infine, da sottolineare come il recente rafforzarsi di un'intesa a tre in seno all'Unione Europea (Francia, Germania, Regno Unito), che potrebbe evolvere verso forme *direttoriali* e al cui riguardo, proprio nella pagine di questa Rivista, sono stati espressi preoccupazione e scetticismo (19), non sembra rappresentare una direzione positiva nella realizzazione di una comune politica estera in grado di contrastare il terrorismo.

Del resto, vale la pena di ricordare che se il Trattato di Nizza ha profondamente modificato il regime delle *cooperazioni rafforzate* nell'ambito del cosiddetto *secondo pilastro*, è da escludersi che tale regime possa autorizzare, in alcun modo, forme di *leadership* triangolari.

Le *cooperazioni rafforzate* devono, ai sensi del Trattato sull'Unione (articolo 43, lettera g), coinvolgere almeno otto Stati membri e restare aperte alla partecipazione di tutti gli altri membri (articolo 43 B). A ciò si aggiunga che le *cooperazioni rafforzate* instaurate nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune non possono riguardare questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa (articolo 27 B) (20).

Attenersi al regime delle *cooperazioni rafforzate* disegnato a Nizza appare, dunque, l'unica via per un'Europa a due velocità, che non degeneri in un'Europa con membri di serie A e di serie B, soprattutto in vista dell'avvenuto allargamento. Il *Direttorio* a tre esula dal modello istituzionale delle *cooperazioni rafforzate*, proprio perché sembra tradurre una volontà di *leadership* incontrastata dei tre Paesi più potenti dal punto di vista militare, con un approccio poco inclusivo e democratico.

È stato autorevolmente osservato che, se di *Europa a due velocità* si deve parlare, allora il *nucleo di avanguardia* dovrebbe essere più opportunamente costituito dai sei Paesi fon-

(19) Albonetti, Ciampi, *L'Europa, l'Italia e i sei Paesi fondatori*, in "Affari Esteri", n. 141, gennaio 2004, pp. 8-20. Albonetti, *Il Direttorio tra la Francia, la Germania e il Regno Unito. Che fare?*, in "Affari Esteri", n. 142, aprile 2004.

(20) Sulle *cooperazioni rafforzate* nel Trattato di Nizza si rimanda a Marchisio, *Cooperazioni rafforzate e flessibilità dopo il Trattato di Nizza*, in "Affari Esteri", aprile 2001, pp. 327-338, nonché, *La cooperazione rafforzata e la flessibilità*, in Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea. Atti del Seminario svoltosi a Roma, presso la Facoltà di Giurisprudenza*, 2002, Milano, Giuffrè, pp. 123-133.

datori (21). Ciò costituirebbe un vantaggio, almeno sul piano formale, poiché, coinvolgendo almeno altri due Paesi (che potrebbero essere la Spagna e il Portogallo, in quanto membri del primo allargamento) si potrebbe dar vita a una vera e propria *cooperazione rafforzata*, dando così una copertura istituzionale ad eventuali prassi potenzialmente discriminatrici.

Infatti, se la prevenzione del terrorismo appare intrinsecamente legata alla costruzione di una politica estera e di sicurezza europea concretamente riconoscibile, è altresì indispensabile che tale politica sia realmente comune e che riesca a coinvolgere tutti gli Stati membri.

L'evoluzione dell'insieme degli strumenti giuridici, diretti e indiretti, e degli organismi deputati alla gestione operativa della lotta al terrorismo, sia quelli già in atto, sia quelli in corso di definizione, evidenzia che l'Europa sta assumendo consapevolezza della gravità dei pericoli e della necessità di una strategia complessiva, che punti non soltanto a combattere, ma anche a prevenire l'insorgenza terrorista con un ruolo politico sempre più attivo sullo scacchiere internazionale, a partire dalle aree di maggiore tensione militare e disagio sociale.

E, pertanto, condivisibile la lucida constatazione del filosofo Tzvetan Todorov: la costante dell'Unione Europea sta nella forza di coesione che essa trova di fronte a un nemico ben identificato. Se essa è nata per far sì che gli orrori di Hitler non si ripetessero più e si è rafforzata per sfuggire ai pericoli del totalitarismo stalinista, forse sarà proprio la minaccia del terrorismo a farle compiere l'atto conclusivo della sua costruzione politica (22).

Lavinia Monti

(21) Cfr. Albonetti, *Ciampi, l'Europa, l'Italia e i sei Paesi fondatori*, cit., pp. 8-20. Albonetti, *Il Direttorio tra la Francia, la Germania e il Regno Unito. Che fare?*, cit., pp. 247-266.

(22) Cfr. Todorov, *Se il terrorismo unisce l'Europa*, "La Repubblica", 22 aprile 2004. Il filosofo è autore, tra gli altri, del saggio, *Mémoire du mal, tentation du bien. Enquête sur le siècle*, Parigi, 2000, traduzione italiana a cura di Rossi, *Memoria del male, tentazione del bene. Inchiesta su un secolo tragico di Tzvetan Todorov*, 2001, Garzanti.

# I CRIMINI DI GUERRA E LA GIUSTIZIA DEI VINCITORI

di Tullio Scovazzi

## 1. *Pal e Röling*

In un'ampia opinione dissidente allegata alla sentenza resa nel 1948 dal Tribunale Militare Internazionale per l'Estremo Oriente (detto *Tribunale di Tokyo*), il giudice indiano Pal espone i motivi per i quali tutti i venticinque uomini politici o militari giapponesi imputati di crimini di guerra, crimini contro la pace o crimini contro l'umanità, avrebbero dovuto essere assolti (1).

Tra le altre, il giudice dissidente formulò anche considerazioni relative al tema della *giustizia dei vincitori*:

“It has been said that a victor can dispense to the vanquished everything from mercy to vindictiveness; but the one thing the victor cannot give to the vanquished is justice. At least, if a tribunal be rooted in politics as opposed to law, no matter what its form and pretenses, the apprehension thus expressed would be real, unless *justice is really nothing else than the interest of the stronger*” (2).

In effetti, è difficile credere che i criminali, pochi o molti che essi siano, si trovino soltanto tra i vinti e non anche tra i vincitori. Ancora meno può un giurista accettare che la vittoria costituisca un'automatica assoluzione da ogni reato.

Il carattere politico della *giustizia dei vincitori* sta proprio nel fatto che essa pone in evidenza i crimini compiuti da individui appartenenti a una parte e stende un velo sui crimini compiuti dagli

(1) La sentenza del Tribunale, datata 4-12 novembre 1948, è riprodotta in Röling & Rüter, *The Tokyo Judgment*, Amsterdam, 1977, I, p. 1 (per l'opinione del giudice Pal cfr. *ibidem*, II, p. 517). Il Tribunale pronunciò sette condanne a morte, sedici condanne all'ergastolo e due condanne alla reclusione (per venti e sette anni). Nessuno degli imputati fu assolto.

(2) *Ibidem*, II, p. 1037.

individui appartenenti all'altra. Come ha osservato Bertrand Russell, il vero coraggio consiste nel denunciare i crimini commessi dalla propria parte e non quelli compiuti dall'avversario.

Il giudice Pal non esitò a entrare nel delicato argomento del *tu quoque*, al momento di affrontare la questione dei piloti alleati fucilati in applicazione di un regolamento giapponese del 1942, che comminava la condanna a morte agli aviatori nemici che avevano bombardato la popolazione civile:

“In this state of aerial warfare, it is difficult to consider the conduct of the Japanese authorities in making the regulation for the purpose of trial of the air pilots criminal on the ground that the regulation gave *ex post facto* law. In my opinion, they did not commit any crime in making these regulations. We should not fail to remember that the real horror of the air warfare is not the possibility of a few airmen being captured and ruthlessly killed, but the havoc which can be brought by the indiscriminate launching of bombs and projectiles. The conscience of mankind revolts not so much against the punishment meted out to the ruthless bomber as against this ruthless form of bombing” (3).

È qui evocato il tema dei bombardamenti a tappeto, il cui principale obiettivo era terrorizzare la popolazione civile del nemico. Di questo metodo di guerra si erano ampiamente serviti molti degli Stati coinvolti nella Seconda guerra mondiale, ivi compresi gli Stati vincitori (ad esempio, i massicci bombardamenti da parte delle Forze alleate della città di Tokyo nel 1945).

Il giudice Pal fece anche cenno, sia pure molto fuggacemente, alla questione cruciale dell'uso della bomba atomica da parte degli Stati Uniti (6 e 9 agosto 1945, con circa 260.000 morti a Hiroshima e circa 78.000 a Nagasaki (4)), in riferimento alle regole del diritto internazionale di guerra, che impongono di attaccare soltanto obiettivi militari:

“It is needless to say that during this war even the victor allied powers did not follow these rules of bombardment. Leaving aside the case of bom-

(3) Cfr. Röling & Rüter, op. cit., II, p. 1025.

(4) Così gli effetti delle due bombe atomiche sono descritti nella sentenza resa il 7 dicembre 1963 dalla Corte Distrettuale di Tokyo sul caso Shimoda e altri c. Stato del Giappone (testo, in traduzione inglese, in *Japanese Annual of International Law*, 1964, p. 213): “Neither the existence nor the name of the uranium bomb which was dropped on Hiroshima, or of the plutonium bomb dropped on Nagasaki, were known to mankind that day; but they were later called atomic bombs, and were to put the people of the world into deep fear. The atomic bomb di-



bardment by atom bomb, even in using the ordinary bombs, the suggested rules of bombardment were not at all heeded" (5).

Un altro membro del Tribunale di Tokyo, il giudice olandese Röling, ha ricordato che ogni difesa degli imputati basata sull'argomento del *tu quoque* fu sistematicamente respinta, in quanto giuridicamente irrilevante. Argomenti di questo tipo avrebbero portato alla divulgazione di crimini commessi dalle Forze armate degli Stati vincitori.

Lo stesso, segnala Röling, si era verificato di fronte al Tribunale Militare Internazionale (detto *Tribunale di Norimberga*), quando le accuse sorvolarono sugli attacchi aerei tedeschi a varie città (come Rotterdam, Coventry o Londra), per evitare di rievocare, sia pure implicitamente, le devastazioni massicce di città tedesche, di cui si erano resi responsabili gli alleati (6). Röling si rendeva conto che la distruzione con armi nucleari di Hiroshima e Nagasaki costituiva un crimine di guerra, tale da mettere in dubbio la stessa legittimità morale del Tribunale di Tokyo (7).

## 2. Meglio qualcuno che nessuno

Nei confronti delle perplessità sollevate dallo schema della *giustizia dei vincitori* un ovvio argomento è che, nell'impossibilità di fare di meglio, è pur sempre preferibile sottoporre a giu-

scharges energy generated from the nuclear fission of the uranium atom and the plutonium atom, and the energy generated from the chain reaction of the nuclear fission in the shape of light, heat, radial rays, pressure from bomb explosion, etc.

The bomb not only has a destructive power beyond the imagination of mankind both in quantity and quality, but also by thermo-radiant ray sets fire to things not directly destroyed, and gives people burns by flash (different from burns by flame).

The bomb inevitably results in indiscriminate casualties over some four kilometers in radius from the epicenter, destroys buildings by bomb-shell blast, and further gives rise to atomic bomb injuries by radial rays and causes people to die gradually".

(5) *Ibidem*, II, p. 1025.

(6) Cfr. Röling & Cassese, *The Tokyo Trial and Beyond*, Cambridge, 1993, p. 55. Questo libro, scritto sotto la forma di un'ampia intervista fatta da Antonio Cassese al giudice Röling, costituisce una testimonianza molto interessante su di un evento nel complesso poco conosciuto, come il processo di Tokyo.

(7) *Ibidem*, p. 84: "I am strongly convinced that these bombings were war crimes. It was terrorizing the civilian population with the purpose of making war painful beyond endurance so that the civilian population would urge the Government to capitulate. It was terror warfare, 'coercive warfare'. And that is forbidden by the laws of war, for sure".

dizio qualcuno tra gli imputati per crimini di guerra, piuttosto che nessuno. Certamente, sarebbe importante avere una sentenza che stabilisca se l'uso dell'arma nucleare da parte degli Stati Uniti sia stato "un nuovo crimine contro la civiltà dell'umanità", come sostenne il Giappone in una nota di protesta del 10 agosto 1945:

"The damaged sphere is general and immense, and judging from the individual state of injury, the bomb in this case should be said to be the most cruel one that ever existed... However, the bomb in this case, which the United States used this time, exceeds by far the indiscriminate and cruel character of efficiency, the poison and other weapons the use of which has been prohibited hitherto because of such an efficiency.

Disregarding a fundamental principle of international law and humanity, the United States has already made indiscriminate aerial bombardments on cities of the Empire in very wide areas, and it has already killed and injured a large number of old people, children and women, and collapsed or burned down shrines, temples, schools, hospitals and ordinary private houses.

Also, the United States has used the new bomb in this case which has indiscriminate and cruel character beyond comparison with all weapons and projectiles of the past. This is a new offense against the civilization of mankind. The Imperial Government impeaches the Government of the United States in its own name and the name of all mankind and civilization, and demands strongly that the Government of the United States give up the use of such an inhumane weapon instantly" (8).

Certamente, sarebbe altrettanto importante avere una sentenza che valuti se avessero fondamento le giustificazioni fornite il 9 agosto 1945 dal Presidente degli Stati Uniti, Harry S. Truman, e cioè dall'uomo che decise di lanciare una bomba all'uranio su Hiroshima e una bomba al plutonio su Nagasaki:

"The first atomic bomb was dropped on Hiroshima, a military base, because we wished in this first attack to avoid, so far as possible, the killing of civilians. But that attack is only a warning of things to come.

I realise the tragic significance of the atomic bomb. Its production and use were not lightly undertaken by this Government. But we knew that our enemies were on the search of it.

We know now how close they were to finding it and we knew the disaster that would have come to civilisation if they had found it first. That is why we felt compelled to undertake the long, uncertain and costly labour of discovery and production. We won the race of discovery against the Germans.

Having found the bomb, we have used it against those who attacked us without warning at Pearl Harbour, against those who have starved, bea-

(8) Testo in *Japanese Annual of International Law*, 1964, p. 252.

ten, and executed American prisoners, against those who have abandoned all pretence of obeying international laws of warfare.

We have used it in order to shorten the agony of the war, in order to save the lives of thousands of young Americans. We shall continue to use it until we completely destroy Japan's power to make war" (9).

