

AFFARI ESTERI

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XXXVII - NUMERO 145

INVERNO 2005

La Conferenza internazionale sull'Iraq	7
La difesa dell'Europa	13

* * *

Un evento unico	Carlo Azeglio Ciampi	16
Uno storico passo avanti verso l'unità	Silvio Berlusconi	18
Cinque anni nel cuore dell'Europa	Romano Prodi	21
Oltre la Costituzione europea	Andrea Cagiati	31
La Costituzione europea e la ratifica	Carlo M. Frediani	38
La trasformazione della NATO	Giampaolo Di Paola	45
La NATO e il Dialogo mediterraneo	Maurizio Moreno	54
Per una rinnovata strategia atlantica	Ferdinando Salleo	62
All'ONU l'Italia non merita di essere <i>declassata</i>	Francesco Paolo Fulci	71
La Francia e la lotta contro il terrorismo	Loïc Hennekinne	83
Il Regno Unito e la Presidenza del G-8 e dell'UE	Sir Ivor Roberts	94
La Russia e l'Europa	Alexey Meshkov	100
Un'alta priorità per i Balcani e il Medio Oriente	Antonio Badini	109
La PESC e la PESD nell'Unione allargata	Carlo Jean	117
La difesa e l'Unione Europea	Franco Venturini	135
L'Europa della difesa in movimento	Michele Nones	141
La seconda Presidenza Bush	Marino de Medici	149
La Cina e gli Stati Uniti	Paolo Migliavacca	158
La Russia dopo Beslan	Piero Sinatti	174
Un successo in Afghanistan	William Safire	188
La parabola del Made in Italy	Luca Paolazzi	191
Cesidio Guazzaroni e Giuseppe Walter Maccotta	Enrico Serra	196

LIBRI

Il diritto di fare la guerra	Robert Kagan	199
La guerra e la Costituzione (Giuseppe de Vergottini)	Giancarlo Montedoro	203
Dopo la caduta (Maurizio Serra)	Antonio Ciarrapico	207
Segnalazioni		210
Pubblicazioni recenti (a cura di Fausto Borrelli)		212

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; Sito Internet: http://geocities.com/affari_esteri; e-mail: itafra.affest@tin.it. 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 20C, articolo 2 della 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 gennaio 2005.

Il trimestre

Negli scorsi mesi, i teatri di crisi sono aumentati. Accanto all'Iraq, ad Israele e all'Afghanistan, si sta aggiungendo l'Iran, che potrebbe rivelarsi il più grave. Problemi si sono avuti anche per le elezioni presidenziali in Ucraina.

Iraq. La situazione è ulteriormente peggiorata ed è molto incerta. Scontri e attentati continuano. Vi è il rischio di guerra civile. La sicurezza non è garantita, in particolare nella parte centrale del Paese, inclusa Baghdad. A Falluja, l'attacco per la riconquista della città è costato decine di morti nell'esercito di coalizione e centinaia tra gli insorti.

Le elezioni per l'Assemblea, che dovrà nominare un nuovo Governo ed elaborare una Costituzione, sono state fissate al 30 gennaio 2005. Ma non è certo che potranno aver luogo.

Una Conferenza internazionale per il problema iracheno ha avuto luogo a Sharm el Sheik il 22 e 23 novembre, con la partecipazione degli Stati Uniti, della Russia, della Cina, della Francia, della Germania, del Regno Unito, dell'Italia, del Canada, del Giappone, dell'Egitto, della Turchia, della Tunisia, dell'Algeria, della Siria, dell'Iran, della Giordania, del Kuwait, dell'ONU, dell'Unione Europea e della Lega Araba.

Il risultato non sembra essere determinante. È stato, però, risolto il problema del debito estero dell'Iraq, annullato per l'80 per cento dal *Club di Parigi*.

Afghanistan. Il 9 ottobre hanno avuto luogo le elezioni presidenziali. Malgrado le pessimistiche previsioni della vigilia, si sono svolte regolarmente e con ampia partecipazione. È stato confermato Presidente Karzai. Nella Primavera 2005, dovrebbero svolgersi le elezioni per il Parlamento. La situazione della sicurezza non è stata, tuttavia, ancora risolta. Bin Laden è *alla macchia*. I *signori della guerra* e la coltivazione ed esportazione dell'oppio costituiscono seri problemi.

Israele e Palestina. La morte di Arafat l'11 novembre 2004 potrebbe condurre alla ripresa del dialogo tra Israele e i Palestinesi. Il Presidente Sharon si è rafforzato con l'entrata del Partito laburista di Perez nel Gabinetto e la formazione di un Governo di unità nazionale con lo scopo di ritirarsi dalla Striscia di Gaza. Si attende, ora, il risultato delle elezioni in Palestina, che avranno luogo il 9 gennaio 2005.

Iran. Le ambizioni nucleari militari dell'Iran - malgrado i tentativi del *Trio* Francia, Germania e Regno Unito - potrebbero condurre a nuove tensioni con gli Stati Uniti ed anche con Israele. L'I-

ran potrebbe rivelarsi come il più grave problema della seconda Presidenza Bush, più importante, addirittura, dell'Iraq.

Corea del Nord. Non è stata ancora trovata una soluzione all'arresto dei programmi nucleari di questo Paese.

Ucraina. L'esito delle elezioni presidenziali ha comportato forti tensioni nel Paese e tra la Russia, l'Unione Europea e gli Stati Uniti. Una soluzione si è trovata faticosamente con la ripetizione del ballottaggio il 26 dicembre. Ma la situazione è, tuttora, precaria.

Stati Uniti. La conferma di George W. Bush, con ampia maggioranza, nelle elezioni del 2 novembre ha tolto un'ipoteca sulla situazione internazionale. Le dimissioni di Colin Powell, la nomina di Condoleezza Rice a Segretario di Stato e la conferma a Ministro della Difesa di Ronald Rumsfeld sembrano preludere alla continuazione di una ferma politica estera dell'Amministrazione americana.

Kosovo. Il 23 ottobre è stato eletto il primo Parlamento.

Europa. Il 29 ottobre è stato firmato solennemente a Roma il Trattato costituzionale dell'Unione Europea. Il 18 novembre è entrata in funzione la nuova Commissione, presieduta dal portoghese Barroso. Si pone, ora, l'arduo problema delle ratifiche da parte dei 25 Paesi dell'Unione.

L'Europa continua ad essere scarsamente rilevante, data la sua divisione, in particolare sulla questione irachena.

Italia. Il Ministro degli Esteri Franco Frattini è stato designato in novembre nuovo Commissario europeo, al posto di Mario Monti. Alla Farnesina è stato nominato Gianfranco Fini, che resta anche Vicepresidente del Consiglio.

Nelle scorse settimane, si è nuovamente acceso il dibattito sull'eventuale *declassamento* dell'Italia, a seguito della candidatura della Germania a membro *permanente* del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il problema è accentuato dall'appoggio che tale candidatura ha avuto apertamente dalla Francia e dal Regno Unito.

Questo *Trio*, inoltre, da più di un anno, negozia con l'Iran - senza l'Italia e con la parziale assenza dell'Unione Europea - il cruciale problema del programma nucleare iraniano.

Il *declassamento* dell'Italia e quali iniziative intraprendere per ovviarvi è, forse, il principale problema che dovrà affrontare il nuovo Ministro degli Esteri Gianfranco Fini.

Un'iniziativa con i Paesi fondatori in campo politico e della difesa è, probabilmente, la via per uscire dall'isolamento e, contemporaneamente, per consolidare e rilanciare la costruzione europea. È anche urgente ratificare il Trattato costituzionale.

(A. A.)

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 creato da Giovanni Armillotta.

LA CONFERENZA INTERNAZIONALE SULL'IRAQ

La Conferenza internazionale di Sharm el Sheik sull'Iraq ha affermato la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale del Paese, nonché il ruolo guida rivestito dalle Nazioni Unite in qualità di consigliere nel processo elettorale di questa nazione.

I Ministri degli Esteri partecipanti alla Conferenza hanno deciso quanto segue:

1. Riaffermano la sovranità, l'indipendenza politica, l'integrità territoriale e l'unità nazionale dell'Iraq, nonché la rilevanza dei principi di non interferenza negli affari interni, così come articolato nella Carta delle Nazioni Unite e in conformità al principio di buoni rapporti con i Paesi confinanti.

Ribadiscono il diritto del popolo iracheno a una vita sicura e stabile, al fine di determinare il loro futuro attraverso strumenti democratici e di esercitare il pieno controllo sulle proprie risorse naturali e finanziarie.

Si impegnano a sostenere il popolo iracheno a raggiungere questi obiettivi.

2. Prendono atto delle iniziative regionali degli Stati confinanti con l'Iraq e del loro incontro, tenutosi al Cairo il 21 luglio 2004, e tengono nella dovuta considerazione i loro sforzi effettuati a beneficio del popolo iracheno e nell'interesse della stabilità della regione.

Pubblichiamo il testo integrale del Comunicato finale approvato dalla Conferenza Internazionale sull'Iraq, che ha avuto luogo a Sharm el Sheik il 22 e 23 novembre 2004 con la partecipazione dei Ministri degli Esteri degli Stati Uniti, della Russia, della Cina, della Francia, della Germania, del Regno Unito, dell'Italia, del Canada, del Giappone, dell'Egitto, della Turchia, della Tunisia, dell'Algeria, della Siria, dell'Iran, della Giordania, del Kuwait, dell'ONU, dell'Unione Europea e della Lega Araba.

3. Sottolineano il ruolo guida delle Nazioni Unite nel sostenere, sempre che le circostanze lo consentano, il processo politico in Iraq così come è stipulato nei paragrafi 4 e 7 della Risoluzione 1546 del Consiglio di Sicurezza.

I Ministri sottolineano con favore il ruolo guida che le Nazioni Unite hanno rivestito in termini di consulenza e sostegno per il processo delle elezioni, che si dovranno tenere a breve, inclusa la recente decisione di inviare una maggiore quantità di personale per aiutare l'Iraq nella preparazione delle elezioni.

I Ministri sottolineano l'importanza delle Nazioni Unite nel continuare a rivestire un ruolo guida, che comprende anche la promozione del dialogo interno e la costruzione del consenso per l'elaborazione della Costituzione da parte del popolo iracheno nel 2005.

I Ministri accolgono con favore gli sforzi delle Nazioni Unite e chiedono alla comunità internazionale di fornire la necessaria assistenza per la protezione delle stesse in Iraq. Inoltre, accolgono con favore il ruolo di sostegno rivestito dalla Lega degli Stati arabi, che va di pari passo con il ruolo delle Nazioni Unite.

4. Considerano questo incontro come un passo ulteriore verso il raggiungimento di una più ampia partecipazione dei partiti dell'arco costituzionale iracheno, contribuendo in tal modo al successo del processo politico.

In considerazione di quanto espresso in precedenza, i Ministri accolgono favorevolmente gli sforzi del Governo provvisorio iracheno e degli altri *leader* della comunità irachena tesi ad ampliare la partecipazione politica, incoraggiando tutte le parti che respingono la violenza ad impegnarsi nel processo politico ed elettorale con mezzi pacifici.

I Ministri, inoltre, incoraggiano lo stesso Governo *ad interim* a riunire al più presto in Iraq, prima delle elezioni generali, i rappresentanti dell'arco costituzionale iracheno e la società civile, al fine di condividere con loro i risultati dell'incontro di Sharm el Sheik, in maniera tale da far avanzare il processo di *nation-building* e di riconciliazione nazionale, in previsione del sostegno di una più ampia partecipazione alle elezioni generali.

5. Accolgono favorevolmente tutte le misure intraprese fino ad oggi, al fine di ottenere la democrazia in Iraq e di incoraggiare il Governo *ad interim* a continuare il processo politico, tenendo elezioni politiche entro la fine del mese di gennaio 2005; di creare un'Assemblea nazionale di transizione, che avrà la responsabilità di formare un Governo di transizione iracheno e stilare una bozza di Costituzione per il Paese, che porterà alla formazione di un Governo costituzionalmente eletto entro il 31 dicembre 2005, in linea con il piano previsto e appoggiato dalla Risoluzione 1546 del Consiglio di Sicurezza.

6. Condannano tutti gli atti di terrorismo in Iraq e invocano la cessazione immediata di tali atti, al fine di alleviare la sofferenza del popolo iracheno, preservare la vita della popolazione innocente e mostrare rispetto per i diritti umani. Invitano, inoltre, tutte le parti in causa ad evitare l'uso eccessivo della forza e ad esercitare il massimo autocontrollo per evitare le violenze ai civili.

Invitano anche il Governo *ad interim* iracheno ad affrontare in maniera risoluta, in accordo con il diritto umanitario internazionale e le relative Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, la presenza di terroristi in Iraq e le attività di questi ultimi, all'interno del territorio del Paese o in provenienza da esso, che possano minacciare la sicurezza degli Stati confinanti.

7. Condannano tutte le violenze, come i rapimenti e gli assassinii, tra cui quelle contro i civili, che lavorano per aziende locali o straniere per la ricostruzione del Paese; contro le organizzazioni internazionali e umanitarie, che offrono assistenza al popolo iracheno; contro i membri di missioni diplomatiche e contro i giornalisti, invitando tutte le parti ad intensificare i loro sforzi e a sostenere il Governo provvisorio iracheno nel far fronte alle attività criminose.

8. Invitano tutte le parti in causa ad intraprendere misure atte a contribuire alla stabilità dell'Iraq, a riaffermare gli obblighi degli Stati membri delle Nazioni Unite in conformità con

quanto espresso nella Risoluzione 1546 del Consiglio di Sicurezza, al fine di prevenire il transito di armi e terroristi, nonché il finanziamento di tutto ciò che potrebbe sostenere questi ultimi. Inoltre, invitano le nazioni confinanti, e tutte le parti internazionali coinvolte, ad intensificare la cooperazione per il controllo dei confini iracheni.

A questo scopo, i partecipanti alla Conferenza internazionale prendono atto dell'accordo raggiunto dalle nazioni confinanti dell'Iraq per intensificare la loro cooperazione, oltre che del loro invito ad un incontro dei Ministri degli Interni di questi Stati, come stabilito dal Sesto incontro degli Stati confinanti dell'Iraq, tenutosi al Cairo il 21 luglio 2004.

9. Sottolineano nuovamente l'importanza della conformità ai principi delle relazioni di buon vicinato e non interferenza negli affari interni di altre nazioni, come sancito nella Carta delle Nazioni Unite, nonché accolgono favorevolmente il ruolo rivestito da tutte le parti coinvolte, tra cui quello delle organizzazioni regionali, e in special modo la Lega degli Stati arabi, per quanto riguarda la creazione di condizioni tese a favorire il raggiungimento della sicurezza e della stabilità nell'area. I Ministri invitano ad intraprendere le misure dirette alla costruzione della fiducia per quanto attiene alla situazione in Iraq.

10. Ribadiscono il concetto che il mandato delle forze multinazionali in Iraq non è senza limite di tempo e scadrà, in base a quanto è stabilito nei paragrafi 4 e 12 della Risoluzione 1546 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, a completamento del processo politico.

Riconoscono, inoltre, l'importanza del consenso del Governo sovrano iracheno per quanto riguarda la presenza di queste forze e che queste ultime hanno confermato il loro impegno ad agire in accordo con il diritto internazionale, inclusi gli obblighi previsti dal diritto internazionale umanitario, come rilevato dalla Risoluzione 1546 del Consiglio di Sicurezza.

Mettono in rilievo l'esigenza di consentire alle forze di sicurezza irachene, nella maniera più rapida possibile, di rivestire

un ruolo sempre maggiore nell'assumere in modo definitivo la piena responsabilità per il mantenimento della sicurezza in Iraq e richiedono alle nazioni di continuare, e ove possibile aumentare, i loro sforzi nell'assistere il Governo *ad interim* iracheno nel costruire la capacità di dette forze, come specificato nel paragrafo 16 della Risoluzione 1546 del Consiglio di Sicurezza.

11. Sottolineano ulteriormente l'importanza dell'assistenza umanitaria e del sostegno per la ricostruzione in Iraq, nonché della creazione delle condizioni necessarie a raggiungere lo sviluppo economico e sociale, contribuendo in questa maniera agli sforzi per raggiungere la sicurezza e la stabilità nel Paese.

Invitano, inoltre, in questo contesto, tutte le nazioni e le organizzazioni donatrici a mettere in essere l'erogazione dell'assistenza finanziaria promessa, in occasione dell'incontro di Madrid del Comitato dei donatori nell'ottobre 2003, al fine di soddisfare le priorità delineate dal Governo *ad interim* iracheno e di incoraggiare ulteriori contributi.

In quest'ambito, i Ministri prendono nota dei successi ottenuti dall'incontro di Tokyo dell'ottobre 2004, nell'ampliare ulteriormente la cooperazione internazionale a sostegno dell'assistenza effettuata dal parte del Governo iracheno *ad interim*, seguendo la propria strategia di sviluppo nazionale.

Riconoscono l'importanza del perseguimento efficace dell'impegno da parte del Governo *ad interim* nella creazione di condizioni leali, trasparenti e non discriminatorie, che possano consentire a tutte le parti in causa di partecipare alla ricostruzione dell'Iraq su basi egualitarie e con la massima estensione possibile, a beneficio dello sviluppo economico iracheno.

12. Riconoscono che la riduzione del debito è un elemento chiave nella ricostruzione dell'Iraq.

In questo contesto, i Ministri accolgono con favore gli impegni presi a questo riguardo da molti creditori, tra cui quelli del *Club di Parigi* e invitano i creditori dell'Iraq ad intraprendere misure adeguate per la riduzione sostanziale del debito del Paese.

13. Riaffermano l'importanza di assicurare alla giustizia i membri del precedente regime iracheno, che si sono resi colpevoli di crimini di guerra contro l'Iran e il Kuwait e di crimini contro l'umanità che hanno colpito il popolo iracheno.

14. Danno direttive ai rispettivi rappresentanti di rivedere con regolarità i progressi ottenuti sul fronte degli impegni e della realizzazione delle conclusioni raggiunte da questa Conferenza e di riferire ai Ministri sui risultati degli incontri successivi, il primo dei quali si terrà nel febbraio 2005, nonché di consultarsi con le autorità irachene circa le possibilità di organizzare eventuali incontri internazionali in futuro, anche in località poste sul territorio iracheno.

Alla fine della Conferenza i Ministri hanno espresso il loro apprezzamento alla Repubblica araba di Egitto per l'ospitalità ricevuta.



LA DIFESA DELL'EUROPA

Il rapporto *Una dottrina di sicurezza per l'Europa* - predisposto e presentato a Barcellona, dall'omonimo Gruppo di studio, il 16 settembre 2004 - lancia la proposta che l'Unione Europea "dovrebbe costruire la propria politica di sicurezza in base a una *dottrina di sicurezza umana*, che punti alla protezione degli individui attraverso l'applicazione delle leggi con uso occasionale della forza".

Javier Solana, Alto rappresentante dell'Unione Europea per la PESC, ha accolto favorevolmente il rapporto e ha ringraziato gli autori per il buon lavoro svolto. Ha dichiarato il suo interesse nello studiare le idee avanzate, che si fondano, in larga parte, sulla strategia di sicurezza europea approvata nel dicembre 2003, cercando nel contempo di basarsi sugli sviluppi ottenuti negli ultimi anni.

L'Alto Rappresentante ha così commentato, il 16 settembre 2004, il rapporto: "L'esperienza ha dimostrato che una risposta militare non basta per controbattere le nuove minacce e le sfide che deve affrontare la comunità internazionale. La politica di gestione delle crisi dell'Unione Europea e le relative operazioni hanno sempre preso in considerazione la complementarità di mezzi civili e militari. Le nostre missioni nei Balcani occidentali, nella regione dei Grandi Laghi e nel Caucaso meridionale illustrano ampiamente questo concetto.

Inoltre, la creazione in un futuro prossimo, più probabilmente prima della fine del 2004, di una Cellula civile e militare all'interno dello *staff* militare dell'Unione Europea (EUMS), come stabilito dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione a Bruxelles nel dicembre 2003, è un'ulteriore prova del nostro approccio globale alle operazioni di gestione delle crisi. La relazione d'equilibrio militare-civile è stata inclusa nella nostra politica sulla sicurezza e sulla difesa europee, fin dall'inizio. In un mondo globalizzato, la

nostra sicurezza e la nostra prosperità dipendono in maniera sempre più consistente da un sistema multilaterale efficace, con istituzioni internazionali che funzionano bene e un ordine internazionale basato sul rispetto delle leggi”.

I punti salienti del Rapporto

Molte persone conducono una vita assolutamente e intollerabilmente non sicura. In molti casi, la mancanza di sicurezza è la conseguenza di conflitti in cui i civili diventano impunemente e deliberatamente bersagli viventi. In un'era di interdipendenza globale, gli europei non possono più sentirsi sicuri nel momento in cui la stragrande maggioranza del globo si trova in uno stato di mancanza di sicurezza.

Negli ultimi anni, l'Unione Europea ha sviluppato una politica di sicurezza comune. Nel dicembre 2003, il Consiglio europeo ha concordato una strategia di sicurezza europea, che propugna l'impegno preventivo e il multilateralismo efficace. Questo rapporto tratta della realizzazione di questa strategia. Sostiene la necessità che l'Europa deve essere in grado di dare un contributo più attivo alla sicurezza globale.

L'Europa ha bisogno di forze militari, ma le forze militari necessitano di essere configurate e utilizzare secondo nuovi canoni. Il rapporto si concentra sui conflitti per aree geografiche e sugli Stati al collasso, che sono la fonte di nuove minacce mondiali tra cui il terrorismo, le armi di distruzione di massa e il crimine organizzato.

Inoltre, propone una *dottrina di sicurezza umana* per l'Europa. Per sicurezza umana si definisce la libertà per gli individui partendo da insicurezze di base causate da enormi violazioni dei diritti umani.

La dottrina comprende tre elementi:

– Una serie di sette principi per le operazioni in situazioni di grave mancanza di sicurezza relativa sia ai fini, sia ai mezzi. Questi principi sono la supremazia dei diritti umani, una chiara autorità politica, il multilateralismo, un approccio radical-

mente mutato, la focalizzazione a livello regionale, l'utilizzo di strumenti legali e l'uso appropriato della forza.

Il rapporto dedica un'enfasi particolare all'approccio trasformato su comunicazione, consultazione, dialogo e partenariato con la popolazione locale al fine di migliorare il sistema di preallarme, scambio di idee tra servizi segreti, mobilitazione del sostegno locale, realizzazione e sostenibilità.

– Una *Forza di intervento per la sicurezza umana*, composta da 15.000 uomini e donne, di cui almeno un terzo sarebbero civili (polizia, controllori per i diritti umani, specialisti per lo sviluppo e per gli aiuti umanitari, amministratori, ecc.). Questa forza sarebbe prelevata da contingenti e capacità civili già resi disponibili dagli Stati membri, così come il previsto *Servizio volontario per la sicurezza umana*.

– Un nuovo ambito giuridico che regoli sia l'aspetto decisionale degli interventi, sia le operazioni sul campo. Tutto ciò troverebbe il proprio fondamento nelle legislazioni nazionali degli Stati ospitanti, nelle legislazioni nazionali degli Stati partecipanti, nel diritto penale internazionale, nelle leggi internazionali sui diritti umani e sugli aiuti umanitari.

Il rapporto propone che questa *Forza di intervento per la sicurezza umana* rimanga sotto la direzione del nuovo Ministro degli Esteri europeo, nominato ai sensi della Costituzione concordata a Dublino nel giugno 2004.

Sono, inoltre, proposte misure per aumentare il controllo democratico della politica per la sicurezza e per migliorare la responsabilità nei confronti della popolazione locale, nonché i metodi di finanziamento.

Siamo di fronte a un momento critico per l'Unione Europea. L'Unione si è allargata per includere dieci nuovi membri e ha approvato una nuova Costituzione. All'indomani dell'11 settembre 2001 e della guerra in Iraq, l'Europa si assume una storica responsabilità per contribuire a un mondo più sicuro e più giusto.



UN EVENTO UNICO

di Carlo Azeglio Ciampi

Quarantasette anni fa, fu firmato a Roma, in Campidoglio, nella Sala degli Orazi e dei Curiazi, il Trattato istitutivo delle Comunità Economiche Europee. Oggi in quella stessa Sala, avete sottoscritto il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

È l'atto di nascita di un'unione politica, non solo economica e sociale; un evento unico nella storia del nostro continente, una svolta nella storia dell'umanità.

La Costituzione unisce i popoli europei in un nuovo vincolo; dà sostanza alla cittadinanza europea. Consente loro di riconoscersi, attraverso la Carta dei diritti fondamentali, in un'unica comunità di valori. È incitamento e sostegno a perseguire la meta di una rafforzata integrazione con immutata determinazione.

Nella prima metà del XX secolo, la civiltà dell'Europa fu prossima a distruggersi. L'Atto che avete oggi sottoscritto ci allontana definitivamente da quell'abisso di tragiche guerre intestine; gli spettri degli anni '30 non torneranno a turbare le menti delle generazioni future.

Oggi l'Europa, che con i suoi conflitti diede origine a due guerre mondiali, è divenuta una vera comunità di popoli; uno spazio di pace e di libertà; un modello per il mondo.

Consolidare i nostri valori fondamentali, contribuire ovunque alla pace è anche l'unico modo per difendere gli interessi comuni, per esercitare le nostre responsabilità.

Da soli, i singoli Paesi europei non sono in grado di farlo. Può, e deve, farlo con autorevolezza l'Unione Europea liberamente voluta da 25 Stati, 450 milioni di cittadini, retta da comuni istituzioni democratiche operanti con regole basate su un

Pubblichiamo il brindisi del Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, in occasione della colazione, offerta il 29 ottobre 2004, in onore dei Capi di Stato e di Governo firmatari del Trattato, che adotta una Costituzione per l'Europa.

equilibrio dinamico tra cooperazione intergovernativa e sovranità condivisa.

Oggi come ieri devono guidarci gli ideali e i valori che ispirarono i Padri fondatori. Senza di essi la straordinaria impresa dell'unificazione europea non sarebbe riuscita: non avremmo creato istituzioni comuni, realizzato un grande mercato unico, abolito le frontiere, adottato una moneta comune e, oggi, la Costituzione europea.

Senza una visione ideale, nessuna delle sfide che incalzano l'Unione può essere affrontata. Senza ideali, non potremo trovare risposta ai problemi fondamentali per il comune futuro: al nostro interno, il funzionamento di un modello economico-sociale equo e competitivo; nel mondo, lo sradicamento del terrorismo, il dialogo fra culture, il rafforzamento della convivenza, il superamento dell'intollerabile divario Nord-Sud.

La Costituzione aiuterà a maturare in tutti i cittadini la coscienza di una solida identità europea, e con essa la volontà di affrontare insieme il futuro.

Sta a noi diffonderne la conoscenza, soprattutto fra i giovani. Essi hanno già acquisito con naturalezza la nuova realtà europea, e la vivono intensamente nel lavoro, negli studi, nei viaggi, nello sport.

Ma il nostro compito non è finito. Si impone ora la rapida ratifica del Trattato costituzionale; l'impegno di conformare pienamente i comportamenti nazionali agli obblighi europei, oggi solamente assunti dai Governi.

Scriveva all'inizio del XIX secolo il filosofo e patriota Vincenzo Cuoco: "Alla felicità dei popoli sono più necessari gli ordini che gli uomini".

Gli "ordini", le istituzioni oltrepassano i limiti delle generazioni. Ma a rendere vitali le istituzioni occorrono gli uomini, le loro passioni civili, la loro determinazione di far contare la loro voce nel mondo: la nostra voce europea.

Carlo Azeglio Ciampi



UNO STORICO PASSO AVANTI VERSO L'UNITÀ

Silvio Berlusconi

Due date. Roma, 25 marzo 1957. Roma, 29 ottobre 2004. È passato quasi mezzo secolo. La sala dove tra poco firmeremo il Trattato costituzionale è la stessa nella quale i sei Paesi precursori firmarono i Trattati di Roma.

L'Europa era spaccata in due. I nostri popoli erano ancora divisi, bisognosi di aiuto esterno, impegnati in una difficile ricostruzione economica e politica, che si sarebbe protratta per anni. Eppure, qualcuno già cominciava a pensare con preveggenza e con coraggio all'Europa del domani, a gettare le basi per la riunificazione.

Il processo d'integrazione europea, nato con queste premesse, tra molti scetticismi e riserve, si è rivelato invece la più proficua e duratura utopia del secondo dopoguerra.

Quell'idea era, per dirla con Erasmo da Rotterdam, una "lungimirante e visionaria pazzia". L'apparente follia dei nostri padri fondatori è diventata una meravigliosa realtà, che si arricchisce oggi di un nuovo fondamentale capitolo.

Attraverso queste due date, 1957-2004, corre il filo delle nostre identità, prima disperse, oppresse e calpestate in molti Paesi da un odioso totalitarismo, oggi finalmente ritrovate intorno a un ideale comune di libertà, di democrazia, di giustizia, e di prosperità.

L'Europa, che stringe i suoi vincoli sul piano delle istituzioni, è arrivata a questo traguardo attraverso successivi avanzamenti, realizzati con pazienza e tenacia, senza aver mai abbandonato il metodo del consenso: uno spazio econo-

Pubbllichiamo il discorso del Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, pronunciato in Campidoglio il 29 ottobre 2004, in occasione della cerimonia per la firma del Trattato costituzionale europeo.

mico senza barriere interne, la moneta unica, una politica di libertà e sicurezza, una proiezione sempre più condivisa nelle relazioni esterne e nella politica estera.

Il 4 ottobre 2003, sempre qui a Roma, inaugurammo la Conferenza intergovernativa. Era un momento di grandi speranze, ma anche di grandi incertezze. Ci stavamo assumendo rilevanti responsabilità di fronte ai nostri cittadini.

Non potevamo, non dovevamo, fallire. Dissi allora che eravamo chiamati a compiere, più che un atto di fede, un atto di volontà. Che quella doveva essere la Conferenza della volontà europea.

Oggi, dopo poco più di un anno da quel solenne momento, abbiamo raggiunto il nostro obiettivo e mantenuto fede al nostro impegno.

Mai nella storia si era visto l'esempio di nazioni che decidono volontariamente di esercitare insieme i propri poteri sovrani, nell'esclusivo interesse dei loro popoli, superando ragioni secolari di rivalità e diffidenza.

Mai nella storia i valori fondamentali della libertà e della democrazia hanno avuto un ruolo così importante nel legare il destino di centinaia di milioni di persone.

L'evento odierno segna dunque una data storica: l'Europa si dà finalmente una Costituzione, basata sul duplice e inseparabile consenso dei cittadini e degli Stati membri.

Nel firmare questa Costituzione dobbiamo avere ben presente che nessuna Costituzione, nessuna istituzione politica, vive di vita propria.

Il momento costituzionale dell'Europa unita sarà quindi sempre legato alla continua affermazione della volontà dei popoli e delle nazioni europee di integrarsi sempre di più sul piano politico, sociale ed economico, e di agire insieme in una serie di ambiti vitali per il loro futuro.

La Costituzione che firmiamo oggi dovrà, pertanto, essere supportata da impegno continuamente rinnovato, tanto dei suoi cittadini quanto dei suoi Governi. L'Europa unita è, e sempre sarà, un plebiscito quotidiano.

Da oggi inizia il processo di ratifica del Trattato costitu-

zionale da parte degli Stati membri. Ci impegneremo affinché l'Italia ratifichi subito il nuovo Trattato.

Il sentimento europeistico è parte della nostra storia di italiani, è solido, è entusiastico e spero possa essere anche contagioso.

È mia ferma convinzione, prima ancora che mio fermo auspicio, che tutti i popoli, i Parlamenti ed i Governi degli Stati membri daranno il loro consenso perché intimamente convinti che il loro destino di libertà, di pace e di prosperità, si identifica con quello dell'Europa unita, quell'Europa che in questa *urbs urbium*, in questa *città delle città*, compie oggi uno storico passo avanti.

Silvio Berlusconi

CINQUE ANNI NEL CUORE DELL'EUROPA

di Romano Prodi

Eventi recenti hanno dimostrato che l'Unione sta diventando un grande protagonista politico e democratico, il primo esempio della storia di democrazia post-nazionale. Sono convinto che questo esperimento unico nel suo genere sia una buona cosa non soltanto per l'Europa, ma anche per il mondo intero.

Vorrei iniziare ricordando la situazione in cui si trovava l'Unione Europea nel 1999, quando ho cominciato il mio mandato come Presidente della Commissione Europea.

Sul fronte istituzionale, molti volevano un programma di portata limitata, che chiaramente non poteva trovare soluzioni per le sfide che affrontava l'Unione. Qualcosa, a dir poco, ben lontano dal concetto di nuova Costituzione.

In un clima economico poco brillante, la prospettiva di mettere effettivamente l'*Euro* in circolazione suscitava dubbi, timori e scetticismo concreti.

Ugualmente concreti erano i dubbi a proposito dell'allargamento dell'Unione, al fine di includere le nuove democrazie dell'Europa centrale e orientale. Vi erano anche dubbi sul numero effettivo di nazioni da far entrare. Molti volevano limitare l'allargamento a non più di sei Paesi.

Non era stato definito nessun programma chiaro, né stabilite regole e la stampa e l'opinione pubblica avevano molte preoccupazioni in proposito.

Ancora più allarmanti erano i rischi provenienti dalla situazione nei Balcani, che assillavano l'intero continente, data la mancanza di una strategia chiara e convincente dell'Unione Europea in quell'area geografica.

ROMANO PRODI è stato in Italia Presidente del Consiglio e Presidente della Commissione dell'Unione Europea.

Infine, scossa dagli eventi del 1998 e del 1999, la Commissione si trovava nel bel mezzo di una crisi. Le sue credibilità e autorità avevano toccato il fondo. È per questo motivo che la sua immagine aveva bisogno di essere ricostruita, grazie alla prima seria e radicale riorganizzazione della sua amministrazione.

Confrontati con questa prova, abbiamo raccolto il guanto di sfida.

La forza, che stava alla guida di quel programma, è stata la prima unificazione pacifica del continente europeo. Ciò che ha dato la giusta spinta e il giusto orientamento al nostro lavoro è stato l'allargamento a dieci nuovi Paesi membri, un programma chiaro per le altre nazioni candidate, e prospettive reali di adesione onnicomprensiva per tutte le nazioni balcaniche.

L'unificazione europea

L'unificazione dell'Europa è il maggiore contributo che l'Unione potesse offrire per stabilizzare e sviluppare l'intero continente dal punto di vista politico, economico e culturale.

Per soddisfare le esigenze dell'allargamento, abbiamo dovuto operare una valutazione corretta dei rischi e dei benefici.

Un'operazione che non doveva essere compiuta troppo lentamente, poiché rischiavamo di perdere il momento opportuno della spinta fortissima verso l'unificazione delle nazioni candidate, né troppo velocemente, poiché avevamo bisogno che la popolazione in tutta l'Unione rimanesse dalla nostra parte.

Per questo motivo, abbiamo fornito tutto il nostro sostegno ai processi di riforma che stavano avendo luogo in Europa centrale ed orientale. Abbiamo, comunque, tenuto in considerazione i dubbi e le preoccupazioni che gli europei stavano sollevando a proposito dei costi che avrebbe comportato l'allargamento, dei flussi di popolazioni, dei rischi per l'ambiente, della sicurezza nucleare e della corruzione.

Tuttavia, il sostegno popolare nei confronti dei nuovi Paesi membri è stato superiore a qualsiasi previsione, come dimostrato dai risultati del *referendum*.

Abbiamo dimostrato che il negoziato e il dialogo, sebbene ardui, complessi e laboriosi, sono l'unico strumento democratico per esportare democrazia e stabilità.

Allo stesso tempo, la decisione di puntare decisamente alto per quanto riguarda l'allargamento, per soddisfare le esigenze di libertà, sicurezza e democrazia nell'altra metà del continente, significava che dovevamo mostrare uguale audacia nell'affrontare la riorganizzazione dei nostri meccanismi istituzionali.

E nell'Europa sud-orientale il processo dell'unificazione non si è ancora fermato. Toccherà tra breve a Romania, Bulgaria, Croazia e, un giorno, se i Governi dell'Unione Europea decideranno in questo senso e tutte le condizioni saranno rispettate, anche la Turchia farà parte dell'Unione.

Si tratta di un tremendo sforzo politico, economico, culturale. Un grande contributo che l'Europa sta offrendo alla pace e alla stabilità mondiali.

Grazie all'allargamento, abbiamo esportato i valori fondamentali che risiedono nell'anima dell'Unione: lo Stato di diritto, la democrazia, la libertà, i diritti umani, il rispetto per le minoranze e anche nuove prospettive credibili di sviluppo economico.

E tutto ciò è avvenuto in maniera del tutto pacifica! In pace e con successo.

La prima Costituzione europea

In questo nuovo contesto politico, abbiamo provveduto a valutare i *pro* e i *contro* a proposito di una riforma che potesse mantenere le aspettative sulla capacità di funzionamento di una Unione con più di 25 Paesi membri.

In questi cinque anni, abbiamo avuto costanti negoziati su questioni istituzionali.

Grazie agli sforzi combinati del Parlamento e della Commissione, l'impegno della Convenzione alla fine ha avuto successo, portando più democrazia e più trasparenza nell'Unione.

Formata da 100 Rappresentanti di tutti i Parlamenti e i Governi nazionali, provenienti dal Parlamento europeo e da al-

tre istituzioni ed enti dell'Unione Europea, la Convenzione è il primo esempio di un nuovo modo democratico di preparare una riforma istituzionale dell'Unione.

Ha lavorato senza sosta per oltre un anno e mezzo, costituendo il primo dibattito pubblico sulle nuove caratteristiche e i nuovi obiettivi dell'Unione. E ha concordato su un'unica bozza di Trattato costituzionale.

Nonostante ciò, vi era un profondo scetticismo nei confronti di questa proposta, che ho difeso fin dall'inizio del processo.

Mai in passato due visioni dell'Europa si erano scontrate in maniera così determinata. Una visione di un'Europa politica più forte che può misurarsi con le sfide globali che ci troviamo di fronte. E un'altra Europa più debole, una pura e semplice area di prosperità, stabilità e regolamentazione, ma non un vero e proprio attore politico.

A partire dagli anni '80 e '90, tra i Governi degli Stati membri vi sono stati grandi cambiamenti negli atteggiamenti e nelle politiche sull'Europa. In questi anni, le alleanze tra i Governi sono state spesso di carattere pragmatico, allineamenti che si imponevano *una tantum* su questioni particolari, anziché raggruppamenti di nazioni, che lavorassero in maniera uniforme per un'integrazione più stretta.

Da parte nostra, ci siamo sempre sforzati di rendere l'Unione più forte, più democratica, più efficace e più efficiente.

In occasione della Convenzione europea e delle Conferenze intergovernative che sono seguite, abbiamo presentato proposte altamente innovative, ad esempio quella di istituire un Ministro degli Esteri dell'Unione oppure quella di fare un uso molto ampio del voto di maggioranza, piuttosto che dell'unanimità.

Con la firma del Trattato costituzionale a Roma il 29 ottobre 2004, abbiamo compiuto, sotto tutti i punti di vista, un passo da gigante verso la costruzione di una Unione politica.

Non ci sono dubbi che si sia trattato di un grande avvenimento per l'Europa. Un evento latore di più democrazia, semplificazione e trasparenza, anche se, in qualche modo, non raggiunge pienamente i nostri obiettivi. Come, ad esempio, le aree in cui l'unanimità rimane la regola.

La riforma della Commissione

Il cambiamento politico deve andare di pari passo con la riforma profonda delle strutture e dei meccanismi amministrativi.

Prima di tutto, la riforma ha inviato messaggi politici forti e ha cercato di assicurare che la Commissione riguadagnasse la propria legittimità, indipendenza ed efficacia.

Tuttavia, c'è una caratteristica della Commissione che ho presieduto di cui sono particolarmente fiero: il suo spirito collegiale. Mi considero fortunato ad avere avuto un gruppo altamente professionale su cui fare affidamento, un gruppo che ha collaborato e lavorato in armonia.

Attualmente, alcuni membri di questa Commissione occupano posti molto importanti in seno ai rispettivi Governi e Parlamenti nazionali. Sono segnali chiari e tangibili che l'istituzione, che ho avuto l'onore di guidare per oltre cinque anni, è di nuovo in piena efficienza e sta lavorando bene.

L'Europa nel mondo

L'unificazione del nostro continente è una grande opportunità di estendere la stabilità e la prosperità dell'Unione in tutta l'area geografica.

Il nostro obiettivo non era quello di spostare la divisione, il *Muro*, qualche centinaia di chilometri più a est o più a sud.

Per anni si è parlato di dove devono essere poste le frontiere dell'Europa, ma nessuna proposta chiara e pratica era stata mai presentata.

Per questo abbiamo avanzato una nuova visione dei confini dell'Europa, grazie alla politica europea di vicinato (*European Neighbourhood Policy*). Questa politica cerca di stabilire una specifica relazione originale con tutta la cerchia di nazioni distribuite tra la Russia e il Marocco. L'esigenza per tale nuova relazione tra l'Unione e i suoi vicini è riconosciuta nella Costituzione europea.

Mentre molti parlano di *scontro di civiltà*, anche se io sono

convinto che si tratti più di uno *scontro di ignoranza*, noi abbiamo dato un forte impulso ad un dialogo interculturale e alla reciproca conoscenza, in particolare nell'area euro-mediterranea.

Pensate, ad esempio, alla creazione della *Fondazione Anna Lindh* per il dialogo interculturale. Pensate al programma mondiale *Erasmus*, che ha portato in Europa migliaia di studenti provenienti da tutte le parti del mondo.

Sull'argomento del Mediterraneo, ricordate quanto sono stato fortemente criticato nel momento in cui ho sollevato la questione dell'apertura alla Libia del colonnello Gheddafi. Sono passate soltanto poche settimane da quando sono state ritirate le sanzioni contro la Libia, ma quel periodo sembra adesso così lontano.

Grazie a questi quattro anni di lavoro discreto, perseverante e intenso, siamo riusciti a portare importanti cambiamenti in quel Paese, spianando la strada al ritorno della Libia sulla ribalta internazionale.

Abbiamo anche preso chiaramente posizione a favore del multilateralismo.

Abbiamo conservato la nostra opinione sul miglioramento del governo mondiale e regionale, costruendo un partenariato più stretto con le Nazioni Unite e riducendo il divario esistente tra Nord e Sud.

Ma non abbiamo soltanto parlato di multilateralismo, lo abbiamo messo in pratica grazie agli sforzi per raggiungere i nostri obiettivi e realizzare le nostre scelte politiche.

Alcuni esempi:

- abbiamo associato l'obiettivo di liberalizzare il commercio all'esigenza di prestare maggiore attenzione alle richieste legittime della società civile e dei Paesi in via di sviluppo;

- abbiamo rivestito un ruolo chiave nell'apertura dell'Organizzazione mondiale per il commercio (WTO) a nuovi membri, con una visione di un governo mondiale più efficace;

- abbiamo rafforzato i legami con altre aree geografiche del mondo, come l'America Latina e l'Asia. E abbiamo assistito a nuovi processi di integrazione regionale, come ad esempio l'istituzione dell'Unione africana;

– abbiamo offerto un contributo sostanziale al rafforzamento delle relazioni transatlantiche.

Dopo la guerra in Iraq, molti hanno affermato che la divisione tra i due continenti era incolmabile. Non ho mai creduto a questa affermazione, poiché sono sempre stato convinto che in quelle aree dove l'Unione può entrare in azione, dove la sua opera non è vanificata dai *veti* nazionali, possiamo ottenere risultati importanti, se riusciamo a lavorare insieme con Washington.

Vorrei aggiungere qualche altra considerazione su questo argomento, poiché le relazioni tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti rappresentano un fattore di importanza fondamentale.

La nuova Commissione è entrata in carica quasi nello stesso periodo in cui si sono concluse le elezioni presidenziali americane. È arrivato il momento di valutare il rapporto che intercorre tra di noi. Per avere un dialogo franco, per aprire il campo a nuove opportunità e per rinnovare la cooperazione.

Nei primi mesi del 2003, le prospettive per le relazioni transatlantiche sembravano desolatamente irrilevanti. Non esisteva alcun settore in cui ci trovassimo in accordo e alcuni di questi settori erano importanti, come ad esempio l'acciaio e l'agricoltura. Diversi erano anche i punti di vista sulle questioni dell'*antitrust*. Si trattava, comunque, di normali compromessi esistenti tra due *partner* o alleati.

Altri punti erano più seri. Sto pensando alla disputa sui modi di affrontare il degrado ambientale del pianeta, cioè i cambiamenti nel clima, e la Corte criminale internazionale.

In cima a tutte queste questioni è arrivata la crisi irachena, che ha toccato un nervo scoperto su entrambe le sponde dell'Atlantico. Oggi, dobbiamo superare queste dispute e concentrarci sulla realtà, non sulla retorica, delle relazioni transatlantiche e sui tre pilastri della cooperazione economica, politica e di sicurezza che le sostengono.

Dobbiamo proseguire la lotta al terrorismo, aumentando la cooperazione, soprattutto nel Medio Oriente, considerato nel suo insieme.

I nostri recenti successi, come ad esempio l'eccellente cooperazione nei Balcani occidentali, in primo luogo in Bosnia, do-

vrebbero anche incoraggiarci a cercare nuove strade di cooperazione nel Medio Oriente.

Inoltre, stiamo lavorando molto bene insieme in campi meno spettacolari, ma ugualmente importanti, come ad esempio la sicurezza e la protezione dei trasporti aerei e marittimi, la lotta al traffico illegale di materiali usati nella produzione delle armi di distruzione di massa e il contenimento del flusso dei finanziamenti per i gruppi terroristici.

Tuttavia, non possiamo limitarci a dire di essere soddisfatti di noi stessi. Le tensioni nel 2004 non sono dovute unicamente ai forti cambiamenti nella politica e nei *media*. Dobbiamo riflettere sulle chiare differenze di vedute esistenti tra europei e americani.

Queste differenze sono focalizzate sugli atteggiamenti nei confronti della guerra e dell'uso della forza nelle relazioni internazionali. Ora siamo obbligati ad aprire un dibattito di ampia portata e franco su questo punto cruciale, poiché non può esistere stabilità duratura nel mondo senza un accordo concreto tra americani ed europei.

L'Euro e la nuova agenda economica e sociale

In campo economico, l'*Euro* è stato, senza dubbio, l'avvenimento più importante degli ultimi anni. Fin dall'inizio, l'obiettivo dell'*Euro* era stato quello di rafforzare la nuova Europa.

Per questo motivo, fin dal primo momento, abbiamo visto l'*Euro* come un grande progetto politico e non soltanto dal punto di vista economico. Un progetto per *leader* politici, non unicamente per banche centrali.

Un progetto che esige perspicacia, autorità e coordinamento.

Per tutta la durata del nostro mandato, abbiamo sottolineato l'esigenza di dare impulso al governo dell'economia, poiché la mancanza di una dimensione più forte da parte dell'Unione Europea in questo settore sta costando ancora troppo all'Europa. Per questo motivo abbiamo presentato varie proposte per adattare il Patto di stabilità e crescita alle nuove esigenze e situazioni di fatto dell'economia dell'Europa attuale.

È anche il motivo per cui abbiamo aperto un dibattito, che per molti era avvertito come necessario, ma che nessuno aveva il coraggio di affrontare.

Abbiamo lavorato assiduamente per presentare proposte, al fine di realizzare la *strategia di Lisbona* per una economia dell'Unione competitiva e dinamica.

Su questa stessa linea vi sono: la creazione di un'Area di ricerca europea, l'obiettivo sull'innovazione nell'imprenditoria, la promozione della società dell'informazione, la liberalizzazione dei mercati interni, la riforma della politica sulla concorrenza, i nuovi programmi per l'istruzione e la formazione continua, l'apertura delle nostre Università al mondo.

In campo sociale, l'Agenda per la politica sociale ha fornito una struttura di riferimento per un grande numero di misure, volte a incoraggiare l'impiego, la protezione sociale, la salute e la sicurezza sul lavoro, le pari opportunità e l'inserimento sociale. Non è stato, tuttavia, possibile raggiungere molti obiettivi in quest'area.

Innanzitutto, non siamo riusciti a concretizzare le nostre aspettative, laddove il metodo della Comunità non poteva essere applicato, poiché le decisioni dovevano essere prese all'unanimità. Se gli Stati membri non si comportano in maniera uniforme, la strategia di Lisbona è a rischio.

Una qualità migliore della vita per tutti

Per definire l'area di libertà, sicurezza e giustizia, per proteggere l'ambiente, nei settori dell'energia e dei trasporti, e per incrementare la protezione della salute e del consumatore, sono stati fatti molti progressi e avanzate molte proposte.

Inoltre, c'è il lavoro che abbiamo svolto per rispondere alle nuove sfide portate dal terrorismo internazionale sulla scia degli avvenimenti dell'11 settembre 2001.

C'è la Strategia per lo sviluppo sostenibile di Göteborg, il Vertice di Johannesburg e l'azione dell'Unione Europea a sostegno del Protocollo di Kyoto. In queste aree siamo all'avvan-

guardia mondiale e abbiamo dimostrato come l'Unione è in grado di portare valore aggiunto in un contesto multilaterale.

Inoltre, abbiamo compiuto scelte strategiche di cruciale importanza per il futuro dell'Unione, come, ad esempio, il sistema di navigazione satellitare europeo *Galileo*, la strategia globale per un *cielo unico europeo* e l'avvio del partenariato europeo per l'idrogeno.

Infine, è stata riformata la politica agricola comune per venire incontro alle nuove sfide, sia a livello nazionale, sia mondiale, per l'applicazione di una nuova strategia più sostenibile, che presti più attenzione allo sviluppo rurale.

La preparazione del futuro: la nuova Prospettiva finanziaria 2007-2013

In ultima analisi, abbiamo presentato un nuovo progetto politico in linea con la nostra visione per l'Unione del dopo allargamento, corredato di proposte per una nuova Prospettiva finanziaria. Un progetto politico per dare sostanza concreta al concetto di cittadinanza europea in tutta l'Unione su scala continentale.

Un'Unione che deve assumersi nuove responsabilità nei confronti dei suoi cittadini e rivestire un suo ruolo a livello internazionale, poiché questo era anche il nostro obiettivo: fare dell'Europa un protagonista sulla scena mondiale, affinché l'Europa stessa possa far sentire la propria voce e entrare in azione a sostegno della pace, della sicurezza e dello sviluppo equilibrato in tutto il mondo.

Sono fermamente convinto della necessità di avere ancora più *Europa* e ancora più *Unione* in Europa e nel mondo.

Il progetto politico europeo ha bisogno del nostro impegno totale e di tutta la nostra forza, convinzione e coraggio per avere successo.

Ecco quello che abbiamo fatto negli ultimi cinque anni.

Romano Prodi

OLTRE LA COSTITUZIONE EUROPEA

di Andrea Cagiati

La recente solenne firma in Campidoglio del complesso progetto di Costituzione Europea ha sottolineato l'eccezionale portata dell'iniziativa, attribuendole così un livello d'importanza che si collega direttamente alla memorabile cerimonia della firma del primo Trattato di Roma nel marzo 1957. In questo modo, infatti, la proposta nuova Costituzione acquista un carattere fondante, che supera tutti gli altri accordi intervenuti fra i Paesi europei nel corso degli ultimi quarantasei anni.

Questa deliberata enfattizzazione di un progetto di Trattato, che ha purtroppo molte possibilità di abortire prima ancora di entrare in vigore per la probabile mancanza di alcune ratifiche, di per sé drammatizza la portata psicologica di un processo di ratifica, che in molti casi sarà affidato dai singoli Governi alle proprie opinioni pubbliche interne, spesso notoriamente antieuropee.