In mancanza di quella sentenza che non sarà mai pronunciata, è pur sempre utile avere una decisione, come quella resa dal Tribunale di Tokyo, che, per fare un unico esempio, chiarisce che le tragiche marce forzate cui furono sottoposti i prigionieri catturati dal Giappone costituiscono un crimine di guerra (10).

Certamente, sarebbe importante che processi per crimini di guerra, crimini contro la pace o crimini contro l'umanità fossero stati celebrati anche contro imputati di nazionalità italiana, come previsto dall'articolo 45, paragrafo 1, del Trattato di pace del 10 febbraio 1947 tra l'Italia e le Potenze Alleate ed Associate (11), rimasto invece inattuato (12).

Ma, pur in mancanza di quei processi, è comunque utile avere una sentenza, come quella resa il 30 settembre 1946 dal Tribunale di Norimberga, che per la prima volta, in forza delle disposizioni dell'Accordo istitutivo (Londra, 1945) e della Carta allegata, ha giudicato degli individui per crimini contro l'umanità, in particolare per il crimine di genocidio (13).

### 3. Verso una giustizia estesa anche ai vincitori?

Un'altra utile considerazione può essere svolta a proposito del tema della *giustizia dei vincitori*. Se l'incompletezza e l'im-

(9) Cfr. *Keesing's Contemporary Archives*, 1943-1945, p. 7407.

(10) Cfr. Röling & Rüter, op. cit., I, p. 401.

(11) "1. Italy shall take all necessary steps to ensure the apprehension and surrender for trial of: (a) Person accused of having committed, ordered or abetted war crimes and crimes against the peace or humanity; (b) Nationals of any Allied or Associated Power accused of having violated their national law by treason or collaboration with the enemy during the war.

2. At the request of the United Nations Government concerned, Italy shall likewise make available as witnesses persons within its jurisdiction, whose evidence is required for the trial of the persons referred to in paragraph 1 of this Article".

(12) Cfr. Batini, *Peccati di memoria. La mancata Norimberga italiana*, Bari, 2003.

(13) Per la sentenza cfr. *The Trial of German Major War Criminals - Proceedings of the International Military Tribunal Sitting at Nuremberg, Germany*, vol. 22, London, 1950, p. 411.

perfezione sono nell'ordine delle cose umane (e lo stesso Tribunale di Tokyo sorvolò su alcuni atroci crimini di guerra, come gli esperimenti medici su prigionieri (14) o la prostituzione forzata di donne straniere (15)), è comunque positivo il fatto che le prime esperienze di *giustizia dei vincitori* siano, poi, seguite da altre, dove si manifesta il principio che la giustizia non va attuata soltanto nei confronti dei vinti.

In effetti, i Tribunali di Norimberga e di Tokyo sono stati seguiti, sia pure a distanza di molti anni, dal “Tribunale internazionale per il giudizio delle persone responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commesse nel territorio della ex-Jugoslavia a partire dal 1991” (cosiddetto *Tribunale per la ex-Jugoslavia*), istituito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la Risoluzione 808 (1993) del 22 febbraio 1993 (16), e dal “Tribunale penale internazionale per il giudizio delle persone responsabili di genocidio e altre gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commessi nel territorio del Ruanda e dei cittadini ruandesi responsabili di genocidio e altre simili violazioni commessi nel territorio di Stati vicini, tra il 1° gennaio 1994 e il 31 dicembre 1994” (cosiddetto *Tribunale per il Ruanda*), istituito dallo stesso Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 955 (1994) dell'8 novembre 1994.

La creazione di tribunali penali internazionali da parte di un'organizzazione intergovernativa come le Nazioni Unite, in presenza di conflitti caratterizzati da gravissime lesioni dei diritti dell'uomo, sembra escludere in partenza lo schema stesso della *giustizia dei vincitori*.

(14) Soltanto dopo la conclusione del processo di Tokyo si diffusero informazioni sui circa 2.000 prigionieri di guerra cinesi morti in Manciuria a seguito di esperimenti di armi biologiche condotti su ordine del comando giapponese (e Röling avanza delle gravi supposizioni sui motivi per i quali il tribunale non fu tempestivamente informato di questi crimini: cfr. Röling & Casese, *op. cit.*, p. 49).

(15) Sul caso delle *donne di conforto* (*comfort women*), che erano state reclutate e tenute con la forza nelle case di prostituzione organizzate dalle autorità militari giapponesi durante la Seconda guerra mondiale, cfr. Maffei, *Tratta, prostituzione forzata e diritto internazionale - Il caso delle donne di conforto*, Milano, 2002.

(16) Con la Risoluzione 827 (1993) del 25 maggio 1993 il Consiglio di Sicurezza ha approvato lo Statuto del Tribunale.

Poco dopo, è stato adottato lo Statuto della Corte Penale Internazionale (Roma, 17 luglio 1998), entrato in vigore il 1° luglio 2002 (17). La Corte costituisce un organo giudiziario internazionale e permanente. La sua giurisdizione è complementare rispetto alle giurisdizioni penali nazionali, dato che, come ricorda il Preambolo, “è dovere di ogni Stato esercitare la propria giurisdizione penale nei confronti dei responsabili di crimini internazionali”.

La Corte giudica dei crimini più gravi, che colpiscono la comunità internazionale nel suo insieme - genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra (18) - e che non devono rimanere impuniti per il fatto che uno Stato non abbia l'intenzione o la capacità di esercitare effettivamente la sua giurisdizione penale (articolo 17).

Sembra così che i molti Stati che sono, oggi, parti dello Statuto della Corte ritengano doveroso sottoporre a giudizio anche gli appartenenti alle loro Forze armate, che siano imputati dei crimini di guerra previsti dallo Statuto, indipendentemente dal fatto accidentale di chi abbia vinto o perso la guerra.

Ma è proprio vero che le due prime esperienze, e cioè i processi di Norimberga e di Tokyo, sono state seguite da altre, dove si è manifestato il principio che la giustizia non va attuata soltanto nei confronti dei vinti? Purtroppo, alcuni recenti episodi portano a una risposta ancora negativa.

#### *4. “The NATO reply was couched in general terms and failed to address the specific incidents”*

Il primo degli episodi in questione si riferisce al Tribunale per la ex-Jugoslavia, un organo meritevole della più alta considerazione per la sua opera di repressione di gravi illeciti e, più

(17) Per i testi, in traduzione italiana, degli Statuti del Tribunale per la ex-Jugoslavia, del Tribunale per il Ruanda e della Corte Penale Internazionale cfr. Greppi e Venturini, *Codice di diritto internazionale umanitario*, Torino, 2003.

(18) L'esercizio della giurisdizione della Corte nei confronti del crimine di aggressione è, invece, rinviato (articolo 5, paragrafo 2) a quando sarà approvata una disposizione, che definisca tale crimine.

in generale, di sviluppo progressivo del diritto internazionale umanitario.

A differenza di quando accade con il Tribunale per il Ruanda, la cui giurisdizione è limitata al periodo tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 1994, rientra nella giurisdizione del Tribunale per la ex-Jugoslavia il giudizio sugli individui, imputati di crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi nel territorio della ex-Jugoslavia a partire dal 1° gennaio 1991, a qualunque Paese appartengano e in qualunque momento, dopo il 1991, abbiano agito.

Il Procuratore del Tribunale per la ex-Jugoslavia (19) ha, pertanto, dovuto valutare se vi fossero motivi per avviare un'indagine (20) anche nei confronti di persone imputabili di crimini di guerra, verificatisi nel corso della campagna di bombardamenti aerei condotta dal 24 marzo al 9 giugno 1999 contro la Jugoslavia da dieci Stati membri dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) (21), e cioè Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti (22). Nel corso della guerra, vinta dai dieci Stati bombardanti, sono stati effettuati 10.484 voli e sono state esplose 23.614 bombe sulla Jugoslavia, che hanno "collateralmente" ucciso circa 500 civili (23).

Questa guerra, un evento imprevisto al momento in cui il Tribunale per la ex-Jugoslavia era stato costituito, ha riproposto, sia pure in un modo anomalo, quello schema della *giustizia dei vincitori*, che costituisce il nodo cruciale della giustizia penale internazionale.

(19) Qui di seguito: il Procuratore. Al Procuratore spetta, a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, dello Statuto, l'esercizio dell'azione penale.

(20) Così dispone l'articolo 18 dello Statuto del Tribunale: "The Prosecutor shall initiate investigations *ex officio* or on the basis of information obtained from any source, particularly from Governments, United Nations organs, intergovernmental and non-governmental organizations. The Prosecutor shall assess the information received or obtained and decide whether there is sufficient basis to proceed".

(21) Non è affatto chiaro in che modo c'entrino la NATO e il Trattato NATO (Washington, 1949) con la campagna di bombardamenti contro la Jugoslavia. Questa campagna, condotta senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, costituisce infatti una violazione degli articoli 5 e 7 del Trattato NATO stesso (oltre che, come è ovvio, della Carta delle Nazioni Unite).

(22) Questi sono gli Stati nei cui confronti la Jugoslavia (oggi Serbia-Montenegro) ha intrapreso nel 1999 un procedimento di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia.

(23) I dati sono riportati nel paragrafo 54 del rapporto cit. *infra*, nota 24.

Al riguardo, il Procuratore, facendo proprie le conclusioni di un rapporto presentato l'8 giugno 2000 da un Comitato che egli aveva appositamente costituito (24), ha deciso di non iniziare alcuna indagine contro gli anonimi aviatori e i loro comandanti, neppure nei cinque casi che apparivano più problematici (il bombardamento della stazione radiotelevisiva di Belgrado; il bombardamento dell'Ambasciata della Cina a Belgrado; il bombardamento del villaggio di Korisa; il bombardamento di un convoglio a Djakovica; la seconda bomba lanciata contro un treno sul ponte di Grdelica).

Non è il caso di soffermarsi in questa sede sul merito della decisione presa dal Procuratore, né sulle giustificazioni (25) e perplessità (26) che essa comporta. Basta segnalare la strategia di iper-protezione degli anonimi aviatori e comandanti seguita dagli Stati di cui essi erano agenti. Questo ha portato il Comitato e, quindi, il Procuratore a ritenere che era improbabile riuscire a raccogliere prove sufficienti in relazione a persone che avrebbero potuto venire imputate di fronte al Tribunale:

“On the basis of the information reviewed, however, the Committee is of the opinion that neither an in-depth investigation related to the bombing campaign as a whole nor investigations related to specific incidents are justified.

In all cases, either the law is not sufficiently clear or investigations are unlikely to result in the acquisition of sufficient evidence to substantiate charges against high level accused or against lower accused for particularly heinous offences” (27).

Come il rapporto segnala, il Comitato aveva ricevuto una scarsa collaborazione da parte della NATO e dei suoi Stati membri, ogni qual volta si trattava di fornire informazioni su incidenti specifici:

(24) Qui di seguito: il Comitato. Testo del rapporto in *International Legal Materials*, 2000, p. 1257.

(25) Si vedano, oltre che le considerazioni sviluppate nel rapporto stesso, le risposte che il Procuratore del Tribunale, Carla Del Ponte, ha dato ad alcuni specifici quesiti nel corso di un'intervista che apparirà in Calvetti e Scovazzi (a cura di), *Dal Tribunale per la ex-Jugoslavia alla Corte Penale Internazionale*, Milano, di prossima pubblicazione.

(26) Cfr., ad esempio, Benvenuti, *The ICTY Prosecutor and the Review of the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, in “European Journal of International Law”, 2001, p. 503; Scovazzi, *Una fase di crisi nel sistema di mantenimento della pace delle Nazioni Unite*, in “Affari Esteri”, 2002, p. 372.

(27) Paragrafo 90 del rapporto cit. alla nota 24.

“The Committee has conducted its review relying essentially upon public statements made by NATO and NATO countries at press conferences and public documents produced by the FRY (Federal Republic of Yugoslavia). It has tended to assume that the NATO and NATO countries’ press statements are generally reliable and that the explanations have been honestly given.

The Committee must note, however, that when the OTP (Office of the Prosecutor) requested NATO to answer specific questions about specific incidents, the NATO reply was couched in general terms and failed to address the specific incidents. The Committee has not spoken to those involved in directing or carrying out the bombing campaign”.

A poco serve ricordare che la Risoluzione 827 (1993) del Consiglio di Sicurezza, che ha approvato lo Statuto del Tribunale per la ex-Jugoslavia, dispone che “all States shall cooperate fully with the International Tribunal and its organs” (articolo 4).

Lo schema della *giustizia dei vincitori* è una spiegazione molto ovvia del perché i dieci Stati abbiano preferito tutelare, anche al di là di quanto appaia accettabile, i comportamenti dei propri aviatori e comandanti, compresi quelli che sembrano meno giustificabili. Nessuno Stato vincitore ha mai accettato che i suoi militari siano sottoposti al processo di un tribunale internazionale.

### 5. *L'ingresso nell'inverosimile e nell'assurdo*

Il secondo degli episodi che segnano la persistenza dello schema della *giustizia dei vincitori* è dato dalla Risoluzione 1422 (2002), adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza il 12 luglio 2002 (28). Con questa Risoluzione, il Consiglio, agendo a norma del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ha richiesto, conformemente all'articolo 16 dello Statuto della Corte Penale Internazionale (29), che la Corte stessa, per un periodo di dodici me-

(28) Cfr. Arcari, *La Risoluzione 1422 (2002) relativa ai rapporti tra Corte Penale Internazionale e forze di peacekeeping: (nuovi) problemi di legittimità dell'azione del Consiglio di Sicurezza*, in “Rivista di Diritto Internazionale”, 2002, p. 722. Più in generale, cfr. Cassese, *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, in “European Journal of International Law”, 1999, p. 144; Gargiulo, *Il controverso rapporto tra Corte Penale Internazionale e Consiglio di Sicurezza per la repressione dei crimini di diritto internazionale*, in “La Comunità Internazionale”, 1999, p. 428.

(29) Secondo questo articolo, nessuna indagine o azione penale può essere iniziata o proseguita per un periodo di dodici mesi a partire da quando il Consiglio di Sicurezza ne abbia fatto richiesta alla Corte con una Risoluzione adottata ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. La richiesta può essere rinnovata con le stesse modalità.



si a partire dal 1° luglio 2002, non proceda con indagini o incriminazioni nei confronti di individui forniti da Stati non parti dello Statuto della Corte, che partecipano a operazioni di mantenimento o ristabilimento della pace istituite o autorizzate dal Consiglio di Sicurezza (30).

Nell'occasione, il Consiglio di Sicurezza ha espresso la sua intenzione di rinnovare la richiesta, alle stesse condizioni, fino a quando questo fosse necessario. Ciò è in effetti avvenuto, per un periodo di dodici mesi a partire dal 1° luglio 2003, con la Risoluzione 1487 (2003), adottata il 12 giugno 2003 con dodici voti favorevoli e tre astensioni (Francia, Germania e Siria).

Poco dopo, il Consiglio di Sicurezza, sempre agendo a norma del capitolo VII della Carta, ha deciso, con la Risoluzione 1497 (2003) del 1° agosto 2003, adottata con dodici voti favorevoli e tre astensioni (Francia, Germania e Messico), che gli individui forniti da Stati non parti dello Statuto della Corte che partecipano alla Forza Multinazionale in Liberia devono essere sottoposti all'esclusiva giurisdizione dello Stato fornitore (31). In questo caso, non si tratta di una richiesta fatta a norma dell'articolo 16 dello Statuto della Corte, che può riguardare soltanto un periodo di dodici mesi, ma di una decisione che garantisce un esonero permanente dalla giurisdizione della Corte, in evidentissima deroga allo Statuto stesso.

L'effetto delle tre sopra indicate Risoluzioni richiede di essere determinato con molta calma, tanto esso appare sbalorditivo, e con la speranza di cadere in errore, tanto esso appare assurdo. Tre punti vanno messi in evidenza.

(30) Precisamente, "The Security Council (...) requests, consistent with the provisions of Article 16 of the Rome Statute, that the ICC [ International Criminal Court], if a case arises involving current or former officials or personnel from a contributing State not a Party to the Rome Statute over acts or omissions relating to a United Nations established or authorized operation, shall for a twelve-month period starting 1 July 2002 not commence or proceed with investigation or prosecution of any such case, unless the Security Council decides otherwise".

(31) Precisamente, "The Security Council (...) decides that current or former officials or personnel from a contributing State, which is not a party to the Rome Statute of the International Criminal Court, shall be subject to the exclusive jurisdiction of that contributing State for all alleged acts or omissions arising out of or related to the Multinational Force or United Nations stabilization force in Liberia, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by that contributing State". Cfr. Gaja, *Immunità squilibrate dalla giurisdizione penale in relazione all'intervento armato in Liberia*, in "Rivista di Diritto Internazionale", 2003, p. 762.

A) La giurisdizione della Corte nei confronti di un individuo fornito da uno Stato non parte allo Statuto che partecipi a operazioni di mantenimento o ristabilimento della pace si sarebbe potuta esercitare, a norma dell'articolo 12, paragrafo 2, dello Statuto, se la condotta in questione si fosse svolta nel territorio di uno Stato parte (ipotesi più frequente) o se l'individuo avesse avuto la cittadinanza di uno Stato parte (ipotesi meno probabile).

B) Il fatto stesso che esista una possibilità astratta che, nei due casi sopra indicati, la giurisdizione della Corte sia esercitata nei confronti di individui sospettati di crimini di guerra o crimini contro l'umanità è stato visto dal Consiglio di Sicurezza come una "minaccia alla pace", una "violazione della pace" o un "atto di aggressione" (il lettore scelga, se ci riesce, il caso più appropriato), e cioè come una delle situazioni che giustificano una misura del Consiglio di Sicurezza a norma del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite (32).

C) Se il Consiglio di Sicurezza non avesse adottato le Risoluzioni in questione, gli individui sospettati di crimini di guerra o crimini contro l'umanità appartenenti a Forze di mantenimento o ristabilimento della pace fornite da uno Stato non parte dello Statuto avrebbero corso il rischio di essere sottoposti alla giurisdizione della Corte, che ha carattere complementare rispetto alle giurisdizioni penali nazionali (articolo 17 dello Statuto), soltanto se lo Stato non parte stesso si fosse rifiutato di procedere o si fosse trovato nell'incapacità di procedere.

Si tratta di due situazioni che sono in dettaglio descritte nello Statuto nel modo seguente: se il procedimento è condotto o la decisione è presa con lo scopo di proteggere l'individuo dalla responsabilità penale; se vi è un ingiustificato ritardo nella proce-

(32) Non ha alcuna importanza segnalare (come tutti sanno) che gli Stati Uniti, Paese non parte dello Statuto della Corte, avessero, nel 2002 e 2003, condizionato il loro voto favorevole al rinnovo del mandato delle forze di mantenimento della pace al fatto che fosse sancita l'immunità per i membri di Forze fornite da Stati non parte.

Il problema, in questo caso, non è che un certo Stato sia molto legato allo schema della *giustizia dei vincitori*, quanto piuttosto le conseguenze cui il Consiglio di Sicurezza è arrivato a seguito dell'accettazione di questo schema da parte degli altri Stati. Per la legislazione americana che vieta la cooperazione con la Corte (*American Servicemembers' Protection Act* del 2 agosto 2002) cfr. "American Journal of International Law", 2002, p. 975.

dura in contrasto con l'intento di portare in giudizio l'individuo; se il procedimento non è svolto in modo indipendente o imparziale (casi di rifiuto di procedere elencati dall'articolo 17, paragrafo 2, dello Statuto); se, a causa di un dissesto, totale o rilevante, dell'apparato giudiziario o della sua mancanza, lo Stato non è in grado di arrestare l'individuo o di raccogliere le prove e le testimonianze necessarie o non è per altre ragioni in grado di portare a compimento il procedimento (casi di incapacità a procedere previsti dall'articolo 17, paragrafo 3, dello Statuto).

Da tutto quanto sopra esposto si può dedurre che l'unico effetto concreto delle tre Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza qui in esame è quello di prescrivere, in modo temporaneo o permanente, nei confronti di individui sospettati di crimini di guerra o di crimini contro l'umanità, la giurisdizione esclusiva di uno Stato che non vuole o non può procedere.

Il risultato pratico non è l'immunità dalla Corte Penale Internazionale, ma l'esonero da qualsiasi giudizio e, quindi, la preventiva assoluzione da qualsiasi crimine (impunità)!

## 6. Un'evidente logica

Gli episodi sopra descritti possono portare alla conclusione che, negli ultimi tempi, il tradizionale schema della *giustizia dei vincitori* si sia rafforzato, anziché indebolito. Questo schema è inaspettatamente ritornato nel corso dell'attività di un tribunale internazionale che ne sarebbe stato immune, se non fossero apparsi gli aeroplani dei vincitori di una guerra che non si prevedeva sarebbe stata combattuta (33).

Lo stesso schema, nella variante che vede in veste di *vincitori* le Forze di mantenimento della pace fornite da Stati non parte dello Statuto della Corte Penale Internazionale, ha portato il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a prendere Risoluzioni dotate di effetti pratici inverosimili e assurdi (34).

(33) *Supra*, paragrafo 4.

(34) *Supra*, paragrafo 5.

Altre possibili, ma più sfuggenti, manifestazioni dello schema della *giustizia dei vincitori* meriterebbero di essere approfondite, come, ad esempio, le pene sorprendentemente lievi previste, salvo che il fatto costituisca più grave reato, dall'articolo 185-bis del Codice penale militare di guerra dell'Italia, introdotto con la Legge 31 gennaio 2002, n. 6 (35), per il militare italiano responsabile di "atti di tortura o altri trattamenti inumani, trasferimenti illegali, ovvero altre condotte vietategli dalle convenzioni internazionali, inclusi gli esperimenti biologici o i trattamenti medici non giustificati dallo stato di salute, in danno di prigionieri di guerra o di civili o di altre persone protette dalle convenzioni internazionali medesime".

C'è un'evidente logica nello schema della *giustizia dei vincitori*. Combattere comporta gravissimi rischi per la vita di chi lo fa e, negli ultimi tempi, le occasioni per combattere sono aumentate. Come si comporterebbero i militari, se avessero il timore di dover affrontare, dopo il nemico, anche i giudici di tribunali penali? Occorre, quindi, proteggere i propri militari, a scapito degli altri individui, fossero pure dei civili.

È lecito - come ha detto l'uomo che decise di lanciare una bomba all'uranio su Hiroshima e una bomba al plutonio su Nagasaki - uccidere circa 340.000 civili giapponesi, se ciò serve a proteggere la vita di "migliaia di giovani (militari) americani" (36) (ma che fossero americani non ha importanza, perché molti, in altri Stati, condividono il ragionamento del Presidente Truman).

Nel caso della Jugoslavia, va giustificato l'aviatore che uccise, ma soltanto per errore, 75 civili, essendo più importante evitare l'abbassamento dell'aeroplano ad una quota che potrebbe facilitarne l'abbattimento (37). Forse troppo zelante, ma certamente

(35) Gazzetta Ufficiale, n. 28 del 2 febbraio 2002.

(36) Interessante, anche sul piano psicologico, il ricorso all'antitesi "giovani/vecchi" al posto della più verosimile antitesi "militari/civili".

(37) Il 14 aprile 1999 gli aviatori di uno o più dei dieci Stati, che volavano a oltre 15.000 piedi di altitudine, individuarono a occhio nudo una fila di autoveicoli, trattori e carretti, che si muovevano sulla strada tra Djakovica e Prizren.

Il bombardamento di quello che era erroneamente creduto un convoglio militare uccise circa 70-75 civili e ne ferì circa 100. In realtà, il convoglio era composto da profughi kosovari albanesi (già, proprio coloro che le campagne di bombardamenti in Jugoslavia intendevano tutelare), in maggior parte donne, vecchi e bambini.

non criminale, è l'aviatore che ha sparato il secondo colpo sul treno che passava sul ponte sopra la gola di Grdelica (38). Entrambi meritano di essere tutelati dal rischio di essere oggetto di indelicate indagini da parte del Tribunale per la ex-Jugoslavia (39).

Se queste sono le premesse, se la vita di un militare ha un valore economico molto maggiore di quella di un civile (si pensi all'enorme costo dell'addestramento di un pilota (40)), è chiaro che la giustizia internazionale nei confronti dei crimini di guerra continuerà ad assumere un ruolo ben più modesto di quello che alcuni utopisti e pacifisti vorrebbero attribuirle.

Come insegna lo schema della *giustizia dei vincitori*, i criminali di guerra vanno, per definizione, cercati soltanto tra i vinti. Ed è errato, sempre per definizione, il sospetto che, inquadrato nelle Forze armate di uno Stato vincitore si possa trovare, *collateralmente*, qualche criminale di guerra.

C'è un'evidente logica nello schema *della giustizia dei vincitori*. O forse no?

Tullio Scovazzi

(38) Il 12 aprile 1999, un anonimo aviatore colpì un treno passeggeri che transitava sul ponte ferroviario che valica la gola di Grdelica, nella Serbia orientale. Soltanto dopo aver lanciato la prima bomba, che non poteva più essere fermata, l'aviatore si accorse del treno.

A questo punto, l'aviatore, resosi conto di aver colpito il treno, ma di non aver distrutto il ponte, sparò una seconda bomba, che colpì il treno per la seconda volta, causando la morte di almeno dieci civili e il ferimento di quindici.

(39) Si veda, in proposito, la sentenza del 5 dicembre 2003 nel caso *Galic*, dove il Tribunale ribadisce che la norma che vieta di prendere come bersaglio dei civili non ammette alcuna eccezione, neppure nel caso di necessità militare (paragrafo 44), e che la norma è violata anche nell'ipotesi di dolo eventuale (*recklessness*), cioè quando l'agente, senza essere certo del verificarsi di un determinato evento illecito, accetta l'eventualità che esso si produca (paragrafo 54).

(40) Alcuni seriamente sostengono che, se un pilota nemico si trova in un cinema affollato da civili, è lecito bombardare il cinema, che diventa un legittimo obiettivo militare.

È sottintesa la convinzione che la vita dell'aviatore, cioè di uno dei rari uomini che sanno come bombardare, vale molto di più di quella di coloro che non lo sanno fare.

# LA GERMANIA E IL GRANDE MEDIO ORIENTE

di Stefano Verrecchia

*Il Medio Oriente, area di interesse prioritario per la Germania*

“Quando penso alla tragicità del conflitto mediorientale mi torna sempre alla memoria una frase del politologo israeliano Jossi Beilin, secondo la quale *entrambe la parti hanno al cento per cento ragione e entrambe le parti hanno al cento per cento torto*”. Così si è espresso Joschka Fischer, in una recente lunga intervista con lo “Spiegel” sul futuro del Medio Oriente (1).

Il Ministro degli Esteri della *Bundesrepublik*, che forse più di ogni altro suo predecessore, dal 1998 - anno in cui ha assunto per la prima volta l’incarico - si è adoperato per restituire alla Germania un ruolo di mediazione centrale nel conflitto, mostra ancora la volontà di proseguire nel cammino di pacificazione e lo fa rinnovando l’impegno tedesco con un disegno propositivo.

Una sorta di seguito ideale del progetto in sette punti, presentato nell’aprile 2002, in coincidenza della nuova *escalation* che insanguinò la Pasqua di quell’anno (2).

Se storicamente la Germania ha sempre mostrato un coinvolgimento e una responsabilità maggiore nei confronti di

(1) Cfr. “Spiegel”, n. 6, febbraio 2004.

(2) Il piano partiva dalla oggettiva incapacità delle parti di risolvere il conflitto senza un aiuto esterno e prevedeva l’individuazione di una precisa cornice e di un *timetable* che individuassero in che modo si potesse realizzare l’obiettivo dei due Stati. A questo schema si aggiungeva un meccanismo di monitoraggio da parte di un “terzo attore” e una serie di compiti di sicurezza internazionale per arrivare alla democratizzazione delle istituzioni palestinesi.

Si trattava, in sostanza, di una *road map ante litteram* poi approvata a Helsingor il 30/31 agosto 2002, e di cui i tedeschi rivendicano la paternità almeno parzialmente.

STEFANO VERRECCHIA, già *Primo Segretario presso l’Ambasciata d’Italia a Berlino*, è attualmente *Primo Segretario commerciale presso l’Ambasciata d’Italia a Mosca*. È autore di articoli e saggi.

Israele che nei confronti della questione palestinese, l'impostazione della politica mediorientale tedesca - come evidenziano anche gli analisti della prestigiosa *Stiftung für Wissenschaft und Politik* (uno dei principali *think tank* del Paese) - è rivolta a garantire il diritto all'esistenza di Israele, anche attraverso il sostegno alla causa palestinese, nella convinzione, condivisa senza distinzioni da tutte le parti politiche tedesche, che in nessun modo vi può essere sicurezza, se non viene affermato il diritto dei palestinesi.

### *Il Grande Medio Oriente secondo Joschka Fischer*

Alla Conferenza di Monaco sulla sicurezza del febbraio 2004, Joschka Fischer ha messo a punto, in modo definitivo, la sua visione. Il Ministro degli Esteri ha, infatti, sempre ritenuto che un circolo virtuoso di trasmissione di sicurezza e valori democratici sia rappresentato dal potenziale effetto domino Medio-Oriente/Iraq piuttosto che il contrario.