D'altra parte, questa eccezionale importanza attribuita esplicitamente al progetto di nuova Costituzione genera per il testo del Trattato un'autorevole valenza autonoma, che potrebbe indurre alcuni Governi più europeisti a farla comunque in qualche modo sopravvivere, in quanto essa è ormai diventata simbolo ed emblema di un progetto di progressiva unità continentale.

2. In realtà, tutti si rendono fin da ora perfettamente conto che l'ambizioso e complesso progetto di Costituzione ha scarse possibilità di essere ratificato dai suoi venticinque firmatari e, quindi, che esso sembra già destinato a generare, al massimo fra due anni, una seria crisi esistenziale all'interno dell'Unione Europea.

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, Strategia Globale, Affari Esteri, Euro Defence - Italia, nonché la Rivista di studi politici internazionali.

È vero che è stato prudentemente inserito al termine del suo macchinoso testo l'articolo IV.7, che prevede il ricorso al Consiglio Europeo se entro due anni un massimo di cinque firmatari avrà avuto difficoltà a ratificare l'accordo.

Ma, da un lato, è probabile che simili firmatari in difficoltà saranno più di cinque (e, quindi, questa potenziale valvola di sicurezza non si potrebbe adoperare), mentre, dall'altro, è molto improbabile che un Consiglio Europeo investito del problema possa raggiungere il richiesto qualificato consenso su una soluzione che potrebbe far sopravvivere la Costituzione fra i soli Paesi che l'hanno ratificata.

Infatti, gli altri Paesi firmatari, che non avessero ratificato il Trattato, certamente si opporrebbero ad una simile soluzione, in quanto sono evidentemente euroscettici e tengono, perciò, a mantenere in pieno vigore l'attuale Unione Europea, che essi ormai controllano e che, comunque, certamente preferiscono alla nuova organizzazione.

3. È bene ricordare in proposito che l'Unione Europea è profondamente cambiata in seguito al suo recente allargamento. Per quasi mezzo secolo l'organismo europeo è stato gestito da una remissiva maggioranza europeista, che si è fatta ingenuamente condizionare da una vigorosa minoranza euroscettica, mentre ora quest'ultima, grazie ai nuovi membri, ha ottenuto una vigorosa maggioranza euroscettica, che è fermamente determinata a bloccare qualunque futuro progresso unitario.

Questa nuova maggioranza ha tollerato l'inserimento di alcune (ma ben limitate...) potenzialità unitarie nel complicato e talvolta contraddittorio testo della Costituzione, ma con l'evidente riserva mentale di far poi abortire l'intero progetto al momento della ratifica. Proprio per questo gli euroscettici hanno insistito per subordinare all'unanimità delle ratifiche l'entrata in vigore della Costituzione.

Del resto l'intera impostazione del progetto è piuttosto intransigente, ispirata al principio "o tutti o nessuno", in modo da escludere preventivamente ogni possibilità di futuri compro-

messi tra le varie esigenze esistenti nei diversi Paesi membri dell'Unione Europea. Si è, così, condannato l'intero progetto - nel caso che esso, come è prevedibile, non fosse accolto unanimemente - ad essere totalmente respinto anche nel caso di un'unica opposizione.

4. È certamente sorprendente che una simile drastica procedura sia stata passivamente accolta dai venticinque Paesi membri, senza che nessuno di essi abbia almeno tentato di far adottare una formula più democratica, che avrebbe consentito al progetto di entrare in vigore anche in caso di una limitata opposizione. Forse, questa era l'intenzione originaria del citato articolo IV7, che in teoria avrebbe potuto consentire di tollerare fino a cinque firmatari non ratificanti, facendo così entrare in vigore la Costituzione fra almeno venti dei firmatari, grazie ad una decisione del Consiglio Europeo. Gli altri avrebbero potuto aderire successivamente.

Ma questa teorica valvola di sicurezza è praticamente esclusa dal fatto, come abbiamo visto, che gli euroscettici controllano ormai il Consiglio Europeo. È chiaro, infatti, che essi non potrebbero certamente consentire un simile compromesso, che avrebbe emarginato proprio gli euroscettici non ratificanti, privandoli perfino di quella ormai controllata Unione Europea, che essi, comunque, preferiscono mantenere, bocciando la nuova Costituzione.

Questa formula procedurale non ha tenuto alcun conto dei precedenti dell'*Euro* e di Schengen, che da tempo riuniscono più ristretti gruppi di Paesi membri dell'Unione senza suscitare alcuna protesta da parte dei non partecipanti. Una più elastica e democratica impostazione procedurale del genere avrebbe consentito a ciascuno dei venticinque (e presto dei trentaquattro) Paesi membri dell'Unione di inserirsi nel livello preferito della comune casa europea, con possibilità di poter sempre passare da un piano all'altro di essa, raggiungendo così il massimo dei propri legittimi desideri. Tutti i vari coinquilini sarebbero così stati perfettamente felici nella collocazione che avrebbero scelto e che avrebbero potuto modificare in ogni momento futuro.

5. In realtà, una felice soluzione del genere, che avrebbe consentito di raggruppare amichevolmente, da un lato, i Paesi più europeisti e, dall'altro, quelli più euroscettici, avrebbe potuto assai più agevolmente realizzarsi già quarant'anni fa, quando tutti i Paesi europei sarebbero potuti diventare membri dell'allora esistente EFTA, efficace gradino iniziale di collaborazione economico-commerciale continentale. Mentre quelli fra loro più determinati a realizzare un'Europa unita avrebbero potuto svilupparla fra loro, lasciando la porta aperta a future adesioni dei Paesi non ancora maturi; cioè senza essere paralizzati dalle continue interferenze degli euroscettici, com'è poi purtroppo avvenuto.

Essi avrebbero così potuto sviluppare autonomamente il Mercato Comune e poi l'Unione Europea verso una struttura unitaria riservata ai soli Paesi europeisti. In tal caso, già da molti anni esisterebbe nel nostro continente una compatta ed omogenea Europa federale, dotata di un autorevole prestigio internazionale.

Questa pur logica operazione non fu realizzata perché gli euroscettici avrebbero voluto che tutti rimanessero al livello EFTA, oppure che tutti partecipassero al Mercato Comune, come è poi avvenuto, proprio per evitare che esso potesse procedere autonomamente verso l'unità.

È per questo motivo che Londra preferì allora affondare la propria creatura EFTA, piuttosto che rinunciare a frenare gli europeisti. Fin da allora si è trattato dell'applicazione del costante principio "o tutti o nessuno", che ha ispirato anche oggi il progetto di Trattato costituzionale e che condurrà molto probabilmente al suo fallimento.

6. Tenendo conto di questa negativa esperienza storica del processo unitario, potrebbe, però, essere ancora possibile evitare, oggi, un suo sterile ripetersi, se si saprà manovrare in modo da sfruttare l'autorità e il prestigio già acquisito nell'opinione pubblica internazionale dalla proposta Costituzione, applicando le sue scarse e un pò contorte aperture unitarie, che sono, però, realizzabili soltanto nel caso che tutti i suoi futuri membri siano

veramente unitari e, perciò, non adoperino contro simili progressi i numerosi freni introdotti abilmente nel testo.

A tal fine, nel probabile caso che la Costituzione decadde, si potrebbe rilanciare fra i soli firmatari europeisti il testo del Trattato da essi già ratificato. Sarebbe, a tal fine, sufficiente che un gruppo di membri più europeisti (per esempio i quattro di Tervuren) firmassero un accordo per rinnovare fra loro la validità della Costituzione, divenuta ormai carta straccia e, perciò, a disposizione di tutti, al di fuori di quella parte dell'Unione Europea che aveva condotto al suo fallimento.

Una simile operazione andrebbe preparata riservatamente prima della riunione del Consiglio Europeo prevista dall'articolo IV7, e firmata subito dopo l'annullamento del progetto originario. Una simile procedura è necessaria perché il nuovo e più limitato gruppo di firmatari potrebbe rilanciare l'iniziativa soltanto dopo che essa fosse stata formalmente dichiarata decaduta, altrimenti alcuni Paesi euroscettici che avessero ratificato l'accordo potrebbero legittimamente reclamare di divenire anch'essi membri del nuovo raggruppamento, ciò che va assolutamente evitato per non pregiudicare nuovamente gli sviluppi futuri dell'intera iniziativa.

Naturalmente, se le mancate ratifiche fossero più di cinque, ciò che è del tutto possibile, l'articolo IV7 non entrerebbe in vigore. In tal caso, non sarebbe più necessario attendere i due anni previsti e la relativa riunione del Consiglio Europeo, ma si potrebbe agire appena le autorità competenti dell'Unione Europea avessero dichiarato decaduto il progetto di Trattato.

Certamente tale eventuale nuovo accordo richiederebbe alcune modifiche, da inserire nel testo che rinnoverebbe la validità della Costituzione, come l'elenco dei partecipanti, la non più necessaria unanimità delle ratifiche e i riferimenti all'Unione Europea, la quale, in tal caso, continuerebbe così a sopravvivere con i suoi venticinque membri, in quanto la fallita Costituzione sarebbe stata recuperata al di fuori dell'Unione Europea.

Giuridicamente, nulla osterebbe a che un gruppo di membri dell'Unione partecipasse ad altra organizzazione europea da essa del tutto indipendente, in questo caso con le competenze

fissate dal rilanciato progetto di Costituzione. Del resto, per cinquant'anni fino a dieci membri dell'Unione Europea sono stati anche membri dell'indipendente UEO, senza che nessuno avesse qualcosa da obiettare.

7. In questo modo, la prevedibile grave crisi dell'Unione Europea, che seguirebbe la probabile mancata ratifica del suo così enfaticamente progettato progetto di Costituzione, sarebbe evitata e l'intera operazione si trasformerebbe in un'appropriata occasione per far finalmente emergere da un'Unione ormai condizionata da una maggioranza euroscettica, un compatto e determinato gruppo di Paesi veramente disposti a rilanciare fra loro quel processo unitario che è stato così a lungo paralizzato dai Paesi membri esplicitamente contrari all'unità, i quali sono stati troppo generosamente accolti durante quarant'anni nell'organismo europeo fino ad esserne divenuti, oggi, addirittura la maggioranza.

Ormai dovrebbe essere a tutti chiaro che i Paesi europeisti dell'Unione Europea dispongono, oggi, di soltanto due alternative; *rilanciare* nel modo suggerito più in alto, o con un'altra analoga iniziativa autonoma da parte dei soli membri favorevoli all'unità, che sia proposta e sviluppata del tutto al di fuori dalla ormai svirilizzata Unione Europea, oppure *rinunciare* definitivamente alle proprie semisecolari aspirazioni unitarie e adagiarsi passivamente in una probabilmente prospera zona di libero scambio, sotto la talvolta esigente tutela degli Stati Uniti, secondo la formula già accettata da alcuni Paesi europei in Iraq.

8. Come abbiamo osservato, ogni Paese del nostro continente ha certamente il diritto di inserirsi al livello che preferisce nella comune costruzione europea, ma nessuno di essi dovrebbe avere la possibilità di impedire ad altri di progredire autonomamente nel processo unitario continentale.

Quello che, purtroppo, non si è riuscito a fare a suo tempo con l'EFTA, potrebbe essere agevolmente realizzato oggi, come abbiamo visto, grazie all'occasione offerta di generare un'effi-

cace iniziativa unitaria, grazie al probabile fallimento del progetto di Costituzione.

Da questa operazione potrebbe, infatti, conseguire la assai opportuna separazione del grano dal loglio e grazie a questo un efficace rilancio della realizzazione di un'autorevole Europa Unita.

Simili nuove capacità decisionali europee sono anche reclamate dalla sempre più instabile situazione internazionale, come indispensabile fonte di moderazione e di equilibrio nei confronti delle destabilizzate iniziative unilaterali degli Stati Uniti.

In questo senso, l'impegno di costruire un'Europa unita trascende ormai le tradizionali aspirazioni unitarie dei Paesi più europeisti, per confluire nella certamente superiore esigenza comune di continuare ad assicurare finalmente a tutti i popoli del mondo una vita di relazioni internazionali stabile, pacifica e prospera.

Andrea Cagiati

LA COSTITUZIONE EUROPEA E LA RATIFICA

di Carlo M. Frediani

Come è unanimemente sottolineato in tutti i molteplici articoli, saggi e libri che sono dedicati alla Costituzione europea, questa è di fatto un Trattato internazionale classico che integra, sistematizza ed amplia i precedenti testi su cui si fonda l'Unione Europea. In effetti il titolo esatto è appunto "Trattato che istituisce la Costituzione europea".

Si è aperto, come al solito, un dibattito sull'impatto reale del nuovo Trattato. Certuni mettono in risalto i progressi fatti verso una più grande integrazione. Altri, invece, sottolineano come, essenzialmente, la Costituzione è uno strumento che lascerà immutata la natura dell'Unione Europea, andata edificandosi secondo l'approccio *funzionalista*, di progressiva messa in comune della sovranità degli Stati membri per alcuni, limitati settori economici.

Entrambi questi punti di vista appaiono giustificati.

Da una parte, ha ragione chi vede nella Costituzione un mezzo importante destinato a far progredire in modo sostanziale il processo di unificazione europea. In effetti, i famosi *tre pilastri* del Trattato di Maastricht (politiche generali, PESC e PESD e cooperazione giudiziaria e penale) cessano di essere costruzioni separate e distinte per essere, invece, fuse nel nuovo Trattato.

Dunque, la giustizia e gli affari esteri, sinora appannaggio di negoziati classici intergovernativi, sono *comunitarizzati*.

Non è da sottovalutare il fatto che la Costituzione rappresenta un serio tentativo chiarificatore delle regole fondamentali esistenti. In effetti, la prima parte della Costituzione (114 arti-

coli), innovativa, riguarda, in primo luogo le fondamenta dell'Unione (definizione e obiettivi, diritti fondamentali e cittadinanza, competenze, istituzioni, esercizio delle competenze, vita democratica dell'Unione, finanze, relazioni con i Paesi vicini dell'Unione) e contiene in secondo luogo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Invece, i 334 articoli seguenti dedicati alle politiche ed al funzionamento dell'Unione, nonché alle disposizioni generali e finali, sono la diretta conseguenza del mandato che il Consiglio europeo, riunito a Laeken nel dicembre 2001, conferì alla Convenzione, che avrebbe dovuto in seguito redigere il processo di Costituzione e, cioè, la semplificazione ed il consolidamento dei trattati esistenti ed il chiarimento del gioco delle competenze europee e nazionali.

Di fatto, la natura realmente costituente del documento risiede nella prima parte, di agevole lettura, mentre il resto del progetto rappresenta, in un certo modo, l'insieme delle norme di attuazione della suddetta prima parte (1).

C'è, poi, nella Costituzione un fine esplicito di stabilizzazione, grazie all'istituzione di un Presidente del Consiglio europeo, eletto dai Capi di Stato e di Governo per una durata di due anni e mezzo. E c'è la nuova figura di un Ministro degli Affari Esteri dell'Unione Europea, che metterebbe fine al dualismo (ed alla rivalità) tra Commissione europea e Consiglio in quanto il Ministro in questione sarà anche Vicepresidente della Commissione stessa.

Infine, la Costituzione persegue una finalità di rafforzamento delle istituzioni, con l'estensione a molte materie del voto a maggioranza qualificata nell'ambito del Consiglio, l'aumentata importanza della nozione di *cooperazione rafforzata* (che dovrebbe consentire ad un gruppo di Paesi, che lo desidera, di progredire nella costruzione comunitaria senza essere frenato dagli altri) e con l'estensione della procedura di co-decisione, che conferisce al Parlamento europeo il diritto di co-legi-

(1) Sui motivi che hanno indotto la Convenzione ad elaborare un progetto di Costituzione così gigantesco, si veda l'articolo del Vicepresidente della Convenzione, Giuliano Amato, su "Il Sole-24 Ore" del 29 agosto 2004.

ferare insieme al Consiglio in un numero ormai importante di materie, rafforzandone la funzione di rappresentante dei cittadini.

Ma altrettanto giustificato appare il punto di vista di coloro che, al di là del nome, non scorgono nella Costituzione elementi realmente innovatori rispetto agli assetti esistenti. Così, se è esatto che la Costituzione *comunitarizza* la PESC, la PESD e le politiche giudiziaria e degli affari interni, ora definita *spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia*, è anche vero che in materia di politica estera e di difesa la regola della decisione all'unanimità è mantenuta, con prevedibili conseguenze paralizzanti quando la situazione imporrà di prendere decisioni rapide. Regola dell'unanimità, che è anche conservata in materia fiscale ed in certi settori della politica sociale.

Quanto alla migliore *leggibilità* del Trattato rispetto ai precedenti, si tratta pur sempre di 448 articoli, a cui vanno aggiunti 36 Protocolli e 48 Dichiarazioni di vario genere. Se si esclude la prima parte, cui abbiamo già fatto cenno ed i cui 114 articoli possono essere letti e compresi senza sforzi dal cittadino europeo medio, gli altri 334 costituiscono una lettura di accesso difficile.

Certamente, la Convenzione che ha elaborato il progetto di Costituzione ha compiuto un lavoro eccellente sotto il profilo della tecnica giuridica, visto che sono stati apportati chiarimenti e semplificazioni importanti ad un testo complesso, peraltro riordinato in modo più logico rispetto ai precedenti.

Ma è certo anche che un testo che si vuole Costituzione resta di difficile comprensione per il cittadino medio, visto che i settori che riguardano le politiche ed il funzionamento dell'Unione, importantissimi per comprendere il ruolo e le possibilità di azione di quest'ultima, nonché le disposizioni generali e finali ripropongono, pur migliorandone talora la redazione, lo stesso linguaggio impervio (soprattutto per i non addetti) dei testi attualmente in vigore.

Quanto alla stabilizzazione delle istituzioni, si può evidentemente sperare che il Presidente del Consiglio europeo in carica per due anni e mezzo ed il Ministro degli Affari Esteri del-

l'Unione acquisiscano, nell'esercizio delle loro funzioni, quell'indispensabile autonomia, nei confronti dei Governi nazionali, che dovrebbe consentir loro di imporsi di fronte ai loro pari come figure rappresentative dell'Unione sul piano europeo e mondiale.

Ma, come già nei confronti del Presidente e dei membri della Commissione europea, anche per il Presidente del Consiglio europeo e per il Ministro degli Affari Esteri non si è voluto far partecipare i cittadini europei alla loro scelta. Cosicché, c'è da temere che le personalità che saranno designate dai Governi degli Stati membri a ricoprire questi importanti compiti istituzionali, possano essere percepite, da larghe parti dell'opinione pubblica europea, come imposizione di personaggi non rappresentativi da parte della solita *élite politico-burocratica europea*. Il qualunquismo, se non lo scetticismo e l'insofferenza europei, rischiano insomma di uscire rafforzati da queste innovazioni istituzionali.

In conclusione, il Trattato costituzionale comporta sicuramente dei miglioramenti e delle potenzialità che dovrebbero far avanzare l'Unione sulla strada di una più grande integrazione. Ma, allo stesso tempo, la conferma della regola dell'unanimità per settori-chiave, e di alto significato simbolico per l'Unione, rischia di confermare l'immagine di un'entità velleitaria ed impotente, aumentando il discredito della costruzione europea presso vasti strati della popolazione e presso i Paesi terzi dell'Unione.

* * *

C'è poi il problema della ratifica. In effetti, come abbiamo già ricordato, da un punto di vista giuridico, la Costituzione resta un Trattato internazionale. E per di più un Trattato del tipo di quelli che hanno fondato le Comunità prima e l'Unione Europea poi. Cioè è un Trattato che, per entrare in vigore, ha bisogno non già della ratifica di una larga maggioranza di Stati, bensì della totalità di questi. Ma c'è di più, visto che molti Stati membri sottoporranno il Trattato a *referendum* popolare. Dato l'esito delle recenti elezioni europee in molti Paesi, non è

azzardato pensare che la Costituzione non entrerà in vigore rapidamente.

L'eventualità della mancata ratifica da parte di uno o più Stati membri è, del resto, evocata, anche se in modo alquanto obliquo ed indiretto, dalla Costituzione stessa, e precisamente nella Dichiarazione numero 30, sulla ratifica del Trattato. In tale, breve dichiarazione è stipulato che se, alla fine di un periodo di due anni a partire dalla firma del Trattato, i quattro quinti degli Stati membri avranno ratificato il suddetto Trattato, mentre uno o più Stati membri avranno incontrato delle difficoltà nel procedere alla detta ratifica, il Consiglio europeo avocherà a sé la questione.

Le parole sono le stesse usate per l'articolo IV 443 (paragrafo 4), che tratta della procedura di revisione del Trattato.

Nelle intenzioni del legislatore (la Convenzione), il Consiglio europeo potrebbe (o dovrebbe) esercitare sugli Stati membri che non avessero ratificato la Costituzione o che avessero addirittura respinto (nei loro Parlamenti o per via referendaria) la ratifica, una pressione volta a farli decidere di uscire dall'Unione, come previsto dall'articolo I 60. Ma queste intenzioni dovrebbero essere precisate nel testo stesso della Costituzione e non, invece, sottintese in una Dichiarazione allegata al testo di quest'ultima.

La materia è, di tutta evidenza, politicamente scottante e la prospettiva della tenuta di *referendum* dall'esito negativo, non è campata in aria. Che fare allora? Come prepararsi a questa scomoda, ma realistica eventualità?

Sarebbe pericoloso decidere di costituire un *nucleo duro* che, preso atto dell'impossibilità di procedere tutti con gli strumenti e verso le finalità del Trattato costituzionale, *uscisse* dalla logica comunitaria e volesse ricostituire un'altra Unione Europea, diversa dall'attuale.

Siccome né il metodo comunitario, né le istituzioni sono puramente e semplicemente trasferibili ad entità al di fuori dell'Unione, la separazione tra queste due Europee sarebbe difficilissima da realizzarsi. Le istituzioni dovrebbero, in un certo senso, sdoppiarsi e funzionare con composizioni diverse (secon-

do i partecipanti all'una o all'altra Europa) e con compiti diversi (secondo le finalità dei Trattati alla base delle due entità, la Costituzione in un caso, e l'attuale Trattato di Nizza nell'altro). Ma la gestione di questo sdoppiamento si rivelerebbe rapidamente impossibile.

Allora la tentazione sarebbe quella di ripartire da zero, rinunciando alle istituzioni ed al metodo comunitari per creare una nuova entità. Ma questa nuova entità nascerebbe, verosimilmente, da un patto tra i componenti il *nucleo duro* dei Paesi (o di alcuni dei Paesi) che avessero ratificato la Costituzione. È verosimile che questo ipotetico accordo si fonderebbe sul collaudato metodo della cooperazione intergovernativa.

In tal caso, questa eventuale *avanguardia* non disporrebbe di un'istituzione quale la Commissione, competente per quel che riguarda le iniziative e la gestione, in una prospettiva di difesa e perseguimento dell'interesse comune. Né potrebbe invocare il controllo della Corte di giustizia.

Senza questi garanti e senza la possibilità di un arbitrato soprannazionale, le inevitabili divergenze che emergerebbero tra i componenti dell'*avanguardia* davanti alle prime difficoltà provocherebbero la paralisi del processo di unificazione e rafforzerebbero, paradossalmente, la posizione degli Stati rimasti al di fuori di questo nucleo.

In una lettera inviata lo scorso gennaio agli *europei che detengono responsabilità*, José Maria Gil-Robles, già Presidente del Parlamento europeo, ha scritto, tra l'altro, che la teoria dell'*avanguardia* non è praticabile, in quanto per creare qualcosa di nuovo al di fuori dell'Unione, occorrerebbe denunciare i Trattati esistenti, fondare una nuova Unione, negoziare i rapporti tra la nuova Unione e quella esistente, rimettendo in causa *l'acquis communautaire*, incluso l'*Euro*. Il che sembra difficile da immaginare.

Dunque, nel caso di mancata ratifica del Trattato costituzionale da parte di alcuni Stati membri si dovrà cercare di percorrere un'altra via, sempre che il rifiuto di ratificare non coinvolga un numero rilevante di Stati (e di Stati *significativi* per taglia e per specifico peso politico).

Si potrebbe procedere, come fu fatto nel 1992 al momento della ratifica del Trattato di Maastricht (bocciato da un *referendum* popolare in Danimarca), enucleando cioè dal corpo della Costituzione quelle parti che avessero suscitato riserve da parte degli elettori (o dei parlamentari) degli Stati contrari alla ratifica. È la già collaudata tecnica degli *opting out* che consentì ai danesi di pronunciarsi, positivamente la seconda volta, su di un testo non vincolante per loro su quattro punti fondamentali (la difesa, l'Unione economica e monetaria, la cittadinanza europea, la cooperazione intergovernativa in materia giudiziaria e di polizia cui la Danimarca non avrebbe partecipato se a questo settore fossero state applicate le procedure comunitarie).

Questa soluzione consentirebbe ai *partner* recalcitranti di restare membri dell'Unione, senza intralciare gli eventuali progressi di questa nell'ambito di una più forte integrazione e di decidere in seguito, qualora lo volessero, di partecipare alle politiche che fossero state escluse dalla decisione sulla ratifica della Costituzione.

Del resto, questa situazione è vissuta quotidianamente, visto che, a parte i dieci nuovi Stati membri, Regno Unito, Danimarca e Svezia non fanno parte dell'Unione monetaria, mentre lo stesso Regno Unito e l'Irlanda non aderiscono alle disposizioni che assicurano l'assenza di controlli alle persone quando passano le frontiere interne dell'Unione.

Non sarebbe una soluzione brillante, ma consentirebbe al convoglio dell'Unione di procedere senza ritardi sulla via che la maggioranza degli Stati membri avesse deciso di intraprendere.

Carlo M.Frediani

LA TRASFORMAZIONE DELLA NATO

Quali implicazioni per le capacità operative dell'Alleanza, degli europei e nazionali

di Giampaolo Di Paola

Negli ultimi anni, l'Alleanza atlantica ha intrapreso un profondo e particolarmente dinamico processo di rinnovamento, che è destinato ad avere, inevitabilmente, delle significative ripercussioni anche sul futuro dello strumento militare italiano, il quale ha già intrapreso un impegnativo percorso di trasformazione, al fine di rendere le nostre capacità militari sempre più coerenti con l'evoluzione degli scenari strategici e rispondenti alle esigenze di sicurezza future.

Il quadro generale di riferimento in questi ultimi tempi è stato caratterizzato da avvenimenti di grande rilievo, che si sono sovrapposti alle complessa gestione delle situazioni di crisi in atto. È appena il caso di accennare al risultato delle elezioni negli Stati Uniti, che lascia prevedere una continuità politica sul piano delle relazioni internazionali e alla firma della Costituzione europea, che pone i presupposti per una ulteriore accelerazione della dimensione di politica estera e di sicurezza comune dell'Unione.

La NATO, dal canto suo, come confermato nel Vertice di Istanbul del giugno 2004, sta attraversando una fase di nuova dinamicità e si conferma quale efficace ed essenziale struttura di riferimento per la sicurezza degli alleati transatlantici.

Dopo aver superato la sfida della *guerra fredda* e dopo aver dimostrato con la *Partnership for peace*, con l'allargamento e con il rapporto strategico con la Russia, di essere in grado di fronteggiare le crisi di stabilità, che hanno caratterizzato la transizione in Europa dopo il crollo del *muro di Berlino*, oggi si attrezza per le nuove sfide.

L'Ammiraglio GIAMPAOLO DI PAOLA è il Capo di Stato Maggiore della Difesa.

Lo sviluppo di ulteriori iniziative di *partnership* nell'area euro-asiatica e in quella del *Dialogo mediterraneo*, l'innovativa iniziativa di cooperazione verso i Paesi del Golfo, il potenziamento delle capacità, con particolare riferimento al contrasto al terrorismo e alla costituzione della *NATO Response Force* - avviata a rappresentare l'elemento trainante della trasformazione delle capacità militari - il crescente impegno a supporto della stabilizzazione e della ricostruzione dell'Afghanistan e, infine, l'avvio della missione di addestramento a favore delle Forze di sicurezza irachene, rappresentano passaggi particolarmente importanti e significativi.

L'evoluzione dell'Alleanza Atlantica si avvia verso nuove assunzioni di responsabilità, discendenti da una più condivisa percezione dei nuovi rischi, legati, soprattutto, agli effetti destabilizzanti della disgregazione di realtà statali, al terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa.

L'Alleanza chiama, oggi, i Paesi membri ad uno sforzo di comune trasformazione. Dovremo dimostrare di essere in grado di continuare a garantire la sicurezza collettiva anche nei confronti dei nuovi rischi asimmetrici e diffusi, che richiedono strategie e opzioni di intervento innovative. È uno sforzo di trasformazione, che dovrà essere opportunamente approfondito, e necessariamente condiviso, con un dialogo aperto ai più alti livelli.

La possibilità, da taluni ventilata, che il venir meno della minaccia immanente del Patto di Varsavia - che in passato aveva costituito l'elemento catalizzante della coesione politico-militare dell'Alleanza - possa dare spazio a tendenze unilateraliste tra le due sponde dell'Atlantico va contrastata e scongiurata.

A maggior ragione, ove si consideri che le nuove sfide e minacce da fronteggiare, certamente di diversa portata militare rispetto al passato, ma ben più complesse e imprevedibili, sono in grado di provocare effetti, anche rilevanti e devastanti a livello globale, sulle strutture delle nostre società libere e democratiche e sull'intera comunità internazionale.

Ciò è tanto più vero se si conviene che una risposta efficace debba essere ricercata in un ampio spettro di interventi di stabilizzazione e prevenzione, da sviluppare in contesti multidi-

mensionali, comprese le opzioni militari, in funzione delle situazioni e dei fini da perseguire.

In tale prospettiva, assume particolare rilievo il recente documento di *vision* redatto dai due Comandanti strategici, SA-CEUR (*Supreme Allied Commander Europe*) e SACT (*Supreme Allied Commander Transformation*).

Esso delinea il futuro modo di pianificare e condurre le operazioni e orienta, conseguentemente, il processo di trasformazione delle forze e delle capacità operative dell'Alleanza. Il documento si pone, quindi, quale riferimento concettuale, sul piano tecnico - militare, anche per orientare l'evoluzione dello strumento militare nazionale.

A fronte della mutevole natura dei futuri rischi, la *vision* richiama l'esigenza di una risposta integrata a carattere multinazionale e multidisciplinare - civile, economica e militare - per l'intero spettro di missioni, che vanno dalla prevenzione alla ricostruzione post-conflittuale, passando attraverso la gestione delle crisi, le missioni umanitarie, di mantenimento od imposizione della pace, missioni, queste ultime, che possono comportare operazioni di combattimento anche di alta intensità.

Sul piano operativo, l'enfasi è posta sull'esigenza, per le forze dell'Alleanza, di passare da un assetto di compatibilità (operare fianco a fianco), ad uno di integrazione (operare insieme), facendo leva sulle tecnologie ed i concetti *net-centrici* in grado di esaltare il vantaggio competitivo dell'Alleanza.

Ciò richiede la disponibilità di forze pienamente integrabili a livello interforze e multinazionali, ad elevata prontezza, proiettabili, flessibili e rapidamente riconfigurabili in funzione della missione.

La novità più significativa della *vision* è costituita dall'evoluzione della dottrina di impiego, incentrata sul concetto delle *effects-based operations*, cioè su un approccio che implica una applicazione integrata e complessiva di tutti gli strumenti disponibili, sia militari che non militari, per produrre, a livello di teatro, quegli effetti operativi in grado di permettere il conseguimento degli obiettivi politici della missione.

L'analisi dei fattori che sostengono un approccio basato su-

gli effetti, porta a concludere che la condotta di operazioni *effects-based* richiede forze e capacità caratterizzate dall'abilità di conseguire: *superiorità decisionale, effetti coerenti e proiettabilità e sostenibilità interforze*.

La *superiorità decisionale* è legata allo sviluppo di una forte integrazione dei sistemi di comando, secondo i più moderni sistemi ed architetture del concetto *network centric operations*.

Il conseguimento di *effetti coerenti* richiede, sul piano militare, la abilità di efficacemente localizzare, osservare, discriminare e tracciare gli obiettivi o bersagli di interesse, produrre gli effetti desiderati, valutarli e, se necessario, ripetere l'azione.

Il tutto con rapidità, precisione di ingaggio e minimizzazione degli effetti collaterali indesiderati. Sul piano più generale la *coerenza degli effetti* richiede una stretta armonizzazione tra le attività militari e quelle non militari.

La *proiettabilità e sostenibilità interforze* postula una natura delle forze in una visione fortemente *expeditionary* e di supporto logistico integrato, caratterizzata da massima flessibilità di impiego, per coprire un ampio spettro di missioni, da quelle più probabili di bassa-media intensità a quelle più onerose di natura *combat*.

Ancorché, e forse comprensibilmente, un simile sforzo concettuale e dottrinale non sia stato ancora codificato in ambito europeo, pur tuttavia le linee di tendenza evolutive delle capacità militari dei Paesi dell'Unione Europea non potranno che mantenere una stretta correlazione con gli orientamenti della NATO.

È indispensabile, infatti, non soltanto evitare duplicazioni, ma anche prevenire l'insorgere di divaricazioni concettuali e dottrinali, tali da penalizzare od, ancor peggio, impedire l'interoperabilità.

Sotto il profilo tecnico-militare, il concetto di forte complementarità fra la NATO e l'Unione Europea appare la sola soluzione percorribile per conseguire coerenza operativa ed economie degli sforzi.

In questa prospettiva anche nell'ambito dell'Unione Europea si assiste ad una significativa evoluzione. L'attività di piani-

ficazione è concentrata sulla individuazione dei livelli di forza e delle capacità necessarie per far fronte all'intero spettro delle missioni di *Petersberg*, incluso l'impiego di forze di combattimento.

In particolare, per quanto riguarda la capacità di *risposta rapida*, si va rapidamente consolidando il concetto dei *Battle-group*, per i quali è prevista il raggiungimento di una capacità operativa iniziale già nel corso del 2005 e di una completa capacità a partire dal 2007.

In questo quadro, si colloca l'obiettivo di definire una struttura efficace e sostenibile dello strumento militare nazionale, nel medio-lungo periodo. Ovviamente, il riferimento è costituito dai compiti e dalle missioni previste dal vigente quadro normativo, che conserva piena validità.

Tuttavia, è la prospettiva concettuale per l'assolvimento delle missioni, che deve evolvere secondo linee capacitive e programmatiche coerenti con gli sviluppi dottrinali in corso nell'Alleanza e nell'Unione Europea.

In questa visione, il primo elemento di base per la definizione del progetto del futuro strumento militare è il consolidamento di capacità operative pienamente integrate a livello interforze e perfettamente interoperabili in ambito multinazionale, nella consapevolezza che le nostre forze assolveranno la loro missione operando quasi sempre insieme agli alleati e che, soltanto in casi limitati e poco probabili, potrà sorgere l'esigenza di eventuali opzioni nazionali.

Il secondo fattore è costituito dall'esigenza di sviluppare, anche a grande distanza dal territorio nazionale, capacità operative lungo l'intero spettro delle missioni ipotizzabili, ivi comprese quelle ad elevata intensità.

Sulla base di questi presupposti si possono prevedere tre ipotesi di impiego dello strumento che riguardano:

– interventi di prevenzione e contrasto nei confronti di una minaccia militare improvvisa, portata direttamente al territorio nazionale, anche di natura terroristica, ma di limitata consistenza. Esso postula un limitato complesso di forze ad elevatissima prontezza.

In sintesi, si tratta di sviluppare capacità di prevenzione e risposta immediata, unitamente ad una generalizzata capacità di concorrere con le altre istituzioni dello Stato alle attività di *Homeland Security*.

– operazioni rivolte alla tempestiva tutela degli interessi vitali nazionali e delle alleanze di cui l'Italia fa parte, in particolare nell'ambito di una coalizione multinazionale.

In tale prospettiva si dovrà disporre di forze ad elevata tecnologia, interoperabili, ad elevatissima prontezza, proiettabilità e sostenibilità, con *standard* addestrativi ed operativi paragonabili a quelli delle nazioni *leader*.

Queste forze, oltre a rappresentare lo strumento di deterrenza nazionale, costituiranno anche il primo nucleo di risposta, all'insorgere di una crisi, per una rapida soluzione, onde prevenire, sulla base del principio operativo dell'*early effect*, la necessità di dover impiegare successivamente forze di maggiori dimensioni.

Esse forniranno il contributo nazionale alla *NATO Response Force*, alle *Forze di risposta rapida* dell'Unione Europea, inclusi i *Battle Groups* e dovranno essere in grado di condurre anche operazioni indipendenti, ancorché limitate, ad esempio nel caso di *Non-combatant Evacuation Operations (NEOs)*.

In particolare, l'Italia ha dichiarato recentemente l'intendimento di rendere disponibili per l'Unione Europea tre *Battle Group*, di cui uno su base nazionale, e gli altri due sulla base della già esistenti realtà operative rappresentate dalla *Multinational Land Force (MLF)*, congiuntamente con l'Ungheria e la Slovenia, e dalla *Forza Anfibia Italo-Spagnola (SIAF)*, alla quale si aggiungeranno i contributi del Portogallo e della Grecia.

Inoltre, dovrà essere enfatizzata e potenziata la capacità di intervento e la proiettabilità delle Forze speciali e l'abilità di generare una *Expeditionary Task Force*, dotata di adeguate capacità di comando e controllo, in grado di sostenere un'operazione ad alta intensità di sei mesi, utilizzabile anche quale *initial entry Force*.

– operazioni correlate a missione di gestione delle crisi, di *peace support* e di soccorso umanitario.

In relazione all'ampia gamma di missioni ipotizzabili, si dovrà disporre con continuità di un complesso di forze di diversa tipologia, a prontezza diversificata, che possa avvalersi di un efficiente sistema di completamento.

In ogni caso, dovrà essere, comunque, mantenuta la capacità di ricostituire all'occorrenza, ma con lunghi tempi di preavviso, una forza quantitativamente maggiore, per la difesa dell'integrità nazionale o quale contributo alla difesa collettiva della NATO.

Il processo evolutivo dello strumento militare ha già conseguito negli ultimi anni numerosi e importanti obiettivi, quali la centralizzazione della direzione delle operazioni, l'unificazione dell'*intelligence* e, più recentemente, la professionalizzazione, ma occorre proseguire focalizzando l'attenzione e gli sforzi nel settore delle capacità e della realizzazione di uno strumento più moderno ed efficace.

Il processo di trasformazione deve necessariamente innestarsi su uno strumento che è già notevolmente impegnato in operazioni, secondo il principio del *transforming while operating*.

Ne consegue che la revisione della attuale struttura delle Forze deve essere perseguita con gradualità e con obiettivi mirati. In tale contesto l'integrazione interforze costituisce la pietra angolare per compiere un decisivo salto di qualità, unitamente allo sviluppo della interoperabilità con le Forze armate degli altri Paesi della NATO e della Unione Europea.

Condizione indispensabile per raggiungere questo risultato sono lo sviluppo di concetti e capacità *net-centriche*. In tale senso, questi tre aspetti (*operatività, interoperabilità interforze e multinazionale e capacità net-centriche*) rappresentano obiettivi continuativi da conseguire attraverso il perseguimento di uno strumento di qualità, bilanciato nelle sue capacità e finanziariamente sostenibile.

In questo senso, è indispensabile agire sulle tre dimensioni dello strumento militare: *quantità, qualità e capacità*.

Il riferimento per la *dimensione quantitativa* è il modello a 190.000 unità. Inevitabilmente, uno strumento militare interamente volontario configura un sostanziale incremento dei costi

correlati al personale e al sostegno logistico necessario al suo sostentamento.

La *dimensione capacitiva* è intimamente connessa con la usabilità delle Forze - cioè con la abilità di proiettare efficacemente, nei modi e nei tempi previsti, pacchetti interforze modulati sulla missione e richiede un processo di armonizzazione e razionalizzazione, teso a valorizzare le aree di maggiore valenza operativa, nonché ad individuare settori capacitivi nuovi, in altre parole nicchie di eccellenza tecnologica-operativa, da mettere a disposizione delle alleanze di cui siamo parte.

Per quanto attiene la *dimensione capacitiva*, è importante rimarcare come essa non si limiti alla sola acquisizione di mezzi e materiali, ma inglobi numerosi altri aspetti altrettanto fondamentali, quali la *dottrina*, l'*addestramento*, la *leadership* dei Comandanti ecc.

Il processo di trasformazione dello strumento implicherà, quindi, una contemporanea azione su tutte e tre le dimensioni illustrate, attraverso un equilibrato ed attento impiego delle risorse.

Lo strumento militare potrà esprimere concrete capacità operative nei contesti multinazionali, soltanto se saprà disporre di mezzi e sistemi di qualità paragonabili al livello di quelle dei principali Paesi alleati. Il mancato raggiungimento di questo obiettivo porrebbe le Forze armate italiane nella impossibilità di recitare un ruolo da protagonista in seno all'Alleanza.

Pertanto, per raggiungere tale obiettivo è necessario, al fine di massimizzare le risorse disponibili, razionalizzare ulteriormente in una chiave sempre più integrata le aree del supporto tecnico-logistico, dei servizi e territoriale.

In sintesi, la pianificazione di lungo termine, poggiandosi su una coerente riduzione della dimensione quantitativa della struttura delle forze, dovrà portare ad un sostanziale incremento della dimensione qualitativa e capacitiva dello strumento, al fine di accrescerne l'impiegabilità ed in buona sostanza l'utilità, l'efficacia e la resa operativa.

Il passaggio al sistema professionale richiede la rapida adozione di moderni processi di gestione e valorizzazione di tutto il

personale, incluso, ovviamente il personale civile della Difesa. Fondamentale sarà rafforzare il *senso di appartenenza all'istituzione*, la *motivazione*, la *coesione* e lo *spirito di corpo*.

La trasformazione così delineata si basa su una impostazione concettuale soggetta a costante approfondimento, al confronto ed alla verifica in termini di fattibilità tecnica e di compatibilità finanziaria.

Pertanto la *trasformazione* non è più soltanto una parola d'ordine, anzi la parola d'ordine di riferimento concettuale dei decisori politico-militari, ma sta divenendo essa stessa la sfida più grande. Farci trovare impreparati, non essere in grado domani di garantire la sicurezza e la difesa della nostra società civile dai rischi, che si prospettano per non aver assunto per tempo le necessarie decisioni e le conseguenti iniziative, non sarebbe giustificabile di fronte agli italiani.

Come si vede, si tratta di progetti ambiziosi ma necessari in una trasformazione, che rappresenta la sfida più importante per le nostre Forze armate.

Giampaolo Di Paola

LA NATO, IL DIALOGO MEDITERRANEO E L'INIZIATIVA DI COOPERAZIONE DI ISTANBUL

di Maurizio Moreno

In una fase in cui il Mediterraneo, nella sua accezione più ampia, torna a collocarsi con rinnovata attualità e centralità nell'agenda internazionale, proiettando l'Italia in primo piano nella ricerca, a livello bilaterale e nel contesto europeo, di nuove strategie per il superamento - attraverso il dialogo, la cooperazione, l'aggregazione, lo sviluppo - delle nuove sfide che incombono sulla pace e la sicurezza, qualche spunto di riflessione specifico mi sembra meritino il *Dialogo mediterraneo* della NATO e quell'ulteriore più ambizioso esercizio che il Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'Alleanza del 28-29 giugno 2004 ha deciso di avviare sotto il nome di *Iniziativa di cooperazione di Istanbul*.

Il *Dialogo mediterraneo* compie quest'anno il suo decennale. La ricorrenza è stata suggellata l'8 dicembre 2004 con l'organizzazione a Bruxelles della prima riunione, a livello di Ministri degli Affari Esteri, dei 26 Alleati con i 7 Paesi della sponda Sud del Mediterraneo.

I Ministri hanno confermato l'interesse alla realizzazione di un quadro di riferimento più ambizioso ed allargato per il *Dialogo mediterraneo* e la volontà di approfondire le consultazioni a livello politico e la cooperazione nelle aree di comune interesse, tra cui la lotta al terrorismo, l'interoperabilità militare, la riforma della difesa.

Prima d'ora, non si erano mai venute a creare le condizioni per un incontro politico a così alto livello, che costituisce,

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

dunque, di per sé un successo, un segnale politico, e la dimostrazione che dieci anni di paziente dialogo e di collaborazione hanno contribuito a stabilire un clima di maggiore fiducia e comprensione reciproca tra la NATO ed i Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Vale forse la pena di ripercorrere la tappe principali del *Dialogo mediterraneo* dagli inizi ad oggi.

L'iniziativa vede la luce con una dichiarazione dei Ministri degli Esteri della NATO del 1° dicembre 1994, che prefigura contatti tra l'Alleanza e i Paesi del Mediterraneo *on a case-by-case basis*, al fine di contribuire al rafforzamento della stabilità regionale. Accettano, immediatamente, l'invito l'Egitto, Israele, la Mauritania, il Marocco e la Tunisia, presto seguiti dalla Giordania (5 dicembre 1995) e poi dall'Algeria (14 marzo 2000).

A spingere la NATO verso la ricerca di forme di contatto e di cooperazione fra i Paesi delle due sponde del bacino mediterraneo sui temi della sicurezza, sono la radicale trasformazione intervenuta negli scenari internazionali, dopo la fine della *guerra fredda* e la consapevolezza che la minaccia ha assunto nuove forme e dimensioni. Il terrorismo, la proliferazione delle armi di sterminio, l'instabilità politica, il radicalismo religioso, le migrazioni incontrollate, i crescenti squilibri demografici, economici e sociali sono divenuti veicolo di tensioni, di situazioni di conflittualità e turbativa, che postulano una risposta coordinata e globale.

Il percorso dell'esercizio di apertura ai Paesi del fianco Sud del Mediterraneo non è stato privo di ostacoli. Non tutti i membri dell'Alleanza hanno avuto, fin dall'inizio, la stessa percezione dell'esigenza di rivolgere una specifica attenzione a quell'area, in una stagione in cui il processo di allargamento mirava, innanzitutto, ad estendere l'orizzonte geografico della NATO ad Est, riunificando la famiglia europea.

Diverse parimenti, e comprensibilmente, le sensibilità dei sette *partner*. A prescindere dal fattore frenante, sempre rappresentato, sullo sfondo, dal conflitto israelo-palestinese, per i Paesi arabi non è stato in partenza agevole comprendere quale

potesse essere la funzione della NATO - della nuova NATO - nel Mediterraneo e quale *valore aggiunto* l'Alleanza fosse in grado di offrire rispetto alla *partnership* del processo di Barcellona.

In una prima fase, l'accento è stato, pertanto, posto soprattutto sulla funzione di *confidence-building* dell'esercizio. Per la NATO si è trattato in alcuni Paesi di superare, in primo luogo, un problema di immagine, di chiarire il senso del profondo processo di trasformazione dell'Alleanza, innescato dal venir meno della minaccia sovietica, fuggando resistenze psicologiche e sospetti legati a vecchi schemi concettuali.

Dal 1997 il *Dialogo mediterraneo* si è avvantaggiato di un programma annuale di lavoro. Le aree di cooperazione sono state individuate nella scienza e nell'ambiente, nella gestione delle crisi, nell'informazione, nella non proliferazione, nella limitazione delle armi di piccolo calibro, nello sminamento, con un approccio graduale e pragmatico modellato sulle esigenze di ciascuno dei *partner*.

La cooperazione militare in senso stretto è stata inclusa nei programmi e i rappresentanti dei Paesi partecipanti al *Dialogo* hanno potuto frequentare corsi presso gli Istituti di formazione della NATO e seguire esercitazioni militari dell'Alleanza.

L'attenzione della NATO verso la regione mediterranea e mediorientale non è dunque nuova, ma è indubbio che essa si sia rafforzata nell'ultimo periodo, segnatamente all'indomani dei traumatici eventi dell'11 settembre del 2001, allorché la sfida del terrorismo internazionale è emersa in tutta la sua gravità, accrescendo, anche nell'area mediterranea, la consapevolezza dell'indivisibilità della sicurezza e dell'esistenza di interessi comuni nel governo della società globale.

Potendo contare, grazie anche ai nuovi traguardi raggiunti con l'allargamento e l'avvio di una promettente forma di partenariato con la Russia, su una prospettiva di maggiore stabilità ad Est, la NATO - che nel frattempo aveva ricevuto alcune visite non prive di significato, fra cui quella del Re Abdullah II di Giordania e del Presidente algerino Bouteflika - ha ritenuto che fosse giunto il momento di fare qualcosa di più sul fronte del Mediterraneo.

Il Vertice di Praga del 21-22 novembre 2002 si poneva l'obiettivo di un *salto di qualità (upgrading)* del *Dialogo mediterraneo*, prospettando la possibilità di sviluppare la cooperazione in alcuni settori chiave: la lotta contro il terrorismo e le armi di distruzione di massa, la prevenzione e la gestione delle crisi, la riforma della difesa, la cooperazione fra *militari*, le *consultazioni* sul controllo delle frontiere, la gestione delle catastrofi naturali.

A Bruxelles si sono moltiplicate le riunioni a livello di Ambasciatori ed esperti, cercando di elaborare programmi di attività, calibrati secondo le esigenze di ciascun beneficiario.

I lavori si sono sviluppati nel segno della trasparenza e del reciproco rispetto, mentre il tragico susseguirsi degli attentati di Casablanca, Djerba, Istanbul ha contribuito a rafforzare ulteriormente la consapevolezza che il terrorismo non ha confini e si combatte soltanto attraverso la solidarietà ed una più efficace cooperazione anche sul piano regionale.

Le visite che il Segretario Generale Delegato, l'italiano Mino Rizzo, e poi lo stesso Segretario Generale della NATO, de Hoop Scheffer, hanno effettuato in alcune capitali mediterranee hanno significativamente contribuito a mettere a fuoco le potenzialità di un più stretto rapporto con un'Alleanza *rinnovata*, in grado di svolgere una funzione stabilizzatrice e di assumere responsabilità anche in aree diverse da quelle dell'originario impegno.

Con il Vertice dei Capi di Stato e di Governo di Istanbul si è aperta, nel giugno 2004, una nuova fase, che ben sottolinea l'evoluzione dell'identità politico-strategica della NATO del terzo millennio, il suo intendimento e la sua capacità di fornire un contributo dinamico e concreto al processo di rassicurazione, di consolidamento della stabilità e di sviluppo democratico dei Paesi che si affacciano in una vasta area, che dal Mediterraneo occidentale si protende verso il Golfo ed al di là. Una nuova traiettoria, una nuova visione, imperniata sul rilancio ed il rafforzamento del *Dialogo mediterraneo*, da un lato, e sul varo di un nuovo complementare strumento di consultazione e di cooperazione, l'*Iniziativa di cooperazione di Istanbul*.

Con le decisioni assunte ad Istanbul, sono poste le premesse perché il *Dialogo mediterraneo* sia elevato a partenariato. Ne sono ulteriormente rafforzate la dimensione politica e la connotazione pratica, mettendo l'accento sull'impegno contro il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, la sicurezza delle frontiere, la riforma degli apparati di difesa, la pianificazione civile di emergenza, la gestione delle crisi, le politiche e strategie di difesa, ecc. (1).

La NATO si offre non soltanto come interlocutore, ma come *partner*, mettendo a disposizione la sua esperienza ed il suo *know-how*.

L'obiettivo di fondo è quello di pervenire gradualmente ad un rafforzamento del grado di interoperabilità delle capacità dell'Alleanza e delle Forze dei *partner* mediterranei di operare insieme.