I fatti dell'11 settembre 2001 rendono inaccettabile per gli Stati Uniti, l'Europa e lo stesso Medio Oriente l'attuale *status quo* in quella regione, ha detto Fischer a Monaco. Il terrorismo della *Jihad* e l'ideologia totalitaria che lo informa rappresentano una minaccia per l'Occidente e, soprattutto, per il mondo musulmano ed arabo.

Partendo da tale assunto il Ministro degli Esteri tedesco ha lanciato a Monaco - nel corso dell'annuale Conferenza sulla politica di sicurezza - l'idea di un'*iniziativa transatlantica comune*, che coinvolga i Paesi del *processo di Barcellona* e del *dialogo mediterraneo* della NATO in un processo globale su basi paritarie, volto alla stabilizzazione ed alla crescita del Medio Oriente.

Un'azione in due fasi (una strategia comune seguita da una dichiarazione su un futuro comune) capace di fornire una risposta alle sfide imposte non solo dal terrorismo, ma anche dall'emarginazione sociale, economica e culturale, secondo quanto evidenziato dal recente *Rapporto sullo sviluppo umano nel*

*mondo arabo* dell'UNDP. Una sorta di CSCE potenziata con più "cesti" nei settori della sicurezza, della politica, dell'economia, dello stato di diritto, della cultura e della società civile.

1. La prima tappa consisterebbe nel lanciare un processo mediterraneo comune della NATO e dell'Unione Europea. Una stretta concertazione tra i due organismi, non nel senso di fondere assieme le rispettive strategie (dialogo mediterraneo e Processo di Barcellona), ma di fare in modo che essi si completino sulla base delle loro specificità.

Il processo dovrebbe associare, da un lato, i membri occidentali dei due fori, e dall'altro, Algeria, Marocco, Tunisia, Mauritania, Egitto, Giordania, Israele, Territori Palestinesi, Libia e Siria. Tale *strategia comune* avrebbe le seguenti priorità:

- cooperazione politica e partenariato per la sicurezza;
- nuovo partenariato economico (con una zona di libero scambio entro il 2010);
- partenariato in materia giudiziaria e culturale (tra cui il dialogo interreligioso);
- rafforzamento delle società civili con associazione di queste ultime all'intero processo.

Incontri regolari dei Ministri degli Esteri e di altri responsabili di dicasteri competenti potrebbero assicurare il monitoraggio dell'avanzamento di questa fase. Inoltre, gli esponenti della società civile avrebbero un proprio *forum*.

2. La seconda tappa (*dichiarazione per un avvenire comune*) dovrebbe associare anche altri Paesi della Lega araba, con in più l'opportuno coinvolgimento dell'Iran.

Il trattato, che scaturirebbe da questa fase, dovrebbe contenere una serie di principi che i contraenti si impegnerebbero a rispettare: pace, sicurezza, ricorso alla democrazia e alla cooperazione economica, controllo degli armamenti, sistema di sicurezza basato sulla cooperazione. Ma anche:

- riconoscimento del valore delle politiche di riforma economica e sociale e di partecipazione delle società civili quale risposta alle sfide del XXI secolo;



- buon governo come risultato di sviluppo partecipativo democratico, rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto;
- impegno collettivo a favore del libero accesso dei cittadini (uomini e donne) all'istruzione ed al sapere, obiettivo quest'ultimo che corrisponde alla missione strategica enunciata dal citato Rapporto arabo sullo sviluppo dell'UNDP.

*La non sottovalutazione della necessità che l'iniziativa venga dagli stessi Paesi arabi*

Anche il Cancelliere Gerhard Schröder, in occasione del suo recente incontro con Bush a Washington - e come è successivamente emerso durante la visita di Re Abdullah di Giordania (Berlino 2 marzo 2004) - ha enfatizzato che l'iniziativa di sviluppo e pacificazione del Medio Oriente deve venire dall'interno dei Paesi arabi. Un modo per evidenziare che non soltanto questi ultimi devono essere coinvolti in ogni iniziativa che li chiami in causa, ma devono anche operare per renderla realizzabile.

Alcuni osservatori (3) hanno letto l'atteggiamento assertivo dei tedeschi come il risultato di un'accresciuta possibilità/capacità di muoversi nei confronti degli Stati Uniti, rispetto ai tempi dell'attacco all'Iraq, che aveva segnato un forte irrigidimento delle relazioni con Washington.

Di qui l'iniziativa politica di Fischer a Monaco, avanzata senza l'avallo di Parigi, quasi a ribadire un'indipendenza su temi di politica estera, che nell'ultimo anno era risultata un pò appannata.

Dopo le elezioni del settembre 2002, infatti - che riconfermarono il Governo rosso-verde per una manciata di voti scavando nella psicologia collettiva tedesca marcatamente pacifista - il Governo francese offrì una sponda quasi insperata per legittimare una posizione antibellica così condizionata dalla campagna elettorale.

(3) Cfr. Muriel Asseburg, *Materialsammlung zum Friedenprozess im Nahen Osten*, "Stiftung fuer Wissenschaft und Politik Studie", Berlin 2004. Ekkehart Krippendorff, *Kritik der Aussenpolitik*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Meine, 2004.

La Germania, che in un primo momento ha visto il sostegno di Parigi come un'ancora di salvezza rispetto al rischio di un isolamento internazionale, ha poi dovuto scontare quello stesso sostegno, appiattendolo la propria posizione su quella francese.

È di quelle settimane l'accusa, rivolta al Governo tedesco dai principali quotidiani del Paese, di lasciare che la posizione dell'*Auswaertiges Amt* sui principali temi internazionali fosse sostanzialmente decisa al *Quai d'Orsay*.

Naturale, dunque, che da parte tedesca si sia cercato di riconquistare uno spazio di azione autonomo e che il Medio Oriente, nella mutata congiuntura internazionale del perdurante conflitto in Iraq, si sia configurato come il campo ideale per questo obiettivo.

Berlino vede e in qualche modo oggi rivendica, nella soluzione della questione mediorientale (sia nell'ipotesi di *piccolo*, sia in quella di *grande* Medio Oriente), l'attuazione di un circolo virtuoso, che poco aveva a che fare con la pacificazione e stabilizzazione dell'Iraq.

Ciò non soltanto per la difficoltà endemica di concentrare in quel punto la sfida contro il terrorismo, ma anche perché in mancanza di *ownership* locale, ogni azione di stabilizzazione su scala regionale più o meno allargata è destinata a fallire.

In un asse strategico che, quindi, vede nel Grande Medio Oriente (GMO) quali punti cardinali quelli rappresentati dal conflitto israeliano-palestinese, dall'Afghanistan e dall'Iraq, Berlino intende far sentire la propria voce - nella misura delle sue possibilità - sull'importanza di non far calare dall'alto iniziative che non potrebbero giovare del necessario grado di accettazione da parte dei Paesi interessati.

La Germania cerca di far passare tale messaggio anche attraverso ciò che rappresenta il *fiore all'occhiello* dell'azione effettuata in quello scacchiere: l'Afghanistan. La Conferenza dei donatori a Berlino del 31 marzo e 1° aprile 2004 ha rappresentato, come era negli auspici del Governo tedesco, l'occasione per trasmettere all'opinione pubblica internazionale una serie di messaggi virtuosi: l'ottimo lavoro compiuto nell'ultimo bien-

nio, il perdurante grado di impegno della comunità internazionale per il futuro e *l'ownership* afghana dell'intero processo.

### *Le reazioni tedesche al piano Sharon*

Appena rese note le dichiarazioni di Bush a favore della proposta Sharon, il Governo tedesco aveva reagito in controtendenza rispetto agli altri Governi europei, affermando che il sostegno al piano del Presidente Bush rappresentava una *chance* per il processo di pace in Medio Oriente. “Con questa politica si restituisce dinamismo ad un processo di pace arenato”, aveva dichiarato Be-la Anda, portavoce di Schröder, aggiungendo che il Governo considerava l'annuncio di Israele un *passo importante* verso la soluzione della creazione di due Stati prevista dalla *road map*.

Anche Joschka Fischer aveva salutato positivamente questo sviluppo, ma non si era pronunciato sullo schieramento di Bush al fianco di Sharon. Aveva piuttosto osservato che sarebbe spettato ora al *Quartetto* “sfruttare questa nuova dinamica”.

Schröder, influenzato dalle posizioni assunte dai principali commentatori, ha poi ritenuto di dover aggiustare il tiro. E lo ha fatto alla prima occasione, durante l'incontro con il Presidente egiziano Mubarak ad Hannover lo scorso 16 aprile 2004.

Pur confermando, infatti, che ogni impulso al processo di pace è il benvenuto, ha osservato che esso deve indirizzarsi nella giusta direzione, che è quella indicata dalla *road map*. Nel colloquio il Cancelliere ha ribadito “il diritto dei palestinesi a non essere oggetto di decisioni, senza che sia data loro la possibilità di partecipare alla formazione delle decisioni stesse”.

Alla prima reazione ha fatto seguito qualche spunto indirettamente critico sull'iniziativa israelo-americana, al quale si sono aggiunte alcune dichiarazioni del Ministro Fischer, che in un'intervista alla “Welt am Sonntag” (4), rispondendo ad una domanda sul sostegno alla linea americana dopo l'incontro Bush-Sharon, ha osservato che “il Governo tedesco aderisce completamente alla

(4) Cfr. “Welt am Sonntag”, 13 aprile 2004.

linea europea, che vede la realizzazione di una pace duratura esclusivamente attraverso l'esecuzione della *road map*".

Commentando le opinioni degli osservatori che danno per spacciato il piano di pace, Fischer ha ribadito che non esiste alternativa "se non un tragico confronto con un inutile sacrificio da entrambe le parti".

Incalzato, infine, sugli effetti del completo sostegno americano a Sharon, il Ministro ha affermato che la "via per la pace non può essere realizzata attraverso un'intesa tra gli Stati Uniti e Israele, ma deve dipendere dal consenso di entrambe le parti in conflitto e dalla comunità internazionale rappresentata dal *Quartetto*".

Sul fondamentale ruolo di quest'ultimo - come confermano all'*Auswärtiges Amt* - Fischer appunta ancora molte speranze, sia per il posto che ritiene l'Unione Europea occupi al suo interno, sia in quanto efficace strumento per ricostruire un rapporto di fiducia tra palestinesi e israeliani.

Della questione Fischer ha parlato anche con il nuovo Ministro degli Esteri francese Barnier in visita a Berlino per il giro di presentazione nelle capitali europee, riaffermando l'insostituibilità della *road map* e la necessità di far concorrere tutte le parti al negoziato. Come ha ripetuto in conferenza stampa congiunta, "soluzioni imposte da una parte portano soltanto ad un ulteriore inasprimento della situazione e non ad una stabilità duratura".

Del resto, come fanno osservare all'*Auswärtiges Amt*, si è voluto dare coerenza - nonostante le differenze d'accento tra gli Stati membri - alla Riunione informale dei Ministri degli Esteri dell'Unione Europea di Tullamore del 16-17 maggio 2004.

L'uccisione dei *leader* di *Hamas*, prima Jassin e poi Rantisi, ha ravvivato le critiche di Berlino a Tel Aviv. Forse in nessun Paese come in Germania è radicato un sentimento di sostanziale condiscendenza nei confronti dello Stato ebraico.

Tuttavia, a tale tradizionale atteggiamento si sta progressivamente sostituendo una Germania sempre più orientata a confermare una posizione *super partes* nel conflitto israelo-palestinese. Questa in fondo è una delle più significative *car-*

*tine di tornasole* della riuscita o meno del tentativo della Germania di riappropriarsi, a quindici anni dalla riunificazione, di tutti gli strumenti concettuali a sostegno della propria politica estera.

Lo snodo dei rapporti con Israele è, a tale scopo, tra i più evocativi. A Berlino si ritiene di non far ricadere all'interno di un unico crogiolo indefinito i concetti di ebraismo, sionismo, semitismo e rapporti diplomatici con Tel Aviv. Poter criticare apertamente Israele, in sostanza, non deve più rappresentare un tabù.

Lo stesso Presidente della Repubblica Johannes Rau ha ricordato, in apertura della Conferenza di Berlino sull'antisemitismo il 28 maggio 2004, che "il fatto di condannare qualsiasi atteggiamento antisemita non deve impedire di rivolgere critiche al Governo israeliano, così come si fa con un Paese amico".

Come osservano alla *Stiftung für Wissenschaft und Politik*, un certo irrigidimento dello stato d'animo (*Stimmung*) dei Paesi europei nei confronti del Governo israeliano è stato confermato dalla dichiarazione di condanna dell'Unione Europea per l'uccisione di Rantisi.

Il gesto, per la parte tedesca, non va interpretato come un semplice atto dovuto, ma come la sanzione politica ad un'azione grave che non fa che allontanare dalla strada maestra tracciata dal piano di pace.

Fischer ha in proposito testualmente affermato che "Israele ha il diritto di difendersi, ma deve pensare alle conseguenze di queste azioni spregiudicate".

Certamente, il piano di pace resta sullo sfondo e la Germania non smette di farvi riferimento, come è avvenuto nuovamente nell'incontro che, il 18 aprile 2004, il Cancelliere Schröder ha avuto a Berlino con il Presidente libanese Hariri. Un appello che - come commentano i principali osservatori tedeschi - sembra anche ispirato dalla convinzione che, "dato il potere americano sullo scacchiere internazionale, l'Europa ha bisogno del progetto di pace per non perdere soggettività nella sua presenza in Medio Oriente".

*Le prospettive e le integrazioni con l'Unione Europea e con la concezione americana di Grande Medio Oriente*

Se, come appare, il Medio Oriente sarà il centro dei prossimi anni per la politica internazionale, esso determinerà ampiamente le relazioni transatlantiche. E gli Stati Uniti, che hanno abbracciato la causa di portare un *nuovo ordine* attraverso l'iniziativa del Grande Medio Oriente, cercheranno l'approvazione *transatlantica* nel Vertice NATO di Istanbul di fine giugno 2004.

L'iniziativa americana contiene una serie di programmi politici, militari ed economici da applicare attraverso misure bilaterali e multilaterali con l'obiettivo di democratizzare i Paesi del Medio Oriente, attraverso l'offerta di istituire aree di libero scambio con singoli Paesi dell'area, l'estensione geografica e l'approfondimento della *partnership* OSCE-Mediterraneo e un programma di cooperazione militare simile alla *partnership for peace* della NATO.

Questo programma sembra riflettere la necessità di combattere il terrorismo e la proliferazione di armi di distruzione di massa, attraverso meccanismi di integrazione che non possono che trovare un'apertura convinta nel Governo tedesco.

Come commenta Volker Perthes (5), esperto di politica mediorientale della *Stiftung für Wissenschaft und Politik*, "Washington è divenuta consapevole della necessità di affrontare i problemi strutturali della regione. Di fronte a tale rinnovata consapevolezza, l'Europa dovrebbe aspettarsi una richiesta forte da parte del Governo americano per prendere parte alla riorganizzazione e ristrutturazione del Grande Medio Oriente".

In effetti, il Grande Medio Oriente americano è ancora lontano dall'essere concretamente stabilito nei dettagli e concede ancora un notevole spazio a idee e proposte. Si tratta di una opportunità - come commentano all'*Auswärtiges Amt* - che l'Eu-

(5) In Volker Perthes, *Europa und Amerikas Greater Middle East, Stichpunkte für den transatlantischen Dialog*, da SWP Studien 2004.

ropa e, soprattutto, la Germania non dovrebbero perdere, lasciando da parte il tradizionale scetticismo nei confronti di alcune iniziative americane.

L'Europa ha in questa occasione la possibilità di conquistare un ruolo preminente nel dibattito sulla strategia transatlantica riguardo l'area che confina con il suo fianco sud. Si tratta, in effetti, di una prospettiva che l'Italia ha evidenziato da tempo, con la proposta di un Piano Marshall per il Medio Oriente.

L'Europa e gli Stati Uniti si troveranno probabilmente d'accordo, ma partendo da storie diverse. Da parte tedesca, si ritiene che, pur essendo entrambi concordi sulla necessità di determinare una trasformazione in senso democratico, gli europei potranno affermare che questo obiettivo era stato fatto proprio già prima del settembre 2001.

I programmi di *democracy building*, per il supporto alla società civile e per il rispetto dei diritti umani sono stati elementi chiave del *processo di Barcellona*. Inoltre, dal punto di vista tedesco, se la trasformazione democratica è un obiettivo, essa non può essere considerata, nella prospettiva europea, una pre-condizione per l'impegno politico. In altri termini, la democratizzazione deve restare l'obiettivo e non il prerequisito per l'azione degli Stati Uniti e dell'Europa.

Su questa visione si innesta il disegno di Josckha Fischer, che, nei prossimi importanti appuntamenti multilaterali, è chiamato a misurarsi con la capacità di accettazione delle controparti europee e transatlantiche e che ha già avuto un importante riscontro positivo al Vertice G-8 di Sea Island, con l'approvazione del programma "*Partnership per il progresso e il futuro comune*".

Stefano Verrecchia

# LA COMUNITÀ EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO E LE ORIGINI DELL'UNIONE EUROPEA

di Antonino Tramontana

**Q**uest'anno la ricorrenza della giornata dell'Europa (9 maggio 2004) è caduta pochi giorni dopo la più grande operazione di allargamento dell'Unione Europea. Ben dieci Paesi sono entrati infatti nell'Unione il primo maggio del 2004, aggiungendosi così ai preesistenti quindici Paesi membri e portando l'Unione ad un livello assai prossimo a quella che sarà, probabilmente, la sua dimensione definitiva.

In questa solenne circostanza può essere, quindi, assai opportuno ricordare brevemente l'avvio di un grandioso processo storico, che ha caratterizzato la storia europea e mondiale del ventesimo secolo e che si prolunga, con ritmo ancora più accentuato, nel secolo attuale.

Tutto ebbe inizio per opera di un piccolo gruppo di uomini, che non avevano dimenticato la tragica esperienza delle due Guerre mondiali scoppiate in Europa a distanza di pochi anni nella prima metà del Novecento e che avevano maturato il fermo proponimento di impedire che nuove tragedie simili potessero verificarsi in futuro.

Il 9 maggio 1950 a Parigi, nello storico salone dell'Orologio al *Quai d'Orsay* - che aveva ospitato nel 1920 la prima riunione del Consiglio della Società delle Nazioni - Robert Schuman, Ministro degli Esteri francese, convocò una conferenza stampa

ANTONINO TRAMONTANA, professore ordinario di Scienza delle finanze nell'Università di Perugia, collabora con l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche.



nella quale propose che la Francia e la Germania - ed altri Paesi che volessero aderire a questa iniziativa - mettessero in comune le loro industrie del carbone e dell'acciaio, sotto l'egida di una Autorità sovranazionale. È la proposta che diede vita a quello che fu poi chiamato il *Piano Schuman*.

Ma fra i partecipanti alla conferenza stampa era presente il vero autore e ideatore del Piano: Jean Monnet, allora Commissario Generale al Piano di modernizzazione dell'economia francese.

Le figure di questi due uomini devono essere qui particolarmente ricordate: due uomini diversissimi per nascita, per formazione, per cultura, per attività professionali e per vicende di vita: fra i quali, tuttavia, poté presto stabilirsi un'intesa profonda sulla via da seguire per iniziare quel nuovo cammino storico, che ha consentito all'Europa di raggiungere l'attuale stadio di integrazione e di sviluppo economico.

Robert Schuman, nato a Lussemburgo nel 1886, dopo avere studiato giurisprudenza a Berlino, Bonn, Monaco e Strasburgo, esercitò la professione di avvocato a Metz, a partire dal 1910.

Deputato della Mosella dal 1919 egli assunse altissime responsabilità politiche negli anni immediatamente successivi alla fine della Seconda guerra mondiale.

Ministro delle Finanze del Governo francese nel 1946, Presidente del Consiglio dei Ministri nel 1947, divenne Ministro degli Esteri nel 1948, mantenendo questa carica fino al 1952.

Se l'aspirazione verso la pace e la piena coscienza dell'importanza fondamentale dell'integrazione europea potevano ritenersi naturali in un uomo di frontiera come questo avvocato lorenese, nella cui formazione professionale aveva pesato in modo decisivo la cultura tedesca, vivente e operante in una regione che, per tanto tempo, aveva subito le tragiche conseguenze delle secolari lotte europee e nella quale erano divampate alcune fra le più cruente battaglie delle due guerre mondiali, caratteri ben diversi sembra presentare la figura di Jean Monnet, nato a Cognac nel 1888, impegnato per motivi familiari in una delle più tradizionali industrie francesi ed esponente, quindi, di

quella *Francia profonda*, che meno sembrava toccata dai contrasti con i popoli vicini.

Ma occorre rilevare che fin da giovane Jean Monnet, entrato a lavorare nell'azienda paterna, aveva potuto formarsi un'importante esperienza nel campo dei rapporti commerciali internazionali.

Questa esperienza si era poi arricchita quando, nel corso della Prima guerra mondiale, egli era stato chiamato a Londra per lavorare nell'ufficio che provvedeva ai rifornimenti degli eserciti alleati. Qui, la sua straordinaria capacità organizzativa aveva avuto modo di esplicarsi pienamente e, dopo la guerra, gli aveva procurato l'importante nomina a Segretario Generale aggiunto della Società delle Nazioni.

Dopo la Seconda guerra mondiale, Jean Monnet fu investito di alti incarichi pubblici, pur senza mai assumere cariche di Governo. Nel 1945 fu, infatti, nominato Commissario Generale al Piano di modernizzazione dell'economia francese e, nel 1950, diede un contributo decisivo alla preparazione del Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, della cui Alta Autorità divenne il primo Presidente nel 1952.

Nel 1954, dopo essersi dimesso da questa carica, assunse la Presidenza del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa, che svolse la propria attività fino al 1975. Nel 1976, in una riunione dei Capi di Stato della Comunità Europea svoltasi a Strasburgo, gli fu conferito il titolo di "cittadino onorario d'Europa".

*Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes.* Questa famosa espressione, posta come epigrafe all'inizio del libro delle sue Memorie, bene sintetizza la filosofia e la grande intuizione politica di Jean Monnet.

Se si vogliono raggiungere i grandi obiettivi della pace, della prosperità, del benessere per l'umanità, l'azione diplomatica degli Stati nazionali e il coordinamento delle loro politiche non sono sufficienti. Occorre creare delle vere istituzioni sovranazionali autonome, ma con chiare e ben definite responsabilità, la cui azione non possa essere influenzata da decisioni di singoli Stati.

Queste istituzioni devono essere in grado di promuovere - anche se soltanto in alcuni particolari settori economici - gli interessi comuni degli uomini che, indipendentemente dalla loro nazionalità, desiderano vivere in un mondo pacifico e rendere più produttivo il loro lavoro potenziando la collaborazione e la cooperazione internazionale e di contrastare, invece, gli impulsi distruttivi, che derivano dall'azione di coloro che perseguono unicamente i propri interessi, ignorando quelli degli altri e magari, per far trionfare questi interessi, cercano di estendere il proprio dominio sugli altri uomini.

La presenza e la funzione delle istituzioni sono essenziali ai fini di un durevole progresso della collettività: *seules les institutions deviennent plus sages: elles accumulent l'expérience collective.*

Nel processo di costruzione della nuova Europa il pensiero di Jean Monnet aveva individuato, sin dall'inizio, il metodo giusto. *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.*

Non era possibile risolvere simultaneamente tutti i problemi e costruire in una sola volta, sulla base di un disegno generale, l'intero edificio europeo.

Occorreva concentrare gli sforzi su una questione particolare, promovendo un'azione di integrazione internazionale rilevante per l'economia europea, anche se limitata soltanto ad alcuni settori produttivi. Il successo dell'iniziativa avrebbe automaticamente creato le condizioni per una ulteriore evoluzione positiva, rafforzando il processo di unificazione economica e politica.

La creazione di una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, inizialmente limitata ad un ristretto numero di Paesi e rivolta, soprattutto, a rendere impossibile una nuova guerra tra la Francia e la Germania, era, tuttavia, esplicitamente indicata come una realizzazione che puntava verso la formazione di un assetto federale per l'intera Europa.

È molto chiaro fin dall'inizio della sua azione che l'obiettivo finale di Jean Monnet era la costituzione di una federazione

europea, ossia, come egli ripetutamente affermò, la costituzione degli *Stati Uniti d'Europa*.

Un obiettivo da raggiungere gradualmente, attraverso una serie di realizzazioni parziali e che, quindi, per il suo completo conseguimento, avrebbe anche potuto richiedere un lungo periodo di anni, ma verso il quale ormai si indirizzava un processo storico, che non si sarebbe potuto arrestare, man mano che i suoi vantaggi si sarebbero manifestati chiaramente alle classi politiche e alle opinioni pubbliche.

Il Trattato costitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), firmato a Parigi il 18 aprile 1951, può quindi essere considerato la prima grande realizzazione istituzionale della nuova Europa. Esso inaugurava, per così dire, la seconda metà del ventesimo secolo, foriera di pace, prosperità e sviluppo economico per i Paesi dell'Europa occidentale, che, più tardi, avrebbe visto l'avvento di regimi democratici anche nei Paesi dell'Europa orientale.

Questa evoluzione storica si manifestava, così, in pieno contrasto con i drammatici eventi che avevano caratterizzato la prima metà del secolo, flagellata dai due conflitti mondiali, dalla grave depressione degli Anni Trenta e dall'avvento dei regimi totalitari in molti Paesi del continente.

### *Le funzioni e le prospettive della Comunità del carbone e dell'acciaio*

Negli anni intorno alla metà del secolo scorso le industrie del carbone e dell'acciaio costituivano industrie strategiche per la vita e lo sviluppo economico dei principali Paesi d'Europa e in esse l'intervento pubblico si manifestava in modo intenso e pervasivo, mentre il livello di concorrenzialità era molto limitato.

Elemento caratterizzante, dal lato dell'offerta, era il peso prevalente rappresentato, nel costo di produzione, dall'ammontare dei salari e dalle quote di ammortamento degli impianti. D'altra parte, per la natura dei prodotti, il costo del tra-

sporto presentava un'elevata incidenza sul prezzo pagato dai consumatori (1).

Nei due settori erano frequenti gli accordi tra i maggiori produttori per la riserva dei mercati interni e il riparto delle quote di esportazione verso i Paesi terzi. La situazione della produzione, dei consumi interni, delle importazioni e delle esportazioni del carbone e dell'acciaio erano assai diversificate nei sei Paesi della Comunità.

Obiettivi fondamentali della nuova Comunità, sia per l'industria del carbone, sia per quella dell'acciaio, erano la modernizzazione della produzione e il miglioramento della sua qualità; la fornitura del carbone e dell'acciaio a condizioni identiche sul mercato francese, su quello tedesco e su quelli degli altri Paesi aderenti; lo sviluppo delle esportazioni comuni verso i Paesi terzi; l'egualizzazione nel progresso delle condizioni di vita della mano d'opera di queste industrie.

Per conseguire questi obiettivi, era necessaria l'applicazione di un piano di produzione e di investimenti, l'istituzione di meccanismi di perequazione dei prezzi, la creazione di un fondo di riconversione per la razionalizzazione della produzione.

La circolazione del carbone e dell'acciaio fra i Paesi aderenti doveva essere esentata da ogni dazio doganale e non doveva essere influenzata da tariffe di trasporto differenziali.

Si doveva progressivamente conseguire, come risultato finale di questo processo di integrazione internazionale delle industrie del carbone e dell'acciaio, la ripartizione più razionale della produzione fra le diverse imprese al livello di produttività più elevato. Pertanto, contrariamente alle pratiche restrittive e di ripartizione dei mercati proprie dei tradizionali cartelli, la nuova organizzazione doveva tendere alla graduale fusione dei mercati e all'espansione generale della produzione.

La Comunità doveva, quindi, promuovere nel mercato dei

(1) Cfr. P. REUTER, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1953, p. 150.

Cfr. anche F. DUCHÈNE, *Jean Monnet: the First Statesman of Interdependence*, New York and London, 1994. J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976. R. PRIEUR, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, activité et évolution*, Paris, 1962.

prodotti di questi due settori un maggiore grado di concorrenzialità. Ma si sarebbe stabilito un regime di concorrenza non libera ed incondizionata, bensì *leale* e regolamentata, tale da escludere, ad esempio, ribassi repentini e temporanei dei prezzi, effettuati al solo scopo di catturare nuovi clienti.

La concorrenza poteva, perfino, essere sospesa in condizioni straordinarie di penuria o di eccesso di produzione rispetto alla domanda.