Poiché l'Alleanza non dispone di fondi propri, il finanziamento delle nuove attività andrà garantito attraverso il ricorso ai fondi fiduciari. È, inoltre, aperta la porta ad altri Paesi della regione interessati all'esercizio, che mantiene una configurazione regionale e multilaterale (nel formato 26+7), pur dando spazio alle specificità dei singoli (formato 26+1), attraverso la messa a punto di proposte di cooperazione dirette a recepire le esigenze e le richieste di ciascuno di essi.

Il rafforzamento del Dialogo mediterraneo deciso ad Istanbul è molto importante dal punto di vista italiano. Esso risponde, infatti, ad un nostro specifico interesse, quello di sviluppare una fascia di garanzia e di sicurezza intorno alle nostre frontiere marittime.

L'Italia con la Spagna, la Grecia, la Francia, la Turchia si è particolarmente impegnata a Bruxelles per tale risultato, sottolineando l'esigenza di uno sviluppo del *Dialogo mediterraneo* corrispondente alle effettive aspirazioni dei Paesi interessati e basato sul principio della *ownership*. In altri termini, del pieno coinvolgimento dei 7 e di quanti altri vorranno associarsi all'esercizio nell'individuazione delle successive tappe e dei traguar-

(1) Cfr. *Il Vertice NATO di Istanbul*, Comunicato finale, "Affari Esteri", Autunno 2004.

di di un percorso, che non può essere disegnato in astratto, o imposto arbitrariamente dall'esterno, ma va definito attraverso uno sforzo congiunto, percepito come necessario in quanto rispondente ad un interesse di sicurezza comune.

Analogo approccio è alla base della *Iniziativa di Cooperazione di Istanbul*, un'iniziativa per certi versi speculare a quella promossa in direzione del *Medio Oriente allargato* dal G-8, che tiene conto del nuovo orizzonte geopolitico di un'Alleanza ormai presente in Afghanistan (ISAF), in Iraq e nello stesso Mediterraneo (operazione *Active Endeavour*).

L'*Iniziativa di Istanbul*, che ha suscitato positivo interesse in una serie di Paesi a cominciare da quelli del Golfo, prefigura l'ampliamento verso Sud-Est del processo di costruzione della stabilità e della sicurezza, attraverso la collaborazione con i Paesi dell'area, sul modello adottato con successo nel *Dialogo mediterraneo*.

La NATO si propone, dunque, di estendere l'area di prevenzione delle comuni minacce alla sicurezza ed alla stabilità, attraverso attività, programmi e progetti di cooperazione nel campo della ristrutturazione della difesa (riforma, bilancio, pianificazione, addestramento) e nel campo militare (inclusa la partecipazione ad operazioni NATO), in particolare nei settori della lotta al terrorismo, alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, al traffico delle armi.

Questa nuova iniziativa, basata su una serie contatti ed attività bilaterali di reciproco interesse e beneficio, si sviluppa secondo alcuni principi guida, tra i quali l'importanza di ricevere idee e proposte dai Paesi della regione, di sviluppare congiuntamente le differenti iniziative di cooperazione (*ownership*) e la consapevolezza che l'*Istanbul Cooperation Initiative* è distinta ma complementare, sia alle altre iniziative della NATO, prima tra tutte il *Dialogo mediterraneo*, sia alle iniziative sviluppate dagli altri attori della comunità internazionale (G-8, Unione Europea; OSCE, ecc.).

Dalle consultazioni e dalle visite effettuate nei principali Paesi dell'area dal Segretario generale delegato, Ambasciatore Minuto Rizzo, incaricato dei contatti preliminari da parte della

NATO, è emerso un effettivo, concreto interesse per il progetto lanciato ad Istanbul.

Benché l'*Iniziativa*, nella fase attuale, miri alla cooperazione pratica nelle aree prioritarie e di comune interesse, il dialogo politico ne costituisce una componente importante e la Dichiarazione sull'ICI, approvata al Vertice di Istanbul, fa esplicito riferimento alla necessità di conseguire progressi concreti verso una soluzione equa, duratura ed omnicomprensiva del conflitto israelo-palestinese, anche attraverso la piena e rapida attuazione della *Road map* (2).

In conclusione, *Dialogo mediterraneo* ed *Istanbul Cooperation Initiative* si inquadrano in una strategia d'ampio respiro di stabilizzazione delle aree periferiche, attraverso iniziative rivolte non soltanto a consolidare la sicurezza, ma a prevenire le crisi favorendo la democrazia, lo sviluppo, la prosperità.

È questa una concezione della NATO e della sua dimensione politica che il Governo italiano ed il Presidente del Consiglio Berlusconi hanno concorso negli ultimi tempi significativamente ad accreditare e che ha fatto oggetto di un' articolata proposta di lavoro presentata al Consiglio Atlantico il 3 marzo 2004 (*Towards the Istanbul Summit - how to respond to common security challenges. The role of an updated Alliance Political Dimension*).

In linea con l'impostazione italiana il *Dialogo mediterraneo* e l'*Istanbul Cooperation Initiative* diventano un nuovo strumento al servizio del dialogo e della cooperazione in materia di sicurezza, non in concorrenza, ma complementari ai meccanismi che hanno come punto di riferimento, come accennato, l'Unione Europea, il G-8, l'OSCE, le Nazioni Unite: tasselli di una strategia coerente e globale che va portata avanti valorizzando le sinergie.

Filo conduttore dei due meccanismi - che andranno sostenuti da un'attenta campagna di *diplomazia pubblica* - debbono essere il rafforzamento della conoscenza e della fiducia reciproca, lo scambio, la ricerca paziente del consenso. Sono queste,

(2) Cfr. *Il Vertice NATO di Istanbul*, Comunicato finale, "Affari Esteri", n. 144, Autunno 2004.

prima dell'uso della forza, le armi con le quali il terrorismo va affrontato, isolato e sconfitto.

L'Occidente, anche dopo l'11 settembre 2001, ha saputo respingere con determinazione e lungimiranza ogni scenario di deriva verso crociate e scontri di civiltà, incompatibili con i valori della democrazia e della libertà. La NATO in Bosnia, in Kosovo, in Macedonia e in qualche modo anche in Iraq ha saputo ergersi a paladina degli interessi legittimi delle popolazioni musulmane, assicurando la loro tutela.

L'Alleanza atlantica oggi, in definitiva, ha tutte le carte per porsi come interlocutore autorevole e credibile per un ampio ventaglio di Paesi dell'Islam moderato che - dalla Mauritania al Pakistan - condividono le sue preoccupazioni di sicurezza ed hanno interesse a collaborare alla messa a punto di una nuova strategia di ampio respiro nei confronti del terrorismo e delle minacce globali cui la società internazionale alle soglie del terzo millennio è confrontata.

Maurizio Moreno

PER UNA RINNOVATA STRATEGIA ATLANTICA

di Ferdinando Salleo

Con la fine della *guerra fredda* la principale minaccia, oggi, è il disordine globale, a cui risale l'insicurezza che ci circonda. La sfida per le democrazie occidentali è la ricostruzione di un'efficace *partnership* transatlantica, che dia risposta ai fattori di turbativa, di per sé non nuovi, ma che influenzano fortemente la scena internazionale, sovrapponendosi a volte e moltiplicando gli effetti distorsivi.

In primo luogo, sono cambiati gli attori del sistema e, soprattutto, le relazioni fra loro e le norme che le regolano.

In secondo luogo, un diverso approccio sembra prevalere nelle decisioni, determinando una scala di priorità, in cui la politica interna assoggetta più marcatamente le relazioni internazionali alle proprie contingenti esigenze.

L'Europa e gli Stati Uniti si trovano, oggi, forse al punto più basso dei loro rapporti di collaborazione strategica, tanto che il principale strumento della cooperazione di sicurezza, l'Alleanza atlantica, oscilla tra la centralità e l'irrilevanza, a seconda degli orientamenti che i membri prenderanno.

Il terrorismo ci ha dato la misura e l'urgenza dei dilemmi. La società internazionale ha interiorizzato lo sconvolgimento, causato da forti entità non statuali, che interagiscono quasi da pari con gli Stati, protagonisti tradizionali dello scenario internazionale, e sono più potenti e influenti della maggior parte dei membri delle Nazioni Unite.

Si tratta di veri e propri attori delle relazioni internazionali, titolari talora di un'incipiente soggettività. I Governi non riconoscono più questi aggregati, assai diversi tra loro, come fe-

FERDINANDO SALLEO è stato Ambasciatore a Mosca e a Washington e Segretario Generale del Ministero degli Esteri. È attualmente Vice Presidente di MCC, Mediocredito Centrale.

nomeni meramente sociologici, né si limitano a combattere quelli aggressivi e criminali come organizzazioni soltanto delinquenziali, ma sono indotti a cooperare con gli organismi portatori di cause accettabili e costretti a difendere la propria sicurezza da quelli terroristici e criminali.

Le organizzazioni terroristiche centralizzate e le cellule *franchised*, sparse per il mondo che a quelle si richiamano, i grandi vecchi come Osama bin Laden o le amebe che si ricompongono e si separano continuamente, sono a mezza via tra le entità statuali e le bande.

Si configurano come organizzazioni senza faccia né bandiera e, persino quando operano dalle terre di Stati falliti, sono prive di un territorio e di una capitale da conquistare, di un Governo da costringere alla capitolazione.

Ma hanno larghi mezzi, una macchina politica e propagandistica spesso di riconosciuta qualità, strumenti non convenzionali, ma efficaci di *intelligence*, una rete internazionale diffusa, campi d'addestramento, testi di ideologia, manuali di balistica e strategia, una politica estera che li porta ad inserirsi nelle crisi locali, sfruttando odi ancestrali e rivalità etniche e religiose.

Sempre più spesso i Governi devono combattere guerre asimmetriche.

Nella visione di lungo periodo, un dilemma di fondo politico e giuridico sulla legittimità delle regole del sistema internazionale si è aggiunto, poi, prepotentemente alle necessità concrete del contrasto al terrorismo. Quale diritto si applica al terrorismo internazionale ed alle organizzazioni terroristiche? (1).

È stato argomentato che il nuovo scenario e la multiformità delle sfide hanno scardinato l'ordine *westfaliano*, che è dichiarato obsoleto, basato sugli Stati titolari del monopolio dell'uso della forza.

Il perdurare della legittimità del sistema è stato addirittura revocato in dubbio dagli unilateralisti. Anche prima dell'11 settembre 2001, si è scritto che lo stesso impianto di fondo del di-

(1) I precedenti invocabili si trovano nelle vecchie convenzioni internazionali contro la pirateria in alto mare e in quelle contro il traffico di schiavi.

ritto internazionale sarebbe, oggi, rimesso in questione, dato che la sua applicabilità non si estenderebbe a tutti gli Stati (2).

Certamente, l'irrompere di nuovi attori non statuali ha diffuso il sentimento dell'incapacità del sistema a fronteggiare entità che non si collocano negli schemi tradizionali.

La critica si è appuntata, soprattutto, sull'inadeguatezza delle regole in una disputa nata nelle cancellerie e passata nell'opinione pubblica, con toni man mano più aspri, che hanno finito col danneggiare nella comunità internazionale la legittimità delle Nazioni Unite e il tessuto giuridico della sicurezza collettiva, insieme con le forze sull'autodifesa e la casistica della *guerra preventiva* (3).

Tra i Paesi democratici si è diffuso un generale senso di incertezza e, conseguentemente, di sfiducia, che ha creato divisioni e incomprensioni che le nostre società avvertono con forte disagio.

Peggio ancora, ne è uscito menomato il paradigma del sistema multilaterale, lasciando così intravedere la conseguenza assurda del ritorno alla legge del più forte in un mondo *hobbesiano* senza regole condivise e senza legittimità mutuamente riconosciuta. Una ricetta di disordine senza fine, un passo indietro nella storia della civiltà.

La guerra del Kosovo, dichiarò cauto Javier Solana allora Segretario generale della NATO, era "un'eccezione, non un tentativo di creare un nuovo diritto internazionale" in materia di interventi intesi a rovesciare Governi e regimi.

Parecchie cose sono successe da allora in così breve tempo... Se le norme internazionali sono inadeguate, viene fatto di chiedersi se non conviene allora aggiornarle. Certamente, ci ricorda la Scrittura, immutabili sono le leggi dei Medi e dei Persiani. Le altre, però, presumibilmente, si possono cambiare. Ma come? E per iniziativa di chi?

La legittimità internazionale delle norme è percepita nella collettività dei popoli come strettamente collegata all'autorità mora-

(2) J. Helms, *American Sovereignty and the UN*, "The national interest", Winter 2000-2001.

(3) Su *pre-emptive o preventive* cfr. M. Walzer, *Arguing About War*, Yale University Press, 2004.

le del processo di formazione dei suoi protagonisti e al consenso che si raccoglie, anche *a posteriori*, attorno ad un sistema.

Viene da chiedersi, dunque, se non sia urgente riflettere su un'iniziativa multilaterale di revisione delle norme che concernono entità non statuali aggressive e terroristiche, sia sotto il profilo di regole di contrasto che conferiscano ai Governi i necessari poteri senza danneggiare il tessuto democratico delle nostre società e dello Stato di diritto su cui si fondono, sia per condurre la comunità internazionale, *in primis* le Nazioni Unite, a rivedere le norme sul terrorismo nel senso di mirare a un sistema di ragionevole e responsabile *governance* internazionale.

La sede di una riflessione del genere, anzitutto tra gli Stati membri, potrebbe trovarsi in un'organizzazione in cui si ricompongono le nazioni omogenee, democratiche, stabili e progredite, come l'Alleanza atlantica, l'Unione Europea ed il G-8.

Più in particolare, la prima è un'organizzazione di sicurezza collettiva regionale del genere a cui del resto norme costituzionali (4) nazionali conferiscono particolare rilevanza per la difesa militare.

Sul piano della sicurezza, le esigenze strategiche e operative per combattere il terrorismo internazionale hanno, poi, fatto emergere nuovamente, e con forte senso di urgenza, tutti i dilemmi della collaborazione multinazionale, della sua efficienza ed efficacia come della sua legittimità.

Anche sotto questo duplice profilo, una rafforzata ed aggiornata *partnership* transatlantica sembra necessaria e possibile, specie se l'Alleanza atlantica sarà chiamata ad assumere per la sicurezza delle democrazie occidentali lo stesso ruolo centrale, che ha svolto per cinquant'anni dinnanzi all'aggressività sovietica.

La sua struttura adattabile può pienamente adeguarsi alla mutata minaccia, quando la consapevolezza della sicurezza comune e la domanda di efficace collaborazione richiedono che una dimensione antiterrorismo integri il suo mandato difensivo.

l'Alleanza ha già un meccanismo che può mettere in moto

(4) Nel nostro caso, l'articolo 11 della Costituzione.

una panopia di strumenti, che includono analisi politica specifica e dottrina di difesa, mezzi militari e polizieschi, *firewalls* finanziari, che possono essere modellati sul carattere sfuggente e asimmetrico della minaccia e sulla struttura elusiva della sua organizzazione.

Con l'allargamento ad Est, gli accordi di partenariato strategico con l'Unione Europea e quelli conclusi con gli Stati vicini, l'Alleanza ha acquisito una più marcata dimensione politica (5). Del resto, come scrive Hunter, "approcci non militari e relazioni non militari possono rivelarsi altrettanto cruciali nel lungo periodo quanto quelli militari nel breve periodo (6).

Aggiungerei che dovrebbero essere parte essenziale di ogni piano strategico.

Si è così allargata considerevolmente la capacità di pianificazione politico-strategica di una sede strutturata per l'analisi congiunta della minaccia militare e delle sue implicazioni, necessaria per guidare decisioni che devono essere comuni per essere attuate insieme. In questa prospettiva, l'*intelligence*, nell'accezione più ampia, rimane la base dell'analisi politica della minaccia e delle sue radici, ma può essere efficace soltanto se pienamente condivisa tra gli alleati.

Una più attenta definizione politica delle cause del terrorismo consente una visione globale, che consideri le aspirazioni dei popoli, le sedi e i mezzi per avanzarle in una cornice internazionale collaborativa e pacifica, piuttosto che nella lotta senza quartiere, che degenera nell'ideologia della contrapposizione generalizzata e nella spirale della violenza.

L'approccio politico complementerebbe l'azione di contrasto e contribuirebbe ad isolare gli estremisti dai molteplici movimenti di scontento e dagli inascoltati fautori di riforme: potrebbe attirare l'appoggio civile, sociale e governativo anche nei Paesi dove il terrorismo si forma e si alimenta, vittime anch'essi dell'insicurezza del terrore.

La risposta politica dei Paesi democratici alle cause di un'e-

(5) Cfr. *Towards the Istanbul Summit*, documento italiano, 3 marzo 2004.

(6) Cfr. R. Hunter, *A Forward-looking Partnership*, "Foreign Affairs", settembre-ottobre 2004.

pidemia così ampia e diffusa, complemento della prevenzione e repressione puntuale delle azioni terroristiche, non sarebbe percepita come scontro di civiltà, ma come terapia di una crisi, che soltanto la comunità internazionale unita può affrontare con una strategia di lungo periodo.

Tutto ciò richiede un rinnovato processo di consultazione, la fiduciosa consultazione di tutti gli strumenti di analisi, decisioni consensuali.

In alternativa, se il metodo alleato fosse ritenuto inefficace o se l'impazienza prevalesse, il ruolo dell'Alleanza si ridurrebbe a quello secondario del coordinamento militare, del mero supporto. La NATO sarebbe, principalmente, una scatola di arnesi, un *toolbox*, a cui far ricorso per inviare truppe a presidiare collettivamente zone inquiete, spesso a cose fatte. È l'ipotesi che qualcuno negli Stati Uniti già chiama di una *Alliance light*.

In ogni caso, la dottrina militare e la strategia della NATO, lo stesso assetto di difesa richiedono un deciso adeguamento alle mutate caratteristiche della minaccia. Gli armamenti non possono più essere mirati alle divisioni corazzate e alle testate nucleari pesanti di ieri, a conseguire l'equilibrio missilistico strategico o a respingere l'invasione terrestre.

I risparmi sui sistemi d'arma avveniristici e sostanzialmente disadattati alle emergenze d'oggi potrebbero liberare le risorse necessarie a fronteggiare i nuovi rischi.

Inoltre, mettere in comune le risorse di *intelligence* umana ed informatica in una solida Cellula antiterrorismo in sede atlantica aumenterebbe notevolmente anche l'efficacia e l'efficienza delle contromisure nazionali.

Un fattore endogeno influisce, poi, sul processo decisionale della politica estera con il sensibile spostamento dell'equilibrio delle decisioni dei Governi verso una visione prevalentemente interna.

Già qualche anno addietro Henry Kissinger (7) ci metteva in guardia con forza contro il pericolo che "la politica estera diventi un sottoprodotto della politica interna" in uno scadimen-

(7) Cfr. H. Kissinger, *Does America need a Foreign Policy?*, Simon and Shuster, 2001.

to della *leadership* strategica, conseguenza della fine della *guerra fredda*.

Certamente, nei tempi di massima tensione internazionale, le decisioni di maggior momento erano prese nella prevalente prospettiva della sicurezza, mentre l'allentamento della tensione esterna può indurre l'opinione pubblica e i Governi ad una definizione più interna e meno geopolitica dell'interesse nazionale, a priorità di benessere e di breve periodo.

Aggiungerei che la dialettica interna tende storicamente ad influire negativamente sulle decisioni di politica estera, quando il dibattito si fa più marcatamente partigiano.

Non è una consolazione di per sé nuova. Sappiamo bene quanto conti in democrazia - specie dove il voto è più frequente - la pressione elettorale che esalta nelle scelte le componenti immediatamente fruibili e quantificabili.

Non pochi statisti - da Churchill a Bush padre - sono stati sconfitti alle elezioni dalla domanda di normalità e benessere dopo una guerra vinta.

Sondaggi d'opinione e *media* interagiscono con le decisioni dell'elettorato e sospingono i candidati verso il minimo comune denominatore. Per questa ragione si cita ironicamente il monito attribuito ad un politico francese del dopoguerra: *Je suis leur chef, donc je les suis*.

Val la pena di ricordare che per cinquant'anni l'Alleanza atlantica ha contribuito a comporre questi dilemmi, sottolineando l'indivisibilità della sicurezza e contribuendo ad una definizione dell'interesse nazionale al di là delle considerazioni meramente interne di ciascuno per comprendere l'intera area del Trattato.

Negli ultimi anni, il Vertice di Washington e i documenti successivi dei Consigli atlantici hanno ampliato il concetto geopolitico di sicurezza e la definizione del ruolo dell'Alleanza sino ad includere la lotta al terrorismo e alla proliferazione delle armi di sterminio.

La ricetta del successo di cinquant'anni di sicurezza condivisa era nel metodo atlantico che teneva sì conto delle differenze di peso e di potenziale tra i membri, ma risolveva le differen-

ze nella consultazione e nella consensualità delle decisioni adottate insieme per essere attuate insieme.

I sondaggi (8) indicano che l'Alleanza atlantica ha un elevato grado di credibilità in tutti i Paesi membri. In questo senso, priorità stabilite e decisioni assunte per la sicurezza rispetto alla minaccia d'oggi potrebbero rivestire la medesima forza morale e politica ed essere percepite come dettate dall'ampio consenso di nazioni libere e democratiche, prospere e fondate sul diritto, determinate a difendersi dalla minaccia esterna.

Anche senza citare il vincolo esterno, che ha caratterizzato la forza delle decisioni europee presso i membri che le invocano come *superiori*, quando devono adottare controverse decisioni interne, l'ambito alleato potrebbe smorzare la partigianeria della politica interna, collegandosi all'ampio consenso di Paesi omogenei. A condizione, però, che il metodo atlantico ne esca confermato, non sminuito o peggio distorto.

L'Alleanza atlantica ha avuto uno dei suoi momenti più alti subito dopo l'attentato alle *Torri gemelle*, quando, su impulso del Segretario generale, ha invocato unanimemente per la prima volta l'articolo 5 del Trattato di Washington.

Purtroppo, soltanto più tardi è venuta la *vindication*. Ma è probabile che quella decisione e quello spirito siano ancora nel patrimonio genetico della comunità transatlantica.

Dopo le divisioni e le incomprensioni sembrano, però, apparire in Europa e a Washington segnali incoraggianti di ritrovata buona volontà per la ricerca di una strategia comune, la vera sfida alle nostre società.

Paradossalmente, la crisi politica ucraina sembra risvegliare il senso transatlantico della stabilità. Sul tema più controverso, l'Iraq, la Conferenza di Sharm el Sheik si è svolta senza accenti polemici ed in un clima di realismo. Personalità autorevoli nei Governi, nella società civile e in quella dell'economia hanno riconosciuto che il clima di contrapposizione tra alleati non può continuare.

La ricerca della cooperazione strategica non è una proposi-

(8) Cfr. *The Transatlantic Trends 2004*, uno studio del *German Marshall Fund*.

zione accademica, soprattutto perché il XXI secolo annuncia una dimensione geopolitica più che globale, a cui devono essere ricondotte alla fine anche le crisi acute del momento.

L'Asia e il suo assetto incerto tra le maggiori potenze regionali, l'ingresso prepotente della Cina superpotenza, l'India in evoluzione forse al di là della dimensione regionale, la via che la Russia prenderà tra l'ambito stabilizzante del G-8 e le suggestioni dell'*Esterò vicino*, il mondo islamico magmatico e inquieto, sono già, oggi, le componenti dello scenario, con cui la società transatlantica deve misurarsi, aggregando il *soft power* e il *hard power* di cui è capace, che può generare sicurezza e stabilità soltanto se condotto a fattore comune.

Il metodo atlantico, la consultazione e la consensualità delle decisioni è stata la ricetta vincente per cinquant'anni, il meccanismo politico-diplomatico, che ha sorretto la comunanza dei valori e la coincidenza degli interessi della comunità transatlantica.

Certamente, il metodo atlantico richiede pazienza e umiltà, ma resta la migliore assicurazione sia contro la scomoda solitudine (9) e le tentazioni unilateraliste, sia contro le ambizioni regionali e le meschine cospirazioni.

Ferdinando Salleo

(9) Cfr. McShane, Ministro per l'Europa del Regno Unito, *Une Entente (pas très) cordiale*, "Financial Times", 28 febbraio 2004.

ALL'ONU L'ITALIA NON MERITA DI ESSERE DECLASSATA

di Francesco Paolo Fulci

L'Autunno 2004 ha riportato alla ribalta la *vexata quaestio* della riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. È una questione che si trascina dal 1965, quando entrò in vigore il primo, e sinora unico, ampliamento del Consiglio, la cui composizione fu portata da 11 a 15 membri.

Furono aggiunti 4 seggi *non permanenti* (biennali, elettivi e non immediatamente rieleggibili), lasciando peraltro inalterato il numero dei 5 *permanent*i con diritto di *veto*. Da allora vi sono stati, ma senza successo, vari tentativi di allargare ulteriormente il Consiglio: l'ultimo risale al 1993 ed è tuttora in corso.

Il 21 settembre 2004, in un albergo di Manhattan, si sono riuniti *a latere* dell'Assemblea Generale, i *leader* di Germania, Giappone, Brasile ed India. Hanno deciso, e reso pubblicamente noto, che si spalleggeranno a vicenda per ottenere, ciascuno per sé, un seggio permanente. La loro ambizione non è nuova, tant'è che nel colorito gergo onusiano sono stati da tempo battezzati come i *great pretenders*.

Se un simile disegno dovesse realizzarsi, le conseguenze sarebbero negative per le Nazioni Unite, nefaste per l'Unione Europea, inique ed inaccettabili per l'Italia.

L'ONU, anzitutto, vedrebbe accrescere ulteriormente il suo attuale *deficit* di democrazia e mortificare ancor più il principio, solennemente proclamato dallo Statuto, dell'uguaglianza degli Stati. Come spiegherò più avanti, l'appartenenza all'ONU, che comprende l'intera comunità internazionale, sarebbe suddivisa dalle attuali due classi (*permanent*i e *non*) in quattro classi.

Scrivendo Vasloc Havel, l'ex-Presidente ceco, su "Repubbli-

L'Ambasciatore FRANCESCO PAOLO FULCI è stato per molti anni il Rappresentante permanente dell'Italia alle Nazioni Unite.

ca” del 17 novembre 2004: “Questa istituzione (l’ONU) ... mette immoralmente sullo stesso piano Paesi i cui rappresentanti sono stati democraticamente eletti e Paesi i cui rappresentanti parlano soltanto per se stessi”.

Orbene, aumentando da 5 a 9 i Paesi “più uguali degli altri”, il tasso di immoralità denunciato da Havel raddoppierebbe o quasi. Anche i nuovi *permanenti* farebbero parte del Consiglio *in perpetuo*, non potrebbero perdere il loro nuovo *status* privilegiato senza il loro consenso (che ovviamente non darebbero mai); si sottrarrebbero per sempre a qualsiasi sindacato elettorale e non dovrebbero, quindi, rendere più conto a nessuno del loro operato, se non a se stessi. Unica differenza rispetto agli attuali 5 membri *permanenti*: ai nuovi venuti non sarebbe attribuito il diritto di *veto*.

Va da sé che un’impostazione così prettamente oligarchica e classista della riforma - lungi dall’accrescere l’efficienza e l’efficacia del Consiglio di Sicurezza - finirebbe con l’exasperare i contrasti e fomentare nuove divisioni nella comunità internazionale.

L’Unione Europea vedrebbe compromesso, forse per sempre, l’obiettivo di un proprio seggio unico nel Consiglio di Sicurezza, una volta conseguita la piena personalità internazionale. L’ingresso della Germania, a fianco di Francia e Gran Bretagna, frammenterebbe ancor più l’azione dell’Unione Europea nel Consiglio. Ma, soprattutto, il ritorno in politica estera ai fortilizi nazionalistici del passato rischierebbe di riportare l’orologio della storia agli inizi del secolo XX, con le tragiche conseguenze che il mondo ha sperimentato ben due volte nella prima metà del Novecento.

Non stupirebbe, poi, se, per parare a queste preoccupazioni, Berlino dichiarasse di voler mettere il suo seggio permanente a disposizione dell’intera Europa, accogliendo nella sua delegazione al Consiglio rappresentanti dell’Unione o di altri Paesi dell’Unione Europea.

A quel punto, bisognerà ribadire con forza che la stessa soluzione può essere adottata da qualsiasi Paese dell’Unione, democraticamente eletto al Consiglio. Del resto una precisa proposta in tal senso - inserire cioè, nella delegazione del o dei Paesi dell’Unione eletti al Consiglio di Sicurezza, un rappresen-

te della Presidenza di turno e uno di Mr. PESC - era stata avanzata proprio dall'Italia nell'anno 2000 e giudicata con favore dalla diplomazia tedesca, che aveva addirittura coniato la locuzione di *laboratorio europeo* nel Consiglio di Sicurezza.

Ma poi, quando Germania e Spagna furono elette al Consiglio per il biennio 2003-2004, il *laboratorio* restò lettera morta.

L'Italia - sempre se dovesse prevalere il disegno dei 4 *pre-tendenti* - si vedrebbe precipitare nella quarta categoria del nuovo ordine internazionale, venendo emarginata ed esclusa, ingiustamente ed irrimediabilmente, dal gruppo delle nazioni più importanti. Nazioni tra le quali - è bene ricordarlo - l'Italia figura da quasi un secolo, dopo la vittoria cioè nella Prima guerra mondiale, quando divenne uno dei cinque membri permanenti del Consiglio della Società delle Nazioni. E tra cui ha continuato a figurare anche dopo, e malgrado, la sconfitta nella Seconda guerra mondiale. In breve, l'Italia resterebbe l'unico lasciato fuori dei quattro maggiori Paesi europei.

Il nostro Paese non merita questa sorte: non fosse altro perché è il quinto o sesto maggior contributore in assoluto al bilancio ordinario dell'ONU (in quanto quinto o sesto maggior produttore di ricchezza al mondo), e da dieci anni il terzo o quarto maggior contributore di truppe alle operazioni di pace condotte sotto l'egida o gli auspici dell'ONU, con un altissimo prezzo di sangue pagato.

Per l'Albania ci è stato addirittura chiesto, nel 1998, di coordinare e dirigere quella missione di pace.

Si verificherebbe questo paradosso storico: Cavour, inviando 15.000 uomini, nel 1855 in Crimea, riuscì ad inserire il piccolo Piemonte nel gioco della grandi potenze, aprendo la strada all'unità d'Italia. Noi oggi, inviando 10.000 soldati nei Balcani, in Afghanistan, in Iraq, ci faremmo eliminare dal novero dei Paesi che contano.

* * *

Il 2 dicembre 2004, dopo una gestazione di oltre un anno, il Comitato dei 16 Saggi nominati da Annan ha presentato il suo rapporto dal titolo *Sicurezza collettiva nel XXI secolo*. Un inte-

ro capitolo è dedicato all'*urgente* necessità di riformare il Consiglio di Sicurezza.

Il verdetto appare solomonico, nel senso che sono proposti non uno, ma due modelli di soluzione, diametralmente opposti, lasciando ai membri dell'ONU di decidere quale dei due sia preferibile applicare. Elementi comuni ad entrambi i modelli sono:

- il nuovo Consiglio sarà composto da 24 seggi;
- ai soli fini della sua composizione ed elezione - non, quindi, per la miriade di tutti gli altri Consigli, Comitati e Gruppi dell'ONU, per i quali continuerebbero a valere gli attuali raggruppamenti geografici, che vedono ancora l'Europa divisa in due parti, nonché l'aggregazione di Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda all'Europa Occidentale - le aree geografiche sono raggruppate in Africa (53 Paesi), Americhe (36), Asia e Pacifico (56), Europa (47). Ad ognuna delle predette quattro regioni spetterebbero sei seggi, tra *permanenti* e *non permanenti* (rinnovabili e non immediatamente rinnovabili);
- il diritto di *veto* sarebbe mantenuto esclusivamente dai cinque attuali titolari, senza essere esteso ad altri;
- i candidati ai seggi quadriennali e biennali sarebbero designati dalle 4 regioni - come del resto avviene già attualmente - e sottoposti al voto dell'intera Assemblea, che li eleggerebbe con scrutinio segreto e a maggioranza dei 2/3 dei presenti e votanti.

Il modello A prevede l'istituzione di 6 nuovi seggi *permanenti* fissi e di 3 nuovi *non permanenti* (elettivi), biennali e non immediatamente rinnovabili. Il futuro Consiglio di Sicurezza risulterebbe, quindi, articolato come indicato nel prospetto riportato nella pagina seguente.

Si avrebbe, quindi, un totale di 11 membri *permanenti* (di cui solo 5 col *veto*) e 13 *non permanenti* (eletti, a durata biennale e non immediatamente rinnovabili), con un palese squilibrio a favore dei primi rispetto alla situazione attuale.

Questa è naturalmente la soluzione cui agognano i *grandi pretendenti* a spese degli altri membri. Ma sarebbe una soluzione ancor più disastrosa per il Gruppo geografico unificato dell'Europa poiché, per dare alla Germania lo *status* di membro *permanente*, sarebbe sottratto all'Europa uno dei tre seggi elettivi di cui

dispone attualmente. Per cui la possibilità di elezione al Consiglio di Sicurezza di ognuno dei 43 concorrenti europei agli unici 2 seggi rimasti diverrebbe molto più aleatoria e remota.

Il modello B, proposto dai Saggi, non prevede, invece, l'istituzione di nuovi seggi *permanenti*, bensì la creazione di una nuova classe di 8 *seggi quadriennali immediatamente rinnovabili* e l'aumento di un solo seggio biennale. La nuova suddivisione del Consiglio di Sicurezza sarebbe quella indicata qui sotto.

Questo modello, che si ispira allo stesso principio dell'originaria proposta di riforma dell'Italia, mirante a far sedere in Consiglio più a lungo i Paesi che sostengono i maggiori oneri per

MODELLO A

	Seggi permanenti attuali	Seggi permanenti da creare	Seggi non permanenti biennali attuali	Seggi non permanenti biennali da creare	TOTALE
Africa	0	2	3(*)	1	6
Americhe	1	1	2	2	6
Asia e Pacifico	1	2	2	1	6
Europa	3	1	3	- 1	6
TOTALE	5	6	10	3	24

(*) di cui 1 in alternanza con l'Asia.

MODELLO B

	Seggi permanenti attuali	Seggi quadriennali da creare	Seggi non permanenti biennali attuali	Seggi non permanenti biennali da creare	TOTALE
Africa	0	2	3(*)	1	6
Americhe	1	2	2	1	6
Asia e Pacifico	1	2	2	1	6
Europa	3	2	3	- 2	6
TOTALE	5	8	10	1	24

(*) di cui 1 in alternanza con l'Asia.

le finanze e per le operazioni di pace dell'ONU, è naturalmente visto con forte ostilità dai *pretendenti*.

Essi vedrebbero sfumare il loro obiettivo di divenire membri *permanenti*, ed essere riconosciuti, quindi, come *grandi potenze*, alla stessa stregua dei 5 attuali, i vincitori della Seconda guerra mondiale. È proprio per prevenire la proposta dei seggi regionali quadriennali che i quattro *pretendenti* avevano compiuto, poco tempo prima, un passo congiunto presso il Segretario Generale, per fortuna senza successo.

Il modello B dovrebbe andar bene ai membri dell'Unione Europea. Questi potrebbero decidere di far designare dall'Unione il candidato ad almeno uno dei due seggi quadriennali assegnati all'Europa, predisponendo opportune rotazioni, ed esigendo che nella delegazione al Consiglio di Sicurezza del Paese prescelto ogni quadriennio siano inseriti rappresentanti della Presidenza di turno, della Commissione e di Mr. PESC.

Il seggio occupato dal designato - ovviamente dopo l'elezione dell'intera Assemblea Generale - costituirebbe, così, una sorta di embrione utile a far avanzare la politica estera comune, nell'attesa che possa vedere la luce l'auspicato seggio comune europeo all'ONU.

All'altro seggio quadriennale dell'Europa, così come ai biennali, potrebbero, invece, continuare a concorrere tutti gli altri membri del Gruppo, compresi, naturalmente, Norvegia, Svizzera, Ucraina, Serbia, ecc.

* * *

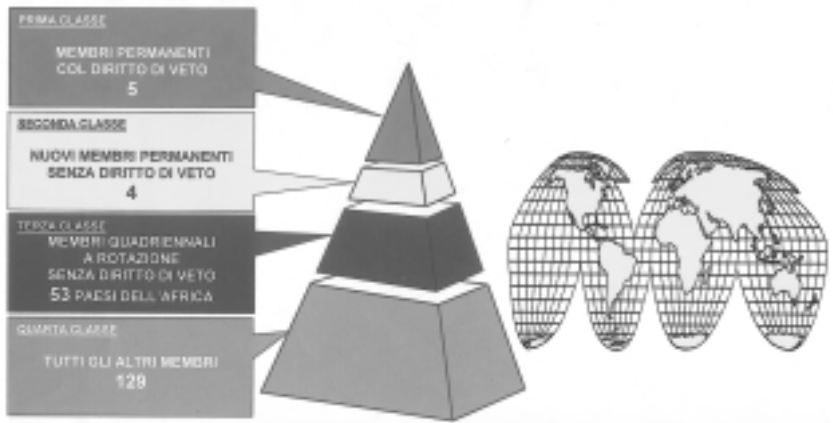
Esiste un serio rischio per noi e per i nostri alleati del *Club del Caffè*. Che i *grandi pretendenti*, non riuscendo a persuadere Sud Africa, Egitto od altri Paesi africani a candidarsi ai due seggi *permanenti fissi* previsti per il Continente nero - perché la virtuale egemonia derivante dal seggio *permanente* è rifiutata con forza dalla stragrande maggioranza degli africani - propongano, o riescano addirittura a far proporre al Segretario Generale, Kofi Annan, o al Gruppo degli amici del Presidente dell'Assemblea di prossima istituzione, di realizzare un *mix* dei due modelli: per Americhe, Asia ed Europa il modello A, soddisfa-

cendo così le ambizioni di Brasile, Giappone, India e Germania. Per l'Africa, il modello B, magari con l'accorgimento cosmetico di denominare i seggi quadriennali come *seggi permanenti a rotazione*, al fine di soddisfare, per la facciata, l'esigenza degli africani di non essere discriminati, per lo meno lessicalmente, rispetto agli altri continenti.

Il risultato perverso sarebbe la trasformazione della comunità internazionale in una sorta di piramide suddivisa in quattro classi, con buona pace dello spirito della Carta dell'ONU, che proclama solennemente l'uguaglianza dei suoi Stati membri. Una piramide così composta:

- la prima classe, con i 5 membri *permanent* attuali (Stati Uniti, Russia, Cina, Francia e Gran Bretagna), muniti del diritto di *veto*;
- la seconda classe, con i 4 nuovi membri *permanent* (Germania, Giappone, India e Brasile), ma senza diritto di *veto*;
- la terza classe, con i 53 Paesi dell'Africa, che potrebbero tutti concorrere ai 2 *seggi quadriennali a rotazione* e ai 4 seggi biennali loro assegnati;
- la quarta classe, con i restanti 129 membri dell'ONU, che

**LA PROPOSTA
PER LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA
CHE DIVIDEREBBE I MEMBRI DELL'ONU IN QUATTRO CLASSI**



potrebbero concorrere solo all'elezione ai rimanenti 9 seggi *non permanenti* (biennali e non immediatamente rieleggibili): 4 per le Americhe, 3 per Asia e Pacifico, 2 per l'Europa.

Il grafico non potrebbe essere più eloquente. Una siffatta riforma trasformerebbe *ipso facto* l'Italia, nei rapporti internazionali, in un Paese di quarta categoria.

* * *

Si è disquisito molto, al *Palazzo di vetro* e altrove, circa i modi ed i tempi in cui potrà svilupparsi nell'Assemblea Generale l'offensiva diplomatica finale dei *pretendenti*.

Al riguardo, merita forse ricordare, anche per trarne qualche utile insegnamento, che una prima grande battaglia - quella procedurale - ebbe luogo all'ONU nell'ottobre 1998. Si trattava di decidere se, per mettere in moto e portare avanti l'*iter* per l'ampliamento del Consiglio di Sicurezza, si dovesse votare in base all'articolo 18 dello Statuto (cioè a maggioranza dei due terzi di presenti e votanti), oppure in base all'articolo 108 (cioè a maggioranza di due terzi dei Paesi membri dell'ONU).

La differenza non sarebbe stata da poco, perché non di rado in Assemblea, al momento del voto, specie su questioni particolarmente controverse, parecchi Ambasciatori si assentano dall'aula per andare, letteralmente, a *lavarsi le mani*. Sicché, applicando l'articolo 18, il voto di soli 70-80 Paesi basterebbe per far passare una Risoluzione. Mentre, invece, se si applica l'articolo 108, gli Stati membri essendo 191, di voti ne occorrono almeno 128.

Una scaramuccia si era già avuta l'anno prima. Come scrivevo sul numero di aprile 1998 di questa rivista, già nell'autunno del 1997 con 20 alleati del *Club del Caffè* avevamo presentato in Assemblea un progetto di Risoluzione per l'applicazione dell'articolo 108. Venimmo accusati dai *pretendenti* di voler creare artificialmente un clima di conflittualità. Nelle nostre capitali fu deciso di non forzare la mano. Non chiedemmo di andare al voto, a condizione ovviamente che anche gli altri si astenessero dal farlo.

Nell'Autunno 1998 ripresentammo il progetto di Risoluzione - sempre all'improvviso - per sfruttare il fattore sorpresa e

metterci in posizione procedurale più vantaggiosa. Questa volta esso fu firmato con noi da 35 Paesi (tra cui Russia, Cina e 21 *non allineati*). Gli oppositori risposero subito con una serie di emendamenti volti, invece, ad applicare l'articolo 18. Firmarono con loro 25 Paesi (tra cui Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, ben 18 europei e un solo *non allineato*) (1).

L'Italia ed i suoi alleati vinsero quella battaglia in modo clamoroso. Alla fine gli oppositori, pur di non farsi contare e rivelare così la loro debolezza, ritirarono gli emendamenti e votarono assieme a noi la nostra Risoluzione, che fu, quindi, approvata all'unanimità dall'Assemblea Generale.

Avevamo eretto una barriera - 128 voti - proibitiva e difficilmente superabile. Per sei anni della questione non si parlò più o quasi.

Ma il fuoco covava sotto le ceneri. I pretendenti non si erano affatto rassegnati. Ed ecco che ci riprovano. Sospetto che nel frattempo abbiano svolto esattamente quella politica di considerazione e simpatia verso i Paesi medi, piccoli e piccolissimi che fu dell'Italia all'ONU sino alla fine degli anni '90.

Convinti di essere vicini alla soglia dei 128 appoggi necessari, tornano ora alla carica. Il fatto che nel dibattito di apertura dell'Assemblea Generale, da poco concluso, e in quello immediatamente successivo dedicato alla riforma del Consiglio di Sicurezza, oltre 110 Paesi - espressamente sollecitati dai *pretendenti* - si siano pronunciati a favore dell'aumento dei seggi *permanenti e non permanenti*, e soltanto una ventina a favore dell'aumento dei soli seggi *non permanenti*, deve averli alquanto imbaldanziti.

Ciò ha, ovviamente, allarmato la nostra diplomazia ma, a mio sommesso avviso, non c'è da preoccuparsi più di tanto. La posi-

(1) Firmarono per l'applicazione dell'articolo 108: Italia, Afghanistan (NAM), Argentina, Canada, Ciad (NAM), Colombia (NAM), Repubblica Democratica del Congo (NAM), Egitto (NAM), Guinea Equatoriale (NAM), Fiji, Gambia (NAM), Indonesia (NAM), Iran (NAM), Libano (NAM), Libia (NAM), Malta (NAM), Messico, Nuova Zelanda, Pakistan (NAM), Panama (NAM), Papua Nuova Guinea (NAM), Qatar (NAM), Repubblica di Corea, Samoa, San Marino, Sierra Leone (NAM), Singapore (NAM), Isole Salomone, Spagna, Swaziland (NAM), Siria (NAM), Turchia e Zimbabwe (NAM), Cina e Russia.

Per l'applicazione dell'articolo 18: Germania, Giappone, Brasile, Australia, Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Kazakistan, Lussemburgo, Micronesia, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Uzbekistan (unico Paese NAM), Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti.

zione, pubblica ed ufficiale dei 113 membri del blocco dei *non allineati* è sempre stata - come prima opzione - l'aumento dei seggi *permanenti*, il cui accesso è stato sempre sinora loro negato.

Ma tutti, anche i Paesi *non allineati* sanno bene che il problema dei problemi non è l'istituzione di nuovi seggi *permanenti*, quanto a chi attribuirli. Per questo hanno formalmente previsto anche una seconda opzione, nel caso la prima non passasse: l'aumento, cioè, dei soli seggi *non permanenti*.

Per tornare alla prossime tappe dell'esercizio, sembrerebbe che esse possano essere le seguenti: la nomina a breve da parte dell'attuale Presidente dell'Assemblea Generale, il Ministro degli Esteri del Gabon, Jean Ping, di un *Gruppo di amici del Presidente*, che dovrebbe assisterlo nell'esercizio; la possibile presentazione da parte del Segretario Generale, Annan, a marzo 2005, di una *terza via*, in aggiunta o in sostituzione dei modelli A e B proposti dai 16 saggi; infine, l'esame e l'approvazione della riforma in Assemblea Generale, nella sessione che inizierà a settembre 2005, in cui sarà tra l'altro celebrato il sessantesimo anniversario delle Nazioni Unite.

Per difendersi, bisognerà, dunque, che la nostra diplomazia continui a mantenere la guardia alta. Ma non soltanto in queste tre circostanze. Sempre. Sulla base di sette anni di esperienza all'ONU, sono, infatti, assolutamente convinto che nel momento in cui i *pretendenti* riterranno di disporre dei 128 voti necessari, sfrutteranno il fattore *sorpresa*, esattamente come facemmo noi nell'Autunno 1997 e 1998. Ciò che l'Italia ed i suoi alleati devono quindi fare, e d'urgenza, è prevenire che altri sostegni si aggiungano a loro favore ed erodere quelli di cui già dispongono. Soltanto così saranno indotti a più miti consigli.

* * *

Come ancora ci si può adoperare per tutelare l'interesse dell'Italia e dell'Europa all'ONU?

Credo, anzitutto, che occorra sgombrare il terreno da alcuni luoghi comuni. Hanno detto voci anche autorevoli: "Per non perdere questa partita decisiva, l'Italia dovrebbe aumentare subito e fortemente le risorse destinate all'aiuto allo svilup-

po. Per la stragrande maggioranza dei membri dell'ONU, ciò che conta è la politica del borsellino”.

Questa è una vecchia falsa credenza. Ricordo che quando, arrivato all'ONU nel 1993, suggerii che l'unico modo perché l'Italia contasse era di farsi eleggere al Consiglio di Sicurezza, la reazione della Farnesina fu assai tiepida. Si riteneva infatti che, avendo dovuto sospendere per via di *Tangentopoli* tutti gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo, saremmo stati sonoramente sconfitti.

E, invece, fummo eletti alla prima tornata, riportando 4 voti in più della Germania, che concorreva con noi ai due seggi in palio (la terza candidata, la Svezia, si era nel frattempo ritirata). Né a quell'epoca, né per la verità neppure dopo, a New York o altrove, disponemmo di mezzi finanziari o aiuti di sorta. L'argomento più convincente, che usavamo coi nostri interlocutori, era che nessuno poteva essere disposto a contribuire a perdere, usando il suo stesso voto, il proprio diritto all'eguaglianza con gli altri Stati, in cambio dell'infausto piatto di lenticchie di Esaù.

Altro luogo comune: “La battaglia è perduta in partenza, data l'imponente coalizione che ci troviamo di fronte. Tanto vale rassegnarsi”. Questo è disfattismo.

Come ricordavo, tra il 1993 e il 1998 conducemmo una battaglia analoga, in condizioni certamente non meno avverse (uno dei Presidenti dell'Assemblea Generale, il malese Razali, si rivelò accanito sostenitore dei *pretendenti*). Anche allora profeti di sventura avevano detto e scritto che saremmo stati certamente battuti. E invece fummo noi a prevalere sui *pretendenti*.

È vero che nel frattempo qualche alleato si è perduto per strada. Ma in compenso, in questi ultimi anni, sembra essere emersa una certa respiscenza in molti *partner* europei. Inoltre, questa volta gli Stati Uniti, dopo la rielezione di Bush, dovrebbe essere con noi e non, come la volta scorsa, contro di noi.

Terzo luogo comune: “Non si capisce tutto questo affanno, visto che all'uomo della strada italiano non importa proprio nulla se l'Italia sia nella serie A, B, C o D delle nazioni”.

Non è affatto vero! La nostra opinione pubblica segue, e come, questo tema. Ricordo ancora con commozione che, all'indomani della vittoria procedurale del 1998, il primo *fax* che ar-

rivò a New York fu quello degli operai del turno di notte dello stabilimento *Enichem* di Ravenna: avevano firmato tutti, uno dopo l'altro, per felicitarsi del successo conseguito.

Gli italiani, tutti gli italiani, reagirebbero malissimo, se il loro Paese fosse, ingiustamente e irrimediabilmente, umiliato ed escluso.

Ciò detto, personalmente ritengo che la presentazione del Rapporto dei saggi debba costituire l'occasione ed il punto di partenza per una vigorosa controffensiva diplomatica dell'Italia e dei suoi alleati, all'ONU e nelle capitali, puntando sul modello B proposto dai saggi e prevenendo il tentativo, che non mancherà, di *combinare entrambi i modelli*: quello A per Europa, Asia ed Americhe, e quello B per la sola Africa.

La nostra diplomazia si sta muovendo proprio in questo senso. Sulla scia del suo predecessore, onorevole Frattini, le prime dichiarazioni del nuovo titolare della Farnesina, l'onorevole Gianfranco Fini, vanno esattamente in questa direzione. Esse mostrano che non soltanto ai nostri esponenti di Governo è ben chiara la rilevanza della posta in gioco, ma anche che la sfida viene raccolta con la massima energia e determinazione.

Altrettanto incoraggianti sono poi le prese di posizione di tutti i principali *leader* dell'opposizione, che appaiono egualmente decisi a sorreggere l'azione del Governo in questa difficilissima, ma vitale partita diplomatica dell'Italia e per l'Italia.

La concordia e l'unità d'intenti di tutte le forze politiche italiane, esattamente così come accadde sull'intero arco 1993-1998, fanno bene sperare. Così come fa bene sperare il risalto che i nostri *media* stanno dando alla questione. Anche perché questi ultimi hanno un'eco e riflessi immediati, e di forte impatto, non soltanto all'interno ma in tutte le capitali interessate.

La decisione di battersi e di non farsi intimidire o sopraffare c'è già. È la premessa essenziale per difendere con successo un supremo interesse delle due Patrie comuni, l'Europa e l'Italia. La storia non mancherà di riconoscerlo.

Francesco Paolo Fulci



LA FRANCIA E LA LOTTA CONTRO IL TERRORISMO

di Loïc Hennekinne

È diventato banale ricordare che l'11 settembre 2001 il mondo è entrato in una nuova era: la portata degli attentati, il carattere inedito della loro mediatizzazione e le loro gravi conseguenze geo-politiche hanno fatto immediatamente percepire che ci sarebbe stato un prima e un dopo 11 settembre.

L'importanza dell'evento non deve tuttavia farci dimenticare che non è stato certo in quell'occasione che abbiamo scoperto il terrorismo internazionale, le sue armi e i suoi effetti.

In passato, la Francia, insieme ad altri Paesi europei, tra cui l'Italia, aveva vissuto questo flagello sulla propria pelle. Fin dagli anni '80, la Francia, una delle prime vittime di un terrorismo cieco che si richiamava ad un concetto deviato dell'Islam, ha sensibilizzato tutti i suoi *partner*, per troppo tempo, ahimé, senza grande successo.

Ha imparato a fronteggiare, a combattere, ma anche ad analizzare il fenomeno per cercare di sradicarlo, senza però ricavarne teorie definitive: il terrorismo internazionale è per sua natura mobile nelle sue strutture ed evolutivo nei suoi mezzi d'azione.

Impegnata nella lotta contro il terrorismo internazionale da più di trenta anni, la Francia è, quindi, uno dei protagonisti di questa lotta, al fianco dei suoi *partner* europei e degli alleati nord-americani. Ma dal 2003 sono state avanzate troppe critiche contro i Paesi europei e contro la Francia, in particolare, che si è interrogata sulla fondatezza di alcune decisioni dei suoi alleati.

Gli *ideologi* che le diffondono propongono in modo vigoroso (e ingiusto) una visione per così dire *realistica* dei rapporti

internazionali, in virtù della quale la guerra è il primo rimedio, se non il solo, contro le paure e addirittura la codardia di una *vecchia* Europa, sospettata di chissà quale nuovo atteggiamento disfattista di antica memoria.

Simili tesi sono pericolose, non soltanto perché si inscrivono in una visione del mondo mitizzata, ideologica e falsa, ma, soprattutto, perché incrinano la necessaria unità del mondo democratico in questa lotta complessa e di lungo respiro. Ristabilire alcune verità appare ai miei occhi il migliore antidoto.

1. *Lottare efficacemente contro il terrorismo significa innanzi tutto analizzare correttamente il fenomeno*

Il terrorismo internazionale (1) va analizzato con lucidità. Non si tratta di un'ideologia e, ancora meno, di una manifestazione demoniaca. D'altronde, come insegna la storia, il terrorismo è stato al servizio di tante cause, legittime o detestabili. Quindi, il concetto di *guerra contro il terrorismo*, anche se ha un senso mediatico e perfino operativo, non ha alcun senso politico, a meno di scrivere la parola con la T maiuscola. Ma, in ogni caso, non aiuta a capire un fenomeno che, come un parassita, prospera su una globalizzazione mal gestita.

Un atto terroristico, indipendentemente dalla sua portata, è prima di tutto un *crimine*. La legge francese del 9 settembre 1986, chiave di volta di un dispositivo regolarmente aggiornato (2), lo definisce come un atto che racchiude due elementi:

- un crimine o un reato comune, perseguito ed enumerato *specificatamente* (3);

- questo crimine o reato è collegato ad un atto individuale o collettivo, il cui scopo è quello di turbare gravemente l'ordine pubblico, attraverso l'intimidazione o il terrore.

(1) L'articolo si atterrà ad un'analisi del terrorismo nella sua dimensione internazionale. Le forme di terrorismo *nazionale* che colpiscono i nostri Paesi democratici (l'Italia e la Germania negli anni '70 e '80 e ai nostri giorni la Corsica e la Spagna nella sua dimensione nazionalista basca, ecc.) richiederebbero commenti specifici.

(2) Le ultime due leggi sono quelle del 15 novembre 2001 e del 9 settembre 2002.

(3) Articoli. 421-1 e seguenti del nuovo Codice penale.

Queste fattispecie penali bastano alle nostre democrazie per lottare seriamente contro il terrorismo, pur erigendo alcuni indispensabili paletti giuridici.

Ciò mi induce a preferire il concetto più globale di *lotta contro il terrorismo* a quello di *guerra*, che non corrisponde né alla realtà, né ai nostri obiettivi.

La guerra si fa contro i Paesi e non contro gruppi apolidi, che, ovviamente, non rispettano nessuno dei principi che disciplinano il diritto di guerra e con i quali non può esserci pace, né tregua possibile.

La guerra comporta anche, nei Paesi che la promuovono, profonde modifiche, che possono arrivare fino alla limitazione di alcune libertà e al condizionamento dei cittadini: questa è una delle minacce incombenti sulla quale tornerò più avanti.

Infine e soprattutto, il richiamo alla *guerra al terrorismo* conferisce una legittimità e un'*audience* alle quali i terroristi aspirano. Non a caso *Al Qaida* è stata la prima a parlare di *guerra contro l'Occidente* e la *guerra contro il terrorismo* con la quale le si risponde mi sembra essere un'eco pericolosa propagata dai sostenitori dello scontro di civiltà.

Rifiutare di stare al gioco dei terroristi, condannare senza appello i crimini commessi e restare sul terreno del diritto penale non significa ignorare le motivazioni. Le cause di questi atti eccezionali vanno capite e analizzate proprio per combatterli meglio.

Capisco perfettamente l'emozione del sindaco Giuliani quando, il 1° ottobre 2001, dichiarava davanti ai delegati dell'ONU: "Quelli che affermano che bisogna capire le ragioni del terrorismo, vengano con me ad assistere alle centinaia di riti funebri che celebriamo a New York". Ma, purtroppo, l'emozione non è un buon consigliere.

Il terrorismo si innesta su tutte le *piaghe del mondo*. Nasce dalla frustrazione politica, ma anche economica e sociale; recluta in tutti i luoghi in cui domina l'arbitrarietà e tace il diritto. E più cresce la disperazione, più i gruppi terroristici trovano da reclutare, ieri in Bosnia o in Afghanistan, oggi in Cecenia o in Palestina, ma anche - non sottraiamoci alle nostre responsabilità - nelle nostre periferie.

I conflitti, che ho ricordato, hanno consentito di infoltire i ranghi delle truppe di *Al Qaida*. Le loro ripercussioni dirette sulla scena internazionale sono, invece, più limitate, anche se non dimentico che la Francia ha vissuto in casa propria le conseguenze delle guerre civili in Libano e in Algeria.

Bisogna ricordare che l'alimento principale del terrorismo islamico internazionale resta il *conflitto israelo-palestinese*. Finché non sarà data una soluzione a quel conflitto, reti come *Al Qaida* continueranno a reclutare giovani *kamikaze*, sia quelli che hanno vissuto essi stessi situazioni traumatiche, sia quelli che si sono limitati a proiettare le loro frustrazioni.

Aggiungerei che non si può giocare con i movimenti politici o religiosi estremisti, come hanno fatto alcuni Servizi occidentali in Afghanistan e nei Balcani. *Al Qaida* è, in larga misura, un Frankenstein sfuggito al controllo dei suoi ideatori. Il fine non giustifica tutti i mezzi e la responsabilità politica presuppone la capacità di guardare al di là degli interessi a breve termine. Dal canto suo, la Francia si è sempre rifiutata di dare un sostegno ai movimenti fondamentalisti.

I movimenti terroristici hanno anche sviluppato delle *vere e proprie strategie*, che è necessario conoscere. Queste poggiano su tre meccanismi che, come quelli di una macchina infernale, debbono agire in modo combinato per poter produrre gli effetti voluti:

- una *base ideologica*, anche semplicistica, tale da favorire il reclutamento dei terroristi e da legittimare l'azione criminosa agli occhi di una parte dell'opinione mondiale;

- una *puntuale dimostrazione di forza* che si misurerà con il numero delle vittime e con la sua spettacolarità. L'11 settembre 2001 ha dimostrato che non vi era alcun bisogno di disporre di armi di distruzione di massa per raggiungere i propri scopi e che la distruzione di massa non era più riservata agli Stati. Naturalmente, l'accesso a quelle armi (nucleari o, più verosimilmente, biologiche o chimiche) è un importante obiettivo dei terroristi;

- infine, chiave di volta del dispositivo, l'*impatto mediatico*, che è frutto dei due meccanismi precedenti. Da qui, il mas-

simalismo dei terroristi (nelle rivendicazioni o nella crescente spettacolarità delle operazioni) per mantenere viva l'attenzione dei *media*. Manipolare i *media* liberi è fondamentale perché colpendo al cuore le nostre società dell'informazione i terroristi cercano di destabilizzare le nostre democrazie.

Lottare contro il terrorismo presuppone, quindi, lo smantellamento simultaneo di questi tre meccanismi. La priorità è concessa troppo esclusivamente al secondo. È ovvio che disinnescare anche gli altri due è altrettanto indispensabile, ma anche molto più complesso, soprattutto il terzo che ci riguarda più direttamente.

A mio parere, per poter reagire meglio, è urgente riflettere con i responsabili dei *media* e interrogarsi sul merito delle presentazioni quasi cinematografiche utilizzate per esaltare la spettacolarità degli eventi (4) e inchiodare i telespettatori davanti allo schermo per motivi commerciali.

Infatti, non bisogna mai sottovalutare l'intelligenza e l'abilità dei terroristi moderni, che sanno approfittare delle nostre debolezze, giocare con le nostre scadenze (l'intervento sugli schermi di Bin Laden a tre giorni dalle elezioni presidenziali americane ne è l'ultima manifestazione) e, soprattutto, costruire il loro edificio sulle nostre paure.

I crimini sono ancora puntuali e le misure di rafforzamento della sicurezza permettono, se non di avere la certezza di impedirli, quanto meno di renderli meno probabili. Soltanto l'accesso alle armi di distruzione di massa consentirebbe ai terroristi di infrangere questa difesa. Devono, quindi, riuscire a mettere a frutto le *nostre paure* e, per far questo, una sola azione può bastare.

I nostri Governi debbono, pertanto, *interrogarsi sui mezzi migliori per mobilitare le popolazioni senza farle scivolare nel panico*. A mio parere, fare regolarmente annunci molto mediatizzati sulla probabile imminenza di un attentato, per il quale si è addirittura concepita una scala di rischio, significa rendere un

(4) Mi riferisco alle immagini di attentati o prese d'ostaggi, in cui il *logo* dell'emittente è accanto a quello delle organizzazioni terroristiche, mentre per giorni e giorni scorrono in sovrapposizione i titoli di un vero e proprio *sceneggiato drammatico*.

servizio ai terroristi, che hanno tutto l'interesse a coltivare la psicosi. Ma i terroristi non sono i soli a beneficiarne. Mi sembra, infatti, che alcuni moderni Savonarola abbiano trovato in questo un mezzo per manipolare la propria opinione pubblica per scopi inconfessabili!

La Francia, come molti altri Paesi europei, si rifiuta di giocare con le paure dei suoi cittadini. La mediatizzazione deve essere ragionevole e proporzionata.

Il piano *Vigipirate* è stato concepito per mobilitare i servizi dello Stato e assicurare la protezione dei siti sensibili. Il cittadino deve essere responsabilizzato (ad esempio con messaggi regolari, anche in assenza di qualsiasi minaccia, come si fa nel *metro* parigino), non spaventato.

2. *Condurre una lotta globale senza perdersi d'animo*

Innanzitutto sul piano delle idee. Come abbiamo già visto, per i terroristi l'ideologia è nel contempo un fine e un mezzo. Per quanto riguarda i gruppuscoli islamici, il loro obiettivo è chiaramente quello di provocare lacerazioni irreparabili:

- all'interno delle stesse società musulmane, prendendosi la con i regimi al potere e presentandoli come corrotti, collaboratori dell'Occidente e traditori dell'Islam;

- scavando un fossato con l'*Occidente*, concetto che assimila ricchezza e depravazione morale, sionismo e imperialismo;

- con l'Europa che è un bersaglio privilegiato non soltanto per motivi geografici, ma anche ideologici. I gruppi terroristici islamici odiano ciò che l'Europa rappresenta: un modello democratico laico capace di integrare varie comunità etniche o religiose (in particolare arabo-musulmane) e desideroso di dialogare con il Sud.

Costringere gli Europei a rimettere in discussione il loro modello sarebbe una notevole vittoria del terrorismo. Noi dobbiamo, invece, promuovere senza complessi i nostri valori perché sono questi la nostra arma offensiva.

Noi lottiamo contro *Al Qaida* quando rifiutiamo il *comu-*

нитарismo (il ripiegamento sulla propria identità), quando difendiamo la laicità e il diritto di ciascuno a vivere il proprio credo nel rispetto di quello degli altri. La mobilitazione dei musulmani francesi nel settembre 2004, per difendere il nucleo laico della società francese (5), è stata un sonoro schiaffo ai fautori dell'Islam.

Naturalmente, la lotta assume anche la forma di *lotta armata*. Le dimensioni acquisite da *Al Qaida*, sostenuta dal regime dei *talebani*, ci ha indotti ad intervenire militarmente in Afghanistan. La Francia, per numero di uomini e quantità di materiale, è il secondo Paese impegnato in quel teatro, accanto agli Stati Uniti e con la Germania, l'Italia ed altri Paesi europei.

Il combattimento avviene anche su tutti i fronti del mondo, in cui bisogna impedire la guerra o ricostruire la pace. Circa 10.000 soldati sono impiegati nel quadro delle missioni delle Nazioni Unite per impedire che la guerra trascini nel suo vortice popoli e regioni e che le sue rovine e i suoi drammi favoriscano lo sviluppo di nuovi movimenti terroristici o di nuove reclute. È per questo motivo che in trenta anni centinaia di giovani soldati francesi sono morti in Libano e in Bosnia, in Afghanistan e in Costa d'Avorio.

Questa lotta presuppone anche un'intensa cooperazione internazionale tra Servizi di sicurezza e di *intelligence*. In questo campo la Francia è esemplare per la qualità dei suoi uomini, dei suoi mezzi e del suo *know-how*. I nostri *partner* europei e americani ci hanno spesso testimoniato la loro riconoscenza.

È, infatti, essenziale che, di fronte ad un nemico difficile da individuare (basti pensare ai tanti nuclei dormienti) e molto mobile, l'informazione circoli rapidamente e bene, e che i sospetti non possano trarne profitto. Purtroppo non è sempre stato così prima dell'11 settembre 2001, neanche tra europei.

Questa cooperazione operativa, fatta di contatti bilaterali incrociati (non si può fare attività di *intelligence* senza traspa-

(5) Il che non impedisce loro di criticare, addirittura di scendere in piazza, come può fare qualsiasi cittadino, per contestare provvedimenti legislativi particolari come quello che vieta di indossare distintivi religiosi visibili a scuola (ma non nelle scuole superiori), in virtù di regole adottate un secolo fa e accettate da tutti i francesi.

renza) deve essere integrata da una forte cooperazione nel quadro multilaterale, che per noi europei è, ovviamente, quello dell'Unione Europea nel quale rafforziamo ogni giorno di più le nostre solidarietà.

Ma è anche quello delle Nazioni Unite, l'unico che possa dare legittimità alla nostra lotta comune. Da dieci anni, la Francia si è impegnata risolutamente a costruire la piattaforma politica e giuridica della lotta al terrorismo promuovendo e sostenendo numerose Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza (fin dalla prima, nel 1994) e ratificando le 12 Convenzioni internazionali adottate contro il terrorismo, tra cui quella relativa alla repressione del finanziamento del terrorismo, frutto di un'iniziativa francese del 1999.

Infine, la Francia lavora di concerto con i suoi grandi *partner* del G-8 per avviare cooperazioni più approfondite. La *lotta contro il terrorismo* è stata una *priorità* della Presidenza francese del G-8 nel 2003.

Il Vertice di Evian ha adottato un *Piano d'azione* ed ha istituito un *Gruppo d'azione contro il terrorismo* (GACT), che, in collegamento con il Comitato per il controterrorismo delle Nazioni Unite (CCT), si sforza di migliorare l'efficacia dell'assistenza tecnica e della formazione offerta ai Paesi terzi.

La Francia, in forza della sua Presidenza del G-8, ha anche compiuto dei passi in circa 100 Paesi per favorire l'adesione universale alle 12 Convenzioni delle Nazioni Unite relative al terrorismo.

Altre due iniziative della Presidenza francese del G-8 meritano, infine, di essere ricordate:

- l'adozione da parte dei Ministri dell'Interno e della Giustizia del G-8 di 29 principi per l'individuazione, il congelamento, il sequestro e la confisca dei beni terroristici;
- l'organizzazione, con gli Stati Uniti, nel marzo 2003, della prima Conferenza sulla protezione delle infrastrutture vitali dell'informazione. Gli undici principi definiti in quell'occasione sono stati poi diffusi in altre sedi.

Questi dispositivi legislativi, siano essi nazionali o internazionali, devono, come i nostri atti, rispettare il nucleo dei nostri

valori democratici. L'Italia e la Germania lo hanno dimostrato negli anni '70 e '80 con la lotta risoluta contro il terrorismo internazionale. La Spagna, dopo gli attentati dell'11 marzo 2004, è stata esemplare.

Anche la Francia si è impegnata in questa direzione. I reati terroristici sono perseguiti e severamente puniti, senza però adottare norme eccezionali. Un terrorista come Carlos, che avrebbe potuto essere eliminato, è stato portato davanti alla giustizia francese e condannato duramente al termine di un processo equo. E questo fa onore e dà forza alle nostre democrazie ed è veramente increscioso che qualcuno lo abbia dimenticato, a Guantanamo o altrove.

3. *Aiutare le vittime*

Purtroppo il terrorismo è un flagello con il quale dobbiamo imparare a convivere. Prenderne coscienza, rifiutando il panico, fa parte dell'indispensabile mobilitazione dei cittadini. In un riflesso di solidarietà, ma anche per consolidare le nostre comunità nazionali, dobbiamo concentrare tutta la nostra attenzione sull'aiuto alle vittime.

La legislazione francese in materia è pionieristica. La prima legge, che crea un regime specifico di risarcimento delle vittime, è stata adottata il 9 settembre 1986, in seguito ad una prima serie di attentati che avevano funestato Parigi.

Nel 1990, la legge è stata completata con altri due provvedimenti, che conferiscono un vero e proprio *status* alle vittime che beneficiano della solidarietà nazionale. È stato creato un fondo di garanzia (FGTI), finanziato mediante un prelievo sui contratti assicurativi (3,5 *Euro* a contratto nel 2004) e, nel 2002, sono stati versati alle vittime 186 milioni di *Euro*.

La Francia lavora con molti suoi *partner* europei (Spagna, Svezia, Finlandia, Portogallo, Belgio) per far progredire la legislazione europea in materia e per garantire alle vittime il principio di un risarcimento minimo. La Direttiva, adottata il 30 aprile 2004 in seguito agli attentati di Madrid, stabilisce che gli

Stati sono tenuti a garantire alle vittime “un’indennità giusta e adeguata”.

La Francia appoggia la Commissione perché l’Europa si doti di una legislazione più ambiziosa affinché i nostri Stati, nella sciagurata ipotesi, non siano esposti alle stesse critiche avanzate negli Stati Uniti dopo l’11 settembre 2001 (6).

Nel 1999, la Francia ha anche proposto la creazione di un Fondo internazionale delle Nazioni Unite per il risarcimento delle vittime, che potrebbe essere alimentato con i beni confiscati alle organizzazioni terroristiche. La Risoluzione 1566 dell’8 ottobre 2004 fa registrare un notevole progresso in questa direzione.

* * *

Per essere efficace, la lotta al terrorismo deve essere concepita in modo globale, con una forte cooperazione internazionale e nel rispetto dei principi e dei valori, su cui si fondano le nostre società democratiche.

Una lotta complessa, che impone anche di non disperdersi e di non alimentare nuovi focolai.

Da trenta anni la Francia cerca di portare avanti con determinazione questa azione tenace, che va in profondità, ma è proporzionata alla minaccia interna ed esterna.

La minaccia di *Al Qaida* e gli attentati dell’11 settembre 2001 e dell’11 marzo 2004 hanno rafforzato il suo convincimento e il suo impegno ed è, in questo contesto, che, insieme ad altri, si è sentita autorizzata ad emettere giudizi critici con un intento di efficacia.

A tale riguardo, preferisco, però, lasciare la parola a due eminenti e insospettabili inglesi, che hanno riassunto le due principali riserve che la Francia avanza da due anni e che le sono valse attacchi molto ingiusti.

Il primo è Sir Douglas Hurd, ex-Ministro conservatore de-

(6) Forti disparità di trattamento tra le famiglie delle vittime degli attentati, ma anche rispetto alle vittime di attentati precedenti (Nairobi, Oklahoma City, antrace).

gli Affari Esteri, che il 18 ottobre 2004, all'apertura della conferenza di Wilton Park, ha dichiarato che "gli Stati Uniti, Israele e la Russia, principali vittime del terrorismo, contribuiscono essi stessi, giorno dopo giorno, allo sviluppo del terrorismo per la maniera errata con cui affrontano il fenomeno".

Il secondo è John Chipman, Direttore dell'Istituto Internazionale di Studi Strategici, il quale, in occasione della presentazione del *Military balance 2004-2005* sullo stato delle forze militari nel mondo, avvenuta nell'ottobre 2004, ha affermato che "l'intervento in Iraq ha comportato un aumento della minaccia terroristica. A breve termine, rafforza il reclutamento di *jiha-dist* e dà ulteriori motivi ad *Al Qaida* per incoraggiare e sostenere operazioni terroristiche".

Loïc Hennekinne



IL REGNO UNITO E LA PRESIDENZA DEL G-8 E DELL'UNIONE EUROPEA

di Sir Ivor Roberts

Il 2005 sarà un anno particolare per il Regno Unito. Appena il tempo di stappare lo spumante per festeggiare e ci troveremo a gestire la Presidenza del G-8. Passati sei mesi, raddoppieremo la posta con la Presidenza dell'Unione Europea.

Il primo pensiero è che sarà difficile trovare spazio per le ferie nel 2005. Il secondo, è che questa è un'occasione eccezionale per incidere sul contenuto dell'agenda internazionale. Allo stesso tempo, siamo ben consci di avere una responsabilità importante sulle spalle ed è nostra ferma intenzione di mostrarci all'altezza di questo duplice compito.

In quest'articolo vorrei delineare alcune delle possibili priorità del Regno Unito per la duplice Presidenza del G-8 e dell'Unione Europea nel 2005, ma con un *caveat* iniziale: qualunque siano le nostre idee e le nostre speranze per il futuro, possiamo soltanto immaginare in quale contesto si svolgeranno le prossime riunioni delle varie istituzioni internazionali, comprese quelle di cui avremo la Presidenza. In altre parole, non è detto che gli avvenimenti futuri non richiedano qualche aggiustamento in corso d'opera.

Fortunatamente, il nostro compito sarà sicuramente reso più facile dal lavoro svolto dalle Presidenze precedenti, un lavoro che contribuirà a definire la rotta comune.

Al di là delle congetture sul futuro, comunque, esistono già nel presente abbastanza problemi irrisolti o processi incompiuti da affrontare. È da questi che ovviamente bisogna partire. Nell'ambito della Presidenza del G-8, riteniamo che sia necessario, innanzitutto, occuparci di quella che è una vera e propria

piaga nella coscienza del mondo: lo stato attuale del continente africano. Nel 2000, infatti, ci eravamo accordati su una serie ambiziosa di *Obiettivi di sviluppo del millennio*. Nonostante qualche progresso sia stato fatto, ancora oggi centinaia di milioni di africani lottano ogni giorno contro i conflitti, la malattia, la povertà, per cercare di sopravvivere.

I popoli dell'Africa non prendono parte alla nostra crescente prosperità non per mancanza di ambizione, talento e capacità, ma a causa di alcuni problemi fra essi correlati che fanno da zavorra ad un intero continente. Sappiamo bene quali siano questi problemi: debito, malattia, conflitto, scarsa capacità di amministrazione, degrado ambientale ed aiuti insufficienti.

Sinora non siamo stati in grado di affrontare questi problemi in maniera completa ed incisiva. È nostra intenzione di provare a farlo nel 2005.

A tale proposito, il Primo Ministro Blair ha creato un Commissione *ad hoc* per l'Africa, con il preciso scopo di analizzare i problemi di cui sopra. È composta da 17 Commissari, provenienti da Governi, da istituzioni finanziarie e dalla società civile di Paesi africani e del resto del mondo.

La Commissione si è già riunita due volte, l'ultima delle quali ad Addis Abeba nell'ottobre 2004, ed ha preso in considerazione un vasto elenco di esempi di cosa ha funzionato e cosa non ha funzionato in Africa.

Per il marzo 2005 è atteso un rapporto della Commissione, che dovrebbe costituire la base di un piano di ampio respiro su come la comunità internazionale possa appoggiare lo sviluppo africano, sempre nell'ambito di una *partnership* con i Paesi dell'Africa. A questo lavoro si sommerà quello svolto dai Rappresentanti personali per l'Africa del G-8.

Il Vertice di Gleneagles del luglio 2005 potrà avvalersi di questi contributi per indicare una nuova via globale dello sviluppo africano. Dovremmo per allora essere in grado di accordarci su misure concrete per risolvere i problemi dell'Africa, identificando soluzioni che possano davvero funzionare una volta messe in pratica.

Altra priorità della Presidenza britannica del G-8, sarà il cambiamento climatico, che, insieme al riscaldamento globale del pianeta, è una delle principali sfide che la comunità internazionale è chiamata ad affrontare nel secolo che si è da poco aperto.

Lasciare che il clima continui a cambiare senza controllo può avere conseguenze economiche e sociali tali da mettere a rischio la nostra stessa prosperità. Inoltre, il pericolo maggiore è per le zone costiere, che sono abitate da milioni di persone fra le più povere del mondo.

Dieci anni dopo l'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, il lavoro degli scienziati ha sottolineato l'urgenza con cui bisogna affrontare questo problema. Dobbiamo guardare alla scienza e capire cosa possiamo fare per usare l'energia in maniera più efficiente, per sviluppare e promuovere fonti energetiche non inquinanti.

Questo processo, d'altronde, è già stato avviato nel 2003, quando, nell'ambito del G-8 di Evian, i nostri Paesi si sono accordati sul Piano di azione per una scienza ed una tecnologia che permettano lo sviluppo sostenibile.

Troppo spesso, però, il cambiamento climatico è visto come niente altro che un costoso fastidio. Dobbiamo assolutamente cambiare i termini del dibattito, e capire che affrontare questo problema può creare anche delle opportunità economiche. Con la giusta combinazione di innovazione tecnologica, investimento e nuove regolamentazioni, le nostre economie possono dare una risposta a questa sfida ed allo stesso tempo migliorare la propria competitività.

In ogni caso, le dinamiche del consumo energetico a livello mondiale stanno cambiando. Ad esempio, ci aspettiamo che Cina ed India da sole costruiscano circa 800 nuove centrali elettriche a carbone nei prossimi 25 anni. Senza nuove tecnologie, in grado di produrre più energia in maniera più efficiente, queste centrali basteranno ad aumentare le emissioni inquinanti in maniera irreversibile.

Per affrontare davvero questo problema, pertanto, dobbiamo coinvolgere anche i Paesi di nuova industrializzazione

e fare in modo che possano disporre di tecnologie che siano allo stesso meno inquinanti e più economiche. Bisogna riuscire a trovare il punto d'incontro fra il loro crescente fabbisogno energetico e gli investimenti internazionali nelle fonti di energia pulita.

Certamente, anche altri temi saranno discussi a Gleneagles: la lotta contro il terrorismo e contro la proliferazione nucleare rimangono priorità, che non possiamo permetterci di tralasciare. In particolare, l'attenzione cadrà su come una serie di riforme e di iniziative in quello che si definisce il Medio Oriente allargato e nell'Africa Settentrionale potranno essere d'aiuto nell'ambito di questa duplice lotta.

Inutile dire che la lotta contro il terrorismo internazionale farà sicuramente parte anche dell'agenda della Presidenza britannica dell'Unione Europea, che comincerà il 1° luglio 2005. Ed anche in questa sede ci sarà spazio per discutere di come aiutare il Medio Oriente a ritrovare pace e stabilità con una soluzione equa e sostenibile per ambo le parti.

D'altronde, questi sono problemi di lungo periodo, che ormai da anni figurano fra i temi principali di qualsiasi riunione internazionale e, presumibilmente, continueranno ad esserlo anche dopo la duplice Presidenza britannica.

Un altro punto importante all'ordine del giorno, poi, riguarderà la distanza che sembra essersi creata fra le istituzioni comunitarie ed i cittadini europei, come è stato recentemente fatto notare dalla nuova Commissione. Anche in alcuni dei Paesi di nuova adesione si registra un malcontento serpeggiante e, francamente, inaspettato.

Bisognerà portare l'Europa più vicino ai cittadini e, soprattutto, spiegare chiaramente quale è il ruolo ed il funzionamento dell'Unione, visto che questo, anche nel Regno Unito, continua, a volte, ad essere oggetto di leggende, che poco hanno a che vedere con la realtà delle cose.

Questa azione di riavvicinamento fra cittadini ed Unione è sicuramente legata al processo di ratifica della Costituzione europea, firmata nell'ottobre 2004 a Roma. È indubbio che il testo costituzionale sia un passo in avanti importante per

l'Europa, fondamentale per far sì che le strutture istituzionali comunitarie funzionino al meglio anche in un sistema a 25 Paesi. Il Regno Unito metterà tutto il proprio impegno per far sì che il Trattato costituzionale entri in vigore nei tempi più brevi possibili.

Né possiamo pensare che l'allargamento dell'Unione Europea sia terminato con l'adesione degli ultimi dieci membri. Vi sono ancora Stati dell'Europa Centro-orientale, che hanno legittime aspirazioni di seguire i loro vicini lungo la strada che porta a Bruxelles.

E seguiamo con attenzione i notevoli progressi che la Turchia ha fatto negli ultimi anni e continua a fare. Speriamo che presto il Governo di Ankara, una volta ultimate le riforme e gli adattamenti necessari, possa entrare a far parte dell'Unione e faremo il possibile per aiutarlo in tal senso.

Ciò detto - e ricordando come molto dipenderà da quanto ereditaremo dalla Presidenza precedente e da quello che concretamente succederà a livello internazionale - è ovvio che buona parte del lavoro verterà sull'economia europea, che, ancora adesso, stenta a riprendere quota. Nonostante i progressi compiuti rimangono ancora delle barriere alla libera circolazione di persone, beni, capitali e, soprattutto, servizi. C'è ancora molto da fare sul piano della riforma economica. Si prenda, per fare un esempio, la riforma dei servizi finanziari.

Allo stesso tempo sarà importante che il progresso economico e sociale vada di pari passo con la tutela dell'ambiente. Come nell'ambito del G-8, il Regno Unito si impegnerà per portare le tematiche del cambiamento climatico all'attenzione dei nostri *partner* europei. Cercheremo di stimolare una discussione su quello che può essere il contributo europeo al dibattito internazionale in materia e di fare in modo che le emissioni derivanti dal traffico aereo siano incorporate nello schema europeo per l'*emission trading*.

Un'altra sfida fondamentale in un'Unione allargata è che essa funzioni in maniera efficiente. Dovremo assicurarci che le regole dell'Unione, ed in special modo i principi portanti del mercato interno, siano effettivamente applicate. Soltanto così

potremo sfruttare appieno le opportunità offerte da un mercato di 450 milioni di persone. Di sicuro, il Regno Unito si impegnerà in tal senso.

Inoltre, l'Unione Europea, formata da venticinque Paesi che lavorano insieme, può contribuire alla stabilità ed alla sicurezza in un mondo che è progressivamente sempre più globalizzato. Sicurezza e prosperità sono collegate, e noi possiamo offrire ai cittadini europei e del resto del mondo una vita migliore e più sicura, lavorando per ridurre la povertà ed sradicare il terrorismo, l'instabilità ed i conflitti regionali.

D'altronde, l'Unione Europea è il principale fornitore di aiuti allo sviluppo e può contribuire in maniera incisiva alla lotta alla povertà, che resta uno dei motivi scatenanti della violenza interna ed internazionale.

Arrivato alla fine, mi rendo conto di come questo elenco - che non ha la pretesa di essere completo ed esauriente - rappresenti davvero un ventaglio ambizioso di obiettivi. Invero, non è il Regno Unito a porsi delle mete grandiose. È la realtà che pone tutti noi davanti a sfide importanti. Da parte nostra, faremo del nostro meglio per esserne all'altezza.

Sir Ivor Roberts

LA RUSSIA E L'EUROPA

di Alexey Meshkov

1. L'Europa nel mondo di oggi

Oggi, l'Europa, come tutta la comunità mondiale, è di fronte a nuove sfide e minacce che hanno acquisito un carattere globale. Esse riguardano direttamente la sicurezza di tutti i Paesi e la vita di ogni persona. La distinzione tra minacce interne e minacce esterne sta scomparendo ed alcuni problemi, che da tempo sembravano superati, come per esempio l'intolleranza religiosa e varie forme di estremismo, ritornano in primo piano in Europa.

In altre parole, il cambiamento del carattere delle minacce, alle quali siamo di fronte, ha posto dinanzi a tutti noi il compito di garantire la sicurezza in Europa.

È evidente che nel mondo globalizzato questo compito può essere assolto soltanto tenendo conto dei legittimi interessi di tutta la comunità mondiale. Non è a caso che la maggioranza dei Paesi europei condivide la politica di collaborazione multilaterale sulla base del diritto internazionale ed del ruolo centrale dell'ONU negli affari internazionali.

Siamo profondamente convinti che, agendo sulla base di questi valori, l'Europa può apportare un contributo inestimabile alla formazione di un assetto mondiale più sicuro e giusto. L'Europa nel corso dei secoli è stata il centro della politica mondiale, il *promotore* principale dei principi e delle norme del comportamento internazionale. Oggi l'Europa ha raggiunto il livello più alto di prosperità di tutta la sua storia e naturalmente è interessata nel mantenimento della stabilità.

La Russia è disponibile a perfezionare il sistema di sicurezza sul nostro continente insieme a tutti i partecipanti al proces-

ALEXEY MESHKOV è l'Ambasciatore della Federazione Russa presso la Repubblica Italiana.

so paneuropeo, incluse l'Unione Europea, la NATO, l'OSCE, gli Stati Uniti. Il nostro Paese dal punto di vista storico e culturale è una parte integrante dell'Europa. Non cerchiamo e non cercheremo di trarre alcun vantaggio per noi dalle divergenze che ultimamente rendono più difficili le azioni coordinate della comunità internazionale, anche nella zona euroatlantica. Anzi proprio nell'unità dei Paesi che formano questa zona, indipendentemente dalla loro appartenenza a diverse alleanze e gruppi, vediamo la garanzia di una lotta congiunta ed efficace alle sfide e minacce che deve affrontare oggi l'Europa.

A nostro avviso, potrebbe dare un sostegno importante a questo nostro lavoro congiunto la ripresa dell'attività del sistema consultivo trilaterale Unione Europea-Russia-Stati Uniti sulla problematica europea. È ovvio che è possibile parlare di una prosperità a lungo termine di tutta l'Europa basata sul consenso paneuropeo soltanto quando ci sia l'armonizzazione degli interessi di tutte le componenti della politica europea.

Sappiamo che l'Unione dedica particolare attenzione alla costruzione dei rapporti con i Paesi limitrofi. Ci sono priorità in questo campo che sono ben conosciute. La Russia considera l'allargamento dell'Unione Europea come un processo naturale. Ma, naturalmente, non possiamo non tener conto delle conseguenze di questo processo per il nostro Paese.

Sono entrati a far parte dell'Unione Europea Paesi con la maggioranza dei quali la Russia, per un lungo periodo, ha avuto particolari relazioni politiche ed economiche, e tre dei quali facevano parte insieme con la Russia di un unico Stato.

Questi Paesi sono attraversati dalle vie di trasporto che collegano la Russia con l'Europa dell'Ovest e da oleodotti con i quali le compagnie russe esportano petrolio e gas nei Paesi europei. Perciò l'allargamento dell'Unione esercita un'influenza diretta sull'economia e sulle prospettive di sviluppo della Russia. Il Protocollo aggiuntivo all'Accordo di partenariato e collaborazione tra la Russia e l'Unione Europea, firmato nell'aprile 2004, ha permesso di alleviare, in gran parte, le nostre preoccupazioni in merito all'adesione all'Unione Europea dei *dieci* nuovi membri. Vorremmo far notare che il documento è stato

prontamente ratificato dal Parlamento russo. Come mettono in rilievo i nostri colleghi europei, questo consente di contare su un ulteriore sviluppo accelerato della collaborazione Russia-Unione Europea.

2. *La Russia e l'Unione Europea*

I nostri rapporti con l'Unione Europea si fondano sui principi del partenariato strategico. Al momento attuale particolare attenzione è dedicata alla realizzazione delle intese raggiunte al Vertice di San Pietroburgo del maggio 2003 sulla creazione di quattro *spazi comuni* di collaborazione (sicurezza esterna; economia; libertà, sicurezza interna e giustizia; ricerca scientifica, istruzione e aspetti culturali).

Abbiamo con l'Unione Europea visioni strategiche convergenti sulle linee direttrici di tali spazi. Ciascuno di questi sarà improntato ai principi di parità, di partenariato reciprocamente vantaggioso e di considerazione degli interessi delle parti. Al momento attuale, è in corso un complesso processo di trattative, su alcuni aspetti più veloce, su altri più lento, che, come speriamo, si potrebbe concludere in un futuro abbastanza prossimo.

Da parte russa, il Presidente del Governo M.Fradkov è stato incaricato di coordinare il lavoro della creazione degli *spazi*. Il Ministro dell'Industria e Energia V.Khristenko segue la tematica dello *spazio comune* economico, che include i settori dell'energia, dei trasporti e dell'ecologia.

L'assistente del Presidente della Federazione Russa V.Ivanov è responsabile per le tematiche dello *spazio comune* della libertà, sicurezza interna e giustizia.

Il Ministro degli Esteri russo S.Lavrov si occupa dello *spazio comune* della sicurezza esterna, e l'assistente del Presidente della Federazione Russa S.Yastrzhembskiy è responsabile per lo *spazio comune* della scienza e istruzione, inclusi gli aspetti culturali.

Da parte russa, in questo lavoro sono coinvolti i principali istituti statali e le principali forze intellettuali. Questo sottolinea

di nuovo l'attenzione particolare che la Russia presta ai rapporti con l'Europa.

Il partenariato Russia-Unione Europea incide profondamente sulla sicurezza esterna in tutto lo spazio paneuropeo. È importante che i nostri approcci sulla maggioranza delle questioni siano convergenti. Abbiamo visioni simili sulle priorità e sulle prospettive dello sviluppo della situazione internazionale. Sia la Russia, sia l'Unione Europea sono fedeli al principio del multilateralismo negli affari internazionali e sono a favore del mantenimento e del rafforzamento del ruolo fondamentale dell'ONU.

Oggi, uno degli elementi centrali della stabilità europea è la NATO. È del tutto ovvio che, nel mondo attuale, c'è sempre meno spazio per l'Alleanza atlantica dei tempi della *guerra fredda* e, per questo, l'Alleanza si trasforma, adattandosi alle realtà regionali ed internazionali.

La Russia sostiene che la modernizzazione della NATO debba andare in parallelo con lo sviluppo della collaborazione tra la NATO e la Russia. Il Consiglio Russia-NATO, istituito nel 2002 al Vertice di Pratica di Mare, consente già adesso di risolvere una serie di questioni pratiche e di collaborare abbastanza strettamente nella sfera del perfezionamento della struttura della sicurezza europea.

A questo riguardo si presta la massima attenzione ai problemi più importanti come la lotta al terrorismo internazionale, il perfezionamento dei meccanismi esistenti e la creazione di strumenti nuovi nella lotta alla non proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Agli attuali problemi della sicurezza esterna dell'Europa è legato strettamente il complesso delle questioni della sua sicurezza interna. Una delle direttrici principali della politica estera russa è la costruzione di una vera *grande Europa* unita e libera dal carico e dalle divisioni del passato.

Accogliamo molto favorevolmente l'idea dell'abolizione dei *visti* tra la Russia e l'Unione Europea e prendiamo atto che passi importanti in questa direzione sono già stati fatti. La recente firma degli accordi sulla semplificazione del *regime dei visti* per

alcune categorie di cittadini con alcuni grandi Stati europei, inclusa l'Italia, ne è una chiara prova.

Nello stesso tempo restano molti ostacoli sulla strada dell'avvicinamento reciproco. Sospettandoci l'uno dell'altro, a causa di un *deficit* storico di fiducia e di comportamenti precedenti, a volte sottovalutiamo i pericoli reali e non siamo in grado di prevedere atti terroristici crudeli, che hanno conseguenze molto tragiche.

Il contrabbando degli stupefacenti, la criminalità organizzata, l'intolleranza etnica, il separatismo e l'estremismo religioso sono una minaccia diretta per la società democratica e per i valori comuni, sulla base dei quali deve essere costruita la *grande Europa*.

Nelle condizioni attuali, aumentano i rischi potenziali per la vita quotidiana degli europei e ciò comporta conseguenze economiche e sociali negative. Occorre, pertanto, un lavoro coordinato congiunto per risolvere questi problemi, le cui dimensioni, purtroppo, continuano a crescere.

A questo riguardo non si può far a meno di menzionare i cosiddetti *conflitti congelati* sul territorio dell'Europa. Vorremmo, però, far notare che sul territorio dell'ex-URSS i focolai di tensione simili non si sono trasformati, negli ultimi tempi, in *punti caldi*, sotto molti aspetti, grazie alla presenza di un'azione di *peace-keeping* e agli sforzi diplomatici della Russia.

I tentativi di interferire in questi processi, senza prendere in considerazione il fattore menzionato, possono soltanto aumentare il rischio dell'aggravarsi della situazione. I tentativi di imporre delle varianti, che non tengano conto delle preoccupazioni legittime di tutte le parti coinvolte in una rispettiva situazione di crisi, sono non meno controproducenti.

Inoltre, è importante ricordare che il potenziale conflittuale in Europa non è limitato soltanto all'area dell'ex-URSS. Permangono ancora gravi problemi nei Balcani ed intorno a Cipro. Ma secondo le nostre valutazioni, il punto più critico resta il Kosovo, dove la mediazione internazionale e, in primo luogo, quella europea per il momento non sono, purtroppo, in grado di garantire un livello minimo di armonizzazione delle relazioni interetniche.

Vorremmo notare che il nostro Paese non accetta la prassi dei doppi *standard* in merito alle tendenze fondamentali di sviluppo della civiltà europea, come, per esempio, i diritti umani. A questo proposito, non si può far a meno di menzionare la Cecenia. I tentativi di fare una divisione tra terroristi *buoni* e terroristi *cattivi* stimolano soltanto l'attività degli estremisti e alimentano le loro speranze illusorie di successo.

La concessione a qualche terrorista di asilo politico nei Paesi europei può soltanto favorire, in fin dei conti, coloro che cercano di sfruttare questi criminali nel gioco politico internazionale.

Lo *spazio economico comune* è da noi concepito come un avanzamento a tappe nella realizzazione della libertà del commercio di merci e servizi e della circolazione dei capitali e della manodopera. Questo processo deve essere rafforzato dalla semplificazione delle procedure commerciali e, probabilmente, dalla ulteriore liberalizzazione in alcuni settori dell'economia.

Su questa direttrice sono già state gettate delle buone basi. La maggioranza degli ostacoli che esistevano nel passato è già stata superata.

La Russia spera che l'Unione Europea manterrà tutti gli impegni assunti in precedenza e, in particolare, quelli relativi alla creazione di un sistema efficiente di transito tra il territorio della Russia e la regione di Kaliningrad, che è una sua parte integrante. Purtroppo, al momento attuale la situazione del transito di merci permane difficile.

In conformità alla dichiarazione congiunta, approvata al Vertice Russia-Unione Europea di Lussemburgo nella primavera 2004, si prevedeva che dal primo maggio 2004 il transito di merci sarebbe stato semplificato e sarebbe diventato meno oneroso. In realtà, invece, qualcosa è andato in senso contrario. I responsabili di parte russa adesso lavorano alla normalizzazione della situazione, sia con i *partner* della Commissione dell'Unione Europea, sia con i nostri colleghi lituani.

Tenuto conto dell'interdipendenza tra la Russia e l'Unione Europea nel settore energetico, una delle direttrici principali della collaborazione settoriale diventa il dialogo energetico.

Questo deriva dalle esigenze economiche reali dei nostri Paesi e dall'interesse comune di rafforzare la stabilità politica ed economica dell'area euroasiatica.

La maggior parte delle esportazioni russe di prodotti energetici è destinata adesso ai Paesi dell'Unione Europea. Con ogni probabilità questo mercato rimarrà per noi prioritario anche nei prossimi 20-25 anni.

In prospettiva, il dialogo energetico potrebbe sfociare nella creazione di una comunità energetica europea, che abbracci tutti i tipi di energia. È ovvio che si deve trovare un equilibrio degli interessi e fare dei passi l'uno verso l'altro.

Lo *spazio economico comune* include anche la protezione dell'ambiente. Com'è noto, la recente ratifica da parte della Russia del *Protocollo di Kyoto* è stata un passo decisivo sulla via dell'adozione di adeguate misure nel campo della protezione dell'ambiente previste da questo documento.

Anche la collaborazione nel quadro della *Dimensione settentrionale* tra la Russia e l'Unione Europea rappresenta un esempio felice nel campo dell'ecologia.

Noi pensiamo che il lavoro della creazione dello *spazio economico* debba, in modo organico, unirsi con il processo dell'adesione della Russia alla WTO. È noto che i negoziati tra la Russia e l'Unione Europea si sono conclusi con successo. L'adesione della Russia a questa organizzazione internazionale è la questione del prossimo futuro.

Sono già state gettate delle buone basi sulla via dello *spazio comune* nel campo della scienza, istruzione e cultura. Una apposita *road map* è quasi pronta. È in vigore l'Accordo di collaborazione nel campo della scienza e della tecnologia tra la Russia e l'Unione Europea.

Nel settembre 2003, alla Conferenza di Berlino dei Ministri dell'Istruzione dei Paesi europei, è stata decisa l'adesione della Russia al Processo di Bologna, che prevede l'armonizzazione degli *standard* nel campo dell'istruzione.

Ciò, tra l'altro, apre alle Università russe la possibilità di aderire ai programmi dell'Unione Europea nel campo degli scambi interuniversitari (*Erasmus-Mundus*). In questo campo si apro-

no delle vastissime possibilità per lo sviluppo dei legami culturali e dei contatti interpersonali.

La creazione degli *spazi comuni* richiede un'ottimizzazione degli organi della collaborazione Russia-Unione Europea. Il ruolo chiave è affidato al Consiglio permanente di partenariato al livello di Ministri - istituito per dare l'ulteriore sviluppo al ex-Consiglio della collaborazione Russia-Unione Europea - i quali individueranno le priorità e istituiranno organismi *ad hoc* flessibili e composti da esperti a loro subordinati.

Consideriamo ottima la natura flessibile del Consiglio permanente di partenariato, che unisce incontri in pieno formato (1+25) ed il dialogo operativo con la *troika* oppure con un'altra combinazione di Paesi interessati, la Commissione e la Segreteria generale del Consiglio dell'Unione Europea. Tali incontri ministeriali nel campo dei trasporti e della veterinaria si sono già tenuti.

3. I rapporti bilaterali

Sullo sfondo delle relazioni in diversi campi tra la Russia e l'Unione Europea anche i rapporti interstatali bilaterali continuano a rivestire un ruolo importante, perché garantiscono l'uso più efficace di tutto il potenziale della collaborazione tra la Russia e l'Unione Europea.

Un ruolo particolare giocano i rapporti russo-italiani. Negli ultimi anni essi hanno acquisito un carattere di un vero partenariato strategico. Si tratta di un largo e permanente dialogo politico, compreso quello al vertice, e di consultazioni regolari ed efficaci su varie questioni della politica internazionale ed europea. I Vertici bilaterali hanno assunto il carattere di consultazioni interstatali allargate con la partecipazione dei Ministri chiave dei Governi dei due Paesi.

La visita in Russia del Presidente del Consiglio italiano, che ha avuto luogo all'inizio di novembre 2004, ha ribadito ancora una volta il successo di tale prassi. Il Governo italiano è favorevole ad un'ulteriore intensificazione della collaborazione tra la

Russia e l'Unione Europea e dà il sostegno necessario in merito. Passi importanti sono stati fatti durante la Presidenza italiana dell'Unione Europea, nella seconda metà del 2003. In Russia questa politica è altamente apprezzata.

I rapporti economici russo-italiani abbracciano molti settori. L'Italia è uno dei maggiori *partner* commerciali del nostro Paese. La collaborazione nel campo degli investimenti si sta ulteriormente sviluppando. Una serie di grandi gruppi italiani hanno posizioni di rilievo sul mercato russo.

Sono tradizionalmente vasti i contatti che i nostri Paesi già da diversi secoli mantengono nel campo della cultura.

Sotto molti aspetti l'attuale livello di comprensione reciproca, fiducia e collaborazione instauratosi tra la Russia e l'Italia è un punto di riferimento per molti nostri *partner* dell'Unione Europea. In fin dei conti, il clima favorevole del partenariato a lungo termine tra l'Europa e la Russia è uno dei presupposti fondamentali per lo sviluppo futuro del nostro continente e anche del mondo intero.

Alexey Meshkov

UN'ALTA PRIORITÀ PER IL MEDIO ORIENTE E I BALCANI

di Antonio Badini

Sebbene le immagini di morte e di distruzione che scuotono le nostre coscienze provengano dal Medio Oriente (alcuni anni fa venivano dai Balcani), è lecito interrogarsi se sia sullo scacchiere mediorientale che la politica internazionale e, in particolare quella europea, pongano la loro azione prioritaria.

Ma, forse, ancor prima dovremmo chiederci se il turbamento di fronte a tanta violenza abbia fatto prendere coscienza che al momento è nel Levante che albergano i focolai più resistenti e più pericolosi della destabilizzazione mondiale.

Da tempo, invero, la regione mediterranea e mediorientale è destinataria di roboanti progetti. Non c'è organismo regionale o mondiale - ad esempio, l'Unione Europea, l'OCSE, la NATO, la Banca Mondiale - che non abbia un programma speciale per la regione e sono certamente pochi i Paesi che non abbiano promosso un'iniziativa per la stabilità e lo sviluppo, vuoi della democrazia o dell'economia, nell'area.

Nel novembre 1995, fu creato a Barcellona il *Partenariato euro-mediterraneo*, inclusivo di Paesi arabi e Israele, con il fine di instaurare, oltre che ovviamente la pace, una zona di libero scambio entro il 2010.

Successivamente, la NATO e l'OCSE si sono dotati di *dialoghi*, cioè di speciali programmi di collaborazione, a favore del Mediterraneo, sempre con il fine di creare nella Regione maggiore fiducia e, quindi, un più elevato livello di sicurezza.

L'iniziativa più recente è quella che va sotto il nome di *Forum per il Futuro*, sollecitata dagli Stati Uniti e adottata nel giu-

gno 2004 dal G-7 di Sea Island, che si propone di introdurre la *democrazia* nei Paesi arabo-musulmani, dal Marocco fino al Pakistan, un arco che sovrasta aree geopolitiche diverse nel nome di un indefinito progetto di democrazia.

Nove anni fa, un'iniziativa meno ambiziosa, perché circoscritta ai Paesi rivieraschi del Mediterraneo più la Giordania, anch'essa lanciata dagli Stati Uniti per capitalizzare il potenziale di pace degli accordi firmati a Oslo nel 1993, si arenò nelle sabbie della recrudescenza del conflitto israelo-palestinese.

Non è chiaro quanto profitto sia stato tratto dalla lezione di quel fallimento per modulare la nuova iniziativa e renderla sostenibile, cioè utile e durevole. Così come non è chiaro quanto l'Unione Europea abbia tratto beneficio dalla mediocre gestione del Partenariato euro-mediterraneo per evitare che il nuovo progetto definito di *vicinato*, promosso a favore dei suoi *partner* mediterranei, produca nuove delusioni e frustrazioni.

Sembra quasi che gli Stati Uniti e l'Unione Europea non arrivino a intendersi su come dividersi compiti ed oneri per dare sicurezza ad un'area, focolaio ricorrente di conflitti e di ondate di terrorismo.

L'Unione Europea è quella più toccata dagli effetti destabilizzanti che percorrono la regione e dovrebbe assumere perciò, specie ora che si è dissolta la vecchia contrapposizione Est-Ovest, maggiori responsabilità e una più credibile progettualità. Sembrerebbe suggerirlo, tra l'altro, l'intendimento di dotarsi di una politica estera e di sicurezza comune e, in prospettiva, di una stessa politica di difesa.