L'Alta Autorità del Carbone e dell'Acciaio, sotto la presidenza di Jean Monnet, fu insediata il 10 agosto 1952 nella sede di Place de Metz a Lussemburgo. L'11 settembre successivo si riuniva per la prima volta, sempre a Lussemburgo, il Consiglio dei Ministri della Comunità, mentre il 12 settembre a Strasburgo, nella sede dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (Edificio della Robertsau), si riuniva per la prima volta, l'Assemblea parlamentare della nuova Comunità.

### *La produzione e il mercato del carbone*

È opportuna a questo punto qualche considerazione sulla situazione in cui si trovavano in quel tempo in Europa le industrie del carbone e dell'acciaio.

La produzione del carbone nell'insieme dei Paesi della Comunità, benché cospicua, non era sufficiente a soddisfare interamente il fabbisogno. La Francia e la Germania erano, infatti, tradizionali importatrici di carbone britannico, mentre il Regno Unito importava prodotti finiti e semilavorati dell'industria siderurgica continentale.

Tradizionale era anche lo scambio di carbone contro minerale di ferro tra Belgio e Francia.

Il consumo complessivo di carbone della Comunità nel 1952, pari a 213.900.000 tonnellate, si ripartiva nelle seguenti utilizzazioni (in migliaia di tonnellate): ferrovie 21.100, navigazione 3.300, centrali elettriche 22.100, officine del gas 12.700, industria siderurgica 43.800, altre industrie 50.700, usi domestici 53.500, altre utilizzazioni 6.700.

**PRODUZIONE DEL CARBONE NEI SEI PAESI  
DELLA COMUNITÀ DAL 1949 AL 1952**

*(Milioni di tonnellate) (\*)*

	1949	1950	1951	1952
Belgio	27,8	27,3	29,7	30,2
Francia e Saar	66,8	67,1	70,7	73,5
Germania	103,2	110,8	118,9	123,1
Italia	1,1	1,0	1,2	1,1
Paesi Bassi	11,8	12,2	12,4	12,5
COMUNITÀ	210,7	218,4	232,9	240,4

(\*) Cfr. P. Reuter, *op.cit.*, p. 307.

Le fonti di approvvigionamento erano assai diversificate nei diversi Paesi della Comunità.

Il Belgio soddisfaceva interamente i suoi consumi interni e manteneva una certa corrente di esportazioni verso i Paesi vicini. Tuttavia, la sua produzione mostrava costi particolarmente elevati e la sua integrazione nel mercato comune sollevava problemi di difficile soluzione.

La Francia era il più grande importatore di carbone del mondo. Già nel 1939 ben il 40 per cento del suo fabbisogno era coperto dalle importazioni e la proporzione aumentava al 70 per cento per il *coke* siderurgico. Il costo di produzione del carbone francese, nel suo insieme, era più elevato di quello della Ruhr.

La Germania era il solo grande esportatore in grado di rifornire l'Europa occidentale e la sua produzione poteva godere del maggiore sviluppo, in seguito all'entrata in funzione del Mercato comune europeo. La maggiore ampiezza e la maggiore stabilità del mercato del carbone avrebbero, infatti, potuto assicurare una conveniente redditività ai massicci investimenti necessari per modernizzare i sistemi e i processi di produzione.

L'Italia copriva appena il 10 per cento del suo fabbisogno con la produzione nazionale ed era, prima della Seconda guerra mondiale, il secondo cliente della Germania; la produzione italiana aveva un rendimento particolarmente basso e non poteva essere venduta sul mercato interno, se non favorita da una sovvenzione.

Il Lussemburgo riceveva dalla Germania la quasi totalità del carbone necessario per la sua industria siderurgica.

I Paesi Bassi avevano una produzione nazionale relativamente recente, che copriva il 70 per cento circa del proprio fabbisogno, mentre il 15 per cento circa era coperto da importazioni provenienti dalla Germania.

Il mercato olandese del carbone era il più efficiente della Comunità. La facilità del trasporto entro un territorio relativamente piccolo consentiva di vendere il carbone ad un prezzo identico in tutti i luoghi di consumo.

Con la graduale eliminazione dei dazi e delle altre restrizioni agli scambi di carbone e di acciaio fra i sei Paesi della Comunità veniva a crearsi un mercato comune, ove ogni impresa avrebbe potuto acquistare o vendere liberamente alle migliori condizioni di mercato. L'Alta Autorità avrebbe vigilato affinché si mantenesse condizioni concorrenziali, eliminando situazioni di monopolio o accordi restrittivi della concorrenza fra le imprese.

Si sarebbe anche in tal modo verificato, in prospettiva, un ravvicinamento, se non un totale allineamento, dei prezzi del carbone nei sei Paesi della Comunità.

Non bisogna, poi, dimenticare che già nella prima metà degli anni Cinquanta il carbone, combustibile tradizionale e fondamentale dell'industria europea, cominciava a subire la crescente concorrenza di altre fonti di energia economicamente più convenienti. Si poteva, già allora, ritenere che il consumo del carbone in Europa non sarebbe cresciuto con lo stesso tasso di crescita della produzione industriale e del reddito nazionale dei Paesi della Comunità, manifestando così un relativo declino della sua quota quale fonte di energia.

Ciò avrebbe ulteriormente aggravato la situazione dell'industria carbonifera. Questa nuova situazione rendeva necessaria una profonda ristrutturazione di tutto il settore del carbone in Europa, sia come materia prima per l'industria siderurgica e chimica, sia come fonte di energia.

Occorreva, infatti, attuare una completa strategia, volta a migliorare le tecniche di estrazione, aumentando la produttività del lavoro, ad attuare una concentrazione delle imprese e degli



stabilimenti di coltivazione sfruttando le economie di scala, a migliorare le condizioni igieniche e di sicurezza dei minatori. Era poi necessario realizzare un insieme di investimenti privati e pubblici per ridurre i suoi costi di trasporto, particolarmente elevati rispetto a quelli di altre fonti di energia e per attuare misure di prevenzione e di controllo dell'inquinamento ambientale.

Una maggiore estensione dell'uso del carbone poteva ottenersi trasformandolo in fonte secondaria, attraverso la sua conversione in altri combustibili liquidi e gassosi, suscettibili di essere utilizzati con minori costi di trasporto e più bassi livelli di inquinamento.

La graduale realizzazione del Mercato comune europeo avrebbe provocato una redistribuzione della produzione carbonifera fra i Paesi della Comunità, con la concentrazione della produzione nelle miniere più produttive e l'abbandono delle miniere marginali. Si sarebbero, quindi, verificati gravi fenomeni sociali nelle zone a più bassa produttività, con crescente disoccupazione della manodopera e declino economico generale, a causa delle ripercussioni di questa situazione su tutto l'indotto.

L'Alta Autorità avrebbe certamente potuto prevenire gli effetti più negativi di questo processo di ristrutturazione e ridurre la gravità di questi fenomeni con programmi di assistenza sociale per i lavoratori disoccupati e le loro famiglie ed anche con interventi per la riqualificazione della manodopera e la sua ricollocazione in altre zone della produzione o in altri settori produttivi.

### *La produzione e il mercato dell'acciaio*

Per l'acciaio, la situazione era, per certi versi, opposta a quella del carbone. I Paesi della Comunità producevano, infatti, un ammontare superiore ai consumi interni ed esportavano circa un terzo della produzione.

La situazione del settore dell'acciaio nella Comunità era più complessa di quella del carbone per la più estesa varietà dei prodotti e per le diverse condizioni tecniche della produzione, che hanno mostrato una notevole evoluzione.

Il ricorso ai minerali di ferro, come materia prima nella produzione dell'acciaio, si è ridotto nel tempo rispetto all'uso crescente del rottame. I minerali di ferro più poveri di produzione interna sono stati gradualmente abbandonati da molte imprese, in favore di minerali più ricchi importati da Paesi terzi. Nel 1952, su un consumo complessivo di 25 milioni di tonnellate di ferro allo stato di minerale, la Comunità importava 6,7 milioni di tonnellate.

**LE FONTI DI APPROVVIGIONAMENTO  
DEL MINERALE DI FERRO NEL 1952**  
(Percentuali) (\*)

	Produzione interna	Importazioni dalla Comunità	Importazioni da Paesi terzi	Totale
Belgio	1	62	37	100
Francia e Saar	98	—	2	100
Germania	44	4	52	100
Italia	54	—	46	100
Lussemburgo	50	37	13	100
Paesi Bassi	—	15	85	100
COMUNITÀ	59	13	28	100

(\*) Cfr. P. Reuter, *op.cit.*, p. 307.

Diversa la situazione per il rottame, che la Comunità consumava nel 1952 per un ammontare pari a 20 milioni di tonnellate, limitando le sue importazioni nette a 0,23 milioni.

In effetti, il rottame assumeva in Europa, già in quel periodo, grande e crescente importanza quale materia prima nella fabbricazione dell'acciaio. In molti Paesi costituiva già la metà dell'elemento ferroso rientrante nella produzione dell'acciaio.

La costruzione, in molti Paesi, di acciaierie locali, basate interamente sul rottame, contribuiva a rafforzare questa tendenza. Il carattere speculativo del mercato del rottame ne rendeva difficoltoso il controllo da parte dei Governi nazionali, senza l'istituzione di organizzazioni piuttosto rigide.

La situazione dei diversi Stati membri della Comunità, in rapporto al mercato del rottame, appariva assai diversificata.

La Germania, la Francia e i Paesi Bassi presentavano una situazione di equilibrio fra i loro fabbisogni e la loro produzione interna. Il Belgio importava il rottame dagli altri Paesi della Comunità, mentre l'Italia copriva i due terzi del suo fabbisogno con acquisti sui mercati esteri, a prezzi sensibilmente più elevati di quelli dei mercati interni degli Stati membri.

Nel 1952, la produzione di acciaio grezzo nella Comunità ammontava a 41,6 milioni di tonnellate. Questa produzione sembrava corrispondere ai bisogni della Comunità, tenendo conto anche delle sue esigenze di esportazione.

Nella esposizione della situazione della Comunità riguardo alle prospettive di sviluppo della produzione a lungo termine si indicava una produzione di acciaio grezzo oscillante fra i 46,5 e i 50 milioni di tonnellate entro cinque anni e fra i 52,5 e i 56 milioni di tonnellate entro dieci anni.

Sui mercati di esportazione, di grande rilevanza in questo settore, le esportazioni della Comunità raggiungevano il 44 per cento delle esportazioni mondiali nel 1949, essendo la produzione tedesca ancora frenata. Nel 1950, questa proporzione è salita al 55 per cento. Per la Francia e la Germania, la rilevanza delle esportazioni esercitava un effetto molto sensibile sull'andamento del mercato interno. Per l'Unione belga-lussemburghese, l'esportazione di acciaio raggiungeva i due terzi della produzione.

L'andamento delle esportazioni di acciaio presentava, perciò, per l'avvenire della Comunità un'importanza ancora maggiore della concorrenza che poteva svilupparsi al suo interno. Tuttavia, lo sviluppo di industrie siderurgiche locali in tutti i Paesi del mondo rendeva precaria ogni previsione di sviluppo delle esportazioni della Comunità.

### *Considerazioni conclusive*

Il Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio si è estinto, com'è noto, il 23 luglio 2002, in applicazione dell'articolo 97, che stabiliva la sua durata per il tempo di cinquanta anni dalla data di entrata in vigore.

Nell'arco di tale periodo, l'azione della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio ha apportato un contributo significativo nel campo degli investimenti, rendendoli più razionali ed efficienti; ha agevolato riconversioni e riadattamenti delle imprese alle mutate condizioni generali; ha reso possibili maggiori investimenti nel campo della ricerca scientifica e tecnologica e per la costruzione di case operaie. Questa azione non ha tuttavia provocato, né poteva in realtà provocare, un'espansione continua e sostenuta delle produzioni di carbone e di acciaio.

L'imponente sviluppo dei consumi energetici, che si è verificato in Europa a partire dagli Anni Cinquanta, si è infatti basato in gran parte sul petrolio, che ha sostituito il carbone come principale fonte di energia.

Fra il 1950 e il 1970 la quota del carbone nella produzione di energia è passata in Europa dal 70 al 22 per cento, mentre quella del petrolio è aumentata dal 12 al 59 per cento. Questa radicale modifica nella struttura dell'approvvigionamento energetico ha comportato una contrazione nella produzione del carbone ed ancor più nel livello dell'occupazione.

Sintomatica di tutta la situazione europea è l'evoluzione che si è avuta nel Belgio e in Lussemburgo.

Infatti in Belgio, già a partire dalla seconda metà degli Anni Cinquanta, le difficoltà di estrazione e gli aumenti salariali hanno fatto salire il prezzo del carbone belga fino a superare quello del carbone degli Stati Uniti, anche comprensivo dei noli marittimi. Molte miniere del bacino dell'Hainaut sono state chiuse e la produzione è diminuita da 27 milioni di tonnellate nel 1958 a 8 milioni nel 1974, fornite per oltre metà dal bacino più facilmente sfruttabile della Campine.

L'approvvigionamento energetico del Belgio, basato per oltre tre quarti sul carbone fino al 1960, si è successivamente modificato e già negli Anni Settanta il petrolio aveva raggiunto il 60 per cento, mentre il carbone era sceso al 25 per cento. Il gas naturale forniva il restante 15 per cento.

Per l'esaurimento quasi totale delle riserve di ferro l'industria siderurgica belga deve importare la quasi totalità del minerale e oltre metà del combustibile.

Si sono avute fusioni di imprese nel settore siderurgico ed è stato costruito un nuovo centro siderurgico subcostiero a Gand Zelzate, accessibile alla navigazione oceanica. L'acciaio prodotto è destinato per oltre tre quarti all'esportazione, sia allo stato grezzo e semilavorato, sia trasformato in prodotti finiti dalle industrie meccaniche.

In Lussemburgo si è avuto un grande sviluppo della siderurgia tra il 1948 e il 1956, anni nei quali la produzione dell'acciaio è aumentata da 1,3 a 3,5 milioni di tonnellate; successivamente l'incremento si è attenuato.

L'adesione al mercato comune del carbone e dell'acciaio ha messo in luce alla fine degli Anni Cinquanta, l'invecchiamento di alcune strutture interne e il Lussemburgo ha subito lo svantaggio della concorrenza del prodotto proveniente dalla vicina Lorena. Si è rilevato un eccessivo costo del trasporto ferroviario e della mano d'opera che superava del 46 per cento quello italiano, del 24,5 per cento quello tedesco e del 29 per cento quello francese.

Tuttavia, pur nel quadro di una declinante produzione complessiva nell'industria carbonifera, il Trattato CECA ha prodotto importanti effetti positivi.