Quando nel 1989 crollò il *muro di Berlino* furono in molti a preconizzare per l'Unione Europea un ruolo di *esportatore di sicurezza*, tanto più che sarebbe scemata la componente militare a tutto vantaggio di quella politica. E la capacità dell'Unione di fungere con i Paesi limitrofi da polo di sviluppo economico e da faro per il progresso socio-politico era discussa, basandosi essa sui grandi meriti di aver saputo tradurre un organismo di portata limitata -la CECA - in un vero e proprio processo di in-

tegrazione economica e politica fra Paesi divisi fino a pochi decenni prima da lotte fratricide.

Ricordo che un'importante figura del mondo politico mediorientale ha osservato recentemente che l'Unione Europea dovrebbe sapersi muovere con maggiore autorevolezza per riportare Israele, ANP, Siria e Libano al tavolo delle trattative, mettendo in campo quello che gli riuscirebbe meglio. Non sostituirsi, cioè, agli Stati Uniti, decisione che andrebbe incontro al fallimento, ma ispirandone e condizionandone gli orientamenti, grazie alla migliore conoscenza che gli europei hanno della realtà arabo-islamica.

Ma la profonda frattura prodottasi all'interno dell'Unione Europea, a seguito dell'intervento militare dell'Amministrazione Bush per estromettere dal potere in Iraq Saddam Hussein, ha indicato quanto resti irto il cammino per costruire una vera politica estera comune, capace di fungere da contrappeso a quella degli Stati Uniti.

È verosimile che occorran ancora molti anni per sciogliere le contraddizioni di un'Europa che non ha fatto le sue scelte critiche e che non vuole convincersi di non essere una potenza mondiale, finché non sarà in grado di gestire e risolvere le crisi e i conflitti alle sue porte di casa.

È un fatto che gli Stati Uniti, nonostante la dissoluzione dell'Unione Sovietica e, quindi, della potenza rivale intendono continuare a considerare l'area mediterraneo-mediorientale di carattere strategico per i loro interessi di sicurezza. Ma senza, tuttavia, applicare quel *burden-sharing* o divisione dei compiti, che ci si poteva attendere nell'ambito dell'Alleanza atlantica.

Va ugualmente riconosciuto che l'Unione Europea, nonostante le ragguardevoli risorse finanziarie impiegate, non è riuscita a legare i Paesi della riva sud-orientale del Mediterraneo in un Patto di progresso e sviluppo, quale fondamento di una sicurezza condivisa. Con il risultato, come è successo con i Balcani, di mostrare come sia ancora ampio il divario fra le dichiarazioni e l'azione.

La mano forte di Washington nell'area è stata in parte trat-

tenuta da Israele, che - malgrado i recenti tentativi del Governo Berlusconi - non ha mai considerato l'Unione Europea quale potenza *super partes*, in grado di guidare la mediazione verso la riconciliazione storica fra lo Stato ebreo e quelli dell'Islam.

C'è anche chi sostiene, non senza buoni argomenti, che gli Stati Uniti, quale potenza mondiale, non possono essere insensibili alle sorti dei Paesi crocevia delle rotte petrolifere e ricchi di giacimenti di idrocarburi, che condizionano un ordinato approvvigionamento energetico dell'Occidente.

Molto meglio sarebbe per l'Unione Europea riflettere su questi rovesci e dedicarsi a definire i suoi veri obiettivi, senza pretendere di far pesare la sua parola su tutto e stabilire, invece, quello che essa potrebbe far meglio di altri, ove far prevalere il suo *valore aggiunto* e ricercare, poi, un dialogo responsabile e senza strappi con gli Stati Uniti, mostrando perseveranza e coerenza. Ad esempio, per far comprendere, nei fatti, che la democrazia non è un *kit* da vendere nei supermercati, né che esiste un brevetto, che possa essere esportato ovunque o applicato a sistemi socio-politici che non abbiano maturato le giuste condizioni.

Se l'Unione Europea riuscisse a far funzionare il Partenariato euro-mediterraneo, chiedendo alla Commissione di coordinare, potenziandole, le azioni degli Stati membri, anziché sovrapporsi ad esse, potrebbe aiutare i *partner* a far crescere la loro classe media, modernizzando l'apparato produttivo e creando micro-imprese e piccole-medie imprese.

Lo svolgimento di elezioni libere non è il parametro per separare *i buoni dai cattivi*, ma il punto finale di un processo di apertura della società, che favorisca lo sviluppo delle ONG e l'associazionismo professionale, come la formazione di un movimento sindacale autonomo, e che secondi il pluralismo, permettendo ai partiti politici di prospettare agli elettori concreti programmi di avanzamento sociale, su cui essi possono fondare le proprie scelte.

La democrazia si conquista, non si fabbrica a tavolino. Il suo avvento può, tuttavia, essere favorito, creandone i presupposti con aiuti non legati a formule politico-istituzionali precon-

cette. Innanzitutto, sostenendo le riforme dell'istruzione secondaria e universitaria, quindi l'elevazione sociale e professionale dei cittadini e, infine, il progresso scientifico e lo sviluppo economico.

A quel punto, matureranno le condizioni, affinché la società islamica possa darsi metodi e procedure democratici, compatibili con il proprio sistema di valori e con le genuine aspirazioni e necessità delle popolazioni.

Quali direttrici per l'avvenire? Temo, purtroppo, che ci si renderà presto conto che Arafat, se non era parte della soluzione, non era nemmeno l'unica fonte dei problemi.

Arafat ha saputo dare forma e prospettiva politica all'identità palestinese, incarnandone la legittimità statale, ma ha mostrato, poi, di non avere la visione dello statista per costruire una vera nazione e assumere nel suo seno le scelte decisive per l'avvenire di un popolo dilaniato dalla sofferenza e offeso dal nepotismo, dalla mendacia e dalla corruzione.

Arafat ha investito il suo immenso capitale di autorità e di fiducia per salvaguardare il suo potere personale, lasciando che si approfondissero le divisioni, quando non, addirittura, i sentimenti di feroce ostilità all'interno del movimento palestinese, OLP e oltre. Da tempo, egli aveva perduto il controllo delle fazioni e esaurito il patrimonio di credibilità speso nella ricerca del compromesso del giorno per giorno.

La complessità della crisi israelo-palestinese va, tuttavia, oltre la responsabilità e la capacità di azione dei singoli *leader*. Chi considerava Sharon uomo di carente immaginazione deve aver notato quanto coraggio politico gli ci è voluto per decidere il ritiro israeliano da Gaza. Che è appena un passo avanti per restituire movimento al processo di pace.

È, quindi, distorsivo della realtà riferire i mancati progressi del concreto avvio della *Road map* a singole personalità, Paesi o movimenti politici.

Soltanto una generale presa di coscienza delle grandi difficoltà, che si frappongono ad una soluzione negoziata della contrapposizione arabo-israeliana, potrà far intravedere la luce alla *fine del tunnel*. Ma, con ragione, Peres si chiedeva e chiede-

va dove fosse e dove sia ora il *tunnel*. Come dire, quali sono i dati reali e ragionevoli del problema da avviare a soluzione.

Purtroppo, non sono ancora molti coloro che pensano che la questione israelo-palestinese sia strategica per i futuri equilibri della regione e per la sconfitta del terrorismo internazionale. Pare si stenti ancora a credere che il superamento del ciclo di terrore presupponga e, al tempo stesso, proclami la riconciliazione fra Israele e il mondo arabo, che equivarrebbe, per questi analisti, alla rimozione della causa maggiore dell'instabilità mondiale.

La caduta di Saddam Hussein, che era considerato la minaccia più seria nell'area, non ha, infatti, spostato di un'acca il profilo dell'equazione di sicurezza che Israele percepisce per determinare il livello del suo dispositivo militare. Anzi, si sono accresciuti i pericoli, come inevitabilmente avviene, quando si cercano con ostinazione soltanto e puramente le soluzioni militari.

Oggi più di ieri, il problema israelo-palestinese coinvolge, oltre alle parti interessate, l'intera comunità internazionale, sollecitando una grande intesa fra il mondo arabo-musulmano, gli Stati Uniti, l'Unione Europea e Israele.

Ci sono questioni direttamente connesse con il conflitto aperto. È il caso dell'auspicata ripresa delle trattative sul binario siro-libanese. Altre, meno immediate, con il post-Saddam in Iraq.

Possiamo immaginare che cerchi concentrici raffigurino l'ordine dei problemi da porre sul tavolo delle trattative, con un raggio che ne misuri il diverso grado di difficoltà e di correlazione con il punto centrale del sistema, che resta appunto l'irrisolta questione palestinese, la madre di tutti i conflitti e il cuore dell'insicurezza di uno scacchiere, che abbraccia il Mediterraneo, il Medioriente e, in parte, il Caucaso centrale.

Non c'è necessariamente un ordine alla soluzione dei problemi, che rientrano nel grande obiettivo della riconciliazione arabo-israeliana e tra Islam e Occidente, potendo ciascun progresso compiuto creare fiducia e incoraggiamento ad andare avanti. E, tuttavia, una dinamica virtuosa potrà met-

tersi in moto soltanto quando le diverse mosse rispondano al disegno complessivo e siano compiute dalle parti nella reciproca percezione della ricerca dell'armonia e non della tattica dilatoria o della sopraffazione.

Va benissimo allora cominciare con il dialogo delle culture, poiché c'è una forte componente di civiltà alla base del problema della sicurezza. Ma l'esperienza mostra che l'obiettivo di identificare fra Islam e Occidente una piattaforma sufficientemente ampia di valori condivisi non è impresa facile.

Occorrerà quanto meno ammettere, e non per mera ipotesi, che democrazia e Islam non sono entità antinomiche e che l'assenza di violenza e terrorismo nel mondo non si può perseguire mediante processi di clonazione, ma capendo e conciliando, in un disegno politico, le spinte dal basso delle diverse realtà e identità.

Si ricorderà la fallace predizione di Fukuyama sulla *fine della Storia* dopo la caduta del *muro di Berlino*. In realtà, qualche anno prima era stata pubblicata l'opera *La società anarchica* di Kedley Bull, che preconizzava, in un momento in cui nulla lasciava temere la rottura dell'ordine internazionale disegnato a Yalta, l'avvento di un contesto nuovo impregnato di caos e di insicurezza.

Un contesto non dissimile da quello immaginato anni dopo da Samuel Huntington e che costituisce, oggi, il contorno di una sfida che molti vogliono vincere, radicando nello spazio euro-mediterraneo politiche e prassi di costruttiva convivenza fra le specificità culturali.

Di fatto, con la dissoluzione del blocco sovietico i sommovimenti intervenuti in varie parti del mondo e le crisi tuttora aperte punteggiano un processo di trasformazione, che non è facile prevedere, né spiegare compiutamente e che, perciò, lascia interdetti e inquieti.

Anche gli schemi e le teorie che, di tanto in tanto, sono formulati per interpretare la direzione del cambiamento, non convincono granché e durano lo spazio di un mattino.

Quale che siano gli approcci prescelti, la condizione preliminare è che gli Stati Uniti e l'Unione Europea trovino quelle

motivazioni di concordia e solidarietà, che portarono alla creazione, nel secondo dopoguerra, dell'Alleanza atlantica, basata su una comunanza di valori, principi, aspirazioni e interessi, che possono ancor oggi costituire una mano tesa, non una imposizione, verso la costruzione di una rete di solidarietà mondiale, che gradualmente rimuova la paura, la diffidenza e il respingimento dell'*altro*, così da non indurlo alla ricerca del riscatto violento.

L'*escalation* di violenza, marcata tragicamente dall'11 settembre 2001, non appare ancora alla fine del ciclo. Essa impone un'accelerazione alla ricerca di una strategia (sulle linee dei ricordati cerchi concentrici?), che sappia isolare e sconfiggere le forze all'origine del disordine e dell'insicurezza internazionali.

È difficile, tuttavia, immaginare che una siffatta strategia possa concepirsi e avere successo al di fuori di un'alleanza fra Stati (inclusi Israele, l'Iran, la Siria, l'Arabia Saudita), i quali, sotto l'egida delle Nazioni Unite, dovranno trovare, nel contemperamento delle rispettive aspirazioni, il terreno comune per impedire il sovvertimento violento dell'ordine politico internazionale.

Antonio Badini

L'UNIONE ALLARGATA

LA PESC E LA PESD

di Carlo Jean

La differente natura della PESC e della PESD

Tra PESC e PESD esiste una differenza di natura. La PESC è politica. La PESD è tecnica. La PESC deve indicare i fini esterni dell'Unione; la PESD approntare gli strumenti per realizzarli, in particolare contro le *turbolenze* delle periferie dell'Europa e per permettere all'Unione di svolgere un ruolo globale. Esso è necessario sia per difendere i suoi interessi nel mondo interdipendente, sia per estendere il proprio modello di ordine internazionale *post-moderno*, come ha fatto in Europa orientale.

La PESC è in crisi, o, almeno, è in una situazione di stallo, dovuta anche ai contrasti sull'Iraq e al fatto che l'Occidente si è oggi diviso in uno europeo e uno americano.

La PESD, invece, nei suoi cinque anni di vita, ha fatto rapidissimi passi in avanti. I suoi atti fondatori sono stati il Vertice franco-britannico di Saint Malò, di fine 1998, e il Summit europeo di Colonia, del giugno 1999. Quest'ultimo la istituì, sostituendola all'ESDI (*European Security and Defence Identity*).

I progressi fatti dalla PESD si riferiscono soprattutto alla creazione di istituzioni e a dichiarazioni di intenti. Meno a quella di capacità effettive di intervento. La priorità data alle istituzioni - spesso criticata dagli Stati Uniti, per i quali valgono soltanto le capacità - è però giustificabile.

L'aumento del numero di Stati membri dell'Unione e le loro differenze di visione sul futuro dell'Europa, di percezioni geopolitiche, di rapporti con gli Stati Uniti, di interessi e di cul-

Il Generale (ausiliaria) CARLO JEAN è docente di Studi Strategici alla LUISS e Presidente del Centro Studi di Geopolitica Economica.

ture strategiche, rendono necessario un solido impianto istituzionale.

In caso contrario, l'intero edificio crollerebbe alla prima difficoltà. Comunque, ora che le istituzioni esistono, c'è da augurarsi che siano migliorate le capacità. Ciò richiede non soltanto di spendere di più, ma di spendere meglio i fondi della difesa.

In linea teorica, uno strumento di proiezione di potenza e stabilità all'esterno dei confini dell'Unione dovrebbe essere preparato tenendo conto della sua utilità per la politica, cioè di scenari di impiego, da cui discendano gli obiettivi di forza da perseguire. Dovrebbe cioè - pur nella complessità, dinamismo e imprevedibilità geopolitiche e geostrategiche delle periferie dell'Europa e degli assetti mondiali - essere configurato in relazione a ipotesi di intervento, come avviene nella *Quadrennial Defense Review*.

Tutto ciò manca, anche perché non esiste un accordo fra gli Stati e i popoli membri circa il futuro a lungo termine dell'Unione, circa i suoi fini e la sua natura e neppure su quali siano i suoi confini ultimi.

All'inizio del XXI secolo, i problemi della sicurezza hanno riacquisito importanza. Il terrorismo internazionale e l'interdipendenza economica li hanno riglobalizzati. Infine, i rapporti fra l'Europa e gli Stati Uniti non sono più quelli della *guerra fredda*.

Tutto ciò ha diffuso la convinzione - fra i cittadini, più che tra i Governi europei - della necessità che l'Europa disponga di una politica estera comune e di un'adeguata capacità militare. Mentre quest'ultima si può approntare, per poterla poi utilizzare, la prima è indispensabile, ma molto più difficile e tutt'altro che scontata.

Gli ottimisti affermano che l'Unione è un processo; è una specie di istituzione di Governo transnazionale, che finora si è dedicata soprattutto alla politica interna e all'economia, ma che si adatterà alla nuova globalizzazione della sicurezza e alle sue interconnessioni con la politica estera economica.

I pessimisti ritengono, invece, che gli Stati membri manterranno la loro piena sovranità e che il *sogno europeo* non potrà

superare crisi difficili, quali un attacco sistematico del megaterroismo *hi-tech*, cioè con armi di distruzione di massa; gli effetti economici del riassorbimento del doppio debito americano (che sarà per la gran parte pagato inevitabilmente dall'Europa); il declino demografico, che si farà sentire pesantemente a partire dal 2010, allorquando il *baby boom* del secondo dopoguerra sarà andato in pensione.

Una rapida *comunitarizzazione* della PESC è un'utopia. La PESD, senza una PESC unitariamente condivisa, resterà appesa nel vuoto.

Se poi la Turchia dovesse divenire membro dell'Unione, la geopolitica dell'Europa muterebbe radicalmente. L'Europa vedrebbe ridotto il suo livello di integrazione. L'Unione verrebbe a contatto del Golfo e del Medio Oriente.

Le esigenze da fronteggiare per la PESD aumenterebbero notevolmente. Però, i fondi per la politica estera e per la sicurezza diminuirebbero data la troppo ridotta crescita dell'economia europea. L'Unione avrà più che mai bisogno dell'Alleanza con gli Stati Uniti.

Le principali difficoltà della PESC - e conseguentemente le limitazioni sulla reale portata delle PESD - sono due. Da un lato, la mancata volontà degli Stati di cedere all'Unione una parte essenziale della propria sovranità - quella relativa alla gestione degli stati di emergenza, ovvero allo *jus ad bellum*, a cui Michael Walzer ha recentemente aggiunto lo *jus post bellum* (1).

Dall'altro lato, i rapporti con gli Stati Uniti dividono l'Europa. Il dibattito al riguardo coinvolge il futuro della NATO, i suoi rapporti con l'Unione Europea e il concetto stesso di Occidente, messo in crisi dalla crescente divaricazione delle politiche e forse anche dei valori sulle due sponde dell'Atlantico.

Tali difficoltà influiscono sulle ambizioni dell'Unione di divenire un attore geopolitico mondiale. Potrebbe esserlo soltanto con un forte livello di integrazione. Invece, con la fine della *guerra fredda* e la riduzione della sua importanza geostrategica

(1) Michael Walzer, *La guerra*, Laterza, Roma-Bari, 2004. Caso a parte è lo *jus in bello*, regolato da norme internazionali e meno discusso degli altri due.

per gli Stati Uniti, per poter influire sulle decisioni americane, l'Europa non ha alternativa a quella di dotarsi di capacità operative tali che gli Stati Uniti non possano trascurarle.

Se non lo facesse, mantenendo nel contempo le sue ambizioni di essere un *attore globale*, non sarebbe un *socio affidabile* e, in ogni caso, l'Unione si dividerebbe fra *filo-americani* e *anti-americani*, come è avvenuto per la crisi dell'Iraq.

La European Security Strategy di Javier Solana

La Strategia di Sicurezza Europea (“Un’Europa sicura in un mondo migliore”) approvata dal Consiglio Europeo del dicembre 2003, contiene indicazioni sui criteri informativi della PESC e della PESD (2).

Il documento ha molti meriti. Aggiunge ai tradizionali compiti di *Petersberg*, interventi contro il terrorismo, a favore dei *failed* e dei *failing States*, contro la proliferazione di armi di distruzione di massa e contro la criminalità organizzata.

Precisa, poi, le modalità con cui tali compiti devono essere realizzati: impegno preventivo; multilateralismo efficace, con azioni unicamente sotto mandato delle Nazioni Unite; cooperazione con gli Stati Uniti.

Sottolinea più volte la necessità di una coerenza fra le varie fasi degli interventi - dalla prevenzione delle crisi alla ricostruzione post-conflitto - e fra le componenti militari e civili degli interventi.

Il punto più importante del documento - abilmente “cesellato” dal futuro Ministro degli Esteri dell’Unione - è l’affermazione che l’Europa non rinuncia all’uso della forza, come strumento di ultimo ricorso, e su mandato delle Nazioni Unite. Non sarà, quindi, più soltanto una *potenza civile*, cioè una *non-potenza*. Intende essere un attore globale.

Molti, però, dubitano che lo voglia o lo possa fare. Per mol-

(2) Cfr. Javier Solana, *L’Unione Europea e la sicurezza*, “Affari Esteri”, n. 140, Autunno 2003. Sullo stesso argomento cfr. anche n. 141, 142, 143, 144 e 145 di “Affari Esteri”.

ti, tale ambizione potrà essere esercitata soltanto in stretta cooperazione con gli Stati Uniti, con mandato della *Lega delle democrazie*, proposta dal *Premier* britannico Blair.

Ciò non piacerà ai francesi, pronti a denunciare l'ambivalenza degli Stati Uniti nei riguardi della PESC e della PESD. Essi insistono sul timore di Washington che l'Unione possa decidere politiche contrarie agli interessi americani.

A parer mio, a parte qualche paranoia di diplomatici e militari di oltre-oceano, il punto non è questo. Gli Stati Uniti temono che l'Europa si impegni rendendo poi necessario, come nei Balcani, l'intervento americano per *toglierla dai pasticci*.

Se l'Unione Europea dovesse perseguire politiche contrapposte a quelle degli Stati Uniti, questi ultimi sarebbero, infatti, in grado di dividere l'Unione, con la potenza dei loro rapporti bilaterali con i vari Stati europei, o di bloccarne l'azione con il loro *veto* al Consiglio di Sicurezza.

Inoltre, il documento parla di impegno preventivo. La *prevenzione* europea è sostanzialmente diversa dalla *guerra preventiva* della *National Security Strategy* statunitense del settembre 2002.

Per gli Stati Uniti è soprattutto militare. Inoltre, essi si riservano il diritto di intervenire unilateralmente, qualora dovessero fallire i tentativi di essere legittimati da una Risoluzione ONU o di costituire una coalizione multilaterale.

Ciò non vale per l'Unione, che subordina l'intervento al mandato delle Nazioni Unite. In realtà, non lo fece per l'intervento in Kosovo.

I commentatori più cinici non mancano di rilevare che nel Consiglio di Sicurezza non è rappresentata l'Unione, ma solo la Francia e la Gran Bretagna, che si guardano bene dal parlare a nome degli altri Stati membri e che perseguono i loro interessi nazionali. Anche la Germania ha avanzato la sua candidatura ad un seggio permanente, abbandonando la richiesta di un seggio europeo.

Finché non esisterà un suo rappresentante al Consiglio di Sicurezza, è inevitabile che il Ministro degli Esteri europeo non possa disporre di una PESC veramente efficace. Taluni giungo-

no ad affermare che sarà “un burattino senza burattinaio”. Tutt'al più potrà tacere, come ha fatto Solana durante la crisi irachena.

In sostanza, l'ambiguità della PESC nasconde a malapena il sogno gollista di imporre una politica estera francese all'Europa (3). Quindi, la PESD resterà orfana della PESC e un pò appesa nel vuoto.

Pensiamo cosa capiterebbe per il progetto del *Grande Medio Oriente*. Se gli Stati Uniti, per coinvolgerla, chiedessero all'Europa che cosa vuole, non penso che Bruxelles sarebbe in grado di dare una risposta precisa. Il fatto è che l'Europa politica è una somma di Stati sovrani che intendono rimanere tali. Sulla questione cruciale dei rapporti transatlantici esistono profonde divisioni.

Ciò non vuol dire che la PESD sia un semplice castello di carta, senza futuro. Le cose potrebbero cambiare. Gli sforzi per dotare l'Unione di istituzioni e capacità per una PESD efficace sono, quindi, positivi. Pur in assenza di una politica, si creano i mezzi ragionevolmente necessari per attuarla.

I tempi occorrenti per l'approntamento di uno strumento militare sono, infatti, molto più lunghi di quelli di un eventuale consolidamento della PESC. In ogni caso, l'aumento delle capacità militari dell'Europa è presupposto anche per il rafforzamento della NATO. Cioè per la rivitalizzazione dell'Alleanza e anche per un eventuale nuovo *contratto transatlantico* e per la definizione dei futuri ruoli del sistema di sicurezza globale dell'Occidente.

A tal fine, occorre evitare che la spaccatura fra l'Europa e gli Stati Uniti diventi più profonda, con linee politiche contrapposte che si neutralizzerebbero a vicenda, così come le divisioni

(3) Un'interessante analisi al riguardo è contenuta nel saggio di Christian Saint-Etienne *L'Europa forte*, Bocconi editore, Milano, 2004, in cui si afferma la necessità di costituire un'Europa-potenza incentrata sui sei Stati fondatori meno l'Italia, che sarebbe “accettata” solo se cessasse di fare gli interessi americani.

Per i francesi è inconcepibile che l'alleanza con gli Stati Uniti sia essenziale per gli interessi specifici dell'Italia, che Parigi ha spesso cercato di escludere dal *nucleo di punta* europeo (si vedano gli accordi NATO del cosiddetto *Gruppo di Berlino* o la vicenda del *Gruppo di contatto* per la ex-Jugoslavia).

È da notare che l'Italia è rientrata in tali gruppi a seguito di pressioni esercitate dagli Stati Uniti. Questo caratterizza il nostro Paese non soltanto come il più europeo dei Paesi atlantici, ma anche come il più atlantico dei Paesi europei.

interne all'Unione oggi neutralizzano la PESC. Sarebbe una tragedia non soltanto per l'Occidente, ma per tutto il mondo.

I successi della PESD nei suoi cinque anni di vita

Penso che si debba concordare con l'affermazione di Javier Solana che, con il mercato unico e l'*Euro*, la PESD ha costituito il più rilevante successo dell'Unione (4).

In particolare, la *blindatura* della PESD dalla politica estera comune ha consentito, proprio nel periodo culminante delle divisioni transatlantiche ed europee per la crisi dell'Iraq, di firmare gli accordi di cooperazione fra l'Unione Europea e la NATO, i cosiddetti accordi *Berlin Plus*, che consentono all'Unione di utilizzare capacità operative, di pianificazione, logistiche, ecc. della NATO.

Inoltre, nel Vertice franco-britannico di Le Touquet nel febbraio 2003 - malgrado il *trabocchetto* giocato dalla Francia agli Stati Uniti e alla Gran Bretagna sempre sulla questione dell'Iraq - furono prese importanti decisioni sulla produzione congiunta di armamenti.

Molti sono di fatto gli obiettivi raggiunti dalla PESD nei suoi primi cinque anni di vita. In campo istituzionale vanno ricordate: la costituzione del Comitato Politico e di Sicurezza (COPS), del Comitato dei Capi di Stato Maggiore, dello Stato Maggiore Europeo, della Cellula di Pianificazione, della Sala Gestione Crisi, dell'Agenzia degli Armamenti, nonché la previsione nel Trattato costituzionale di un Ministro degli Esteri europeo, facente capo al Consiglio Europeo e che dirigerà sia la PESC che la PESD.

Va anche ricordata la *clausola di solidarietà*, prevista in caso di attacco terroristico ad un Paese membro.

Tra i successi della PESD nel campo della preparazione delle forze occorre ricordare:

(4) Cfr. Javier Solana, *Preface* a Nicole Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy - The First Five Years*, European Union Institute for Security Studies, Parigi, 2004, pp. 5-10.

- l'*Headline Goal* di Helsinki, seguito da varie Conferenze sulle *capacità*;
- la decisione di costituire una *Gendarmeria* europea;
- gli ECAP (*European Cooperative Armament Programs*);
- le esercitazioni di gestione delle crisi;
- la costituzione di una Componente civile e di polizia della PESD.

La presenza di quest'ultima, coordinata con le Forze di reazione rapida, rappresenta una soluzione originale, che valorizza le esperienze della colonizzazione europea e che consente all'Unione di intervenire in tutta la gamma dei settori coinvolti nella prevenzione e nella stabilizzazione post-bellica.

L'Unione Europea possiede una capacità di coordinamento civile-militare che è carente negli Stati Uniti, come dimostrato dalla disastrosa gestione del post-conflitto in Iraq.

Va ricordato, infine, il concetto di *Gruppo di combattimento* (in totale nove in ambito Unione Europea, di 1.500 effettivi ciascuno), volto a conferire maggiore realismo agli obiettivi di Helsinki. Essi, da un lato, sono troppo ambiziosi (60.000 uomini, 400 aerei, 100 navi) e, dall'altro lato, prevedono tempi di schieramento (30 giorni) troppo lunghi, incompatibili con la rapidità delle evoluzioni delle attuali crisi.

Tra i successi della PESD vanno ricordati anche i quattro interventi effettuati negli ultimissimi anni: due militari (*Concordia* in Macedonia e *Artemis* in Congo), nei quali sono state sperimentate le modalità di comando operativo sulla base del *Berlin Plus* e del *Nation-Led*; due di polizia (*EUPF* in Bosnia-Erzegovina e *Proxima* in Macedonia), gestiti direttamente e in parte finanziati dall'Unione Europea.

A fine 2004, l'Unione Europea rileverà, poi, le forze NATO della SFOR in Bosnia-Erzegovina.

Tali interventi hanno consentito di sperimentare i tre sistemi di Comando e Controllo previsti nella PESD: quello del *Berlin Plus*, con l'utilizzazione delle capacità NATO; quello con *nazione guida*, già sperimentato dall'Italia nell'operazione *Alba* del 1997, al di fuori del contesto europeo; e quello con gestione politico-strategica direttamente da Bruxelles.

Va, infine, nuovamente ricordata la *European Security Strategy* di Solana che, pur non costituendo una dottrina strategica vera e propria, fissa i concetti chiave della politica di sicurezza esterna dell'Unione, che smentiscono il sarcasmo di Robert Kagan, nei confronti della capacità e volontà dell'Europa di difendersi (5).

In altre parole, si sta procedendo nella PESD secondo il *metodo Monnet*. Dopo il fallimento della CED e la fine del periodo *eroico* iniziato con la CECA, l'integrazione dell'Europa è sempre proceduta per piccoli passi. Si è approfondita ovunque se ne presentasse l'opportunità, senza porsi il problema della coerenza delle decisioni adottate con obiettivi più generali e più a lungo termine.

È quella che Jacques Delors ha denominato *mirabile astuzia* della costruzione europea. Finora esso è riuscito anche per la PESD.

I silenzi della PESD: difesa dei territori degli Stati membri e questione nucleare

I successi della PESD sono dovuti, però, alla sua separazione dalla PESC e dai rapporti con gli Stati Uniti e ad una certa ambiguità circa i ruoli reciproci dell'Unione Europea e della NATO.

Non sono indicate le priorità dell'Est europeo rispetto all'Africa e al Medio Oriente. Non sono precisate le connessioni fra le Forze europee di intervento rapido (RRF di Helsinki e *Battle Groups*) e la Forza di Risposta NATO (NRF) decisa al Vertice atlantico di Praga nel 2002. Quest'ultima è costituita da una Brigata rinforzata da schierarsi entro una settimana, da

(5) Molto più interessante del conosciuto saggio sugli *Stati Uniti-Marte* e sull'*Europa-Venere*, è sempre di Robert Kagan, *Il diritto di fare la guerra*, Mondadori, Milano, 2004, nel quale sono approfondite le ragioni del perché l'Europa, che non si sente in guerra, abbia ritirato la delega di legittimità fatta agli Stati Uniti nella *guerra fredda*, come difensori dell'Occidente, del mondo libero e della democrazia. Tale delega - base della garanzia all'Europa - sembra assurda anche a molti americani, dato che, a differenza del comunismo, l'islamismo radicale non costituisce un'alternativa *esistenziale* alle democrazie liberali occidentali.

una componente aerea capace di 200 sortite al giorno e da una componente navale di consistenza analoga alle forze *standing* della NATO in Mediterraneo.

La PESD si astiene poi, molto cautamente, dal trattare questioni attinenti il settore della difesa diretta dei territori degli Stati membri dell'Unione Europea, cioè quello coperto dall'articolo 5 del Trattato di Washington. Vale, comunque, la clausola di solidarietà prevista dal Trattato.

Nessuno degli Stati dell'Europa centro-orientale - ma non soltanto essi - rinuncerebbe oggi alla garanzia degli Stati Uniti per sostituirla con una europea.

La maggior parte degli Stati dell'Unione Europea sono anche membri dell'Alleanza atlantica, ma va tenuto presente che esistono nell'Unione anche Paesi tradizionalmente neutrali e molto legati alla loro neutralità - anche se nessuno sa bene che cosa significhi la neutralità in Europa dopo la fine del mondo bipolare.

L'appartenenza alla NATO consente di evitare ogni dibattito sul ruolo per l'Europa delle armi nucleari francesi e britanniche, cioè sulla strategia nucleare dell'Unione. Senza la NATO, un dibattito in proposito sarebbe inevitabile. Ma essa avrebbe effetti dirompenti per la salvaguardia di quanto esiste di unione politica dell'Europa.

Tale questione ha la stessa delicatezza di quella sul seggio europeo del Consiglio di Sicurezza, che si evita soltanto con una certa dose di retorica sulla bontà di un Governo mondiale e del *multilateralismo* efficace.

Le difficoltà della PESD derivate da quelle della PESC

Passando agli aspetti negativi - oltre al mancato adeguamento dei bilanci militari alle esigenze di un rafforzamento delle capacità europee - essi derivano dall'assenza di una visione condivisa del futuro dell'Unione e dalle difficoltà esistenti nel conciliare esigenze contrapposte in vari settori: la sovranità nazionale con l'integrazione; l'*Europa-potenza* con l'*Europa-spa-*

zio; l'autonomia europea con l'appartenenza all'Alleanza atlantica; il bilanciamento in Europa fra *hard e soft power*; il metodo *intergovernativo* e quello *comunitario*; il finanziamento delle operazioni europee.

Nonostante le trionfistiche affermazioni fatte al Campidoglio il 29 ottobre 2004 nella solenne firma del Trattato Costituzionale europeo, esso sicuramente risente delle tendenze alla rinazionalizzazione delle politiche estere, di sicurezza e economico-sociali emerse dopo l'11 settembre 2001, della scarsa crescita dell'economia europea, oltre che delle tensioni per la crisi irachena.

Il Trattato, prevedendo il rafforzamento dei poteri del Consiglio Europeo, cioè dei Governi nazionali, rispetto alla Commissione e al Parlamento, esclude un'effettiva *comunitarizzazione* della PESC e della PESD.

Inoltre, l'allargamento ad altri dieci Paesi - a cui se ne aggiungeranno altri tre o quattro, tra cui la Turchia - rende impraticabile la gestione di una politica estera comune "a Venticinque e più". Ne è derivata la costituzione del *triumvirato - nucleo duro o avanguardia* - fra Francia, Gran Bretagna e Germania - dovuto anche al fatto che l'asse franco-tedesco non era più in condizioni di costituire la locomotiva dell'Europa. Esso corrisponde agli interessi nazionali - anche se profondamente divergenti in molti punti - dei tre Stati che ne fanno parte, non a quelli europei.

Un'ulteriore conferma di tale processo di rinazionalizzazione è rappresentata dall'abbandono della tradizionale posizione tedesca (eguale a quella italiana) di un seggio europeo al Consiglio di Sicurezza.

Non si vede come possano essere conciliati gli interessi dei *tre grandi* europei con quelli degli altri Stati. Date le divergenze fra Francia e Gran Bretagna sui rapporti con gli Stati Uniti, invece di dare propulsione all'unione politica e ad una PESC efficace, il *triumvirato* (da non confondere con le *cooperazioni strutturate* previste dal Trattato costituzionale) finirà per indebolirle.

Le carenze della PESD non sono, quindi, soltanto tecni-

che, militari e finanziarie. Non derivano neppure dal fatto che le Forze armate europee non siano ancora state trasformate per assolvere i nuovi concetti del *networking*, essenziali per la proiezione di potenza esterna ai confini dell'Unione, ma sono ancora in gran parte strutturate per la difesa territoriale (6).

I membri dell'Unione Europea hanno, oggi, schierato oltre 50.000 soldati all'estero. Secondo taluni esperti, con un maggior coordinamento della pianificazione e degli investimenti, con gli attuali 200 miliardi di dollari circa di bilanci militari e con gli oltre 1.200.000 soldati di cui può disporre, l'Unione potrebbe proiettare e mantenere costantemente all'estero in missioni operative un contingente complessivo di 200.000 uomini (7).

Qualora esistesse una volontà politica europea di rendere più efficace la PESC e di potenziare al massimo la PESD, l'Unione potrebbe, quindi, influire sulle decisioni di Washington. La disponibilità della capacità militare prima ricordata non potrebbe non essere presa sul serio a Washington.

Gli Stati Uniti avrebbero maggiore interesse a coordinare le politiche, gli obiettivi e gli interventi con l'Europa, beninteso se quest'ultima non perseverasse nel velleitario obiettivo dell'autonomia *anti-americana*, sognata da Chirac, e riuscisse a dire quello che vuole.

Il vero rischio - come si è ricordato - è che gli Stati Uniti e l'Unione si neutralizzino a vicenda. Lo si è visto nella crisi dell'Iraq, in quella israelo-palestinese e nell'incapacità di bloccare il tentativo iraniano di dotarsi di armi nucleari.

Taluni americani ritengono che tale mancanza di volontà sia dovuta al fatto che i Governi europei si siano cinicamente abituati alla protezione americana e che vogliano - consapevolmente o no - continuare a "essere protetti senza pagare il con-

(6) Molti eserciti europei sono comunque in fase di ristrutturazione. Italia, Francia e Spagna hanno abbandonato la coscrizione e dato vita ad eserciti professionali orientati agli interventi all'estero. Anche l'esercito tedesco sta ristrutturandosi - anche forse a seguito della costituzione del *triumvirato* con Francia e Gran Bretagna - su una forza di 35.000 unità per interventi ad alta intensità operativa e tecnologica ed una seconda, di 70.000 effettivi, per interventi di *peacekeeping*.

(7) Cfr. Philip Gordon and Jeremy Shapiro, *Allies at War: America, Europe and the Split Over Iraq*, McGraw Hill, New York, 2004.

to", anche per non avere guai, né con le tendenze anti-americane e pacifiste esistenti nelle loro rispettive opinioni pubbliche, né con le varie corporazioni interne delle rispettive Forze armate, i cui *equilibri* sarebbero sconvolti da una divisione geografica o funzionale dei compiti nell'ambito dell'Alleanza atlantica. Tale divisione di compiti sarà essenziale per qualsiasi adeguamento della NATO alle nuove esigenze di sicurezza.

Il problema della sovranità e quello dei rapporti con gli Stati Uniti

Taluni ritengono che anti-americanismo, dipendenza psicologica dagli Stati Uniti e resistenze corporative interne non siano le cause principali della mancata volontà di dare impulso alla PESC e quindi vera efficacia alla PESD. Esse sarebbero, invece, quelle della sovranità e, subordinatamente, del rapporto con gli Stati Uniti.

Subordinatamente perché, quando l'Europa subirà un attacco simile a quelli dell'11 settembre 2001, si rivolgerà a Washington perché eserciti la sua *leadership* unificante e per riceverne protezione. Non penso che chi proporrà di garantirsi la sicurezza *pagando il pizzo* - come ha in sostanza fatto il *Premier* spagnolo Zapatero - avrebbe in tale caso molta fortuna, neppure a Parigi.

Sotto il profilo generale, l'Europa politica e strategica incontra, quindi, notevoli difficoltà. Il processo di integrazione europea ha avuto alla sua origine un obiettivo politico: quello di evitare una nuova guerra fra gli europei, in particolare fra Francia e Germania. Tale obiettivo è stato raggiunto.

Gli allargamenti successivi dell'Unione hanno costituito e costituiscono lo strumento più efficace per proiettare la sua stabilità oltre i confini originari, nelle immediate periferie orientali dell'Unione. Ciò ha contribuito a persuadere molti europei che il mondo sia divenuto post-moderno, cooperativo e pacifico.

È una tesi a dir poco surreale e comunque antistorica e contraddetta dalla realtà dei fatti. Ampiamente diffusa è anche la convinzione che l'Europa continui ad essere il centro del mon-

do (8), che il suo modello sia tanto attraente da potere essere esportato, che la forza militare e il concetto stesso di potenza siano obsoleti e che l'Europa possa garantire la sua sicurezza soltanto separandosi dai *guerrafondai* americani, rimanendo una potenza prevalentemente *civile*, esempio per tutti.

Determinanti per la PESC sono i rapporti fra l'Unione e la NATO. Soltanto il rafforzamento di entrambe è possibile.

In sostanza, c'è da augurarsi che la cooperazione con gli Stati Uniti sia discussa in modo pragmatico, elencando, come ha fatto Richard Haass (9), i vari settori da inserire in una matrice degli interessi - comuni e contrapposti - dei vari attori in campo. Interessi non soltanto di *alta politica*, ma anche di *bassa politica*, cioè economici, culturali, ecc., in modo da poter effettuare un negoziato globale, unico modo per poter pervenire ad accordi di compromesso, basati, come sempre avviene, attraverso lo scambio di un interesse con un altro (10).

Ma esistono ancora altre ragioni della debolezza (o inesistenza) della PESC. Esse comprendono sia aspetti geopolitici, sia aspetti propriamente strategico-militari.

Il problema geopolitico principale riguarda la definizione dei fini e dei confini ultimi dell'Europa. A più breve termine, esso riguarda l'accesso della Turchia all'Unione. In tal caso si potrebbe pervenire ad un *nuovo contratto transatlantico* del tipo di quello suggerito da Henri Kissinger (11).

(8) L'Europa, che, al culmine della sua potenza nel 1913, possedeva il 27 per cento della popolazione mondiale, ne ha oggi poco più del 7 per cento, destinato a diminuire a meno del 6 per cento nel 2050. Il declino demografico si farà sentire in modo marcato a partire dal 2010, accelerandosi per la diminuzione della forza lavoro, l'aumento del numero dei pensionati e la *fuga* dei migliori cervelli europei negli Stati Uniti, che investono sui giovani e sul futuro, anziché sui vecchi e sul passato. Il declino demografico si ripercuoterà sulla capacità dell'Europa di finanziare le sue Forze armate.

Ne consegue la necessità di attivare quanto prima una PESC almeno per stabilizzare le sue periferie orientali e meridionali. Deve farlo prima di non esserne più nelle condizioni di poterlo fare. Ma non può farlo non soltanto *contro* gli Stati Uniti, ma neppure *senza* di essi.

(9) Cfr. Richard Haass, *The World On Desk*, "The Economist", 4 novembre 2004, pp. 34-35.

(10) Cfr. Marta Dassù e Carlo Jean (ed), *L'Italia nel sistema globale - Gli interessi nazionali italiani*, Aspen Institute Italia, Roma 2003, edizione fuori commercio, 2 volumi. Si segnala che sarà pubblicato all'inizio del 2005 nelle edizioni Franco Angeli un nuovo rapporto di ricerca CSGE, sull'utilizzazione delle matrici per l'individuazione, la valutazione e la prioritizzazione degli interessi anche locali, tenendo conto del contesto globale (approccio GLOBAL). Esso potrebbe costituire un approccio utile per un costruttivo dialogo transatlantico.

(11) Cfr. Henri Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy?*, Harper, New York, 2001.

Esso, unitamente ai problemi della sicurezza dell'Occidente, dovrebbe riguardare quelli del rapporto *Euro/dollaro*, del risanamento del doppio *deficit* americano, del rilancio degli accordi del WTO di Doha, dei rifornimenti energetici, ecc. La globalizzazione impone un accordo. La PESC e la PESD potrebbero così acquisire la necessaria efficacia.

In tal caso, l'utilità della PESD diventerebbe più evidente. La strutturazione delle Forze europee potrebbe essere legata a scenari più realistici di partecipazione agli interventi ad alta intensità operativa e tecnologica degli Stati Uniti (con la NATO *Response Force*, decisa a Praga nel 2002), ma soprattutto su una divisione sia geografica, sia funzionale dei ruoli, utilizzando le capacità europee di intervento nei settori sia militari, sia civili.

Tali accordi con Washington darebbero un contributo positivo anche ad una cooperazione fra l'Unione Europea e la Russia. Diminuirebbero, infatti, le preoccupazioni dei nuovi membri centro-orientali dell'Unione, dovute all'incertezza sul futuro comportamento di Mosca.

Non è un problema semplice da risolvere, anche perché i Paesi che sono meno disponibili a cessioni di sovranità all'Unione e al rafforzamento dei poteri della Commissione o del Parlamento Europeo - come la Francia - sono i più favorevoli a rafforzare la PESC e la PESD, per accrescere l'autonomia dell'Europa.

Sarà necessario anche trovare un compromesso per le differenze esistenti nell'Unione fra gli Stati grandi e piccoli. Esso dovrà rendere compatibile l'esistenza di una *leadership* comune con le differenze di risorse, di capacità e di culture strategiche. Il problema della *leadership* è essenziale.

Senza unità di comando politico-strategico non è possibile una politica estera e di sicurezza dinamica. Si porrà anche nell'Unione un problema di *burden sharing*.

L'elaborazione da parte di Solana della *European Security Strategy* è stata un capolavoro di abilità diplomatica. Infatti, il futuro Ministro degli Esteri dell'Unione è riuscito a costruire un consenso senza passare attraverso il metodo intergovernativo formale o un impraticabile voto a maggioranza qualificata. Ta-

le *miracolo* non si ripeterà nei casi in cui non si dovrà soltanto approvare un documento, ma decidere un intervento effettivo.

Considerazioni conclusive

A parer mio, l'Europa non è divenuta irrilevante per gli Stati Uniti. È una sciocchezza ritenere che questi ultimi possano fare da soli o che *the great powers don't do the windows*. Quest'ultima frase è molto simile all'irrealistica affermazione del Ministro degli Esteri lussemburghese Poos nel 1991, allorquando, in riferimento alla crisi nei Balcani, affermò: "L'ora dell'Europa è arrivata".

Gli Stati Uniti hanno necessità delle risorse anche militari dell'Europa, ma soprattutto della sua legittimazione politica e della sua collaborazione nelle fasi post-conflitto. L'Europa ha necessità della potenza degli Stati Uniti e della loro presenza, anche per mantenere l'unità dell'Unione.

L'obiettivo fondamentale per gli europei non deve essere quello di rafforzarsi per rendersi autonomi e rompere così l'unità dell'Occidente, perseguendo un multipolarismo di facciata, ma quello, invece, di essere capaci di influire sulla politica di Washington, rendendola multilaterale (non bisogna confondere il multipolarismo e il multilateralismo).

Nel suo DNA l'Europa ha rifiutato la *machtpolitik* del passato, basata sulla *balance of power* o sull'egemonia, entrambe fondate sulla potenza. Sta, invece, cercando di creare un'unione basata sulla sussidiarietà dei vari livelli politici: verso l'alto, con le Nazioni Unite; verso il basso, con le regioni. Il livello essenziale rimane quello statale.

Per poter influire sugli Stati Uniti, i Paesi europei devono, quindi, essere uniti. Se non riuscissero ad esserlo, sarebbe una tragedia non solo per l'Europa, che si ridurrebbe ad una grande ONG e ad un'area di libero scambio, sempre meno protetta dalla NATO, ma per gli stessi Stati Uniti, che non potrebbero mantenere da soli la stabilità mondiale.

Oggi, gli Stati europei non sono uniti. Non lo potranno essere

neppure in futuro, se il problema è affrontato in termini teorici. Si dovrebbe, invece, affrontarlo pragmaticamente, come si è fatto nei Balcani con il passaggio di responsabilità della stabilizzazione dagli Stati Uniti alla NATO e dalla NATO all'Unione Europea.

Anche gli Stati Uniti devono far parte del concetto di sussidiarietà dell'Unione. Gli europei devono però convincersi che gli Stati Uniti, nelle condizioni attuali, non accetteranno più una guerra *per comitato*, dopo le disastrose esperienze di quella del Kosovo. Allora fu evidente la contraddizione fra le pretese degli europei, estese anche alla supervisione degli obiettivi, e l'inadeguatezza dei loro mezzi (12).

Devono essere trovate forme di collaborazione nuove, anche sotto il profilo istituzionale.

Molti *dossier* sono aperti: da quello dell'Iraq, a quello del Medio Oriente allargato; da quello della proliferazione nucleare in Iran, al genocidio in atto in Sudan; dal terrorismo transnazionale, alla sicurezza dei rifornimenti energetici; ecc. In tutti esistono complementarità, che non soltanto rendono possibile, ma impongono cooperazioni, cioè sussidiarietà e divisione di ruoli per il raggiungimento di interessi comuni europei e americani.

La seconda Amministrazione Bush si avvantaggerà degli errori commessi dalla prima, a partire dall'arrogante rifiuto della cooperazione offerta dall'Europa dopo l'11 settembre 2001, allorquando fu riconosciuta in sede NATO l'applicabilità dell'articolo 5 del Trattato di Washington. Anche l'Europa dovrà prendere atto degli errori fatti e soprattutto dei rischi che corrobberebbe in caso di insuccesso degli Stati Uniti in Iraq.

Purtroppo taluni pensano di poter realizzare l'integrazione europea e rafforzare l'Europa nel mondo, cavalcando l'anti-americanismo. Lo sgarbo commesso da Chirac il 6 novembre 2004 nei confronti di Allawi non ispira molto ottimismo al riguardo. Un successo delle elezioni in Iraq e i riflessi che avrà

(12) Ben 807 obiettivi non pianificati inizialmente su 976 dovettero essere approvati per comitato, con modifiche spesso apportate all'ultimo momento.

Cfr. John E. Peters et alia, *European Contribution to Operation Allied Force*, Rand Corporation, Santa Monica (Ca), 2001, p.41.

sull'intero mondo arabo dovrebbero, invece, facilitare tale riavvicinamento.

Il tempo a disposizione per l'Europa non è molto. Basti considerare un fattore spesso trascurato nelle valutazioni strategiche, cioè la demografia. Anche se non influisce direttamente sulla sicurezza - poiché la potenza militare dipende soprattutto dalla tecnologia - essa ha un influsso indiretto.

L'invecchiamento della popolazione e soprattutto il *rapporto di sostegno* - cioè quello esistente fra la popolazione attiva e i pensionati - incide grandemente sull'entità delle spese sociali, il cui aumento diminuisce i fondi destinabili alla politica estera e di sicurezza.

Eurolandia conoscerà una profonda crisi a partire dal 2010, mentre gli Stati Uniti la conosceranno dopo altri due o tre decenni. Soltanto il prolungamento di tale periodo, conseguente ad una nuova cooperazione transatlantica, potrà consentire all'Europa di stabilizzare anche la regione mediterranea e, quindi, di dilazionare il suo declino.

Nel nuovo *contratto* transatlantico, la PESC e la PESD avranno un ruolo di rilievo. Se al contrario esso non esistesse, la PESC e la PESD non avrebbero alcuna rilevanza. Lo stesso *Euro* sarebbe posto in pericolo, perché, come ha dimostrato Martin Feldstein (13), potrebbe provocare tensioni e disgregazioni nell'Unione. L'Europa e gli Stati Uniti finirebbero per neutralizzarsi a vicenda. La PESC e la PESD devono, quindi, essere coerenti con il mantenimento dell'unità dell'Occidente. Ne sono sia una premessa che una conseguenza.

Carlo Jean

(13) Cfr. Martin Feldstein (probabile successore di Greenspan alla *Federal Reserve*), *The EMU and the International Conflict*, "Foreign Affairs", novembre-dicembre 1997, pp. 60-73.

L'IRAQ E LE NUOVE SFIDE DEL 2005

di Franco Venturini

Era diffuso e rientrava in una tradizione consolidata il pronostico che gli Stati Uniti, superata la scadenza delle elezioni presidenziali, avrebbero dato nuovo impulso alla loro politica estera. Ma ben pochi osservatori, prima del 2 novembre 2004, avevano previsto che l'America post-elettorale si sarebbe trovata al cospetto di un ingorgo di novità simultanee, tali da richiedere alla Casa Bianca, prima dell'insediamento formale di gennaio 2005, la definizione di strategie politiche aggiornate.

Sul fronte interno le novità sono state soprattutto due. La prima riguarda non tanto la rielezione di George W. Bush, che rientrava pienamente nelle possibilità acquisite, quanto il modo e le proporzioni della sua vittoria. Gli elettori hanno privilegiato scelte etico-religiose e capacità di *leadership* rispetto ai contraccolpi negativi della guerra in Iraq, e hanno conferito a Bush II un mandato assai più ampio di quanto i sondaggi alla vigilia avessero fatto credere. La seconda novità è giunta con le dimissioni di Colin Powell, l'apprezzata ma debole *colomba* dell'Amministrazione in scadenza, e la nomina della fedelissima Condoleezza Rice al Dipartimento di Stato.

Sul fronte internazionale, negli stessi giorni, la morte di Yasser Arafat ha radicalmente cambiato i termini dell'equazione israelo-palestinese.

In Iraq la conquista militare di Fallujah ha avuto luogo, ma si è rivelata più difficile del previsto, e, contemporaneamente, è cresciuto il numero dei Paesi intenzionati a richiamare i propri contingenti inquadrati nella Forza multinazionale che sostiene il Governo provvisorio del *premier* Allawi.

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

Relativamente stabile nei confronti degli Stati Uniti e della guerra in Iraq è rimasta invece la componente europea, ma con due aspetti meritevoli di attenzione. Da un lato inglesi, francesi e tedeschi sono riusciti ad ottenere il congelamento provvisorio dei programmi nucleari iraniani, senza con questo dissipare i timori statunitensi. Dall'altro, anche i più fermi oppositori dell'intervento in Iraq, Parigi compresa, hanno cominciato a porsi discretamente il problema di come convivere con un'America guidata da Bush per altri quattro anni.

Mettendo insieme le novità interne degli Stati Uniti e quelle internazionali, si dovrebbe concludere che nel prossimo futuro l'America seguirà una linea ideologico-radicalmente ancora più netta e che le distanze transatlantiche risulteranno, perciò, ancora aumentate.

Si tratta di uno scenario possibile e, secondo accreditati osservatori statunitensi ed europei, persino probabile. Ma esistono anche scenari alternativi che vale la pena di esplorare.

La cartina di tornasole degli equilibri mondiali, manco a dirlo, continuerà ad essere l'Iraq. Il denominatore comune di tutti i piani depositati nello Studio ovale della Casa Bianca è sempre lo stesso: come impostare, nel corso del 2005, un graduale disimpegno militare da Bagdad e dintorni senza perdere la faccia e senza che l'Iraq diventi un focolaio anche terroristico capace di destabilizzare l'intera regione petrolifera del Golfo?

L'opzione più ottimistica, elaborata già prima delle elezioni del novembre 2004, prevede che nel gennaio 2005 si tengano più o meno regolarmente le elezioni per la nuova Assemblea e dunque per il nuovo Governo (che potrebbe avere sempre Allawi come *premier*). In tempi brevi sarebbe questo Governo, finalmente legittimato da un voto popolare, a chiedere un progressivo allontanamento delle Forze straniere dal Paese. I contingenti minori, compreso quello italiano, ne approfitterebbero per fare i bagagli senza fretta. Gli americani e gli inglesi, invece, si ritirerebbero poco a poco dai maggiori centri urbani, radunandosi in basi fisse e ben difese (il che consentirebbe una riduzione degli effettivi).

Di pari passo nascerebbe un nuovo sistema di sicurezza regionale tale da tranquillizzare i Paesi vicini, e nel quale avreb-

bero un ruolo tutti gli alleati atlantici (anche gli europei recalcitranti), nonché una rappresentanza dei Paesi islamici.

Questioni come il mandato ONU, la composizione delle Forze e la catena di comando potrebbero essere negoziate dopo l'accettazione collettiva dello schema generale.

Oggetto di consultazioni incoraggianti nei mesi scorsi e reso formale dalle intese raggiunte alla Conferenza di Sharm el Sheik questo schema rivela, tuttavia, alcuni decisivi punti deboli. Il principale riguarda il nuovo Esercito e la nuova Polizia iracheni.

Perché la richiesta di maggiore sovranità avanzata dal Governo locale risulti credibile, è necessario che le Forze ai suoi ordini raggiungano un minimo livello di efficienza e abbiano una capacità deterrente.

Al raggiungimento di questi traguardi punta il programma di addestramento, che prevede impegnate, tanto le Forze straniere sul terreno, quanto la missione NATO e quella decisa in novembre dall'Unione Europea.

Ma gli esperti sono concordi nel giudicare che la *irachizzazione* del conflitto procede con risultati operativi assai inferiori alle aspettative. Il ruolo dei nuovi reggimenti iracheni in supporto alle truppe americane è stato anche a Fallujah più che altro simbolico. Mancano lo spirito di corpo e un sentimento di legittimazione nazionale, e i reparti di Polizia rappresentano spesso una poco convinta alternativa alla disoccupazione, malgrado gli alti rischi che l'arruolamento comporta.

Senza Forze irachene capaci di subentrare a quelle straniere, l'intero progetto promette di fallire prima ancora della sua attuazione. Subentra allora il *Piano B*, molto più pragmatico e attendista.

Il coinvolgimento nella sicurezza regionale degli europei e di qualche islamico è comunque perseguito, così come si continua a puntare molto sulle elezioni di gennaio benché si tema che ampi settori sunniti possano decidere di non parteciparvi.

Il previsto appello autonomistico del nuovo Governo diventa più generico e invita gli stranieri a *finire il lavoro* prima di cominciare a ritirarsi.

L'addestramento delle Forze locali è ulteriormente intensi-

ficato e migliorato qualitativamente. Le truppe americane affrontano un'intensificazione del conflitto sul modello Fallujah (il che potrebbe richiedere l'invio di altri soldati), prima di ripiegare sulle modalità previste nel piano iniziale.

Anche in questo caso, le incognite sono poderose.

Una nuova campagna offensiva non rischierebbe di infiammare definitivamente l'Iraq, magari coinvolgendo anche parte degli sciiti? Esisterebbero le condizioni per il proseguimento del processo politico, che prevede una nuova Costituzione, un *referendum* e, infine, elezioni generali? E gli europei, vedrebbero ragioni sufficienti per partecipare, seppure indirettamente, all'impresa?

Alla luce di quanto precede una previsione ragionevole è che Washington si darà qualche tempo dopo le elezioni di gennaio (viene spesso citato il mese di marzo) prima di decidere quale strategia adottare. Ma la prospettiva che rimane e che è nuova è che gli Stati Uniti intendono fare tutto il possibile per rispettare la scadenza di fine 2005 fissata dall'ONU come limite della legittima presenza in Iraq di una Forza multinazionale.

Senza ritirarsi completamente, come è stato sopra spiegato. Ma alleggerendo al massimo l'onere (anche finanziario) dell'impresa irachena. E un Segretario di Stato che è la voce del Presidente, in questa prospettiva, può funzionare meglio di un leale *dissidente* alla Powell.

Alla questione irachena si collegano poi altri due teatri di crisi, uno ormai permanente (la crisi arabo-israeliana) e l'altro che rischia di esplodere (le ambizioni nucleari iraniane).

Cominciamo da quest'ultimo. Sin dall'ottobre 2003, le diplomazie francese, inglese e tedesca hanno messo sotto pressione Teheran per ottenere quanto chiede anche l'Agenzia atomica di Vienna, e cioè l'arresto dell'arricchimento dell'uranio in quantità e con modalità che rendono compatibile l'acquisizione dell'arma nucleare e non soltanto gli *usi civili* cui dichiarano di volersi attenere gli iraniani. Dopo che gli Stati Uniti avevano minacciato il ricorso al Consiglio di Sicurezza e l'adozione di pesanti sanzioni economiche, i *Tre* europei sono tornati alla carica in chiave ultimativa. Ne è risultato, a metà novembre 2004, un accordo provvisorio e condizionato.

Teheran sospende l'arricchimento per concedere tempo al proseguimento del negoziato, ma prevede di poter riprendere l'esercizio a pieno regime se la trattativa non andrà in porto. In contropartita, sono richieste concessioni che gli europei avevano offerto soltanto in caso di piena soddisfazione; e, come se non bastasse, le ali più intransigenti del potere iraniano si sono affrettate a dichiarare il loro dissenso nazionalista rispetto all'ipotesi di compromesso, mentre critiche e sospetti sono giunti anche dagli Stati Uniti.

A complicare la vertenza pesano due elementi ulteriori.

In primo luogo, se l'Iran tornerà a manifestare ambizioni atomiche militari, come non pochi osservatori ritengono probabile, è più che verosimile che Israele decida di colpire preventivamente come già fece in Iraq nel 1981. Con l'aggravante che in Iran le località da bombardare sarebbero più di una, e che l'ipotetico attacco si collocherebbe in una congiuntura regionale già brutalmente scossa dal conflitto iracheno.

In secondo luogo, l'Iran è spettatore interessato proprio delle vicende irachene. Qualsiasi esercizio elettorale è destinato in Iraq a fotografare la netta maggioranza (60 per cento) della popolazione sciita, che Saddam perseguiva a favore dei sunniti. Se la pacificazione democratica del Paese si rivelerà impossibile nel 2005 o oltre, prenderanno il sopravvento scenari di guerra civile e di disgregazione del territorio iracheno. E, in questo caso, la potenza regionale iraniana sarà lì pronta a raccoglierne i frutti.

Proprio per bilanciare una simile eventualità tutti i piani americani prevedono un sistema di sicurezza regionale, il cui scopo fondamentale sarebbe quello di fare da contrappeso all'estensione dell'influenza iraniana. Ma la partita resta tutta da giocare, e i tre principali Stati europei vi sono, per una volta, pienamente coinvolti.

Nel conflitto israelo-palestinese la morte di Yasser Arafat ha introdotto, secondo una valanga di dichiarazioni in tal senso, *nuove opportunità* di negoziare la pace.

In realtà, tanto ottimismo rischia di andare deluso. Sono bastati pochi giorni per constatare che i palestinesi sono profondamente divisi lungo la frattura tra tunisini (la vecchia guardia, che

aveva accompagnato Arafat in esilio) e nomi nuovi, che vogliono voltar pagina e accusano i più anziani di corruzione diffusa.

Le elezioni presidenziali, indette per il 9 gennaio 2005 con Abu Mazen candidato favorito, appaiono ancor più incerte di quelle che, sempre nel gennaio 2005, dovrebbero svolgersi in Iraq.

Da parte israeliana, poi, giungono vaghe disponibilità di principio a riaprire i negoziati, ma Sharon, ora che non ha più l'*alibi* di Arafat, continua a non disporre di un interlocutore palestinese credibile. E la sua tattica di promuovere con una mano il ritiro unilaterale da Gaza, rafforzando con l'altra gli insediamenti in Cisgiordania, non è di quelle che fanno ben sperare.

L'Europa, con Blair in prima fila, è orientata a fare del Medio Oriente un banco di prova del rilancio dei rapporti transatlantici. Ma ha, forse, puntato troppo sulle elezioni di gennaio, e, soprattutto, concede a Bush una fiducia che su questo terreno potrebbe risultare mal riposta. Per ragioni ideologico-religiose ora che quelle elettorali hanno perso importanza, la Casa Bianca difficilmente potrà e vorrà esercitare su Sharon tutte le pressioni che il caso richiederebbe. Se non altro, perché in questo senso sarà frenata dal Congresso. E dal momento che Bush ha fissato la piena democratizzazione dei palestinesi, come premessa necessaria per garantir loro l'appoggio politico degli Stati Uniti, è anche possibile che né Sharon, né Bush debbano scomodarsi troppo.

Potrebbero essere gli stessi palestinesi a *suicidarsi* con le loro faide o i loro dirigenti, magari eletti ma non riconosciuti (non era questo anche il caso di Arafat?). In definitiva, soltanto un arresto del terrorismo palestinese e di alcuni eccessi nell'uso della forza da parte israeliana potrebbero davvero creare le condizioni per un dopo-Arafat di produttivi negoziati di pace.

A conti fatti, unicamente la diffusa volontà di trovare una decorosa via d'uscita dall'Iraq nel corso del 2005 può indurre a qualche speranza nella nuova fase politica aperta dalla rielezione di George W. Bush. Ma il cammino, come abbiamo visto, sarà minato ad ogni passo.

Franco Venturini

L'EUROPA DELLA DIFESA IN MOVIMENTO

di Michele Nones

Nel corso del 2004 la costruzione dell'Europa della difesa ha mosso qualche ulteriore significativo passo avanti. È, comunque, difficile valutarne l'effettiva dimensione soprattutto per due ragioni.

La prima è la contraddittorietà del quadro complessivo dell'integrazione europea, dove si alternano segnali positivi (firma del Trattato costituzionale) e negativi (rischio associato all'esito dei previsti *referendum* sul Trattato, incapacità di trovare una posizione unitaria sulla gestione post-conflitto della crisi irachena, ri-nazionalizzazione delle politiche estere, scontro sulla riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, difficile partenza della nuova Commissione).

La seconda è che permane l'assenza di un'esplicita e condivisa strategia di integrazione nel campo della sicurezza e della difesa fra i principali Paesi. In altri termini, resta un considerevole grado di ambiguità dei Governi sulle sue linee di sviluppo. Quanto intergovernativa e quanto comunitaria? In quale forma intergovernativa e in quale intracomunitaria? Quale ruolo attribuire ai diversi organismi e quale rapporto fra loro?

Nemmeno la firma del nuovo Trattato scioglie completamente questi dubbi. Contiene, però, un'importante novità con la previsione della possibilità di realizzare, anche nel campo della difesa, le cosiddette *cooperazioni strutturate*, ovvero un accordo fra un gruppo di Paesi membri di procedere ad una maggiore integrazione in ambito difesa, secondo le regole stabilite da un apposito Protocollo che definisce i criteri oggettivi per una partecipazione aperta a tutti: disponibilità di forze militari

proiettabili, investimenti in ambito difesa, partecipazione all'Agenzia Difesa e a progetti comuni per lo sviluppo delle capacità militari.

La stessa considerazione può essere fatta anche per la costituzione dell'Agenzia Europea di Difesa.

Né il dibattito, che si è sviluppato durante il semestre di Presidenza italiano nel 2003; né la decisione assunta il 4 ottobre 2003, nel corso del Vertice informale dei Ministri della Difesa tenutosi a Roma; né la sua formalizzazione il 17 novembre da parte del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne, che ha istituito l'Agenzia e ha demandato ad un gruppo *ad hoc* lo studio di proposte per la sua operatività entro il termine del 2004, hanno, infatti, chiarito fino in fondo il suo ruolo effettivo e, soprattutto, le sue competenze e, conseguentemente, i rapporti con gli organismi e gli esercizi già in corso (OCCAR, LOI) e con le iniziative avviate dalla Commissione (Comunicazione del marzo 2003, *Difesa europea. Questioni industriali e di mercato. Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari*).

L'Agenzia, in ogni caso, ha cominciato a strutturarsi e, con la decisione assunta dal Consiglio dei Ministri della Difesa del 22 novembre 2004, ha visto approvato un suo bilancio e relativo programma per il 2005, con la prospettiva di poter avere a disposizione un'ottantina di persone, la quantità minima per poter operare.

L'Agenzia rappresenta un tassello essenziale per lo sviluppo delle capacità e, quindi, di tutto il processo di integrazione *dal basso* dell'Europa della difesa.

Dei suoi quattro settori di attività, tre rappresentano la continuità e lo sviluppo di iniziative ed esercizi che hanno consentito all'Europa di maturare una discreta esperienza in ambito, sia transatlantico, sia autonomo (*capacità, ricerca e tecnologia, armamenti*). Sono di grande importanza e richiedono un'effettiva intensificazione della collaborazione europea. Sono un vero e proprio salto di qualità ed intensità rispetto al passato ed hanno una base certa di partenza.

Il quarto (*industria e mercato*) ha, invece, alle spalle soltanto la modesta esperienza maturata in ambito WEAG (ex-IEPG)

coll'esercizio sull'EDEM-*European Defence Equipment Market*, lanciato nel 1988 e reso operativo nel 1990, con un documento di indirizzo politico, che ne ha definito le caratteristiche.

Nella sostanza, si è trattato di un tentativo di apertura dei mercati nazionali della difesa, basato sul principio della non discriminazione e della trasparenza (anche attraverso *Bollettini nazionali dei contratti*).

In realtà l'esercizio si è andato svuotando alla fine dello scorso decennio per quattro ordini di motivi: disomogeneità dei *Bollettini*, totale volontarietà, mancanza di uno strumento di verifica, mancanza di una qualche capacità propositiva per favorire l'omogeneizzazione delle regole nazionali del *procurement*.

Ma questo quarto settore deve anche confrontarsi con due altri attori: l'Accordo Quadro/LOI firmato nel 2000 fra i sei principali Paesi europei e una delle iniziative della Commissione Europea, quella che ha portato alla presentazione, il 23 settembre 2004, del *Green Paper on Defence Public Procurement* (19 luglio 2004, COM(2004) 608 final).

Per quanto riguarda l'Accordo Quadro, è interessante rilevare che, nonostante l'alto grado di omogeneità e di coesione dei sei Paesi partecipanti, ci sono voluti due anni per passare dalla *Letter of Intent* al *Framework Agreement* e altri quattro per definire tutti gli *Implementing Arrangements* (l'ultimo è stato chiuso il 15 settembre 2004).

Peraltro, uno degli *Implementing Arrangements* prevede la definizione di due Codici volontari, che dovranno essere sottoscritti dalle imprese della difesa, uno dei quali è ancora in discussione.

Anche a prescindere da certi suoi limiti (già indicati in un articolo nel numero di luglio 2004 di questa rivista), si è resa evidente la complessità e la lunghezza dei tempi necessari per trovare una posizione comune persino tra Paesi vicini politicamente, militarmente e industrialmente. Il lavoro all'interno dell'Agenzia richiederà, quindi, tempo, energia e ferma volontà.

Per quanto riguarda il *Green Paper*, si è aperta ora una fase di consultazione, che dovrebbe terminare il 23 gennaio 2005,

durante la quale tutte le parti interessate potranno fare avere i loro commenti alla Direzione Generale Mercato Interno.

Su queste basi, e sempre che non si incontri una ferma opposizione da parte degli Stati membri (e soprattutto di quelli maggiori), potrebbe iniziare, nella Primavera del 2005, la costruzione della Direttiva che, secondo i calcoli dei Servizi, richiederà come minimo un quinquennio per diventare operativa.

Il maggiore aspetto innovativo del documento della Commissione riguarda il riconoscimento della specificità del mercato della difesa.

È un punto fermo da lungo tempo alla base del dibattito fra *esperti* (Forze armate, responsabili politici e organismi pubblici competenti, sia nazionali, sia internazionali, studiosi), ma è la prima volta che la Commissione lo accetta esplicitamente. È da questo punto di partenza, pragmatico e non più ideologico, che potrebbe partire un'evoluzione positiva della sua iniziativa. In passato l'approccio è stato diverso e questo ne spiega, in gran parte, il fallimento.

Su questa base la Commissione avanza sostanzialmente due proposte:

- una Comunicazione interpretativa dell'articolo 296 del Trattato, intesa ad omogeneizzare il ricorso da parte degli Stati membri alle esenzioni previste;

- una Direttiva volta a fissare le regole di uno specifico mercato europeo della difesa basato su appalti pubblici. In quest'ultimo caso, si riconosce, fra il resto, l'esigenza di introdurre nuovi criteri, assenti nel caso degli appalti pubblici civili, come quelli relativi alla sicurezza degli approvvigionamenti e alla riservatezza delle informazioni.

Lo specifico mercato della difesa, nella proposta della Commissione, coinvolgerebbe tutti gli acquisti fatti dagli Stati membri, ad eccezione di quelli che rimarrebbero nelle competenze nazionali in base all'articolo 296 del Trattato.

In pratica il ricorso all'articolo 296 avverrebbe sulla base di un duplice criterio: l'appartenenza ad una lista ristretta di equipaggiamenti *sensibili* (armamenti strategici, sistemi elettronici ad elevatissima tecnologia, ecc.) e una valutazione caso per

caso da parte di ogni singolo Paese sulla necessità di proteggere gli *interessi essenziali della sua sicurezza*.

In questa prospettiva, sembrerebbero restare esclusi i programmi internazionali gestiti dall'OCCAR e dalla NATO, in quanto attività svolte nell'ambito di altri trattati e finanziate dai partecipanti proprio per far fronte ad imprescindibili esigenze di sicurezza e difesa, compreso il fatto che, in questo modo, tutelano le loro capacità tecnologiche ed industriali.

Diversa potrebbe essere la decisione dei partecipanti in caso di acquisto congiunto *off the shelf*, ma in tutti i casi sarebbero loro a scegliere se invocare l'articolo 296 o ricorrere alla specifica normativa che dovrebbe essere messa a punto dalla Commissione per il mercato della difesa.

In questa *normativa speciale* potrebbero rientrare, oltre ai criteri già indicati, anche altri come la standardizzazione della logistica, l'urgenza dell'acquisizione, il riconoscimento dei costi di ricerca e sviluppo già sostenuti e, forse, la richiesta di localizzare sul territorio europeo una parte significativa della produzione (in analogia alle regole americane).

Nel definire la posizione italiana, un aspetto, che andrà attentamente considerato, riguarda l'attuale normativa e prassi in materia. Fino ad oggi, infatti, la tendenza predominante è stata quella di fare un largo uso dell'esenzione dalle regole europee degli appalti pubblici, consentita dall'articolo 296 del Trattato dell'Unione Europea.

Il ricorso a questa procedura è stato fatto sulla base di valutazioni di ordine generale, senza fornire volta per volta una specifica e articolata giustificazione. Fino ad ora sono state fatte poche eccezioni, relativamente a mezzi di trasporto ruotati, armi leggere e relative munizioni.

Se, quindi, una Comunicazione imponesse una procedura più rigida per il ricorso all'articolo 296, basata sulla richiesta di una motivazione specifica, si potrebbe correre il rischio che la nostra Amministrazione limiti il ricorso all'articolo 296 ad un numero limitato di commesse e cerchi di ottenere una qualche forma di avvallo anche sul piano politico.

In questo scenario, le imprese italiane potrebbero non go-

dere più della presente tutela e anzi, nel caso di gara europea (dovendosi applicare quella *standard* in vigore), sarebbero ancora meno tutelate, perché gli aspetti della sicurezza, dell'*offset* e della riservatezza non potrebbero essere considerati.

Un'alternativa proposta dal Regno Unito è basata sull'ipotesi che i Governi sottoscrivano un Codice di condotta, con il quale si impegnerebbero ad aprire il loro mercato alla concorrenza europea, rinunciando a chiedere *offset* e garantendo condizioni di parità alle imprese straniere rispetto a quelle nazionali. L'azione di monitoraggio sul rispetto di tale impegno sarebbe svolta dall'Agenzia Europea di Difesa. In questo modo si eliminerebbe uno dei limiti dell'esperienza WEAG.

Questa proposta presenta un limite legato alla sua natura di impegno volontario e, cioè, il rischio di naufragare in caso di mancato rispetto, totale o parziale, o di ritardi che comprometterebbero il principio di reciprocità.

Da questo punto di vista l'esperienza del Codice di condotta europeo per l'esportazione di armi è soltanto parzialmente utilizzabile. Nella sua procedura, infatti, è previsto un meccanismo di consultazione diretta fra i Governi in caso di diniego di un'esportazione e, ovviamente, l'eventuale caso dovrebbe avere caratteristiche simili a quello che ha originato il primo diniego.

Vi è, inoltre, alla base un interesse comune ad evitare la nascita di crisi e tensioni internazionali, che funge da deterrente contro determinate esportazioni che, direttamente o indirettamente, possono, invece, favorirle.

Nel caso italiano, poi, questa proposta si scontra con un nostro specifico problema. Mentre una Direttiva della Commissione o anche un Accordo intergovernativo, ratificato dal Parlamento, rappresenterebbero un vincolo esterno che ci obbligherebbe ad adeguare la nostra normativa nazionale, un impegno governativo volontario (Codice di condotta) dovrebbe, poi, essere recepito attraverso una legge nazionale, che consenta di superare i limiti dell'attuale quadro giuridico.

Oggi, infatti, ricorrendo all'articolo 296 del Trattato, possiamo evitare la gara europea e mantenere un ampio potere discrezionale nell'assegnazione della commessa.

Se la nostra Amministrazione dovesse essere spinta verso un quadro di maggiore concorrenza, in assenza di regole certe, il rischio sarebbe quello di disomogeneità fra settore e settore e, ancora più grave, di fughe in avanti per evitare l'assunzione di responsabilità. In altri termini, sembrerebbe difficile prevedere la messa a punto di un sistema equilibrato ed omogeneo, in cui la tutela degli interessi nazionali sia affidata soltanto alla buona volontà della nostra Amministrazione pubblica.

Peraltro, non sono previste, nell'attuale contesto, regole che tutelino la sicurezza degli approvvigionamenti, un aspetto essenziale non soltanto per l'efficienza delle Forze armate, ma, obiettivamente, anche per la difesa dell'industria nazionale, per lo meno in certi casi e nei confronti di certi concorrenti. Nell'attuale contesto, quindi, sembra preferibile evitare un impegno volontario, che potremmo trovare difficoltà a rispettare, senza una modifica legislativa che costituisca un vincolo e indichi procedure e criteri di assegnazione delle commesse militari.

In questo quadro in movimento, l'industria europea ha ripreso una certa capacità di iniziativa e, soprattutto, sembra essersi rimessa alla ricerca di un sistema industriale più concentrato e competitivo, anche con alcune mosse preparatorie che potrebbero preludere decisioni di ampio respiro.

La prima, in ordine di tempo, è relativa allo scioglimento dell'alleanza fra *B Ae Systems* e *Finmeccanica* nell'*elettronica della difesa*, momentaneamente mascherata da una nuova alleanza in campo *avionico* che, per la sua natura, sembra però essere più che altro il primo passo verso una totale cessione a *Finmeccanica* delle attività europee di *B Ae*. Se a questo si aggiunge anche la cessione delle attività *B Ae* nelle comunicazioni, risulta più evidente la deriva transatlantica che sta assumendo il gruppo inglese.

Nello stesso tempo, è evidente che *Finmeccanica*, riconquistando l'autonomia nell'*elettronica della difesa*, potenziando le comunicazioni e acquisendo la maggioranza dell'*avionica* inglese, si prepara a diventare un polo europeo nell'*elettronica*. Questo le consentirà una libertà di manovra fino ad ora impensabile nel campo delle alleanze.

La seconda è il coinvolgimento del settore *navale* nel processo di ristrutturazione. Il programma italo-francese per le fregate *Fremm* ha innescato una reazione a catena, che potrebbe portare ad una sistematizzazione dell'industria navale europea. L'industria navale italiana è riuscita a mettersi in una posizione particolarmente favorevole, perché nelle unità di superficie si trova alleata con quella francese (oltre alle *Fremm*, nelle più complesse *Orizzonte*), mentre nelle unità subacquee con quella tedesca (*U 212 A*).

La strategia di *Fincantieri* dovrebbe, quindi, risultare vincente, facendone una delle basi della futura riorganizzazione.

La terza, ma più importante, partita si comincia a giocare sul futuro di *Airbus* ed *EADS*.

Circa il grande costruttore aeronautico si torna a profilare l'ipotesi di un'uscita di *BAe*, oggi al 20 per cento, che consentirebbe al gruppo inglese di rafforzare anche strategicamente la sua presenza oltre Oceano e i suoi legami americani.

Per quanto riguarda *EADS*, si avvicina l'Estate del 2005, quando scadrà l'accordo fra gli azionisti francesi e tedeschi per il controllo congiunto della maggioranza. Poiché su ambedue i fronti alcuni azionisti sembrano coltivare altri interessi prioritari, l'intero assetto azionario rischia di entrare in fibrillazione. E questa è probabilmente la chiave di lettura per l'ipotesi di integrazione *EADS-Thales*, che risponderebbe più a questa logica di controllo (in mano francese), che non ad una logica di efficienza industriale.

Dal punto di vista italiano, quello che sembra più importante è evitare di rimanere isolati, non potendo limitarsi a fare la retroguardia di *BAe* sulla rotta americana, ma nemmeno la ruota di scorta di una rinazionalizzazione francese dell'industria aerospaziale ed elettronica europea.

Quello che serve è una strategia autonoma che, dalle nuove basi, consenta di ricostruire una rete di alleanze diversificate, in grado di valorizzare le nostre aree di eccellenza.

Michele Nones

LA SECONDA PRESIDENZA BUSH

di Marino de Medici

Gli Stati Uniti sono spaccati in due, tra gli Stati rossi e quelli blu, e così la comunità atlantica, che ha molto lavoro davanti a sé per ricomporre il rapporto gravemente incrinato tra America e Europa.

Ma c'è un'altra spaccatura che si va profilando, quella tra gli esperti della politica estera americana, e specificamente tra quelli che prevedono che il Presidente Bush non si discosterà dalla linea tracciata nella sua prima Amministrazione, continuando a fare affidamento sui *neocon* fautori di azioni unilaterali e guerre preventive, e coloro che, invece, ritengono che la nuova Amministrazione Bush dovrà seguire una politica più cauta e meno aggressiva, essenzialmente perché costretta a farlo per una serie di limitazioni. Tali costrizioni, da quelle militari a quelle economiche, limiteranno fortemente la capacità dell'Amministrazione repubblicana di lanciare nuove guerre preventive.

Di pari passo, dovrebbe diminuire l'influenza dei *neocon* ed aumentare quella di consiglieri esterni di indole pragmatica, chiaramente preoccupati dalle potenziali conseguenze politiche e diplomatiche di nuove azioni unilaterali degli Stati Uniti.

La contrapposizione tra le due scuole di pensiero è meno legata di quanto non sembri alle nomine fin qui effettuate ed in modo particolare a quelle di Condoleezza Rice a Segretario di Stato e di Stephen Hadley, il suo vice, a Consigliere per la Sicurezza Nazionale.

Per avere un'idea più precisa circa il corso della politica estera americana bisognerà attendere il Messaggio sullo Stato dell'Unione, che presenterà una visione organica delle direttive di politica interna ed internazionale.

MARINO DE MEDICI è stato per molti anni corrispondente dagli Stati Uniti del quotidiano "Il Tempo". Attualmente, scrive per pubblicazioni italiane e americane.

Con le importanti nomine di novembre 2004 ed, in modo particolare, con le rapide dimissioni del Segretario di Stato Colin Powell, e col ripulisti in atto nella CIA, il Presidente Bush ha già condotto in porto la prima operazione del suo secondo mandato, quella di soggiogare le voci ribelli in seno allo *establishment* di politica estera e, segnatamente, quelle dei funzionari di alto livello responsabili per l'esecuzione delle direttive politiche.

La nomina di Condoleezza Rice a Segretario di Stato comporta modifiche di stile e sfumature. Ma, sin da adesso, è chiaro che il Dipartimento di Stato sarà irrigimentato e non funzionerà da camera di compensazione per idee e interpretazioni controcorrente.

Sia la Rice che Hadley sono funzionari di provata e immarcescibile lealtà, una dote che prevale sopra ogni altra nella Casa Bianca di George W. Bush. La Rice, è fatto notare, è praticamente un membro della famiglia Bush.

Tanto per cominciare, il nuovo Segretario di Stato - non vi sono dubbi, infatti, che la sua nomina sarà approvata con sollecitudine dal Senato - condivide a fondo la visione autoritaria che Bush ha del ruolo degli Stati Uniti nel mondo, nonché l'idea fissa di introdurre, se non addirittura di imporre, la democrazia nel Medio Oriente.

In altri settori di politica estera, tuttavia, la Rice non si è pronunciata in maniera definitiva e ciò sembra deporre a favore di un certo pragmatismo.

L'Europa resta, peraltro, il principale osservatorio di una possibile condotta meno ideologica e più possibilista. Punto di partenza non può che essere il superamento di una certa immagine connessa con l'ormai famosa dichiarazione di intenti verso l'Europa attribuita alla Rice: "Perdonare la Russia, ignorare la Germania e punire la Francia".

La Rice accompagnerà il Presidente nella missione europea immediatamente successiva all'insediamento ed il messaggio che Bush porterà con sé in Europa rivelerà il pensiero di fondo sull'evoluzione di un eventuale nuovo rapporto Stati Uniti-Europa. È in questo campo anzi che le due scuole di pensiero si scontrano con maggiore immediatezza.

Da una parte, sono schierati coloro che scorgono nell'Europa un impedimento per la nota incapacità degli europei di adeguarsi alla politica di forza degli Stati Uniti ed alle esigenze di una decisa prosecuzione della guerra al terrorismo.

Sul versante opposto, altri auspicano il rafforzamento politico dell'Europa, una costante nella politica degli Stati Uniti, che hanno tradizionalmente appoggiato l'integrazione dell'Europa.

Di fatto, questa politica è venuta meno al punto che molti sospettano che gli Stati Uniti siano intenti a praticare una politica di *dividi e regna* in Europa, come molti dedussero da quel che il Segretario alla Difesa Donald Rumsfeld ebbe a dire a proposito della *vecchia Europa*.

Tra questa voci, si distingue l'appello di Joseph Nye teso a favorire una nuova associazione tra la *soft power* dell'Europa e la *hard power* degli Stati Uniti. Le minacce transnazionali, ed in modo speciale quella del terrorismo internazionale, avverte Nye, non possono essere gestite senza l'Europa.

Un'analisi approfondita delle due scuole a confronto ruota in buona parte attorno al ruolo dei *neocón*, i cosiddetti *Vulcans* che propugnarono la politica unilaterale di *pre-emption*, e che non sembrano attualmente inclini a consigliare variazioni al tema.

L'Iraq resta il banco di prova della loro influenza, in quanto sembra da escludere che Bush si lanci in una nuova guerra preventiva contro l'*Asse del male*.

Le preoccupazioni di quanti ritengono che la politica aggressiva di Bush continuerà hanno peraltro trovato conferma nell'assalto devastatore a Fallujah, la spina nel fianco del Governo installato da Washington per indire le elezioni del gennaio 2005.

Mentre il messaggio di Washington e la logica stessa delle elezioni invocano la riconciliazione e la comprensione tra le diverse fazioni della società irachena, la cruenta presa di Fallujah ha alienato i sunniti e tolto credibilità, in misura discutibile ma nondimeno reale, ad una strategia volta a stabilizzare l'Iraq.

Mettendo Fallujah a ferro e fuoco, il primo segnale del Presidente rieletto è stato, dunque, quello di perseguire una strategia di affronto e di violenza, in pieno contrasto con le raccomandazioni europee e del Segretario Generale dell'ONU a favo-

re del dialogo. È un segnale che certamente non aiuta gli Stati Uniti a trovare appoggi tra le forze islamiche moderate del Medio Oriente, né tanto meno a indurre la *vecchia Europa* ad una politica più compiacente.

Le divergenze con l'Europa sembrano destinate a permanere, se non altro perché ogni possibilità di dissenso circa una politica estera aggressiva è stata praticamente eliminata.

Condoleezza Rice entra nel palazzo di Foggy Bottom con un mandato preciso, fare piazza pulita di quei funzionari di alto e anche medio livello che non sono disposti a lavorare più energicamente per l'attuazione del programma presidenziale di politica estera.

I *neocon* non hanno perso, dunque, la loro battaglia, anche se Paul Wolfowitz, il falco per eccellenza, non ha trovato una nuova sistemazione al Dipartimento di Stato o al Consiglio per la Sicurezza Nazionale. Un altro indizio significativo è che uno degli originali *Vulcans*, John Bolton, sarà, quasi certamente, elevato al rango di numero due del Dipartimento di Stato.

Eventuali barlumi di pragmatismo potranno dar luogo ad un mutamento di tono, ma è assai improbabile che intervengano alterazioni circa le direttive fondamentali.

I pessimisti calcano la mano sulla indisponibilità di George Bush a compromettere i suoi principi. Secondo questa tesi, Bush ha una visione del mondo profondamente radicata e non è disposto a modificarla semplicemente in funzione di un nuovo rapporto con l'Europa.

Del resto, nella sua prima conferenza stampa dopo il 2 novembre, Bush ha confermato in termini inequivocabili le sue priorità, quella di garantire libere elezioni in Iraq e quella di "diffondere la libertà nella più vasta regione mediorientale".

Per i pessimisti, il discorso concerne non tanto la disponibilità di George W. Bush ad adattarsi alle nuove realtà, quanto i modi e i tempi dell'accettazione, da parte dell'Europa e degli altri attori mondiali, della realtà di una immutabile Presidenza Bush.

Resta da notare che molti a Washington sono convinti che quella della *collaborazione* con l'Amministrazione Bush sia la via preferita dai Governi europei e, in realtà, la più facile, non

soltanto perché lo *status quo* li libera dall'impegno di contribuire forze per la stabilizzazione dell'Iraq, ma permette loro di attendere e valutare lo svolgersi degli eventi, tra cui probabilmente una forma di dissanguamento americano nell'Iraq, che non mancherebbe di dare impeto ad un movimento contro la guerra all'interno degli Stati Uniti.

Gli esperti nutrono forti dubbi, comunque, che all'interno della nuova Amministrazione Bush insorgano conflitti tra *neocon* e realisti tali da interferire con il proseguimento di un corso di azione inflessibile, quello del *stay the course*.

Nella prima Amministrazione Bush, i conflitti intestini tra il Dipartimento della Difesa e il Dipartimento di Stato avevano ostacolato la formulazione della politica dettata dal Presidente, se non dal Vicepresidente Cheney. Qualcuno ha parlato anzi di una effettiva paralisi per quanto riguarda il corso di azione nei confronti dell'Iran e della Corea del Nord.

Il dibattito ad alto livello circa la strategia da seguire per l'Iran ha oscillato tra il *cambio di regime* e la *pre-emption* militare, due opzioni intensamente perorate dai *neocon*, e l'adozione di sanzioni su denuncia della AIEA al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

I realisti suggeriscono che soltanto la coesione occidentale e, specialmente, la collaborazione con la Francia e la Germania possono arrestare lo sviluppo di armi nucleari in Iran. I pessimisti giudicano improbabile una convergenza tra gli Stati Uniti e gli alleati europei nella misura necessaria a costringere gli iraniani a venire a patti. La dichiarazione del Segretario di Stato uscente, secondo cui gli iraniani progettano di collocare ogive nucleari nei loro missili, ha avuto l'effetto di rafforzare il fronte dei *neoconservatori* di Washington propensi ad un'azione di forza contro l'Iran.

Molto lascia pensare che si sia trattato di uno scivolone di Powell e che questi non avesse alcuna intenzione di affondare la mediazione europea, ma la Casa Bianca, significativamente, non lo ha sconfessato.

Come avverte Joseph Cirincione del *Carnegie Endowment for Peace*, il risultato è stato quello di danneggiare l'azione de-

gli alleati europei e “di dare manforte ai falchi dell’Amministrazione”. Il tempo, in questo caso, gioca a favore dei *neocón*.

Gli ottimisti, nondimeno, sono portati ad attendersi maggiore flessibilità nel secondo mandato presidenziale, se non altro perché la spinta ideologica è stata ridimensionata dalle conseguenze non previste della guerra in Iraq e dal *deficit* di credibilità conseguente al mancato ritrovamento delle armi di distruzione di massa e agli abusi di Abu Ghraib.

Chi intravede un secondo mandato più realista e meno ideologico è, infine, portato a puntare su un dialogo di pace tra Israele e i palestinesi, favorito dalla scomparsa di Arafat.

Fino ad oggi, Bush non ha accettato pubblicamente il nesso causale tra le sofferenze del popolo palestinese e la pervicace opposizione islamica all’offerta di democrazia da parte degli Stati Uniti.

Un intervento più equilibrato di Washington per la discussione di una nuova *road map* è, invero, nell’interesse dello stesso Ariel Sharon. Per contro, l’abbandono degli insediamenti di Gaza assicura il protrarsi di una forte conflittualità nel sistema politico israeliano, con il risultato che progressi negoziali sono molto improbabili nei prossimi due anni.

Questa è un’altra costrizione che grava sulla politica mediorientale di Bush e che invita ad un maggiore realismo in un quadro più collaborativo con l’Europa, esplicitamente auspicato dal Primo Ministro Blair. La promessa di Bush di spendere *capitale politico* per gettare le fondamenta di uno Stato palestinese risponde di fatto alle implorazioni di Blair, ansioso di dimostrare al proprio elettorato di avere qualche influenza a Washington in virtù dei servizi prestati.

I pessimisti hanno recepito le dichiarazioni di Bush circa il *mandato* conferitogli nel senso che ciò lo autorizza a portare avanti la politica già tracciata, senza tener conto dell’ostruzionismo e delle critiche internazionali.

Secondo questa interpretazione, Bush preferisce avere dalla sua parte una piccola coalizione piuttosto che diluire i suoi obiettivi allo scopo di allargarla.

Un politologo dell’Università di San Francisco, Stephen

Zunes, ha osservato che “Bush è guidato dall’intuizione e dalla fede, con uno stile di politica estera meno portato a ponderare, rispetto ai Presidenti che lo hanno preceduto. La rielezione non potrà che intensificarlo”.

È un’opinione condivisa da chi attribuisce a Bush la ferma, o finanche messianica, convinzione di non sbagliare, convinzione certamente confermata dal *mandato* del 2 novembre 2004.

Se l’obiettivo è quello di unificare il *team* di politica estera, esigendo lealtà ed impegno personali, altrettanto evidente è che Bush continuerà a fare affidamento sul Vice Presidente Richard Cheney, la cui influenza è manifesta nelle nomine fin qui annunciate e nel fatto che il Segretario alla Difesa Rumsfeld rimarrà ancora per qualche tempo alla guida del Pentagono.

Anche Rumsfeld non ha perso tempo nel punire quei Capi militari, che non avevano mai completamente digerito la strategia operativa in Iraq.

Il nuovo Capo di Stato Maggiore dell’Esercito, Francis Harvey, è un uomo d’affari che non ha mai ricoperto incarichi in seno alle Forze armate o al Governo. La nomina di Harvey, a spese di un alto ufficiale pluridecorato, che esercitava le funzioni di Segretario dell’Esercito, segna la vittoria di Rumsfeld e Cheney in un lungo braccio di ferro con il Congresso.

Gli alleati europei non dovranno attendere molto tempo per registrare le conseguenze di un nuovo processo di sicurezza nazionale, che si sta trasformando in una camera di risonanza, invece che in una sede di confronto di proposte e tendenze.

Come osservava l’ex-Segretario di Stato Lawrence Eagleburger, l’intera Amministrazione “parlerà con una sola voce invece di deliberare su vedute diverse”.

Vero è che ne guadagnerà il coordinamento tra la Casa Bianca, il Consiglio per la Sicurezza Nazionale, il Dipartimento della Difesa, la CIA ed altri organi di *intelligence*.

In realtà, questo riordinamento non può che indebolire la posizione del neo Segretario di Stato dinanzi ad un imperante Pentagono e la sua capacità di offrire consigli autonomi al Presidente, cosa che Colin Powell aveva cercato di fare, sia pure con modesti risultati.

In ultima analisi, resta da vedere che futuro avrà la diplomazia nella seconda Amministrazione Bush, un interrogativo che molti identificano nell'apparente nuovo corso politico per il conflitto israeliano-palestinese.

I realisti al di fuori dell'Amministrazione caldeggiavano il ritorno alla diplomazia, come l'unica strategia valida per riportare stabilità nel Medio Oriente e per arrestare la crescente marea di odio islamico nei confronti degli Stati Uniti.

La scomparsa di Arafat consente di superare le secche della decisione di Bush di emarginare il *leader* palestinese, accusato di complicità con i movimenti terroristici palestinesi. Ma un perdurante abbraccio a Sharon non può che rafforzare l'impressione di gran parte del mondo arabo che Israele è l'agente degli Stati Uniti nel Medio Oriente.

Qualcuno ha descritto la strategia medio-orientale di Bush come una reincarnazione in senso positivo della *teoria del domino*, secondo cui l'introduzione della democrazia in un Paese arabo può innestare una catena di sviluppi analoghi nella regione.

Ed ora, la famosa *road map*, messa in sordina da Bush per incassare i voti dell'elettorato ebraico e cristiano-evangelico, rivede la luce forse anche come parte di una messa in scena di collaborazione con gli europei. C'è la speranza che il Presidente riletto possa trovare il modo di apparire come un mediatore più imparziale tra israeliani e palestinesi invece che costante mallevadore di Ariel Sharon.

La nomina di Condoleezza Rice ha suscitato immediate reazioni positive a Gerusalemme, dove è vista come un fedele protettore dello Stato ebraico. È ovvio che il neo Segretario di Stato condivide l'idea ispiratrice del Presidente, quella di portare la democrazia tra milioni di "uomini, donne e bambini condannati dalla storia e dalla cultura a vivere sotto il dispotismo".

In verità, questa retorica era e resta legata al cambio di regime in Iraq e non alle tribolazioni del popolo palestinese. A voler considerare le varie poste in gioco, è del tutto possibile che il fronte del negoziato israeliano-palestinese autorizzi più speranze per una svolta verso la pace, la stabilità e la democrazia.

Molto dipende dal risultato delle elezioni palestinesi, visto

che Washington ne ha fatto la condizione indispensabile per dar corso al progetto dello stato palestinese. Se le elezioni non dovessero produrre un risultato accettabile per Washington e Gerusalemme, la prospettiva di un regolamento negoziato si allontanerà, scatenando forse un conflitto ancor più sanguinoso.

È soprattutto nel Medio Oriente, in conclusione, che sarà messa alla prova l'ipotesi di una seconda Amministrazione Bush meno incline ad assumere rischi e ad attuare azioni unilaterali, sospinte dall'ideologia neo-conservatrice.

Gli alleati europei non hanno più un Colin Powell cui fare riferimento come elemento di equilibrio ed hanno ragione di dubitare che la relazione simbiotica tra Bush e Condoleezza Rice consenta modifiche di rilievo alla strategia politico-militare dell'Amministrazione repubblicana. Del resto, non vi sarà dubbio che ogni parola del nuovo Segretario di Stato diffonderà il verbo del Presidente.

Non resta che attendere, insomma, per verificare se una ritrovata propensione ad usare la diplomazia e l'abilità della Rice nel far uso di particolari sfumature nel dialogo con la *vecchia Europa* possano rimettere in carreggiata il rapporto euro-americano. A condizione, però, che gli europei non perdano di vista il dato essenziale, che cioè George W. Bush si sente ora completamente sicuro nella sua visione del mondo, al punto di lasciar andar via dalla Casa Bianca il suo Consigliere più fidato.

In fin dei conti, esistono le condizioni perché la seconda Amministrazione Bush riproponga agli alleati, e non alleati, l'avvertimento che John Mitchell, *Attorney General* dell'Amministrazione Nixon, impartiva ammiccando: "Giudicateci da quel che facciamo, e non da quel che diciamo".

Marino de Medici

LA CINA E GLI STATI UNITI

di Paolo Migliavacca

Partner o rivali? La prospettiva dei rapporti tra la Cina e gli Stati Uniti - due giganti che, per opinione largamente condivisa, si apprestano a dominare la scena economica e strategica mondiale del XXI secolo - in apparenza potrebbe sintetizzarsi in questa alternativa secca.

La realtà appare, però, troppo complessa e articolata per essere condensabile in un simile binomio manicheo e indica, invece, un esito intermedio, che non privilegia una rivalità spinta oltre soglie di rischio ingestibili, pur lasciando trasparire interessi progressivamente divergenti, ma che neppure sposa fino in fondo l'opzione di una cooperazione a tutto campo e per tempi indefiniti.

Gli Stati Uniti sono, infatti, decisi a conservare, a qualunque costo, una supremazia economica e politico-strategica globale, che risulta senza competitori reali e credibili almeno per il prossimo ventennio. La Cina è, invece, determinata a continuare nella sua irresistibile corsa allo sviluppo economico, che già ora ne fa la seconda economia mondiale, con inevitabili conseguenze e potenzialità strategiche.

Ma, mentre sul piano economico è facile intravedere un reciproco vantaggio dallo sviluppo e dall'approfondimento delle relazioni bilaterali, sul piano politico-strategico i motivi di rivalità appaiono prevalenti e destinati, con ogni probabilità, ad acuirsi.

I rispettivi interessi regionali in Estremo Oriente e la conseguente rete di alleanze locali, nonché i prevedibili obiettivi di lungo periodo, sono tali da determinare molteplici e, in alcuni casi potenzialmente serie, occasioni di divergenze e di conflitto.

Finora entrambi i Paesi sono stati molto attenti a formula-

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. È esperto di questioni strategiche, militari ed energetiche.

re e seguire una sorta di *codice di comportamento di fatto* nella gestione delle fasi di tensione o degli incidenti fortuiti, evitando d'inoltrarsi in rischiosi percorsi di *escalation* e ritorsioni, in grado non soltanto di generare crisi pericolose, ma anche di compromettere stabilmente il rapporto bilaterale (1).

L'inizio del XXI secolo rappresenta, con molta probabilità, una sorta di spartiacque, il momento in cui le ragioni di convergenza hanno toccato il punto più ravvicinato per poi, d'ora innanzi, allontanarsi progressivamente.

Un indizio significativo di questa svolta appare la diversa strategia adottata verso la Cina dalle Amministrazioni Clinton e Bush jr.

La prima ha scelto un approccio improntato al dialogo e alla cooperazione, pur non avendo disdegnato di *mostrare i muscoli* nella cosiddetta crisi dello Stretto di Formosa del 1996, quando il lancio di due missili cinesi nelle acque prospicienti l'isola provocò l'intervento di una portaerei e di parte della flotta americana del Pacifico.

Il dialogo con la Cina l'ha coinvolta come *partner* nei principali consessi internazionali, ottenendo risultati formali non disprezzabili, seppur indiretti, come la firma di Pechino delle Convenzioni sulle armi chimiche e biologiche e del Trattato sul bando degli esperimenti atomici.

La seconda, legata a un visione *pessimista* degli obiettivi cinesi di fondo, ha prodotto un sostanziale stallo delle relazioni bilaterali, senza progressi formali e, anzi, con un evidente tentativo di marginalizzare la Cina in tutti quei consessi in cui il suo contributo, con l'eccezione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, non è essenziale.

(1) Lo testimoniano tre recenti episodi molto significativi: il bombardamento, subito definito dagli Stati Uniti un *errore*, dell'Ambasciata cinese a Belgrado, durante l'intervento militare della NATO contro la Serbia, nel maggio 1999 (che causò tra il personale quattro morti e una trentina di feriti), al quale Pechino reagì con una mera (seppur dura) protesta diplomatica, seguita da pronte scuse formali di Washington e da un indennizzo di ben 28 milioni di dollari; l'incidente dell'aereo da ricognizione della Marina americana *P-3 Orion*, dirottato nell'aprile 2001 sull'Isola di Hainan da caccia cinesi e trattenuto per oltre un mese; la vicenda, nel gennaio 2002, dell'inserimento di decine di microspie da parte della CIA in un *Boeing 767*, aereo del costo di 120 milioni di dollari destinato a diventare l'*Air Force One* del Presidente Jang Zemin, scoperte con grande imbarazzo statunitense dopo la consegna del velivolo a Pechino.

Il pendolo

La connotazione più evidente dei rapporti tra Washington e Pechino risulta essere stata finora la loro costante oscillazione, come una sorta di pendolo che si è spostato con movimenti regolari e non repentini. Secondo Winston Lord, Ambasciatore americano a Pechino dal 1985 al 1989 con la Presidenza Reagan e poi Assistente alla Segreteria di Stato per gli Affari estremo-orientali con la prima Amministrazione Clinton, essi si sono mossi «come una palla che rimbalza tra il soffitto e il pavimento di una casa, che ne costituiscono i limiti, piuttosto contenuti, e oltre i quali non può ovviamente mai andare».