Si è avuto infatti un incremento negli scambi internazionali, non solo fra i Paesi della Comunità, ma anche con i Paesi terzi; un accrescimento della produttività delle miniere, una certa correzione degli squilibri congiunturali nella produzione e nel consumo del carbone, una certa spinta concorrenziale con una attenuazione del carattere oligopolistico del settore carbonifero, come anche di quello dell'acciaio, che tuttavia non ha ostacolato le necessarie concentrazioni di imprese.

Si può quindi concludere che il Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio è stato uno dei fattori decisivi di quei "miracoli economici", verificatisi in diversi Paesi europei a partire dalla metà degli Anni Cinquanta, sui quali si sono fondati il grande sviluppo economico e le grandi trasformazioni sociali che hanno caratterizzato il processo dell'integrazione europea nella seconda metà del ventesimo secolo.

Antonino Tramontana

# RICORDO DI GIORGIO BORSA

di Enrico Serra

**L**a scomparsa di Giorgio Borsa, deceduto a Milano il 18 giugno 2002 all'età di novant'anni, rappresenta un lutto grande per la cultura italiana ed occidentale, grandissimo per chi scrive.

L'avevo conosciuto a Milano nei giorni festosi della Liberazione dal giogo nazi-fascista, insieme con il padre Mario, che fu il primo direttore del "Corriere della Sera" dopo il 25 aprile 1945.

Giorgio accettò di venire con me a ricostituire l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, reso possibile da un contributo pecuniario elargito dall'allora Presidente del Consiglio Ferruccio Parri, cui era ben noto l'apporto, recato dall'ISPI e dal suo settimanale "Relazioni Internazionali" durante il fascismo, alla migliore conoscenza dei problemi internazionali.

Entrato a far parte dell'Ufficio Studi, Borsa si occupò con grande assiduità e perizia del settore Asia Orientale, anche perché aveva già pubblicato nel 1942 da Bompiani una biografia di Gandhi. I suoi articoli e le sue note, sempre più apprezzati, si possono leggere sul settimanale "Relazioni Internazionali", la cui nuova serie iniziò il 15 giugno 1946, direttori Giorgio Ballatore Pallieri e Riccardo Bauer, con Enrico Serra redattore capo responsabile.

Avvenne allora un fatto curioso e direi parallelo tra Borsa e il sottoscritto. L'approfondimento della tematica internazionale, il successo delle rispettive pubblicazioni indirizzarono entrambi verso la cattedra universitaria, che ottenemmo lui a Pavia, io a Bologna. Dopo di allora il nostro *cursum* divaricò, ma la stima e l'amicizia rimasero intatte, confermate in occasione di molti convegni e incontri.

Numerose le pubblicazioni che lascia Giorgio Borsa, alcune delle quali vincitrici di importanti premi, tra cui l'*Acqui Storia*.

Basterà qui citare che poco prima di morire, aveva licenziato il decimo volume di “Asia Major”, Centro studi di cui era direttore, con il titolo: *Trasformazioni politico-istituzionali dell’Asia nell’era di Bush*.

Ed ancora: *L’estremo Oriente tra due mondi* (Laterza, 1962), *La nascita del mondo moderno in Asia Orientale* (Rizzoli, 1977), *Introduzione alla storia* (Marzorati, 1988), *I dieci anni che cambiarono il mondo, 1941-1951* (Corbaccio, 1995).

Borsa lascia un vuoto grandissimo, ma anche una schiera di allievi preparati e devoti, degni del grande maestro che egli fu.

Enrico Serra

## SEGNALAZIONI

**GRANDE CRISI E ORDINE INTERNAZIONALE. L'ITALIA FRA EUROPA E STATI UNITI**, di *Francesco Maria Greco*, Esi editrice, Napoli 2004, pp. 136, Euro 11,00.

L'ordine che regola il *sistema internazionale* è stato rotto da eventi traumatici che ne hanno scandito il passaggio da una fase all'altra in modo ora graduale ora repentino. Prevedibile era la fine del primato dell'Europa nel 1945, colpevole delle due catastrofi del Novecento. Parzialmente prevedibile il crollo del comunismo. Imprevisto fu, invece, lo *shock* dell'11 settembre 2001 e la conseguente rivoluzione geostrategica.

La grande crisi fra il 1989 e il 2003 (caduta del muro di Berlino, attacco alle Torri gemelle, guerra in Iraq) fa da filo conduttore a questo libro che ha per soggetto i protagonisti della scena internazionale e l'evoluzione da essi subita a seguito del mutato panorama storico: *in primis* l'Unione Europea e la NATO e quindi i rapporti fra Europa e Stati Uniti. Il dibattito sulla politica estera non è più appannaggio di pochi, perché ormai tocca la nostra stessa vita quotidiana. Il volume è uno strumento utile per comprendere il significato delle relazioni internazionali e segnatamente del peso assunto dalla politica di sicurezza e difesa.

Diplomatico dal 1974, l'autore ha ricoperto vari incarichi a Belgrado, Bruxelles, Bangkok, Madrid e presso la NATO. È stato Consigliere diplomatico degli ultimi due Ministri della Difesa e dal 2002 è Ambasciatore a Jakarta. Ha collaborato con la rivista "Nord e Sud" ed è autore di articoli e opere sulla crisi cambogiana (1989). Ha insegnato presso la Facoltà di Scienze diplomatiche di Gorizia e presso l'Università di Napoli "l'Orientale". (F. B.)

**EUROPA, STORIA DI UN'IDEA. DALL'IMPERO ALL'UNIONE**, di *Sergio Romano*, Longanesi 2004, pp. 228, Euro 15,50.

L'autore - scrive Sergio Romano - non è un filosofo della storia e non crede che il corso degli avvenimenti sia guidato da una mano superiore. Si limita ad osservare che, nell'arco di tempo descritto da questo libro, molti Stati europei sono scomparsi e che quasi tutti hanno perduto, durante il Novecento, gran parte del loro potere.

Sa che molte occasioni sono perdute e che le soluzioni ragionevoli non sono necessariamente quelle più gradite alla maggioranza degli uomini. Ma - conclude Sergio Romano appellandosi al *principio speranza* - si ostina a sperare che l'Unione sia il futuro dell'Europa.

La storia dell'idea di Europa di Sergio Romano è articolata su tre parti, delle quali riportiamo titoli e sottotitoli:



I. *Geografia e cultura* - Alle pendici dell'Asia: i germani e gli slavi; Arrivano gli arabi e i turchi; L'Europa *in partibus infidelium*; Le frontiere del clima; I cambiamenti del clima e la trasformazione dell'ambiente; I popoli; Piccoli scambi, grandi mutamenti: mercanti, banchieri e altri mestieri; Lungo le strade d'Europa; Le lingue; Le lingue egemoni; Le tecniche dell'Europa; La Grecia, Roma e gli arabi: l'eredità; Il Cristianesimo; La nascita dell'Europa occidentale.

II. *L'Europa degli Stati* - La fonte del potere; I secoli del grande disordine; Il Sacro romano impero e la Chiesa di Roma; L'Europa di Bisanzio e i popoli slavi; La nascita degli Stati moderni: la Francia; La nascita degli Stati moderni: l'Inghilterra; La nascita degli Stati moderni: la Spagna; La nascita degli Stati moderni: gli Asburgo; La Riforma; La ragion di Stato; La Guerra dei Trent'anni; La gloriosa Rivoluzione; L'89, il 92 e il 93; Bonaparte; La Restaurazione; Un incerto interludio; La primavera dei popoli; Per grazia di Dio e volontà del popolo; Il ritorno dell'Europa bizantina; La Grande guerra; Le guerre civili e la Seconda guerra mondiale.

III. *Verso l'Unione* - La restaurazione impossibile; I precursori; La *leadership* francese; Le ambiguità dell'europeismo italiano; La Germania; Il gioco del domino; Vantaggi e inconvenienti del successo: la Gran Bretagna; Troppo grande per sopravvivere?; L'Europa e gli Stati Uniti; L'Europa ingovernabile; Conclusioni. (F. B.)

AFRICANA, RIVISTA DI STUDI EXTRAEUROPEI 2003, Edistudio di Brunetto Casini, c.p. 213, 56100 Pisa, pp. 192, Euro 26,00.

L'ultimo numero della rivista "Africana", organo dell'ASE (Associazione di Studi Extraeuropei), diretta da Vittorio Antonio Salvadorini, pubblica una serie di lavori di particolare interesse di cui riportiamo titoli e autori: Il Sultanato di Raheita e la colonia Eritrea di Piero Ardizzone; Libia: fra ingegneria costituzionale e politica mondiale di Giovanni Armillotta; La linea del sangue: Africa e Congo, 1994-2003 di Antonio Chilà; The new faces of Canadian Catholics: The Filipinos, Chinese and Tamils di Terence J. Fay; Il nuovo Codice civile brasiliano fra tradizione e innovazione di Aldo Petrucci; Una cronistoria inglese delle ultime insurrezioni a Costantinopoli (1807-1808) di Massimiliano Pezzi; Sulle relazioni internazionali della Tunisia fra Settecento e Ottocento di Vittorio Antonio Salvadorini; Lo sviluppo costituzionale della Repubblica di Vanuatu di Giovanni Soldateschi; Notes on Recent Italian Studies on Ethiopia and Eritrea di Irma Taddia; Il faro di Capo Spartel, 1865-1958: un esempio di collaborazione internazionale in Africa attraverso i secoli XIX e XX di Francesco Tamburini.

Associazione di Studi Extraeuropei, ASE, Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale, <http://WWW.geocities.com/ga57/africana/ase/html>  
<http://go.to/africana>. (F. B.)

## PUBBLICAZIONI RECENTI

L'ARTE DELLA DIPLOMAZIA, di *Henri Kissinger*, Sperling e Kuppler 2004, pp. 699, Euro 16,00.

La ristampa in paperback dell'opera fondamentale di Henri Kissinger apparsa nel 2004, in cui l'autore cerca di far luce sulla reale essenza della diplomazia.

L'EUROPA NON È L'AMERICA, di *Massimo Teodori*, Mondadori 2004, pp. 130, Euro 15,00.

Il ricongiungimento delle due parti dell'Occidente è indispensabile - secondo Teodori - di fronte ai pericoli che minano le fondamenta della civiltà, al di qua e al di là dell'Atlantico. Questo auspicio deriva dal fatto che l'Occidente si trova inesorabilmente di fronte al terrorismo.

AL QA'IDA, a cura di *Alberto Castelvechi*, Castelvechi 2004, pp. 190, Euro 14,00.

Il sottotitolo del libro è: "Dall'Afghanistan a Madrid". Secondo l'autore gli uomini di Al Qa'ida sono a proprio agio, sia nei corridoi delle grandi società di borsa, sia nelle trincee tribali afgane. Vestono da combattenti, parlano da religiosi e pensano da finanzieri globali.

L'ISLAM IN EUROPA, di *Yahyâ Sergio Yahe Pallavicini*, Il Saggiatore 2004, pp. 224, Euro 15,00.

Il sottotitolo è: "Riflessioni di un imam italiano". Conoscere la civiltà islamica significa andare oltre gli aspetti sociali, politici e le manifestazioni esteriori del suo culto, per attingere alle fonti originarie, cioè all'insieme delle dottrine che ne costituiscono le radici spirituali.

L'autore è cittadino italiano, nato musulmano, di madre giapponese e padre italiano. Dal 2000 è membro del Consiglio di Amministrazione del Centro islamico culturale d'Italia della moschea di Roma. La prefazione è di Rocco Buttiglione e Amos Luzzatto.

MISURARE L'AMERICA, di *Andro Linklater*, Garzanti 2004, pp. 340, Euro 24,00.

Come gli Stati Uniti sono stati misurati, venduti e colonizzati. L'autore, dopo aver insegnato a lungo negli Stati Uniti, ora si è ritirato nel Kent.

**LA DEMOCRAZIA: STORIA DI UN'IDEOLOGIA**, di *Luciano Canfora*, Laterza 2004, pp. 442, Euro 20,00.

Democrazia è un'idea che ha plasmato il corso della storia europea, dalla Rivoluzione inglese a quella francese, dalla Prima guerra mondiale fino alla *guerra fredda* e al crollo del muro di Berlino. Ripercorrendo le ideologie che l'hanno nutrita e sostenuta, Canfora - docente all'Università di Bari - formula la sua tesi lucida e radicale: il meccanismo elettorale è ben lungi dal rappresentare la democrazia. Oggi, nel mondo ricco, ha vinto la libertà con tutte le sue immani conseguenze. La democrazia è rinviata ad altra epoca.

**CRITICA DELLA POLITICA ESTERA**, di *Eckelhart Krippendorf*, Fazi editore 2004, pp. 260, Euro 19,50.

In questo volume, Krippendorf - professore di politica e relazioni internazionali all'Università libera di Berlino - ci offre un appuntamento a cui nessun appassionato di politica estera - studioso, politico, diplomatico, pacifista, guerrafondaio - può mancare.

**IL FATTORE R**, di *Alberto Ronchey*, Rizzoli 2004, pp. 208, Euro 16,00.

Conversazioni di Alberto Ronchey con Pierluigi Battista. Sessanta anni di storia e di battaglie intellettuali.

**BUSH CONTRO L'AMERICA**, di *Milly Inns e Lou Dubose*, Piemme 2004, pp. 346, Euro 14,90.

Piccole e grandi storie raccolte dagli autori che offrono un significativo spaccato dell'America di questi giorni. Una lettura e un monito degli autori a quanti vorrebbero trasformare l'Italia in una provincia dell'impero.

**GEORGE W. BUSH**, di *Maurizio Molinari*, Laterza 2004, pp. 298, Euro 18,00.

Chi è l'uomo più potente del mondo. La sua storia; la sua fede; perché crede di avere una missione da compiere e perché vuole cambiare il mondo. L'autore è corrispondente negli Stati Uniti della "Stampa".

**PARIGI, BERLINO, MOSCA**, di *Henry de Grossouvre*, Fazi 2004, pp. 210, Euro 18,00.

L'autore, studioso di geopolitica e politica estera dei Paesi europei, propone una geopolitica dell'indipendenza europea, basata sul consolidamento dell'asse Parigi, Berlino, Mosca.

**SFIDE ALLA LIBERTÀ**, di *Domenico Fisichella*, Marco editore 2004, pp. 212, Euro 16,00.

Il sottotitolo dell'opera è: "Pensiero e politica tra Europa e Occidente". Un dialogo critico con i principali protagonisti della cultura occidentale: da Schmitt a Mosca, da Michels a Prezzolini, da Von Mises a Duverger a Dahe. Domenico Fisichella è Vicepresidente del Senato.