Del resto, la storia stessa delle relazioni bilaterali sino-americane, quantomeno dalla nascita della Cina moderna, con la fondazione della Repubblica popolare il 1° ottobre 1949, è caratterizzata da un rapporto costantemente dialettico, che ha comunque consentito una progressiva attenuazione degli estremi.

Le fasi iniziali, sono state segnate da un'ostilità frontale, quando le due parti si scontrarono anche sul campo di battaglia durante la guerra di Corea (1950-53), o in seguito negli anni '60, quando la *dottrina* di Mao Zedong bollò gli Stati Uniti come una *tigre di carta*, nell'intento d'indurre l'Unione Sovietica a una più decisa contrapposizione anti-americana, in nome dei principi della lotta di classe e dell'anti-imperialismo.

In meno di mezzo secolo, poi, si è passati a una collaborazione fruttuosa sul piano economico, benché segnata da accordi bilaterali molto limitati. Il problema della clausola della *Nazione più favorita*, concessa nel 1989 e rinnovata annualmente, è stato superato dall'ingresso della Cina nell'Organizzazione del Commercio Mondiale (WTO). Restano un certo numero d'intese sul piano culturale e scientifico, ma d'importanza limitata rispetto al *peso* dei due Paesi e, soprattutto, al potenziale che sottintendono.

La scarsità delle intese formali rappresenta anche un'evidente testimonianza dei limiti obiettivi al convergere d'interessi politici di fondo. Le fasi di cooperazione in questo campo non si sono tradotte in intese pattizie di qualche rilievo e meno che mai

in un'alleanza formale. Anzi, restano tuttora vive e vitali le rispettive reti di accordi e di *cooperazione protettiva* con gran parte degli Stati asiatici, quasi sempre (con l'eccezione del Pakistan, in buone relazioni con entrambe le potenze e, al contrario, del Vietnam, in pessimi rapporti con tutte e due, anche se con gli Stati Uniti pare avviata una rapida distensione e cooperazione) all'insegna dell'incompatibilità reciproca.

La spettacolare e brusca interruzione della citata ostilità totale sotto la Presidenza Nixon, grazie alla cosiddetta *diplo-mazia del ping-pong* (iniziata con la missione segreta di Henry Kissinger a Pechino nel febbraio 1971 e culminata nel viaggio ufficiale dello stesso Richard Nixon in Cina nel maggio 1972) inaugurò, infatti, una convergenza meramente strumentale, durata fino alla fine della *guerra fredda*, fondata sulla comune ostilità all'URSS, pur restando i due Paesi nominalmente divisi da concezioni antitetiche circa i rapporti internazionali e il tipo di società che intendevano realizzare, democratica e capitalista l'una, collettivista e dominata dalla dittatura del proletariato l'altra.

La fine del *comodo* collante dell'antisovietismo da un lato, e la lenta ma costante apertura di fatto della Cina all'economia di mercato e la rapida nonché intensa internazionalizzazione dei suoi scambi economici dall'altro, hanno costretto i due Paesi a trovare al loro interno delle motivazioni positive alle proprie relazioni bilaterali.

Esse hanno assunto un carattere ambivalente di cooperazione e competizione, con oscillazioni anche ampie a seconda del prevalere di differenti Amministrazioni statunitensi e di comuni o divergenti approcci a problemi o contesti internazionali, mentre a Pechino, nonostante il lentissimo ricambio ai vertici politici cinesi e il mantenimento di una certa influenza dell'ala più dogmatica e contraria a ogni accelerazione ai rapporti con l'Occidente, è prevalsa una linea di approfondimento competitivo dei rapporti bilaterali.

Il carattere dominante, destinato a permanere almeno nel breve-medio termine, risulta comunque la progressiva divaricazione tra contenuti economici e obiettivi politici.

A favore della cooperazione spinge la precisa coscienza di un'interdipendenza economico-commerciale sicuramente irreversibile, enorme per volumi di traffico. Gli scambi commerciali totali sino-americani nel 2003 hanno superato i 180 miliardi di dollari, con un aumento del 55 per cento in un triennio, contro i 170 miliardi dell'interscambio Stati Uniti-Giappone. Rilevante per la qualità delle merci scambiate e la costante, forte crescita di prodotti ad alto contenuto tecnologico (2).

Le multinazionali statunitensi hanno, inoltre, trovato in Cina un ambiente ideale per la *mix* di livello tecnologico in rapida crescita, la laboriosità della manodopera e il costo del lavoro irrisorio, cosa che ha portato il valore degli investimenti provenienti dagli Stati Uniti a ben 30,6 miliardi di dollari tra il 1996 e il 2003.

Contro l'approfondimento dei rapporti gioca, invece, la percezione d'interessi divergenti (o, quanto meno, sempre più spesso non coincidenti) sul piano regionale e, in prospettiva, l'accennata probabilità che la Cina si presenti per gli Stati Uniti come il vero e più pericoloso sfidante alla loro supremazia planetaria, con inevitabili effetti negativi tanto sul piano economico-commerciale, quanto su quello politico-strategico.

Una lettura in negativo delle prospettive del rapporto bilaterale sembra darla soprattutto l'Amministrazione Bush jr, che vede nella Cina un pericoloso sovvertitore dello *status quo* internazionale, poiché cerca di spostare a proprio favore gli equilibri estremo-orientali.

Fin dall'avvio della Presidenza, nel 2000, l'allora Consigliere per la sicurezza nazionale Condoleezza Rice fu di una chiarezza al limite della brutalità nel presentare l'interpretazione che gli Stati Uniti danno delle intenzioni della controparte: «La Cina patisce il ruolo degli Stati Uniti nella regione asiatica e del Pacifico. Ciò significa che la Cina non è una potenza

(2) Va, tuttavia, rilevata la costante cura statunitense nell'impedire a ogni costo l'acquisizione cinese delle tecnologie più avanzate, specie di quelle definite *duali*, cioè con possibili applicazioni, sia civili, sia militari, nella preoccupazione ufficiale che Pechino le possa cedere a *Paesi-canaglia*, come la Corea del Nord o l'Iran, o ad alleati a rischio come il Pakistan, ma nel timore sostanziale che possano aiutare l'apparato bellico cinese a bruciare le tappe nei suoi sforzi di ammodernamento.

favorevole a mantenere lo *status quo*, ma una potenza che cerca di alterare a proprio favore l'equilibrio di potere in Asia. Basta soltanto questo a farne uno sfidante strategico, non un *partner* strategico» (3).

Letture analoghe delle prospettive dei rapporti sino-americani durante il secondo mandato di George W. Bush ha dato *a caldo* l'ex-Segretario di Stato Henry Kissinger, subito dopo le recenti elezioni presidenziali: «Gli Stati Uniti devono mantenere la propria rigida opposizione a un'egemonia cinese sull'Asia... Tralasciando il caso particolare di Taiwan, essa tenterà di raggiungere un'influenza pari a quella della propria crescita economica con mezzi diplomatici e politici» (4).

Restando alle previsioni di breve-medio termine, occorre focalizzare l'attenzione sul contesto regionale.

Entrambe le parti ritengono l'Estremo Oriente un'area dalle enormi potenzialità economiche, su cui l'influenza, se non il controllo, sarà certamente essenziale per gli equilibri mondiali globali. Già ora questa regione concentra il 44 per cento della popolazione mondiale, secondo l'ultima stima demografica fornita nel settembre scorso dall'ONU, e il 41 per cento della ricchezza globalmente prodotta. Questi valori, secondo le stime più attendibili, nel 2050 passeranno rispettivamente al 41 per cento e al 60 per cento circa.

Su di essa gli Stati Uniti esercitano un'influenza tuttora enorme, residuo risultato della rete di alleanze politico-militari stabilite negli anni '50 e '60 applicando alla regione la dottrina del *containment* anti-comunista, ma anche frutto dell'irresistibile espansione dell'influenza economica.

Nella regione Washington mantiene tuttora una quota notevole delle proprie truppe dislocate all'estero: circa 85.000 uomini, su un totale di 240.000 schierati stabilmente fuori dagli Stati Uniti, concentrati quasi tutti in Giappone e Sud Corea, con il resto disperso, sotto la veste di poche centinaia di consiglieri militari, a Singapore e in Thailandia.

(3) Cfr. "Foreign Affairs", vol.79, n. 1, 2000, pag. 56.

(4) Cfr. "La Stampa", 4 novembre 2004, pag.7.

Questa influenza, almeno nel breve-medio periodo, appare però avviata a lenta riduzione, legata com'è alla necessità per gli Stati Uniti di disperdere ovunque per il mondo le proprie forze militari e le relative ingenti risorse umane ed economiche per la lotta contro il terrorismo internazionale (ritirandole, quindi, da teatri ove la loro presenza appare ormai secondaria, come l'Europa, o momentaneamente meno necessaria, come l'Estremo Oriente) e, soprattutto, al protrarsi della spedizione militare in Iraq.

Ne sono sintomo eloquente il ridispiegamento su scala globale delle Forze armate americane, annunciato nei mesi scorsi dall'Amministrazione Bush, che prevede il ritiro di 12.500 uomini dalla Corea del Sud (nonostante il problema del probabile accesso della Corea del Nord ad armi nucleari resti tuttora insoluto), di cui 5.000 entro il 2004, e di una prevedibile misura analoga in Giappone nei prossimi anni (dimezzamento dei 20.000 mila uomini attualmente di stanza a Okinawa), frutto della crescente emancipazione del Sol Levante dalla tutela americana e dal suo riconoscimento non più come alleato subordinato, ma come *partner*, almeno sul piano regionale.

Capisaldi della residua influenza americana vanno considerate le Filippine (malgrado l'abbandono della base navale di Subic Bay nel 1992, soltanto in piccola parte compensato dalla presenza di forze antiterrorismo attive nel sud dell'isola meridionale di Mindanao contro le forze del terrorista islamico Abu Sayyaf), la Thailandia, la Corea del Sud e l'Australia, destinata in prospettiva a diventare il vero bastione arretrato della presenza regionale degli Stati Uniti

Per differenti ragioni, più defilate dovrebbero diventare le posizioni in due tradizionali alleati di ferro: l'Indonesia (decisivo appare al riguardo lo sviluppo che assumerà l'integralismo islamico locale) e Taiwan, il cui futuro risulta sempre più incerto, legato com'è alla simmetrica estensione dell'influenza cino-popolare nell'area.

Pechino, per contro, appare pronta a colmare ogni vuoto di potere lasciato dagli Stati Uniti, a indurne ove possibile di nuovi e comunque ad approfittare di ogni circostanza favorevole per

estendere la propria influenza politico-strategica e la propria forza economica, applicando, come ha fatto finora, gli insegnamenti del suo grande maestro di strategia Sun Tzu: «Combattere e vincere cento battaglie non è prova di suprema eccellenza. L'abilità suprema consiste nel piegare la resistenza del nemico senza combattere. Quindi, ciò che è della massima importanza in guerra è sconvolgere la strategia del nemico. Poi bisogna distruggere le sue alleanze. Infine attaccare il suo esercito» (5).

Concedendo che la Cina abbia realmente identificato negli Stati Uniti l'avversario che ne ostacolerà i piani di espansione e dato per scontato che non intenda misurarsi con loro in campo aperto per l'indiscutibile inferiorità militare attuale e a breve-medio termine, appare evidente come la storia recente dell'Estremo Oriente, almeno nell'ultimo ventennio, abbia permesso un cospicuo aumento del ruolo della Cina, simmetrico alla perdita d'influenza degli Stati Uniti. E che la via seguita da Pechino per realizzare questo obiettivo, in ossequio alla lezione di Sun Tzu, sia stata proprio lo sconvolgimento della strategia del *nemico*, non direttamente provocato, ma nel caso dell'11 settembre 2001, abilmente sfruttato nella regione.

Per quanto riguarda il sistema di alleanze degli Stati Uniti, esso si è rivelato inadeguato sotto l'aspetto militare - la Seato (6), che negli anni '50 e '60 fu il pilastro della presenza nel continente, è stata incapace di contenere prima e sconfiggere poi la rivoluzione vietnamita - e oggi la rete di accordi bilaterali appare avviata a lento dissolvimento.

Questo sia per consunzione naturale (la Cina è sempre più percepita come *partner* economico vantaggioso, per quanto ingombrante, e non ancora come una potenza egemone del continente *in pectore*), sia perché la minaccia della *Cina rossa* è svanita come quella dell'URSS (e l'attuale gruppo dirigente di Pechino è stato finora abile a non suscitare eccessive apprensioni

(5) Cfr. Sun Tzu, *L'arte della guerra*, 3, 2-3.

(6) L'alleanza SEATO (Organizzazione del Trattato dell'Asia sud-orientale) fu firmata a Manila l'8 settembre 1954 da 8 Stati: Australia, Filippine, Francia, Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Pakistan, Thailandia e Stati Uniti. La sua finalità era la difesa degli Stati dell'Asia sud-orientale, anche non aderenti al Patto (ad esempio, il Vietnam del Sud). Fu sciolta nel 1977.

circa i suoi intenti espansionistici), sia infine perché gli Stati Uniti, almeno fino alla Presidenza Clinton compresa, memori dell'inafausto esito della Seato, hanno preferito favorire lo sviluppo di un'alleanza regionale, l'ASEAN (*Association of South East Asian Nations*), sostanzialmente priva di connotazioni e finalità militari, quale baluardo di fatto per riequilibrare l'asimmetria tra il gigante e i Paesi suoi confinanti.

L'efficacia di quest'ultima scelta appare, comunque, dubbia alla luce delle numerose rivendicazioni territoriali che la Cina proclama lungo i suoi confini.

Nel caso emblematico dell'arcipelago delle Spratly, nel Mar Cinese meridionale (7), gli altri cinque Paesi che vantano diritti sul piccolo arcipelago (Brunei, Filippine, Malaysia, Vietnam e Taiwan, che, peraltro, ne reclama il possesso in quanto legale rappresentante di tutta la Cina), non hanno cercato di presentare un fronte unito contro le pretese del Governo di Pechino, ma sono in continuo contrasto tra loro, anche militare, e prestano, quindi, il fianco alle argomentazioni giuridiche e alle situazioni di fatto (l'occupazione *manu militari* di un crescente numero di atolli) presentate dalla Cina.

Gli attori non protagonisti

Per analizzare nel dettaglio i futuri sviluppi dei rapporti sino-americani occorre, poi, tener conto di quanto potranno condizionarne gli equilibri i principali Paesi dell'Estremo Oriente.

(7) Si tratta di 35 piccoli atolli, con una superficie complessiva di appena 10 chilometri quadrati, ma che si estendono su 160.000 chilometri quadrati di mare in cui si ritiene siano presenti idrocarburi e che consentono il controllo della via d'acqua che dal Medio Oriente e dall'Europa porta alla Cina, al Giappone e alle due Coree.

Sulla consistenza dei presunti giacimenti d'idrocarburi, le stime sono le più discordanti. Secondo fonti cinesi, palesemente ottimistiche, nelle acque del Mar Cinese meridionale si nasconderebbe un secondo Golfo Persico energetico: 213 miliardi di barili di petrolio (circa il 20 per cento delle riserve totali mondiali), di cui 105 miliardi nei soli arcipelaghi contesi delle Spratly e delle Paracelso (rivendicate dal Vietnam), e 56.600 miliardi di metri cubi di gas.

Le stime del *US Geological Survey* scendono fortemente, tra un minimo di 7,5-10 e un massimo di 28 miliardi di barili di petrolio, di cui non più di 1-2 nelle Spratly. Va, peraltro, ricordato che in questo mare (al largo delle coste malesi ma sotto sovranità indonesiana e, comunque, ben distante sia dalle Spratly sia dalle Paracelso) è stato rinvenuto finora soltanto il giacimento (peraltro gigante) di Natuna Gas, con 6.285 miliardi di metri cubi di riserve accertate.

Giappone

Il Governo di Tokyo è da tempo molto attento all'allargamento dell'influenza strategica regionale della Cina. Il suo ultimo *libro bianco* sulla Difesa, pubblicato all'inizio del luglio 2004, sottolinea la necessità di vigilare attentamente sulle crescenti capacità *high-tech* di Pechino: «La Cina sta cercando di spostare l'accento, nelle sue Forze armate, dalla quantità alla qualità, per giungere a disporre di un nucleo di forze regolari in grado di sostenere un moderno conflitto.

La Cina sta modernizzando tanto le sue forze missilistiche e nucleari quanto quelle aero-navali. Occorrerà vigilare accuratamente se gli obiettivi di questa modernizzazione supereranno la necessità della mera difesa del Paese. Gli sviluppi futuri di quest'area richiedono un'attenzione speciale».

Un altro documento del Ministero della Difesa (duramente condannato dal Governo cinese come «irragionevole» e «basato su informazioni inconsistenti»), all'inizio di novembre 2004, prendeva in esame la possibilità di un'invasione del territorio metropolitano nipponico per effetto di una degenerazione di contrasti territoriali. Negli stessi giorni Tokyo denunciava la violazione delle proprie acque territoriali da parte di un sottomarino *presumibilmente* cinese, violazione ammessa con riluttanza e imbarazzo dalle autorità di Pechino.

Tra Cina e Giappone resta, infatti, aperto un contenzioso territoriale (il controllo del piccolo arcipelago delle Shenkaku, chiamato Diaoyus da Pechino, che potrebbero contenere cospicui giacimenti d'idrocarburi) e la delimitazione delle rispettive zone d'influenza economica esclusiva nelle acque territoriali contigue, anch'esse potenzialmente ricche d'idrocarburi.

Al risultato di queste analisi va sommata la minaccia costituita dai missili nord-coreani *No Dong* e *Taepo Dong*, in grado di colpire tutto l'arcipelago nipponico; la perdurante ambiguità dei dirigenti di Pyongyang sul raggiunto possesso (o sulla volontà di dotarsi) di armi nucleari; nonché l'annunciata intenzione statunitense di ridurre le proprie truppe stanziate nella Corea del Sud e, probabilmente, anche quelle presenti in Giap-

pone. Di notevole rilievo sono anche gli ulteriori passi nel potenziamento delle *forze di autodifesa*, nella loro aumentata presenza sui principali teatri internazionali di crisi (la resistenza, rappresentata dalla Costituzione, che ne vieta l'impiego all'estero, e dall'ostilità di una parte consistente dell'opinione pubblica, è stata aggirata di fatto presentando come umanitari gli interventi in Cambogia e Iraq), nell'accresciuta determinazione nipponica di partecipare agli sviluppi del sistema di difesa antimissili in via di realizzazione da parte degli Stati Uniti e di adottarlo, non appena operativo, in funzione non solo anti-coreana, ma anche anti-cinese e, infine, nella cancellazione del divieto di esportazione di armamenti, strumento essenziale nella diffusione d'influenza politico-strategica.

Tra i due Paesi continua, inoltre, ad allungarsi l'ombra degli strascichi lasciati dall'invasione nipponica della Cina durante la Seconda guerra mondiale, con l'ostinata richiesta cinese di una sorta di *mea culpa* generale e solenne di Tokyo, che riconosca le proprie responsabilità storiche e accetti di riparare (anche solo simbolicamente) i crimini commessi (8) e l'altrettanto ostinato rifiuto giapponese ad esaudire anche parzialmente la richiesta, nel timore di dover soddisfare un'analogha domanda sud-coreana.

Tuttavia, similmente a quanto avviene con gli Stati Uniti, tra Cina e Giappone i legami economici si sono fatti sempre più stretti, con un interscambio che nel 2003 ha toccato i 170 miliardi di dollari e con investimenti per 28,25 miliardi. Si tratta di un fattore sicuramente in grado di rafforzare la prospettiva di relazioni bilaterali amichevoli e basate sulla cooperazione.

Gli Stati Uniti, per contro, considerano ormai da diversi decenni il Giappone come il loro principale alleato regionale e il principale fattore di stabilizzazione della regione. Proprio per questo motivo, date le difficoltà incontrate nello scacchiere mediorientale, essi si vedono costretti ad accettare l'assunzione di crescenti responsabilità da parte del Giappone, sia nella regio-

(8) Secondo fonti cinesi, le perdite umane, dirette e indirette, procurate tra il 1933 e il 1945 dall'invasione e occupazione giapponese, ammontarono a ben 35 milioni.

ne (pur con forti cautele, legate al pessimo ricordo lasciato in tutta l'Asia dall'imperialismo nipponico nella prima metà del XX secolo e alle numerose e dure occupazioni militari), sia in altri scacchieri internazionali (oggi 550 uomini delle *Forze di autodifesa* nipponiche sono dislocati in Iraq).

Taiwan

Il futuro dell'isola-Stato appare il vero, decisivo perno su cui ruotano le relazioni sino-americane, almeno fino a quando l'isola conserverà l'attuale semi-indipendenza.

Fin dalla costituzione, nel 1949, del Governo autonomo del generalissimo Chiang Kai-shek a Taipei, che però rivendicava (e, in linea di principio, lo fanno tuttora i suoi successori, pur in tono meno deciso, per non urtare la suscettibilità del Governo di Pechino) il ruolo di legittimo rappresentante di tutta la Cina, l'esistenza di Taiwan e la sua difesa da parte degli Stati Uniti (grazie a un vero e proprio trattato militare di assistenza fino al dicembre 1978 e da allora, dopo l'allacciamento di rapporti formali con il governo di Pechino, nell'ambito del *Taiwan Relations Act* del 10 aprile 1979) (9) rappresentano il vero *pomo della discordia* tra Pechino e Washington.

I dirigenti cinesi hanno ripetutamente sostenuto che Taiwan costituisce l'unico, vero ostacolo in grado d'impedire l'innalzamento del livello dei rapporti politici bilaterali, fino alla stipula di accordi formali di alleanza tra le due parti.

Ma, mentre gli Stati Uniti tendono a perpetuare lo *status quo* e, soltanto in presenza di minacce più o meno dirette, mostrano di voler onorare i loro impegni (10), la Cina appare de-

(9) Alla sezione 3.302, punto C, si afferma: «Gli Stati Uniti rispondono alle minacce a Taiwan o ai pericoli ai propri interessi. Il Presidente è tenuto a informare prontamente il Congresso su ogni minaccia alla sicurezza o al sistema socio-economico di Taiwan e su ogni pericolo agli interessi degli Stati Uniti che ne derivino. Il Presidente e il Congresso, in base alle procedure costituzionali, individueranno le misure appropriate da parte degli Stati Uniti in risposta a ogni tale pericolo».

(10) L'ultimo e più rilevante caso, già ricordato, è stato l'invio dimostrativo di alcune unità, tra cui una portaerei, della flotta del Pacifico in occasione delle manovre condotte dall'Esercito cino-popolare, con il lancio dimostrativo di due missili *M-11*, nello Stretto di Formosa nel 1996.

terminata a volgere suo favore gli equilibri militari nell'area, nel palese intento di condizionare le mosse del Governo di Taipei e ottenere un *dividendo* politico. L'obiettivo ultimo è il ritorno alla *madrepatria*, sul modello di quanto è accaduto con Hong Kong. Da alcuni anni, 600 missili *M-11* a corto raggio, ma, con i loro 500 chilometri di portata, in grado di colpire tutta l'isola, sono schierati nella provincia del Fukien.

Per contro, il principale timore di Pechino resta l'estensione all'isola di un'ombrello protettivo esterno (il sistema di missili anti-missili strategici statunitense, in corso di dispiegamento in Alaska, ma di prossimo schieramento anche in Asia), che potrebbe consentirle perfino la paventata dichiarazione d'indipendenza.

Il *gioco a tre* tra le parti sembra, comunque, veder lentamente pendere la bilancia a favore di Pechino. L'aumento del peso economico, e quindi del prestigio politico-diplomatico cinese, fanno da contrappeso al simmetrico calo del peso specifico di Taiwan, malgrado essa conservi capacità di tutto rispetto sul piano industriale e produttivo, di ricerca scientifica e finanziario. Taipei vanta riserve valutarie per oltre 230 miliardi di dollari.

L'assistenza degli Stati Uniti al Governo taiwanese, mediante aiuti militari cospicui (11), risponde solo parzialmente al sempre maggiore isolamento internazionale dell'isola. Anche la tentazione, coltivata da una parte dei movimenti politici taiwanesi, estranei alla tradizione *unitaria* del Kuomintang, di una possibile indipendenza dell'isola sembra destinata a fallire. Contrari gli Stati Uniti, per non suscitare reazioni scomposte cinesi, essa costituisce per Pechino forse il solo *casus belli* per cui sarebbe pronta a rischiare un'invasione militare.

È possibile che, se gli sviluppi politici a Hong Kong fossero rapidamente positivi (ma le proteste di piazza dell'Estate scorsa contro le pesanti ingerenze di Pechino ne fanno per ora du-

(11) Si tratta di ben 4 miliardi di dollari annui, anche se la cessione di navi dismesse e di missili di vario tipo da parte di Washington non copre tutte le necessità dell'apparato bellico taiwanese, che resta formidabile quanto a numeri. Spende cifre notevoli - circa 8 miliardi di dollari l'anno le spese militari, oltre a un bilancio quindicennale straordinario di 20 miliardi - ma risulta sempre più obsoleto.

bitare), i dirigenti di Taipeh siano alla lunga tentati dall'acettare anche a Taiwan il principio-modello di Deng Xiaoping "un Paese, due regimi".

Questo eventuale successo fornirebbe per un verso agli Stati Uniti la soluzione di un annoso problema, ma per un altro verso costituirebbe una decisiva alterazione degli equilibri di forza regionali, dando alla Cina unificata una forza economico-finanziaria eccezionale, dotandola nel contempo di un complesso militar-industriale in grado di competere con gli Stati Uniti in tempi assai più rapidi del previsto.

Le due Coree

Con il Giappone, la Corea del Sud rappresenta da mezzo secolo l'alleato regionale più fedele degli Stati Uniti. Sempre pronta a intervenire al loro fianco - per riconoscenza politica dell'aiuto ricevuto durante l'invasione del Nord, nel 1950-53 - con uomini e mezzi (durante la guerra del Vietnam il corpo di spedizione inviato da Seul tra il 1964 e il 1973 superò il totale di 300.000 uomini presenti e ora altri 3.000 sono schierati in Iraq), fino all'inizio dello scorso decennio ha costituito anche una barriera arretrata contro ogni velleità di espansione cinese verso la penisola.

La percezione di un crescente disimpegno statunitense nella regione in generale, e nella penisola coreana in particolare, ha indotto il Governo di Seul - considerata la perdurante freddezza politica con Tokio - a cercare un rapporto diretto con Pechino, dapprima economico e ora anche politico, sempre più proficuo.

Ciò ha permesso alla Cina di aumentare fortemente la sua influenza nella penisola, presentandosi con un ruolo di potenza *pacificatrice* e *super partes*, ancora alleata con la Corea del Nord, ma ufficialmente contraria alle sue velleità di dotarsi di armi atomiche.

Quest'ultima, considerata la cancellazione virtuale degli antichi legami della Russia (che le vende, in misura limitata, sol-

tanto aerei militari), resta di fatto isolata da ogni significativa relazione politica con l'estero che non sia quella con Pechino.

La Cina, a sua volta, vede in Pyongyang una comoda *riserva* di manodopera specializzata e d'investimenti esteri. Seul e Pechino hanno iniziato ad approfittare, spesso congiuntamente, delle prime aperture all'economia di mercato, che il regime nord-coreano sta effettuando in alcune zone franche di confine.

L'eventuale possesso di alcune armi atomiche da parte nord-coreana viene, quindi, a perdere molto del suo significato strategico per Pechino e Seul (12) e rappresenta semmai un problema più preoccupante per Tokyo e, a più lungo termine, per gli Stati Uniti, se Pyongyang riuscisse a procurarsi missili con portata intercontinentale (cui pare stia lavorando con la stessa alacrità con cui cerca di realizzare l'arma atomica), in grado di colpire quanto meno le Hawaii.

Asia centrale

La regione costituisce, per ora, un fattore di equilibrio nell'ambito delle relazioni sino-americane, ma potenzialmente può diventare un'area di tensione e competizione. La Cina è, infatti, fortemente tentata dal sostituirsi alla Russia nell'influenza regionale, soprattutto per le enormi ricchezze d'idrocarburi ivi presenti (e di cui essa ha crescente bisogno), ma nel contempo non desidera che si crei instabilità in Asia centrale.

Pechino teme la possibilità di una secessione della regione di confine dello Xinjiang (abitato dagli *Uiguri*, popolazione turcofona) per dar vita allo Stato indipendente del Turkestan Orientale, ricco di risorse naturali (petrolio, carbone, oro, piombo, rame, zinco e uranio) e con una maggioranza musulmana (in gran parte moderata: soltanto alcune centinaia di op-

(12) La Corea del Sud - che contempla ormai da alcuni anni la possibilità di un'unificazione per *implosione* del regime del Nord, analogamente a quanto accaduto nel 1989 tra le due Germanie (ne è stato anche stimato il costo economico, in verità proibitivo: tra 300 e 500 miliardi di dollari) - si troverebbe dotata di un arsenale atomico, non cercato (anche se negli anni '90 Seul ha avviato esperimenti, poi interrotti, per l'arricchimento dell'uranio a scopo bellico), ma certo utile ad elevarne lo *status* di potenza regionale e a consentire un riequilibrio dei rapporti con la Cina.

positori irriducibili sarebbero sensibili al richiamo del *jihad*, anche per reazione alla durissima repressione e colonizzazione demografica cui Pechino, negli scorsi anni ha sottoposto la regione), collocato in una posizione strategica cruciale.

Il progetto indipendentista sarebbe sostenuto, tra gli altri, da Bin Laden (che alcune fonti d'*intelligence* vorrebbero rifugiato proprio nelle regioni occidentali dello Xinjiang, inizialmente con il tacito consenso dei dirigenti cinesi) e da *al Qaida*, oltre che alimentato da una rete di simpatia e connivenza in vari Paesi islamici.

Per fermarlo Pechino ha avviato una strategia mirante a privare gli *Uiguri* di ogni possibile retroterra politico favorevole alle loro aspirazioni e nel maggio 2001 ha firmato a Shanghai un accordo antiterrorismo con la Russia, il Tagikistan, l'Uzbekistan, il Kirghizistan e il Kazakistan, che ben si integra con l'interesse delle Repubbliche ex-sovietiche dell'Asia centrale a fermare l'estremismo islamico serpeggiante al loro interno e ai loro confini.

Per ragioni analoghe (come utile retroterra nella lotta al terrorismo e in funzione del contenimento di possibili tentazioni revansciste russe) anche gli Stati Uniti desiderano un'Asia centrale politicamente stabile e, similmente alla Cina, intendono limitare il desiderio russo di ripristinare l'antica influenza. Mosca mantiene una divisione, forte di 7.800 uomini, in Tagikistan e 500 aviatori con 20 aerei in Kirghizistan ed ha stabilito accordi di cooperazione e integrazione economica con Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan.

Gli Stati Uniti, nel contempo, vogliono, però, impedire che sia soltanto Pechino a colmare il vuoto di potere lasciato dall'ex-Unione Sovietica. Per questo Washington ha stabilito un rapporto preferenziale con il Kazakistan e l'Uzbekistan e, in quest'ultimo Paese, ha insediato 1.050 uomini.

Paolo Migliavacca

LA RUSSIA DOPO BESLAN

di Piero Sinatti

La tragedia di Beslan è stato l'ultimo di quella serie di attentati terroristici che la Russia ha subito quasi senza soluzione di continuità a partire dalla metà degli anni Novanta (i morti superano il migliaio). Sicuramente è stato il più micidiale per le dimensioni (330 morti), la natura particolarmente odiosa (vittime prevalenti, scolari) e la circostanza che ha drammaticamente confermato: l'estensione all'intero Nord Caucaso della crisi cecena.

La presa di ostaggi rivendicata dal capo terrorista ceceno Basaev è avvenuta nell'Ossetia settentrionale e il *commando* che l'ha eseguita era composto, oltre che da ceceni, anche da ingusci, di etnia *vajnakh* come i ceceni. E proveniva dal territorio inguscio.

Inoltre, di gravi attentati rivolti, in particolar modo, contro uomini del Ministero degli Interni e della Sicurezza è teatro da qualche anno la più grande ed etnicamente più complessa delle Repubbliche nord caucasiche, il Dagestan (confinante con la Cecenia), che in dicembre ha subito un gravissimo attentato al suo principale gasdotto.

Serie turbolenze, a sfondo etnico, politico e criminale, sfociate nella devastazione del palazzo del Governo, sono avvenute ai primi di novembre a Cherkessk, la capitale della Repubblica Karachaevo-Cherkessa.

A metà dicembre, a Nalchik, capitale della Repubblica Kabardino-Balkaria, è avvenuto un fatto ancora più grave: un commando islamista ha assalito un posto di polizia, ucciso quattro miliziani e saccheggiato l'armeria.

Poco prima di Beslan, c'erano state in giugno e luglio 2004 operazioni di guerriglia urbana. Il più grave è quello di Nazran', Inguscetia, in cui sono stati uccisi il Ministro degli Inter-

PIERO SINATTI è esperto di problemi russi, collaboratore del quotidiano Il Sole-24 Ore e di altri periodici, e autore di varie pubblicazioni sulla Russia.

ni, il Capo della milizia di quella Repubblica e oltre 60 persone, per lo più miliziani e funzionari del locale Governo, mentre è stato saccheggiato l'intero deposito d'armi, da parte di un comando composto da guerriglieri prevalentemente ingusceti.

E poi c'è stata un'irruzione a Groznyj di un folto gruppo di guerriglieri, che hanno assalito posti di blocco in rioni centrali, come da tempo non succedeva.

Nel maggio 2004, sempre a Groznyj, era stato ucciso, in un micidiale attentato nel locale stadio, il Presidente Akhmat Kadyrov, l'uomo forte e il *leader* più affidabile di cui Mosca disponesse in Cecenia. Per non parlare dei due aerei di linea partiti da Mosca e fatti esplodere in volo simultaneamente da due *kamikaze* cecene il 24 agosto. Questi eventi hanno confermato a Mosca alcune amare verità:

- l'inefficienza degli organi, centrali e regionali, della sicurezza, della milizia, degli *spetsnaz* (Forze speciali);
- la diffusa corruzione, che permette ai terroristi di superare i posti di confine e di blocco, e i controlli aeroportuali;
- l'assoluta incapacità dei Governi regionali di far fronte a situazioni di emergenza.

Così, proprio all'indomani di Beslan, il 13 settembre 2004, Vladimir Putin ha annunciato il suo piano di riforme istituzionali, da tempo in via di elaborazione.

Le nuove riforme di Putin

L'obiettivo delle riforme - ha detto Putin nel drammatico discorso del 13 settembre 2004 - è quello di "rafforzare lo Stato e l'unità del Paese", costruendo un "sistema unico e gerarchico di comando". Si deve "lottare più efficacemente contro il terrore", i cui "ispiratori, organizzatori ed esecutori cercano di disintegrare il Paese, farne crollare lo Stato, portare alla rovina la Russia" (1). Il rafforzamento dello Stato passa per il raffor-

(1) Cfr. V.Putin: *neobkhodimo povyshat' effektivnost' vlasti protiv ugrozj terrorizma*, (V.Putin: è necessario innalzare l'efficienza del potere contro la minaccia del terrorismo) in www.strana.ru/print/226445.html (13 settembre 2004).

zamento della sua unità (centralismo) e l'attenuazione del *federalismo largo*, ereditato da Eltsin.

In dicembre, la *Duma* di Stato ha approvato a stragrande maggioranza, in terza lettura, la conversione in leggi del disegno strategico di Putin.

I Presidenti o Governatori di ciascuno degli 89 *soggetti della federazione* non saranno più eletti direttamente dal voto popolare. Saranno indicati dal Presidente della Federazione Russa (FR) alle Assemblee elettive dei *soggetti federali*. Le quali a loro volta dovranno approvarne la nomina. Oppure respingerla. Al Capo dello Stato è data la facoltà di sciogliere quelle Assemblee al loro secondo voto negativo.

Putin intende rafforzare il controllo centrale su Regioni, Repubbliche e Territori (i *soggetti federali*), stabilendo una *verticale del potere* (*vertikal' vlasti*) in grado di assicurare l'attuazione nei *soggetti federali* di quanto il centro (Presidenza, Governo centrale) ha stabilito. Putin ha parlato, oltre che di "rafforzamento", anche di "unificazione del potere esecutivo".

Una seconda riforma cambia la rappresentanza parlamentare. Tutti i deputati della *Duma* dovranno essere eletti con il sistema proporzionale su liste di partito. Finora, la metà è stata eletta con il sistema uninominale, al di fuori dalle liste di partito. I cosiddetti candidati indipendenti, non controllabili dai partiti, scompariranno di scena. Mentre altre norme tendono a ridurre il numero dei partiti, che concorrono alla rappresentanza parlamentare (2).

Di fatto, ne può uscire avvantaggiato il Partito attualmente maggioritario, *Russia Unita*, centrista, la cui base sociale è prevalentemente costituita da funzionari e quadri politico-amministrativi. Esso utilizza il prestigio del Presidente, i mezzi dello Stato e il controllo presidenziale del principale *medium*, la televisione.

Infine, secondo un processo rafforzatosi negli ultimi tempi, membri dell'Amministrazione presidenziale (per lo più ex-ufficiali dell'ex-KGB e uomini del *clan di Pietroburgo*, la città di

(2) Per un'analisi dettagliata del progetto putiniano, cfr. N.Gul'ko, *Rus' vertikal'naja* (Russia verticale), in "Kommersant Vlast'", n. 37, 20 settembre 2004.

Putin) sono stati messi alla testa dei Consigli di amministrazione di importanti società del settore energetico (3).

Il progetto di riforma ha suscitato aspre critiche nell'opposizione comunista, in quella liberale e nei principali organi di stampa di Mosca. Si fa notare lo scarso nesso tra gli imperativi della lotta al terrorismo e la nomina di Governatori e Presidenti. Si accusa il Presidente di rafforzare le tendenze autoritarie del suo potere. Di violare la Costituzione, giacché il principio della designazione limiterebbe i diritti democratici dei cittadini - tra cui si annovera anche quello elettorale - garantiti dall'articolo 58 della Costituzione. Di rischioso antifederalismo, per le pericolose reazioni che le nuove misure, una volta approvate, potrebbero provocare nei *soggetti federali* a titolarità etnica. I quali si troverebbero ad essere governati da uomini scelti da Mosca e non eletti dalla popolazione della regione.

La stragrande maggioranza di Governatori e Presidenti si sono quasi unanimemente dichiarati favorevoli alle riforme, sicuramente con l'*arrière pensèe* di poter essere riconfermati da Putin, in cambio dell'obbedienza. I sondaggi hanno mostrato un atteggiamento popolare oscillante tra favore e indifferenza. Una dimostrazione convocata a Mosca ai primi di novembre 2004 da comunisti e liberali contro le riforme ha visto la partecipazione di 200-300 persone.

Putin e i fautori del progetto, tra cui si annoverano, oltre a *Russia Unita*, anche i nazionalisti di Zhirinovskij e del partito *Rodina* (Madrepatria), attribuiscono alla "verticale del potere" maggiore efficienza e decisionalità in un momento in cui si deve fronteggiare l'attacco del terrorismo, ricostruire lo Stato e risanare l'economia, migliorare le condizioni sociali (4).

(3) Cfr. A.Jack, *Kremlin tightens grip on energy*, in "Financial Times", 15 settembre 2004; A.Sapozhnikov, N.Grib, *Agenty slijanija, neftegazovaja vertikal'* (Gli agenti della fusione, la verticale del gaspetrolio), in "Kommersant", 15 settembre 2004.

(4) Ben sintetizza gli argomenti a favore delle riforme di Putin l'intervento del Presidente della *Duma* Boris Gryzlov, *O politicheskikh initsiativakh presidenta* (Sulle iniziative politiche del Presidente), in "Izvestija", 29 settembre 2004 (www.izvestia.ru/comment/455054_print). Le ragioni storiche di Putin sono analizzate in un grande articolo di V.Tret'jakov, *Vybor Putina kak vybor Rossii* (La scelta di Putin come scelta della Russia) in "Rossijskaja Gazeta", 16 e 17 settembre 2004. L'autore mette anche in guardia su alcuni rischi involutivi delle riforme. Per i giudizi contrari, cfr. *Liberals Comdemn Putin's Proposals on Political Chenges*, in www.Mosnews.com.

Un dato è certo. La Russia è un Paese segnato dalla debolezza della società civile e delle sue istituzioni, dallo scarso radicamento sociale e dalla men che scarsa rappresentatività dei partiti politici, con l'eccezione del Partito comunista, anche se indebolito da una recente scissione e dall'età avanzata dei suoi militanti ed elettori.

Nei *soggetti della Federazione*, specie in quelli in cui si producono materie prime, il voto per i poteri regionali è controllato e condizionato, tramite pressioni e corruzione, dai gruppi locali di potere economico, spesso oligarchico, talvolta intrecciato alla criminalità organizzata.

Nelle Repubbliche a titolarità etnica, come quelle del Nord Caucaso e del Medio Volga, il voto è controllato da *clan* etnici, consorterie, in lotta tra loro per il controllo dell'amministrazione del potere locale, delle *dotazioni* (finanziamenti) inviate da Mosca e dell'economia.

In altre parole, nell'attuale sistema il potere governatoriale e presidenziale dei *soggetti della Federazione* è l'espressione degli interessi particolari, e non di quelli pubblici della regione, né di quelli dello Stato.

Per questo, le designazioni da parte del Capo dello Stato garantirebbero livelli superiori di selezione e di responsabilità per Governatori e Presidenti, un diretto rapporto gerarchico con il centro (il Presidente, il Governo), una proficua interazione tra centro e periferia. Interazione tanto più necessaria in quanto sotto la minaccia terroristica non c'è soltanto questa o quella regione, ma l'intero Paese.

Ci dobbiamo interrogare, tuttavia, sui criteri delle future nomine, sugli strati o gruppi sociali, professionali da cui il Presidente sceglierà i futuri *leader* locali. Non è che l'Amministrazione centrale, con i suoi grandi e medi funzionari (*chinovniki*), oppure il mondo dei *siloviki* (militari, uomini dei Servizi di sicurezza), abbiano fino ad oggi dato prove esemplari di capacità, di dedizione e di rispetto del pubblico interesse.

Va ricordato che Putin una riforma istituzionale centralizzante l'aveva compiuta durante il primo mandato. Aveva ritagliato il Paese in sette grandi *Distretti federali*. Ciascuno di essi

accorpava un numero più o meno grande di *soggetti federali*. Alla testa di ogni *Distretto* aveva nominato i suoi *plenipotenziari* (per lo più *siloviki*), con il compito, di sorvegliare e garantire l'esecuzione delle leggi federali e il rispetto della Costituzione.

Ebbene, gli esiti non sono stati esaltanti, specie nel Distretto più critico, quello *meridionale*, che comprende, in particolare, la Cecenia e le altre Repubbliche del Nord Caucaso.

La Russia e l'Europa

L'annunciata riforma putiniana ha sollevato critiche anche all'estero. Specie in Europa, dove da tempo Mosca è chiamata a rispondere su questioni come il conflitto ceceno, la violazione dei diritti umani, il controllo statale (anzi, presidenziale) sui *media*, specie sulle televisioni.

Un fatto è certo. Le relazioni tra l'Unione Europea e la Russia si sono venute raffreddando dopo l'ultimo Vertice del maggio 2004, quello che ha ratificato l'allargamento dell'Unione a 25 membri.

Il Vertice dell'Aja, convocato per l'11 novembre 2004, si è tenuto due settimane dopo. Mosca aveva chiesto un rinvio più lungo, a dicembre, adducendo come motivi il ritardo della nomina della nuova Commissione e il suo desiderio di avere come interlocutrice quest'ultima, una volta in grado di padroneggiare i temi dell'agenda euro-russa.

Il Vertice novembrino avrebbe dovuto sviluppare i temi relativi all'estensione ai nuovi Paesi membri dell'Unione degli Accordi russo-europei di *Partnership e Cooperazione* (PAC). E si sarebbero dovuti definire i contenuti concreti della prevista (a maggio 2005) costruzione dei quattro spazi comuni, che sono: economia; sicurezza interna (democrazia, libertà, leggi, diritti); sicurezza esterna (*standard* comuni per la lotta al terrorismo); scienza, istruzione e cultura.

Per il momento non si è andati al di là di impegni generici. Mosca ha attribuito la responsabilità all'Europa. Questa non ha preso in considerazione la sua richiesta di speciali

rapporti con i sette Paesi entrati da poco nell'Unione Europea, che facevano parte del blocco sovietico (Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Polonia) e dell'URSS (i tre Paesi baltici).

Mosca si sente danneggiata dall'introduzione delle norme europee nei suoi rapporti commerciali con questi Paesi, nella questione della circolazione di merci e persone (*regime di visti*). In particolare per il traffico pesante da e per la sua regione, territorialmente separata, Kaliningrad (ex-Prussia orientale), che deve passare per la Lituania.

Al tempo stesso, la Russia lamenta che non siano applicate dalla Lettonia e dall'Estonia le norme europee sui diritti delle minoranze. Nella fattispecie quelle di russi e russofoni, che subirebbero, secondo Mosca, discriminazioni soprattutto in campo elettorale e linguistico-scolastico.

A sua volta, l'Unione Europea continua a chiedere alla Russia di applicare tariffe interne più alte per i prodotti e i consumi energetici, una più decisa politica antimonopolistica e di abbandonare la tassa che essa impone sui voli delle compagnie europee sopra lo spazio transiberiano.

In sostanza, come ha detto esplicitamente il rappresentante di Mosca a Bruxelles Sergej Jastrzhemskij chiedendo il rinvio del Vertice, Mosca non vuole essere messa sullo stesso piano di qualsiasi altro *vicino* dell'Unione, sia esso ucraino o nord africano. Chiede una posizione speciale.

Non sono dello stesso avviso, ovviamente, i suoi *ex-partner* dell'Est e dell'ex-URSS. Il Ministro degli Esteri Artis Pabkris ha detto: "Nelle nostre (di Paesi dell'Unione Europea, nda) relazioni con la Russia dovremmo stabilire gli stessi criteri e valori che abbiamo verso gli altri Paesi non membri dell'Unione Europea, come la salvaguardia delle libertà civili, il governo della legge e la libertà di stampa".

Sono, soprattutto, i nuovi arrivati ex-Paesi comunisti e i Paesi nordici, l'Austria e l'Olanda i più attenti e sensibili alle posizioni di Mosca. Se ne teme il ritorno allo *Stato monolitico, autoritario*. Tuttavia l'esito dei primi due turni delle presidenziali in Ucraina ha provocato un ulteriore contrasto tra la Russia e l'Unione Europea. Quest'ultima, infatti, ha preso apertamente le

parti dell'opposizione ucraina, rappresentata dal candidato Viktor Jushenko, sostenuto dalle regioni occidentali e centrali ucraine (le meno industrializzate) e, all'estero, in particolare da Stati Uniti, Canada, Polonia, Paesi Baltici e Germania.

L'opposizione con imponenti manifestazioni popolari di piazza (simili a quelle che a Tbilisi nel novembre 2003 provocarono la cacciata del Presidente georgiano Shevardnadze) ha denunciato innumerevoli brogli e illegalità che, anche secondo gli osservatori dell'OSCE, avrebbero consentito nel secondo turno la vittoria risicata di Viktor Janukovic.

Questi, Primo Ministro uscente, aveva il sostegno sia del Presidente uscente Leonid Kuchma, sia delle regioni orientali e meridionali del Paese e delle loro *lobby* finanziarie e industriali (miniere di carbone, grandi industrie metallurgiche e meccaniche) e sia di Putin e della Russia.

Jushenko, infatti, aspira a un accelerato (improbabile) ingresso del suo Paese nella NATO e nell'Unione Europea. Janukovic, più realisticamente, è favorevole al progetto di Putin che prevede la creazione di uno *spazio economico congiunto* eurasiatico formato da Russia, Bielorussia, Kazakistan e Ucraina (e altre due Repubbliche centroasiatiche).

Tale processo è percepito, specie a Washington e a Berlino, come un tentativo di Mosca di ricreare l'impero. E, come tale, è avversato.

Fatto sta che le pressioni della piazza a Kiev, degli Stati Uniti e dell'Europa, oltre all'evidenza dei brogli, hanno fatto sì che la Rada e la Corte suprema annullassero il voto del secondo turno e ne ordinassero la ripetizione, il 26 dicembre. Si voterà in un clima di forte contrapposizione, che fa temere l'inizio di un processo di divisione del Paese.

Nel corso della crisi ucraina, sono stati l'Unione Europea, la Germania, i Baltici e la Polonia a svolgere, più di Mosca, un ruolo di mediazione e di compromesso.

C'è da osservare che, tra i grandi Paesi fondatori, l'Italia e la Francia, a differenza della Germania, si sono cautamente defilate. Come ha fatto anche la Gran Bretagna. Prevale la consapevolezza, anche a Berlino, dell'importanza del-

la *partnership* con Mosca, in materia energetica e nella lotta contro il terrorismo.

Del resto, Putin ha mostrato di anteporre al rapporto Russia-Unione Europea i rapporti bilaterali con i Paesi dell'Unione, visti come i principali strumenti di ancoraggio della Russia all'Europa.

Almeno, così è apparso durante il Vertice con il *premier* Berlusconi del novembre 2004 (5).

La Russia e gli Stati Uniti

“La riforma elettorale proposta da Putin, che comprende l'abolizione del voto popolare nelle elezioni governatoriali, potrebbe ostacolare la democrazia in Russia”. Così ha commentato Bush l'annuncio delle riforme di Putin, tenendo conto delle critiche nei confronti di Mosca diffuse soprattutto tra i democratici, ma non estranee al campo repubblicano. Bush non è, però, più tornato sul tema (6).

Nessuna personalità vicina a Bush, inoltre, si trovava tra i 115 autorevoli firmatari (europei e americani) della clamorosa *Lettera aperta ai Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea e della NATO*, in cui Putin era accusato di soffocare la democrazia in Russia e di farla tornare a politiche imperiali nei confronti delle ex-Repubbliche sovietiche. Uno dei firmatari, invece, era l'ex-Ambasciatore americano alle Nazioni Unite Ri-

(5) Cfr. K.Fokina, *Bol'shoj torg mezhdu Rossiej i Evrosojuzom* (Il grande mercanteggiamento tra Russia e Europa), 19 ottobre 2004, in www.strana.ru/print/230193.html; J.Dempsey, *EU divided in reaction to Putin's Power Play*, in “International Herald Tribune”, 15 settembre 2004. Sull'opzione Russia per l'Europa, cfr. D.Suslov, “*Evropejskij vybor*” *pod voprošom*, in “Nezavisimaja Gazeta (N.G.)”, 5 novembre 2004; V.Sergeev, *Ukraina sorvala sammit Rossija-ES*, (L'Ucraina ha fatto fallire il Vertice Russia-Unione Europea), 24 novembre 2004, www.gazeta.ru/print/2004/11/24/oa_140554.shtml; Ju. Petrovskaja, *Ukraina izmenila povestku sammita* (L'Ucraina ha fatto cambiare l'ordine dei lavori), in “N.G.”, 25 novembre 2004; N.Mel'nikova, *Sammit tumana* (Il summit della nebbia), in “N.G.”, 26 novembre 2004; V. Vorobev, *Chetyrezdy Evropy, Vchera v Gaage Rossija i ES prodol'zhili obsuzhdenie idei chetyrekh prostranstv* (Quattro volte dell'Europa. Ieri all'Aja Russia e Unione Europea hanno continuato a discutere l'idea dei quattro spazi), in “Rossijskaja Gazeta”, 26 novembre 2004. Sugli interessi russi in Ucraina, cfr. A.Pankin, *Rossijskij interes na Ukraine* (L'interesse russo in Ucraina), in “Izvestija”, 30 novembre 2004.