GLI ARTIGLI DELL'AQUILA, di *Alessandro Aruffo*, *Datanews* 2004, pp. 206, Euro 11,36.

La politica estera degli Stati Uniti, dal 1898 al 2004, è stata caratterizzata dagli obiettivi strategici ed economici delle diverse dottrine presidenziali che hanno caratterizzato anche la stessa storia degli Stati Uniti. Secondo Aruffo, nella pianificazione strategica dell'imperialismo neoconservatore convivono: l'esaltazione patriottica, il militarismo palinogenetico e una vocazione egemonica senza controlli. L'autore è studioso di politica estera e di politica afroasiatica, per la quale vanta dodici pubblicazioni.

DEMOCRAZIA TRADITA, di *Gore Vidal*, Fazi 2004, pp. 184, Euro 15,50.

Il sottotitolo del libro è: "Discorso sullo stato dell'Unione 2004 e altri saggi". Il famoso scrittore americano vede, nelle elezioni presidenziali di novembre 2004, l'occasione di una scelta netta fra i votanti: la scelta fra impero e pace. Nonostante la grande disinformazione dei "media murdochiani", che riescono a fare scomparire dagli schermi televisivi americani le manifestazioni per la pace, come quella dove ha parlato lo stesso Gore Vidal a Hollywood Boulevard davanti a centomila persone, Gore Vidal confida, per le prossime presidenziali, in uno dei riflessi più atavici dell'elettorato americano: la scarsa simpatia per le guerre in genere e per le guerre imperialiste in particolare.

L'AMERICA DI KENNEDY, di *Furio Colombo*, Baldini e Castoldi 2004, pp. 342.

Un confronto fra l'America dei Kennedy e quella di George W. Bush così diversa dalla prima e tanto più minacciosa per la pace mondiale. Furio Colombo è attualmente direttore dell'"Unità". Giornalista scrittore è autore di molti libri sulla cultura contemporanea, sul cambiamento sociale e sugli aspetti delle nuove tecnologie.

IL RABBINO CHE SI ARRESE A CRISTO, di *Judith Cabaud*, San Paolo 2003, pp. 120, Euro 12,50.

Il sottotitolo del libro è "La storia di Eugenio Zolli (già Israel Zoller), rabbino capo di Roma durante la Seconda guerra mondiale". L'autrice è una studiosa americana di Brooklyn d'ascendenza ebraica, convertitasi anch'essa al cristianesimo; attualmente lavora e insegna a Parigi.

Israel Italo Zolli (1881-1956), rabbino capo di Roma dal 1940, riceve il battesimo cristiano il 13 febbraio 1945, sei mesi dopo la liberazione della

Città eterna. La moglie e la figlia lo seguiranno poco dopo. Come nuovo nome cristiano, Zolli sceglie quello di Eugenio Pacelli, papa col nome di Pio XII, per quello che la Chiesa aveva fatto in favore degli ebrei durante la persecuzione nazifascista. La prefazione è di Vittorio Messori.

VOCI DALL'INFERNO, di *Samantha Paver*, Baldini e Castoldi 2004, pp. 834, Euro 22,60.

Il sottotitolo dell'opera è: "l'America e l'era del genocidio". L'autrice, direttrice del *Carr Center for Human Rights* di Harvard, ci ricorda che il termine *genocidio* fu coniato da Raphael Lemkin che scrisse appositamente un trattato per mettere il genocidio al bando.

Ma la legge basata sulle idee di quel trattato, osserva l'autrice, fu respinta dalla nazione più potente del mondo: gli Stati Uniti.

Al funerale di Lemkin parteciparono soltanto sette persone.

Quando, il 12 settembre 2001, gli Stati Uniti si rivolsero per aiuto agli amici di tutto il mondo, gli americani furono gratificati da una travolgente risposta. Quando i *Tutsi*, nel 1994, gridarono aiuto, avendo subito ogni singolo giorno, per cento giorni di fila, l'equivalente numerico di più di due attacchi al *World Trade Center*, tutti i Paesi del mondo si voltarono dall'altra parte.

LE TRE ITALIE DEL 1943, di *Gianni Oliva*, Mondadori 2004, pp. 112, Euro 12,00.

Il sottotitolo del libro è: "Chi ha veramente combattuto la guerra civile del 1943". Le tre Italie sono: l'Italia dei vinti, l'Italia dei vincitori e l'Italia di tutti gli altri italiani.

MALA TEMPORA, di *Gianni Sartori*, Laterza 2004, pp. 526, Euro 19,00.

La raccolta degli editoriali apparsi prevalentemente sul "Corriere della Sera". L'autore è professore alla *Columbia University* e alla Università di Firenze. Sartori commenta dieci anni di malaffare politico italiano.

LA VERA STORIA DEI KAMIKAZE GIAPPONESI, di *Emiko Ohnuki-Tierney*, Bruno Mondadori 2004, pp. 382, Euro 26,00.

Durante la Seconda guerra mondiale, il Governo giapponese manipolò abilmente il simbolo del fiore di ciliegio - antico e venerato - per convincere i cadetti di quanto onorevole fosse "morire come i bei petali di ciliegio" per l'Imperatore. Oltre mille cadetti, con elevato grado di istruzione, si arruolarono volontari per compire operazioni di guerra suicida (*tokkotai*), anche se ben consapevoli che ormai il Giappone stava perdendo la guerra.

CHURCHILL, di *John Lucacs*, Corbaccio 2004, pp. 184, Euro 16,50.

Nella collana storica, diretta da Sergio Romano, appare questo volume

uscito nel 2002 nel Regno Unito. Il sottotitolo del libro è: “Visionario, statista, storico”. Nell’opera, molto documentata, è ampiamente trattata la vita, anche personale, del grande statista inglese. L’autore insegna storia al Chunstnut College di Philadelphia.

**MARTIRI PER L’IRLANDA**, di *Manuele Ruzza*, Frilli editori 2004, pp. 238, Euro 15,50.

Bobby Sands e gli scioperi della fame come arma di lotta per l’indipendenza politica.

**IL CIELO SCESO IN TERRA**, di *Jacques Le Goff*, Laterza, Garzanti 2004, pp. 344, Euro 18,00.

La più recente opera del grande storico francese del Medioevo che parla delle radici dell’Europa.

**L’AVVENTURA DELL’UNITÀ EUROPEA**, di *Valerio Castronovo*, Einaudi 2004, pp. 330, Euro 15,00.

Per Castronovo, ordinario di storia contemporanea all’Università di Torino, l’avventura europea è una sfida con la storia e con il futuro.

**IL PAPA CHE SALVÒ GLI EBREI**, di *Matteo Napolitano e Andrea Farulli*, Piemme 2004, pp. 302, Euro 12,00.

Dagli archivi del Vaticano escono nuove testimonianze e documenti sulla protezione data agli ebrei durante la Seconda guerra mondiale. La prefazione è di Sergio Romano.

**LA BALLA DELLA SUPREMAZIA AMERICANA**, di *George Soros*, Piemme 2004, pp. 206, Euro 14,90.

Il sottotitolo del volume è: “Gli abusi dell’American Power. Secondo Soros, la politica estera americana dell’attuale Amministrazione Bush nasce da una forma di darwinismo sociale. Una forma molto rozza che, per Soros, svilisce il ruolo della cooperazione e enfatizza all’esterno il ruolo della competizione. Soros ha scritto questo libro “per spiegare in che modo siamo finiti nei guai nei quali ci troviamo e come potremmo uscirne”.

**LA NUOVA ECONOMIA DEL TERRORE**, di *Loretta Napoleoni*, Marco Tropea 2004, pp. 382, Euro 19,00.

L’economista, Loretta Napoleoni - corrispondente da Londra di riviste italiane ed estere - traccia i confini sfuggenti di quel “continente sommerso” che si nutre di droga, petrolio, armi, pietre preziose, riciclaggio di danaro. Per la prima volta, l’ordine mondiale dopo l’11 settembre 2001 - secondo

l'autrice - non appare come il risultato di uno "scontro di civiltà" conseguente a guerre religiose, ma come la diretta conseguenza di interessi economici che uniscono e dividono Oriente e Occidente.

L'IMPERO IMPOTENTE, di *Michael Mann*, Piemme 2004, pp. 368, Euro 16,00.

Perché il nuovo imperialismo americano può portare al disastro sia gli Stati Uniti, sia il mondo

VINCERE LE GUERRE MODERNE, di *Wesley K. Clark*, Bompiani 2004, pp. 254, Euro 16,00.

Iraq, terrorismo e impero americano secondo il generale Clark, comandante delle Forze alleate in Europa dal 1997 al 2000. Il proposito del libro è di fare di tutto per impedire che la sicurezza mondiale sia compromessa dagli interessi di George W. Bush e del suo *entourage*.

CINQUE DISCORSI FRA DUE SECOLI, di *Arrigo Levi*, Il Mulino 2004, pp. 180, Euro 12,50.

Cinque discorsi pronunciati a cavallo del XX e del XXI secolo da Arrigo Levi, saggista, giornalista e consigliere della Presidenza della Repubblica. I titoli dei discorsi sono: Dal XX al XXI secolo, ovvero dalla prova generale alla messa in scena; Oltre l'orizzonte; L'Europa alla prova; Le radici del progetto democratico e le strade del 2000; *Mass media*, politica della cultura ed ecumenismo.

Osserva Levi: la fede laica nell'uomo è, in me e con me, fortunatamente sopravvissuta alle paure di vita estremamente pericolosa che poteva attendersi chi avesse la ventura di nascere ebreo in Europa nel terzo decennio del secolo XX. Forse è questa storia personale, ricca di insegnamenti sull'arte della sopravvivenza che mi induce a guardare al domani con l'animo carico sì, di ragionati e argomentati timori, ma non di disperazione.

CONTRO L'AMERICANISMO, di *Marco Tarchi*, Laterza 2004, pp. 204, Euro 14,00.

Mentre l'America impone al mondo la sua forza militare, economica e tecnoscientifica, qui da noi c'è chi ne propaga la missione liberatrice. È un *pamphlet* corrosivo sui cantori della fede a "stelle e strisce". L'autore è un noto politologo che insegna scienza politica, comunicazione politica e teoria politica all'Università di Firenze.

ISLAM E DEMOCRAZIA, di *Fatema Mernissi*, Giunti 2004, pp. 222, Euro 12,00.

Docente di sociologia all'Università di Rabat, l'autrice approfondisce il

tema della compatibilità dell'Islam con la democrazia. La tesi dell'autrice è che la forza che plasma il mondo islamico di oggi non è tanto la religione ma piuttosto la tecnologia informatica e la televisione satellitare indipendente come *Al-Jazira*. Entrambe contrastano la propaganda dei nuovi despoti islamici e la disinformazione delle potenze occidentali. Le reti *Internet* a cui si rivolgono soprattutto i giovani e le donne musulmane incoraggiano l'arte del confronto verbale e della mediazione perché il terrorismo può essere fermato soltanto con un dialogo nutrito di reciproca conoscenza, di giustizia sociale e di pacifica convivenza.

LA POLITICA ESTERA DELLE REGIONI, a cura di *Alessandro Alfieri*, Il Mulino 2004, pp. 374, Euro 24,00.

Quale *politica estera* per le Regioni italiane? A questa e ad altre domande risponde questa ricerca - frutto della collaborazione dell'AREL e dell'I-SPI - esplorando il delicato passaggio delle Regioni dalle dimensioni locali a quelle internazionali (riforma del titolo V della Costituzione).

Scritti di A. Alfieri, N. Bellini, A. Ciaffi, S. Sozi, M. Olivetti, C. Piacente. L'introduzione è di Boris Biancheri.

SEMESTRE NERO, di *L. Pistelli* e *G. Fiori*, Fazi 2004, pp. 164, Euro 14,50.

L'Italia - secondo gli autori - non ha mai contato meno in Europa da quando Berlusconi ha gestito la politica estera e da quando è stato Presidente di turno dell'Unione Europea. L'introduzione è di Lucio Caracciolo.

L'ETÀ DELL'ODIO, di *Amy Chua*, Carocci 2004, pp. 376, Euro 25,50.

Esportare democrazia e libero mercato genera conflitti atomici? Se lo chiede l'autore che insegna alla *Law School* della *Yale University*.

La risposta - secondo Amy Chua - sta nei risultati disastrosi della guerra all'Iraq, ottenuti da un'Amministrazione come quella di George W. Bush, che ha puntato su un'economia senza regole e su un potere senza controllo.

BUSH IN BABILONIA, di *Targ Alì*, Fazi 2004, pp. 200, Euro 14,00.

L'autore, editorialista della "New Left Review", critica il tentativo maledetto di ricolonizzare l'Iraq da parte dell'Amministrazione Bush.

MISTERO AMERICANO, di *Marina Montesano*, Dedalo 2004, pp. 150, Euro 15,00.

Le varie ipotesi su cosa accadde l'11 settembre e perché.

VITE PRECARIE, di *Judith Butler*, Meltemi 2004, pp. 216, Euro 15,00.



Il punto di vista del femminismo sugli Stati Uniti di George W. Bush, secondo l'autrice, famosa filosofa americana.

È SCOPPIATA LA TERZA GUERRA MONDIALE?, di *Mario Pirani*, Mondadori 2004, pp. 180, Euro 16,00.

Le democrazie fra pacifismo e difesa.

ANATOMIA DEL TERRORE, di *Sergio Romano*, Edizioni del "Corriere della Sera" 2004, Euro 5,90.

L'autore, avvalendosi dell'intervento dell'inviato sul campo del "Corriere della Sera" Guido Olimpio, analizza le radici storiche del terrorismo, ripercorrendo gli eventi dall'11 settembre di New York all'11 marzo di Madrid.

GEORGE, di *Vittorio Zucconi*, Feltrinelli 2004, pp. 194, Euro 12,00.

Vita e miracoli di un uomo fortunato, secondo l'inviato di "Repubblica" negli Stati Uniti.

TUTTI GLI UOMINI DEL PRESIDENTE, di *Federico Rampini*, Carocci 2004, pp. 190, Euro 14,40.

Gli uomini della nuova destra americana che oggi sostengono George W. Bush.

OCCIDENTE CONTRO OCCIDENTE, di *André Gluksmann*, Lindau 2004, pp. 214, Euro 19,50.

Il filosofo francese, già esponente dei "nuovi filosofi" e oggi polemista e opinionista, si chiede se gli americani siano ancora degni del loro passato di liberatori, oggi dopo che sono andati in Iraq. La sua risposta è: sì.

(A cura di Fausto Borrelli)

Questo periodico è associato all'Unione Stampa Periodica Italiana