(6) Cfr. BBC Monitoring, 16 settembre 2004.

chard Holbrooke, che era in predicato di diventare Segretario di Stato, in caso di vittoria di J.F. Kerry (7).

Dal canto suo, il Presidente Putin non celava la sua soddisfazione per la vittoria di Bush (del resto da lui pubblicamente auspicata prima del voto del 2 novembre 2004). “Sono contento che il popolo americano non si sia lasciato intimidire dal terrorismo internazionale e abbia preso la decisione che ha ritenuto la più saggia”, dichiarava dopo la proclamazione del risultato elettorale.

Tra i due Presidenti ci sono somiglianze di carattere e di approccio ai problemi: decisionismo e scarso peso dato all’opinione internazionale. Ma quel che più li avvicina è la priorità che entrambi accordano alla lotta contro il terrorismo di matrice islamista.

Putin e i circoli dirigenti di Mosca ritengono i repubblicani e, in particolare, l’*inner circle* di Bush più attenti alla cooperazione in campo petrolifero con Mosca (greggio della Siberia, del Nord russo e di Sakhalin, oleodotto per Murmansk), che non ai problemi dei diritti umani e alla democrazia in Russia (8). Anche se il Dipartimento di Stato e lo stesso Presidente Bush sono intervenuti nella crisi ucraina, sostenendo nella sostanza la tesi dell’opposizione.

Mosca ha abbandonato da tempo i toni critici nei confronti della politica degli Stati Uniti in Iraq. Addirittura, a metà set-

(7) Per la lettera dei 115, con testo ed elenco completo dei firmatari (tra cui l’ex-Presidente ceco Havel e gli ex-Premier italiani Amato e D’Alema), cfr. *Letter on Russia*, in “Johnson’s Russia List”, 29 settembre 2004, (www.cdi.org/russia/johnson/8385-24.cfm). Per il testo con commento cfr. C.Lynch, *Foreign Policy Experts Protest Putin’s Actions*, in “Washington Post”, 29 settembre 2004.

(8) Sui rapporti Putin-Bush e Russia-Stati Uniti nel contesto delle elezioni presidenziali americane, cfr. P.Lavelle, *The Bush-Putin Axis*, UPI, 3 novembre 2004; dichiarazioni di Putin su Bush come “affidabile e prevedibile partner”, TG Vremja, 1 Kanal, 3 novembre 2004 (monitoraggio dell’autore); *United Russia congratulates US Republicans*, RIA Novosti, 3 novembre 2004; *Russian politicians welcome G.W.Bush re-election*, ITAR-TASS, 3 novembre 2004; *The reelection of Bush suits Russia*, RIA Novosti, 4 novembre 2004. Interessante il punto di vista opposto, diffuso tra i settori liberali russi favorevoli al candidato democratico J.F.Kerry. Secondo loro, l’affermazione di Bush e dei repubblicani rafforza le tendenze autoritarie e imperiali di Putin e della Russia, cfr. A.Bogaturov, *Antiliberal’naja pobeda v global’nom mashtabe* (Vittoria antiliberalista su scala globale), in “Nezavisimaja Gazeta”, 4 novembre 2004. Sulle prospettive di intese strategiche tra Stati Uniti e Russia cfr. il lungo articolo di S.Rogov, *Moscow and Washington should sign a new mutual security treaty*, versione inglese, da “Nezavisimoe Voennoe Obozrenie”, 12-18 novembre 2004, ricerca su www.cdi.org/ru.

tembre 2004, ad Astana, nel corso di un Vertice della CSI, Putin dichiarava, del tutto inaspettatamente, citando un non meglio precisato rapporto dell'*intelligence* russa, che, prima dell'intervento americano, Baghdad "progettava attacchi terroristici contro obiettivi degli Stati Uniti". Era un aiuto all'*amico Bush* nel corso di una difficile campagna per la rielezione.

Del resto, dopo la tragedia di Beslan, Bush esprimeva la sua piena solidarietà verso Mosca, a differenza del Presidente di turno dell'Unione Europea, l'olandese Peter Bot, che chiedeva rudemente conto ai russi del numero incredibilmente alto delle vittime nella città nord-ossetina. La solidarietà americana era assunta da Putin come un'implicita approvazione della sua lotta contro il *comune nemico*, il terrorismo internazionale, ormai assimilato al separatismo ceceno.

Dettaglio non trascurabile: grazie anche al recente ingresso della multinazionale americana *ConocoPhillips* nella grande compagnia petrolifera russa *Lukoil* (grazie all'acquisto della quota di azioni ancora statali, 7,5 per cento dell'intero pacchetto), Mosca confida nella possibilità di rinnovare il contratto con le nuove autorità di Baghdad per lo sfruttamento dei grandi giacimenti di Qurna Ovest (15 miliardi di barili), Iraq meridionale. A questo proposito, è stata avanzata l'ipotesi di una possibile cooperazione con gli Stati Uniti nel tormentato teatro irakeno.

Assicurazioni in questo senso sono venute dal *premier* provvisorio iracheno Allawi, ricevuto da Putin al Cremlino ai primi di dicembre 2004. Poco prima, la Russia aveva cancellato il 90 per cento del debito di Bagdad nei suoi confronti (tra gli 8 e i 9 miliardi di dollari (9)).

La vittoria di Bush assicura continuità al progetto di *partnership* strategica tra Mosca e Washington. Il progetto che deve essere concretato in iniziative e strutture comuni per la lotta contro il terrorismo, la grande priorità dei due Presidenti.

(9) Sulle *chances* petrolifere russe in Iraq in rapporto all'entrata di *ConocoPhillips* in *Lukoil* e più in generale sulla politica irakena di Mosca, cfr. M.Katz, *Will Russia and America be allies in Iraq?*, in www.eurasianet.org, 2 novembre 2004; sulla visita di Allawi a Mosca, cfr. I. Vinogradova, *Irak obeshal sverit' kontrakty s rossijskimi neftjanikami* (L'Iraq ha promesso di verificare i contratti con i petrolieri russi).

Il pur faticoso avvio dell'Afghanistan verso la stabilizzazione è già un successo, per il quale vale, agli occhi di Putin, il prezzo pagato, cioè il non aver ostacolato l'installazione di basi militari americane in Asia centrale (cui Mosca ha risposto nell'autunno 2004 aprendo due nuove basi, in Tadzhikistan e Kirgizstan).

La presenza americana in quell'area può aiutare a contenere e vincere l'espansione del terrorismo fondamentalista negli spazi sud-orientali dell'ex-URSS.

Altri momenti di cooperazione da riconsiderare riguardano la reciproca sicurezza. Il quadro è sostanzialmente modificato rispetto ai tempi della contrapposizione e delle trattative di riduzione dei rispettivi armamenti nucleari.

Al primo punto balza il comune impegno contro la proliferazione delle armi nucleari e più in generale delle armi di distruzione di massa. La minaccia di distruzione nucleare nei confronti degli Stati Uniti e della Russia non viene più dai rispettivi arsenali, quanto piuttosto da quelli di Paesi terzi. E questo richiede l'elaborazione di un nuovo, più attivo, positivo, modello di *partnership*.

Intanto, però, va segnalata una singolare dichiarazione di Putin. Il 17 novembre 2004 ha detto che "la Russia sta sviluppando nuovi sistemi di missili nucleari" (di nome *Bulova* e di gittata di 10 mila chilometri) senza uguali nel mondo... nessun'altra potenza nucleare li svilupperà nei prossimi anni... il settore missilistico-nucleare è per la Russia una priorità".

C'è da domandarsi se si tratti di una risposta (fuori tempo) ai progetti americani (da tempo messi in sordina) di *Scudo stellare* o della volontà putiniana di rilanciare lo *status* della Russia come superpotenza che non si rassegna a un ruolo subalterno nel mondo.

Quanto alla cooperazione energetica, gli Stati Uniti sono interessati ad avere nella Russia e, più in generale, nello spazio ex-sovietico fonti di approvvigionamento, che riducano la dipendenza prevalente da quelle tradizionali, mediorientali, segnatamente saudite.

Dal canto suo la Russia ha bisogno di investimenti esteri per

ammodernare l'intero settore, per l'estrazione come per il trasporto, settore su cui si è distesa l'ombra dell'affaire Yukos (10).

La Russia e l'“Estero vicino”

Nel quadro della CSI, Mosca prosegue i suoi sforzi per creare uno spazio economico comune. I principali *partner* sono la Bielorussia e il Kazakistan (più Kirgizstan e Tadzikhistan, di minore rilievo economico, ma strategicamente importanti).

Essenziale in questo disegno l'Ucraina, in forte crescita economica prima della crisi di novembre-dicembre e in dipendenza energetica dalla Russia. Essenziale per l'evoluzione dei rapporti tra Kiev e Mosca è il risultato del *terzo turno* delle presidenziali.

Resta il contenzioso con la Georgia, al centro dell'area ultrasensibile del Caucaso meridionale, che è anche un fattore di attrito con gli Stati Uniti. I quali in Georgia e nell'Azerbajdzhan hanno sottratto a Mosca influenza sullo sfruttamento e sul trasporto del greggio caspico verso i mercati internazionali tramite l'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, BTC, che *bypassa* la Russia.

Il nuovo Presidente georgiano è l'avventuroso nazionalista Micheil Saakashvili. È salito al potere nel 2003 grazie a forti pressioni di piazza e all'appoggio americano, costringendo il Presidente Shevardnadze a lasciare in anticipo la sua carica. Il nuovo *leader* vuole, innanzitutto, ripristinare l'integrità territoriale della Georgia, violata dai primi anni '90 da tre regioni secessioniste.

Sotto la piena sovranità di Tbilisi è tornata l'Adzharia, nella primavera 2003. Non l'Ossetia meridionale, né l'Abkhazia. Entrambe - costituite in Stati indipendenti privi, però, di riconoscimento internazionale - rifiutano di rientrare nella Georgia.

Il loro secessionismo etnico è stato favorito da Mosca. Nel-

(10) La dichiarazioni di Putin sui nuovi missili, in RFE-RL, 18 novembre 2004 (bollettino elettronico). Secondo due analisti russi, l'annuncio di Putin è un *bluff*, dal momento che da molti anni la Russia ha sospeso qualsiasi esperimento nucleare, cfr. A.Baganov, V.Mjasnikov, “*Bulava*” *ne opasnee Bulavki* (il *Bulava* non è più pericoloso di uno spillo), in “*Nezavisimaja Gazeta*”, 19 novembre 2004 (versione elettronica). Al caso Yukos e all'economia oligarchica ha dedicato un illuminante ed equilibrato saggio l'economista e storico già harvardiano M.Goldman, *Putin's Power Grab*, in “*Foreign Affairs*”, novembre-dicembre 2004.

l'estate 2004 si è sfiorato un nuovo conflitto armato tra Georgia e Ossetia meridionale, con il rischio di coinvolgimento della Russia, che, in entrambe le regioni, svolge compiti di *peacekeeping* sotto l'egida dell'ONU e dell'OSCE.

Hanno scongiurato il pericolo la prudenza di Mosca e le pressioni americane sul loro avventuroso *protégé*. Gli Stati Uniti finanziano la ricostruzione militare della Georgia e assieme a Tbilisi chiedono a Mosca di abbandonare le due residue basi che essa mantiene in Georgia. Una di esse (Akhalkalaki) si trova nella provincia di Dzhavakhetia in cui passa l'oleodotto BTC.

Mosca e Washington hanno voluto evitare il pericolo, che alla grave destabilizzazione nord caucasica, si aggiungesse quella nel Sud Caucaso, area sensibile sia per il petrolio e gli oleodotti, sia per la sua posizione strategica rispetto al Vicino Oriente.

Anche qui, Mosca e Washington, nonostante gli interessi contrapposti, hanno finito per trovare un punto di accordo o per lo meno di tregua. Esso riguarda la lotta contro il terrorismo internazionale.

Nella Georgia settentrionale si trova una lunga stretta valle, confinante con la Cecenia, la gola di Pankisi. In essa, la guerriglia cecena, assimilata da Mosca e in parte ormai anche da Washington al terrorismo islamista, ha da alcuni anni i suoi *santuari*, finora tollerati o coperti da Tbilisi.

Ora, sia Mosca, sia Washington chiedono da tempo di liquidarli. Mosca, dopo Beslan, ha minacciato di infliggere *colpi preventivi* contro il terrorismo anche oltre i propri confini.

Da qui, anche per questa area nevralgica, i motivi di contrasto possono essere superati da quelli di convergenza e di *partnership*. In nome della lotta contro il terrorismo islamista, il nemico comune di Bush e di Putin. Ed in nome, non ultimo, del petrolio (11).

Piero Sinatti

(11) Sulle complesse vicende georgiane, cfr. P.Sinatti, *La Georgia tra Mosca e Washington*, in "Limes", 1, 2004 e P. Sinatti, *La Georgia di chi è?* in "Limes", 6, 2004.

UN SUCCESSO IN AFGHANISTAN

di William Safire

Nessuna nuova, buona nuova. È questo il motivo per cui il più grande evento storico del 2004 non è apparso spesso sulle prime pagine dei giornali e nei notiziari televisivi. Nonostante tutte le peggiori previsioni e le minacce dei terroristi, in Afghanistan - terreno fertile di *Al Qaeda* sotto il Governo di stampo medievale dei fondamentalisti *talebani* - si sono tenute le prime elezioni presidenziali della storia cruenta del Paese.

Il vincitore di queste elezioni è stato Hamid Karzai, 46 anni, politico della maggioranza *pashto*, che ha ottenuto il 55 per cento dei suffragi su circa 8 milioni di schede. Il candidato uscito sconfitto ha ricevuto 1,2 milioni di voti. Dopo aver contestato i risultati degli scrutini di alcune sezioni elettorali, Yunus Qanooni, eroe della minoranza *Tajik*, ha riconosciuto la vittoria di Karzai.

Il grande vincitore è stato, comunque, il popolo afgano. I suoi uomini - nazionalisti accaniti che avevano usato armi americane per umiliare l'Armata rossa, accelerando in questo modo la fine dell'Unione Sovietica - sono stati vittime dei dissidi regionali e dei fanatici *talebani* appoggiati da terroristi arabi. Le sue donne sono state costrette a nascondersi in casa e sono state trattate come schiave.

Adesso, grazie all'intervento internazionale guidato dagli Stati Uniti e alla loro volontà di combattere per la libertà, gli afgani si sono messi in fila per votare per le prime elezioni della loro storia nazionale.

L'evento è un grande successo per la democrazia nel mondo, soprattutto perché si è registrato in questa area geografica, che la maggioranza dell'Occidente aveva ritenuto culturalmente troppo arretrata per esprimere un desiderio di libertà.

WILLIAM SAFIRE è uno dei più noti editorialisti degli Stati Uniti. I suoi articoli sono pubblicati da dozzine di quotidiani. Questo scritto è apparso nei primi giorni di novembre 2004, a commento delle elezioni in Afghanistan.

Dovremmo cercare di staccarci per un attimo dagli avvenimenti politici americani per riconoscere l'importanza di questo messaggio. Se le poco unite tribù afgane possono arrivare a far governare la maggioranza e a ottenere il rispetto della minoranza, possono fare altrettanto anche i più acculturati iracheni, i più numerosi egiziani, i più ricchi sauditi e i più agitati palestinesi.

Gli idealisti wilsoniani americani e britannici oggi possono andare a testa alta. I disfattisti, che pretendono di chiamarsi realisti, sono stati sconfitti.

Questo evento ha potuto verificarsi, prima di tutto, perché la potenza americana, e il desiderio di fare giustizia dopo l'11 settembre 2001, lo ha reso possibile.

La potenza aerea, navale e delle armi a lungo raggio e l'efficienza delle Forze speciali americane hanno fornito un appoggio decisivo alla resistenza indigena dell'Alleanza del Nord dei *Tajik*.

Grazie a una pressione prodigiosa economico - politica, i diplomatici degli Stati Uniti hanno indotto il Pakistan a fare il doppio gioco nei confronti degli alleati *talebani* e ad entrare in guerra sul terreno amico dei terroristi.

Questo evento ha potuto verificarsi, in secondo luogo, perché tre personaggi afgano - americani nella diaspora hanno potuto prendere in mano la transizione senza apparire come occupanti: il neoconservatore Zalmay Khalilzad è diventato Ambasciatore degli Stati Uniti a Kabul, a cui si sono uniti Ashraf Ghani, della *John Hopkins University*, in qualità Ministro delle Finanze e Ali Ahmed Jalali, della radio *Voice of America*, in qualità di Ministro dell'Interno.

Nell'ultimo numero della rivista *Weekly Standard*, Charles Fairbanks Jr. osserva che tutte e tre dovranno farsi da parte per lasciare piena autorità a personaggi locali, perché il processo di *nation building* richiede uomini di talento che parlino la lingua e vivano in contatto con la popolazione.

A coloro che credono che la democrazia non abbia alcuna possibilità di riuscita in Iraq e non perdono occasione di metterlo in evidenza, occorre ricordare che il successo afgano è avvenuto perché gli Stati Uniti si sono avvalsi anche dell'apporto

degli alleati della NATO e della benedizione delle Nazioni Unite. È evidente che ciò ha rivestito un ruolo importante nel successo dell'operazione, anche se non si tratta propriamente di un ruolo da protagonisti.

La maggior parte del merito dovrebbe andare alla scelta accorta, effettuata dal Presidente George W. Bush, di un *leader* che poi è stato scelto anche dagli afgani.

Karzai è un uomo politico coraggioso, abile e affascinante. Grazie ai suoi provvedimenti e alla distribuzione degli aiuti degli Stati Uniti, negli ultimi tre anni ha diviso l'opposizione etnica, colpito il *signore della guerra* più pericoloso e costruito una coalizione che ha effettuato una campagna elettorale vincente.

Il momento cruciale era, tuttavia, arrivato in precedenza. Quando si destreggiava tra intrighi politici per creare una coalizione di Governo, un gruppo di anziani delle varie tribù si era rivolto a lui in maniera alquanto diretta dicendogli: "Se hai gli Stati Uniti che ti appoggiano, anche noi ti appoggiamo, altrimenti niente da fare". Gli Stati Uniti erano lì per lui. Ora lui è lì per la democrazia e gli americani dovrebbero investire molto nella crescita della sua nazione.

Una Repubblica nascente ha bisogno del suo Atatürk, del suo Nehru, del suo Adenauer. Grazie al mandato conferitogli da una maggioranza schiacciante, il cautamente carismatico Karzai è in grado di combattere meglio il potere della corruzione dei coltivatori di papaveri, per passare alla fase vera e propria della costruzione di una democrazia: l'elezione di un Parlamento.

Le buone notizie del 2004 sono incarnate da una persona ottimista. Di recente gli ho chiesto quali erano le sue previsioni sulla data della cattura di Osama bin Laden. Mi ha risposto: "Non potrà scappare in eterno".

William Safire

LA PARABOLA DEL MADE IN ITALY

di Luca Paolazzi

Il *made in Italy* non è in grande forma. I prodotti italiani fanno sempre più fatica a reggere la concorrenza straniera sui mercati, sia su quelli esteri che su quello interno. Questa è la principale ragione della lenta crescita dell'economia italiana nell'ultimo decennio. Una crescita mediamente più ridotta di quella dei *partner* europei e ancor più di quella che si registra a livello globale.

Pochi numeri bastano a evidenziare tale ritardo. Nei cinque anni 2000-2005 l'aumento del Prodotto Interno Lordo (PIL) italiano risulta, secondo le stime dell'OCSE, dell'1,1 per cento annuo, contro l'1,4 per cento nell'area euro, il 2,6 per cento nell'insieme dei Paesi industriali e il 3,7 per cento nel mondo intero.

La più lenta crescita è il sintomo evidente della perdita di competitività dell'Italia. Perché la domanda, nazionale e straniera, è soddisfatta in maniera crescente dalle produzioni di altri Paesi, anziché da quella italiana. Ciò fa sì che al prodotto italiano viene a mancare sostegno e si riducono le opportunità di investimento. Ciò porta a un'ulteriore perdita di competitività, perché è attraverso gli investimenti che sono introdotte le innovazioni e si alimenta la produttività.

La minor presa delle produzioni italiane sui mercati esteri si legge in modo chiaro e diretto nell'andamento delle quote di mercato, ossia della percentuale delle esportazioni mondiali che è targata *made in Italy*, appunto.

Per valutare correttamente l'andamento di queste quote e le sue ricadute sulla dinamica del PIL, è bene vederne la dinamica a prezzi e cambi costanti, in modo da cogliere il mutamento dei volumi, delle quantità di beni e servizi, che sono appunto quelle che fanno il PIL.

I dati dicono questo. Le esportazioni italiane hanno raggiunto un picco di presenza sui mercati mondiali al 5,5 per cento nel 1985 (da notare che fu l'anno della massima rivalutazione del dollaro, sotto l'Amministrazione Reagan e la severa stretta monetaria della *Federal Reserve Bank*), poi ha perduto terreno, ma l'ha riconquistato in seguito alla megasvalutazione della lira nella prima metà degli anni '90, tanto che nel 1995 lo ritroviamo ancora al 5,5 per cento. Da allora è cominciata una lenta erosione, che, in proiezione, lo porta al 3,6 per cento nel 2005.

Prima di commentare questi numeri e raffrontarli con quelli di altri Paesi, va detto che, mentre le quote espresse a prezzi e cambi correnti hanno per ogni anno un livello che risulta da un semplice rapporto percentuale (valore corrente delle esportazioni nazionali sul valore corrente dell'*export* mondiale), le quote misurate a prezzi costanti per un medesimo anno cambiano di livello a seconda di qual è l'anno preso come base e da cui si parte per calcolare l'andamento negli anni precedenti e successivi. L'anno base delle elaborazioni qui fornite è il 2003.

Un calo di quote del *made in Italy* su un orizzonte temporale così lungo, un decennio, non si era mai verificato dal dopoguerra. Il *boom* economico, prima, e le svalutazioni del cambio, poi, avevano consentito una costante ascesa del *made in Italy* sui mercati mondiali. La sua quota era al 3 per cento nel 1960, al 4,4 per cento nel 1965, al 4,8 per cento nel 1975 e al 5 per cento nel 1980.

Questo andamento ascendente è stato comune anche ad altre nazioni europee, soprattutto quelle che hanno partecipato dell'integrazione commerciale europea, che ha fatto da volano alle esportazioni intracomunitarie.

Per esempio, la quota della Francia è salita dal 5,1 per cento del 1960 al 6,4 per cento del 1985. Quella della Germania dal 9,2 per cento all'11,7 per cento nello stesso arco di tempo, pur con un andamento meno lineare.

Ma una tale ascesa ha caratterizzato ancor più altri Paesi, che si sono affermati sulla scena internazionale. Primo tra tutti il Giappone: dall'1,8 per cento del '60 all'8,4 per cento dell'85.

Viceversa, le nazioni già forti hanno dovuto lasciare spazio, in tale periodo, a quelle allora *emergenti*, qual era l'Italia.

Così gli Stati Uniti sono passati dal 13,5 per cento al 10,2 per cento, che tuttavia rappresenta un minimo anomalo (legato al picco del dollaro), mentre il Regno Unito è precipitato dal 9,2 per cento al 6,2 per cento.

L'esperienza degli Stati Uniti e del Regno Unito è istruttiva e introduce un *alibi* all'arretramento italiano e di altri Paesi negli anni più recenti. Infatti, quando una nazione si affaccia alla finestra del decollo economico e comincia a svilupparsi, i suoi tassi di crescita sono più alti di quelli dei Paesi già avanzati e anche le sue esportazioni si espandono a ritmi maggiori della media del commercio internazionale.

Questo semplice fatto, in un certo qual modo naturale, porta all'innalzamento della quota delle sue esportazioni e, come semplice evento aritmetico, alla diminuzione di quelle delle altre nazioni.

Ciò sta accadendo negli ultimi dieci anni con l'avanzata della Cina, ed è fisiologico che man mano che quel gigante esprime le sue potenzialità occupi una fetta sempre più ampia degli scambi commerciali mondiali.

Il punto è che la redistribuzione delle quote a favore della Cina non è uniforme. E l'Italia sta in proporzione perdendo più terreno degli altri Paesi. Ha ceduto quasi 2 punti percentuali su 5,5, mentre la Francia ne ha perduti 0,9 su 5,9, il Giappone 0,1 su 6,1, il Regno Unito 0,8 su 5,4, gli Stati Uniti 2 su 13,2 (ma presto recupererà, grazie alla debolezza del dollaro). In compenso, la Germania e la Spagna hanno guadagnato spazio.

Questa maggior perdita dell'Italia rimanda a specificità del *made in Italy*, legate sia alla specializzazione merceologica, sia alla dimensione media delle aziende. Le produzioni italiane, infatti, sono concentrate in beni per la persona e per la casa e nei macchinari necessari a realizzarli. I primi sono beni di consumo che in questa fase della storia economica godono di un aumento della domanda inferiore a quella media degli altri beni (oggi il *boom* è nell'elettronica) e, inoltre, patiscono maggiormente la concorrenza di Paesi con un costo del lavoro, che è una frazio-

ne di quello italiano. Ciò è meno vero per i macchinari, che, infatti, si difendono molto meglio nell'agone globale.

La dimensione delle imprese italiane, invece, è notoriamente inferiore a quella delle nazioni concorrenti e ciò le penalizza in una serie di attività, come la ricerca e l'innovazione e come la capacità di internazionalizzarsi e andare a vendere o a produrre in mercati lontani e complessi come è quello cinese.

E poiché una larga porzione dell'espansione dei commerci è, oggi, concentrata nell'area asiatica, il *made in Italy* ne risulta tagliato fuori.

I minori investimenti in ricerca assottigliano i vantaggi competitivi legati all'innovazione e alla qualità dei prodotti e tendono a smorzare l'incremento della produttività. Cosicché, la perdita di competitività si ripete e amplifica nel tempo.

E si traduce in mancata crescita. Si può stimare che, a causa dell'arretramento sui mercati mondiali, l'Italia registri oggi un PIL del 13 per cento inferiore a quello che ci sarebbe stato in assenza di tale perdita di quote, ossia se le nostre esportazioni fossero salite in misura pari all'aumento dei mercati esteri.

QUOTE PERCENTUALI DELLE ESPORTAZIONI NAZIONALI
SUL COMMERCIO MONDIALE
(Dati a prezzi e cambi costanti, anno base 2003)

	Italia	Germania	Francia	Stati Uniti	Giappone	Spagna	Regno Unito
1960	3,0	9,2	5,1	13,5	1,8	0,9	9,2
1965	4,4	9,3	5,0	12,6	3,5	0,8	8,0
1970	4,8	10,4	5,4	11,3	4,5	1,3	6,8
1975	5,0	9,9	6,0	12,3	5,5	1,4	6,4
1980	5,0	10,1	6,4	13,0	6,5	1,6	5,9
1985	5,5	11,7	6,4	10,2	8,4	2,2	6,2
1995	5,5	8,9	5,9	13,2	6,1	2,3	5,4
2000	4,6	9,2	5,4	12,8	5,6	2,6	5,2
2005	3,6	9,6	4,8	11,2	6,0	2,4	4,6

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati del Fondo Monetario Internazionale.

È una decurtazione colossale, pari a 172 miliardi di *Euro*, che ha comportato la rinuncia a 1,5 milioni di posti di lavoro e che ha contribuito al drastico peggioramento dei conti pubblici. Con il PIL più alto, infatti, il peso del debito si sarebbe enormemente ridotto e il *deficit* di bilancio sarebbe stato un bel *surplus*.

Ciò porta a lesinare risorse agli investimenti e a far tirare la cinghia nei consumi, con un ulteriore avvvitamento nella spirale della più bassa crescita.

Tutto questo evidenzia l'urgenza di un rilancio della competitività, come prima mossa per rivitalizzare la crescita del Paese. Senza di essa l'emorragia di quote di mercato proseguirà anche negli anni futuri e la crescita diverrà via via minore.

Luca Paolazzi

CESIDIO GUAZZARONI E GIUSEPPE WALTER MACCOTTA

di Enrico Serra

Questa rivista si unisce al generale cordoglio per la recente scomparsa degli Ambasciatori Cesidio Guazzaroni e Giuseppe Walter Maccotta, che furono due validissimi amici e collaboratori.

Cesio Guazzaroni era noto perché disponeva di una preparazione culturale fuori del comune. Era stato assistente universitario di Diritto internazionale con la guida del professor Giacinto Bosco, prima di vincere brillantemente il concorso per la carriera diplomatica.

Fu subito ammesso a far parte della Commissione di armistizio con la Francia. Trasferito all'Ambasciata di Berlino, lo colse là l'8 settembre 1943 ed, essendo rimasto fedele al Governo legittimo di Badoglio, fu internato.

Dopo la Liberazione, ebbe modo di completare la sua preparazione diplomatica in sedi importanti come Washington e Mosca.

Rientrato in patria, il Ministro degli Esteri Gaetano Martino lo volle come suo collaboratore nella elaborazione dei famosi Trattati di Roma. Così iniziò una politica, quella dell'integrazione europea, che doveva segnare per tutta la vita.

Infatti, per nove anni, dal 1958 al 1976 si occupò quasi esclusivamente dei problemi del Mercato comune europeo. Durante questo periodo, fu nominato Direttore per gli Affari economici del Ministero degli Esteri e, poco dopo, divenuto Ambasciatore di grado, membro della Commissione della CEE.

La sua fama di esperto dell'integrazione europea fece sì che il Presidente Pertini lo abbia voluto come suo Consigliere per gli Affari Europei, incarico che mantenne sino al 1982, cioè per ben cinque anni dopo il suo collocamento a riposo. Fu, quindi,

nominato Presidente della prestigiosa Fondazione Bazan, carica che mantenne dal 1982 al 1989.

Si può ben affermare che l'Ambasciatore Guazzaroni, oltre ad essere stato un protagonista dell'integrazione europea, ne è stato anche un efficace propagandista mediante conferenze, saggi e collaborazioni a giornali e riviste, tra cui "Affari Esteri".

* * *

Se è vero che gli inizi sono destinati a caratterizzare un percorso umano, occorre dire che quelli dell'Ambasciatore Giuseppe Walter Maccotta non potevano essere più promettenti.

Egli, infatti, ventenne appena, vinse brillantemente il concorso per la carriera diplomatica, classificandosi ai primissimi posti. Si aggiunga che lo svolgimento del tema di storia *Italia, Germania ed Impero asburgico* gli valse il plauso del Commissario, Gioacchino Volpe, che disse che lui stesso non avrebbe potuto fare di meglio.

Anche Maccotta, come Guazzaroni, fece parte della Commissione armistizio con la Francia, ed anche lui, come Guazzaroni, rimasto fedele al Governo Badoglio dopo l'8 settembre 1943, subì l'internamento.

Venuta la Liberazione, la sua prima sede fu Rio de Janeiro; quindi Parigi, dove si occupò principalmente dell'OECE; infine, il Consolato di Tunisi, dove dovette gestire, soprattutto, il rimpatrio della numerosa colonia di italiani, inventando una specie di *decolonizzazione dolce*.

Il successo da lui così ottenuto, gli valse la nomina di Vice Direttore per l'Emigrazione del Ministero degli Esteri, dove appunto si occupò della diaspora degli italiani in cerca di lavoro all'estero, in seguito all'esito disastroso della Seconda guerra mondiale. E non a caso fu nominato Presidente del CIME, cioè del Comitato Internazionale dell'Emigrazione Europea.

Nel 1963 ritornò a Parigi quale Ministro-consigliere. Erano i tempi che videro imporsi il Generale de Gaulle con la sua discussa politica di opposizione all'ingresso della Gran Bretagna nella CEE.

Due anni dopo, Maccotta fu inviato quale Ambasciatore nella sede di Tel Aviv, assai difficile per il contrasto, o meglio il conflitto, tra Israele e i Paesi arabi. Il suo *Rapporto di fine missione* gli valse una lettera di caldo elogio da parte del Ministro degli Esteri Aldo Moro, che, poi, lo destinò a Belgrado, un'altra sede difficile a causa del problema di Trieste.

Con grande pazienza, tenacia ed abilità, gli riuscì di negoziare i seguiti del famoso *Memorandum d'intesa* del 5 ottobre 1954, e di risolvere definitivamente la questione con il Trattato di Osimo, sottoscritto il 19 novembre 1975.

Trasferito a Mosca nel 1977, ebbe modo di avvertire e di segnalare i sintomi che porteranno alla dissoluzione dell'URSS e del comunismo sovietico.

Andato a riposo, gli fu affidata nel 1985 la Presidenza della Delegazione per i diritti dell'uomo presso le Nazioni Unite e di altre Commissioni ministeriali.

Ma il riposo gli permise, soprattutto, di dedicarsi agli studi, mai abbandonati del tutto, e di collaborare attivamente a giornali e riviste, tra cui appunto "Affari Esteri".

Enrico Serra

IL DIRITTO DI FARE LA GUERRA

di Robert Kagan

Che tipo di *ordine mondiale* vogliamo? Questa domanda, formulata nel marzo 2003 dal Ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer alla vigilia dell'invasione americana dell'Iraq, attira in questi giorni l'attenzione di molti europei. Ciò evidenzia le divergenze che separano oggi gli americani dagli europei: dallo scoppio della guerra, gran parte degli americani non si è mai posta il problema di un *ordine mondiale*.

Tuttavia dovrà farlo presto. Il grande dibattito fra le due sponde dell'Atlantico sulla guerra in Iraq affonda le sue radici nel profondo disaccordo su ciò che si intende per *ordine mondiale*. Certamente, americani ed europei avevano un punto di vista diverso sulla questione specifica di cosa fare in Iraq. Hanno discusso sulla realtà della minaccia rappresentata da Saddam Hussein e se la guerra fosse la risposta giusta.

La maggioranza degli americani ha risposto sì a entrambi i quesiti, mentre un numero ancora più grande di europei ha risposto no. Questa palese divergenza va però al di là della semplice diversità di opinioni in merito alle valutazioni tattiche o all'analisi della situazione irachena.

Come ha fatto notare il Ministro degli Esteri francese Dominique de Villepin, non si tratta tanto di uno scontro sull'opportunità di una guerra in Iraq, quanto piuttosto di una contrapposizione tra *due diverse visioni del mondo*.

Le differenze di opinione sull'atteggiamento da tenere nei confronti dell'Iraq non riguardavano soltanto la politica, ma investivano anche principi fondamentali. Alcuni sondaggi effettuati prima, durante e dopo la guerra hanno evidenziato l'esistenza di due popoli, che vivono su pianeti ideologicamente e strategicamente lontani.

Più dell'ottanta per cento degli americani è convinto che la guerra possa essere uno strumento della giustizia; meno della metà degli europei crede che una guerra - qualsiasi guerra - possa mai essere giusta.

Riprendiamo le prime pagine del libro di Robert Kagan "Il diritto di fare la guerra", pubblicato in Italia dall'editore Arnoldo Mondadori nell'ottobre 2004. Il libro è uscito negli Stati Uniti nelle edizioni Knopf, con il titolo "American Power and the Crisis of Legitimacy".

Dello stesso autore abbiamo pubblicato nel numero 137, Inverno 2002, di "Affari Esteri" il saggio "Gli Stati Uniti e l'Europa. La potenza e la debolezza", che ha avuto una notevole risonanza.

Americani ed europei dissentono anche sul ruolo delle leggi e delle istituzioni internazionali e sulla questione molto importante, sebbene dai confini nebulosi ed astratti, della *legittimità internazionale*.

Queste due visioni del mondo, così totalmente differenti, hanno radici profonde e risalgono a prima del conflitto in Iraq e della Presidenza di George W. Bush, anche se tanto la guerra quanto la politica estera seguita dall'Amministrazione repubblicana hanno contribuito ad approfondire e forse ad inasprire la spaccatura tra le due sponde dell'Atlantico, sino a farne una caratteristica permanente del paesaggio internazionale.

“L'America è diversa dall'Europa” ha dichiarato inequivocabilmente Gerhard Schröder alcuni mesi prima della guerra. In effetti, chi lo può più negare?

Quando all'inizio del 2003, prima dello scoppio della guerra in Iraq, fu pubblicato il mio libro *Paradiso e potere*, la spaccatura fra le due sponde dell'Atlantico era già chiaramente visibile.

Non altrettanto chiara era, invece, l'importanza che in seguito avrebbe avuto per il mondo intero. Nelle questioni di strategia politica mondiale era immaginabile una suddivisione dei compiti tra le due parti, se non proprio amichevole, almeno gestibile: una sorta di divisione funzionale del lavoro, in cui l'Europa si sarebbe concentrata sull'Europa e gli Stati Uniti sul resto del mondo.

L'alleanza strategica, risalente ai tempi della *guerra fredda*, poteva tranquillamente essere rimpiazzata da una sorta di indifferenza reciproca. Ma ciò non lasciava prevedere una crisi permanente in seno all'Occidente. Americani ed europei non potevano dirsi semplicemente, usando le parole di Bob Dylan, “segui la tua strada, e io seguirò la mia?”.

Oggi si delinea un'eventualità ancora più preoccupante. Nell'Occidente si è prodotto, infatti, un grande scisma filosofico: al posto dell'indifferenza reciproca, fra America ed Europa si è instaurato un forte antagonismo, che minaccia di indebolire entrambi i *partner* della comunità atlantica.

Tale scisma, giunto in un momento storico, in cui nuovi pericoli e nuove crisi stanno proliferando rapidamente, potrebbe avere serie conseguenze.

Dividersi dal punto di vista strategico si è già rivelato abbastanza deleterio per l'Europa e per gli Stati Uniti. Ma cosa accadrà se il disaccordo sul concetto di *ordine mondiale* dovesse influenzare le basi di ciò che consideriamo l'Occidente liberale? L'Occidente resterà l'Occidente?

Soltanto qualche anno fa una domanda del genere era inconcepibile. Dopo la *guerra fredda* Francis Fukuyama riteneva, come tutti noi,

che finalmente le democrazie liberali occidentali avrebbero convissuto in relativa armonia.

Ci sarebbero stati conflitti fra l'Occidente e il "resto del mondo", non certo nell'interesse dello stesso Occidente. Le democrazie mondiali, condividendo gli stessi principi liberali e democratici, non avrebbero avuto "alcun motivo di contestare l'una la *legittimità* dell'altra". Ora, invece, questo ragionevole e tacito accordo è stato messo fortemente in dubbio.

La questione della *legittimità* è, infatti, il nodo della discussione fra americani ed europei: forse non tanto la *legittimità* delle rispettive istituzioni politiche, quanto piuttosto quella delle rispettive visioni dell'*ordine mondiale*.

Per essere più precisi, la maggioranza degli europei ha messo in dubbio la *legittimità* del potere americano e della supremazia mondiale degli Stati Uniti.

Per la prima volta dalla fine della Seconda guerra mondiale, l'America si trova, quindi, a soffrire di una crisi di *legittimità internazionale*.

Gli americani dovranno prima o poi rendersi conto di non poter più ignorare tale problema. In questa nuova era, la lotta per definire e ottenere la *legittimità internazionale* potrebbe rivelarsi una delle sfide più ardue del nostro tempo.

Per certi aspetti, tanto importante nel determinare il futuro assetto mondiale, e la conseguente posizione degli Stati Uniti al suo interno, quanto lo sono il potere e l'influenza puramente materiali.

Se è vero che oggi gli Stati Uniti stanno attraversando una crisi di *legittimità*, la principale ragione è da ricercare sostanzialmente nel desiderio dell'Europa di riprendere in qualche misura il controllo sul comportamento americano.

La stragrande maggioranza degli europei si è opposta all'intervento militare americano in Iraq, non soltanto perché era contraria alla guerra.

La volontà e la capacità degli Stati Uniti di entrare in guerra senza l'approvazione del Consiglio di Sicurezza - e, quindi, senza il consenso di tutta l'Europa - hanno lanciato una grande sfida sia alla visione europea dell'*ordine mondiale*, sia alla possibilità dell'Europa di esercitare anche il minimo ruolo nel nuovo sistema unipolare.

"Un *ordine mondiale* non può funzionare quando l'interesse nazionale della più grande potenza è il criterio determinante per l'uso della forza da parte di tale Paese" si è lamentato Joschka Fischer. Devono esistere norme ben precise, ha insistito, che regolino i comportamenti di tutti i Paesi e tali norme "si devono applicare alle grandi, alle medie e alle piccole nazioni".

Come ha sostenuto il Presidente francese Jacques Chirac, le crisi mondiali non possono essere gestite “da un’unica nazione, che agisce da sola sulla base dei propri interessi e delle proprie valutazioni... Qualsiasi situazione di crisi, a prescindere dalla sua natura, e in qualsiasi parte del mondo si verifichi, riguarda l’intera comunità internazionale”.

In questi richiami ad un coinvolgimento della comunità internazionale c’è una chiara insistenza perché l’Europa, in particolare, sia riammessa nella *cabina di pilotaggio*.

Ciò non significa sostenere che la richiesta rivolta dagli europei agli Stati Uniti, perché ricerchino la *legittimità internazionale* per le proprie azioni, sia da considerarsi cinica.

Data la loro storia, e dal momento che essi operano all’interno di un’organizzazione internazionale, l’Unione Europea, che richiede accordi multilaterali su tutte le questioni, il loro impegno per la *legittimità* derivante da negoziati multilaterali e da istituzioni legali internazionali è sincero, persino zelante.

Ma gli ideali e gli interessi personali spesso coincidono, e gli attacchi europei alla *legittimità* delle azioni e della *leadership* americane potrebbero essere un modo efficace, seppure non convenzionale, di arginare e controllare la superpotenza americana.

La *legittimità*, scrive Cooper, “è più una fonte di potere che di forza”, e molti europei sperano che ciò sia vero.

Robert Kagan

LA GUERRA E LA COSTITUZIONE

di Giancarlo Montedoro

Politologi, sociologi, studiosi di geopolitica, intellettuali della più varia estrazione si cimentano da qualche tempo con il tema della pace e della guerra. È l'incalzare delle urgenze storiche che lo impone (fra i tanti contributi possono segnalarsi quello di C. Galli, *La guerra globale*, Bari 2002 e F. Vander, *Kant, Schmitt e la guerra preventiva*, Roma 2004).

Non poteva mancare il contributo della scienza giuridica che legge il fenomeno umano della guerra nel tentativo di ricostruire la trama delle regole della Costituzione nel quadro dei più recenti sviluppi del sistema delle relazioni internazionali.

Di recente hanno affrontato il tema dal punto di vista giuridico A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002, e gli autori della antologia di scritti a cura di P. Carnevale, *Guerra e Costituzione* che raccoglie gli atti dell'omonimo convegno tenutosi presso l'Università di Roma Tre il 12 aprile 2002.

Il libro dedicato a questo tema da Giuseppe de Vergottini, uno dei più autorevoli studiosi della materia (*Guerra e Costituzione*, Il Mulino, Bologna 2004, pagine 350, Euro 24,00), si segnala per la completezza e la finezza della discussione critica e per l'approccio realistico ai problemi.

La Carta, come è noto, contiene il principio del ripudio della guerra quale strumento di risoluzione delle controversie internazionali (su cui C. De Fiores, *L'Italia ripudia la guerra? La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, con Prefazione di U. Allegretti, Roma 2002), ma questo principio non è l'unica regola giuridica espressa dai costituenti in materia di guerra, vi sono infatti anche gli articoli 78 e 87 (sulla deliberazione dello stato di guerra e sulla sua dichiarazione da parte del Capo dello Stato, al quale è attribuito anche il comando delle Forze armate) e, soprattutto, vi è l'apertura dell'Italia all'ordinamento internazionale volto ad assicurare la pace e la sicurezza fra le nazioni.

Con lucidità ed estrema onestà intellettuale, de Vergottini rileva che l'idea dei costituenti in materia di guerra era incentrata sull'illiceità di qualsiasi guerra non difensiva, essendosi interpretato per decenni il rife-

rimento, contenuto nell'articolo 11, alle limitazioni di sovranità necessarie ad assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni, in materia di guerra, come idoneo a giustificare costituzionalmente la guerra deliberata nel quadro delle regole delle Nazioni Unite.

Ciò posto, forte della clausola di apertura internazionalistica del nostro ordinamento enunciata dagli articoli 10 e 11, l'Autore svolge la sua ricerca dei germi di un nuovo diritto di fare la guerra, che va affermandosi nell'ordinamento internazionale, o nel sistema di relazioni internazionali, e che ha determinato un nuovo "attivismo bellico italiano" con la partecipazione alla guerra del Golfo, a quella del Kosovo, a quella dell'Afghanistan ed ora con la missione di pace in Iraq.

Apprezzabile, nel lavoro di de Vergottini, l'intento di affrontare un tema così dirompente senza doppiezze linguistiche, con asciuttezza ed estrema sincerità, evitando il *giuoco delle etichette*, delle classificazioni tipologiche degli interventi armati, per cui, alla fine, per il giurista, la guerra può farsi purché non si nomini (così l'analisi terminologica degli atti parlamentari rivela l'uso ipocrita del linguaggio: si parla di *interventi militari*, di *azioni di polizia internazionale*, di *missioni di pace*, di *conflitti armati per il mantenimento della pace*, ma non si usa la parola *guerra*).

Come è noto, l'uso di altre parole (*conflitto armato*, *operazione di polizia*) nei documenti giuridici, in luogo della parola *guerra*, è stato favorito dall'inconcepibilità della guerra nell'era della *guerra fredda*, della contrapposizione fra le grandi potenze atomiche, nella convinzione che l'uso della forza mirante alla *debellatio* del nemico avrebbe portato con sé anche l'annientamento di chi muoveva guerra.

Il superamento del sistema di relazioni internazionali incentrato sulla divisione fra blocchi ci consegna ad un mondo nel quale riemergono le conflittualità fra gli Stati e si assiste a tentativi di imposizione di un nuovo ordine mondiale (di tipo neo-imperiale) anche mediante l'uso della forza e pone al giurista l'interrogativo relativo all'emersione, nell'ambito del diritto internazionale, di nuovi principi regolatori del diritto a muovere guerra.

Guerra umanitaria (soprattutto questa), ma anche guerra preventiva e guerra al terrorismo, sono, nell'analisi di Giuseppe de Vergottini, non solo nuove tipologie di guerra, ma nuove ragioni per muovere guerra che vanno affermandosi, consuetudinariamente, nell'ordinamento internazionale.

È noto che il Capo VII della Carta delle Nazioni Unite prevedeva un meccanismo di azioni per il mantenimento della pace o il suo ristabilimento condotte direttamente dal Consiglio di Sicurezza con forze milita-

ri messe a sua disposizione da parte degli Stati membri sulla base di accordi, mai stipulati, ai sensi dell'articolo 43.

Il meccanismo ha funzionato mediante azioni (di *peace-keeping* o *peace enforcing* - mantenimento o ristabilimento della pace) decise dal Consiglio e gestite dal Segretario generale secondo le direttive del Consiglio stesso.

Il *peace building* o il *nation building* sono poi gli interventi di ultima generazione nei Paesi distrutti dalle ostilità.

Ma sempre più frequenti sono le azioni che sono condotte da singoli Stati membri delle Nazioni Unite, sul presupposto che il diritto internazionale sia da leggere come una realtà più ampia del diritto interno, e legittimi il ricorso alla forza militare ed alla guerra per finalità generalmente ammesse dall'ordinamento internazionale, come la repressione dei *crimina iuris gentium* (secondo la nuova dottrina strategica della NATO) o la guerra al terrorismo.

Se si sia di fronte ad una realtà che possa dirsi già affermata sul piano consuetudinario (ex-articolo 10 della Carta fondamentale) o se invece questa affermazione sia da valutare prematura (come ritiene A. Giardina, *Diritto internazionale ed uso della forza* in AA.VV., *Guerra e Costituzione* a cura di P. Carnevale, cit., pag. 34, che dubita che possa distinguersi, nell'ambito dei principi che, nel diritto internazionale regolano l'uso della forza, fra diritto delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale) è un interrogativo - a giudizio di chi scrive - allo stato non risolvibile nel senso di un'incondizionata affermazione positiva, ma piuttosto avvertendo delle linee di tendenza, ammettendo che il sistema è in fase di transizione, che sussistono perplessità in soluzioni che riportino tutto e solo al dettato della Carta delle Nazioni Unite, ma indicando che diverse possibilità di azione richiederebbero il fondamento di un generale consenso degli Stati, che compongono la comunità internazionale o di una rilevante maggioranza di essi, consenso che, attualmente, non sembra raggiunto.

Il lavoro di De Vergottini è importante perché insiste, metodologicamente, su una lettura evolutiva della Carta costituzionale, che evita di rinchiudere l'Italia in uno splendido ma insostenibile isolamento neutralistico, e la guarda, realisticamente, come una media potenza in cerca di un proficuo inserimento nella politica attiva internazionale, nei sistemi di sicurezza collettivi, che sono primariamente quello delle Nazioni Unite, ma anche quello in via di costruzione sul piano del nuovo diritto internazionale generale, di cui si colgono embrioni di formazione, spunti di vitalità che non possono essere ignorati.

Il libro, nel primo capitolo, affronta il tema della pace e della guer-

ra nella Costituzione, della crisi dell'ordinamento delle Nazioni Unite, della crescente partecipazione dell'Italia a guerre diverse da quelle di difesa, e riconsidera il tema della pace e della guerra alla luce di un bilanciamento fra la prima e la seconda parte dell'articolo 11, ponendo il grande tema dell'adeguamento della Costituzione all'evolversi della concezione della liceità della guerra in sede internazionale (che è il vero tema sul tappeto).

Il secondo capitolo ricerca e definisce il significato giuridico della guerra; analizza la graduazione dei contrasti fra gli Stati e le varie tipologie di crisi, di conflitti armati e di operazioni di polizia internazionale; sottolinea l'intreccio pace-guerra in cui la pace è un obiettivo; rileva il verificarsi di guerre aventi obiettivi diversi dalla pace e si addentra nel tema classico (riemergente) della guerra giusta (su cui M. Walzer, *Sulla guerra*, Bari 2004).

Il terzo capitolo affronta il tema del rapporto fra guerra e sovranità statale, contestando, con estrema originalità ed in modo assai persuasivo, la recente *vulgata* in tema di crisi dello Stato, ed analizzando l'evolversi delle forme della sovranità statale nell'epoca della globalizzazione, distinguendo fra sovranità forti e deboli e fra sovranità limitate ed aperte.

Il quarto capitolo, di intonazione schmittiana, pone il tema della gestione delle emergenze nello Stato costituzionale e della sospensione della Costituzione, fino all'analisi dell'incidenza del terrorismo internazionale sugli equilibri interni dello Stato costituzionale.

L'ultimo capitolo è dedicato a riflessioni in tema di procedure decisionali sulla guerra e sullo stato di emergenza ed ai rapporti fra Esecutivo e Legislativo, nonché all'analisi del ruolo del Presidente della Repubblica.

Non è improprio concludere osservando che è la drammaticità del nostro tempo che impone la riconsiderazione dei temi della pace e della guerra con l'approccio tentato da de Vergottini in questo lavoro, con lo sguardo sicuro dello studioso consapevole delle contraddizioni esistenti fra l'ordine sociale e lo stato di natura, fra razionalità e passioni, fra ordine democratico e politiche di potenza.

Giancarlo Montedoro

DOPO LA CADUTA

di Antonio Ciarrapico

Per curiosità intellettuale, eleganza espositiva e finezza di analisi e di giudizi, Maurizio Serra appartiene a quel filone della diplomazia italiana, che ha saputo dare alla ricostruzione degli eventi meritevoli di indagine storica un proprio originale contributo, giovandosi in particolare di quelle notazioni psicologiche, di ambiente e di atmosfera, che la cultura accademica, aduggiata da prevalenti scrupoli filologici, tende solitamente a trascurare.

A tale ariosa impostazione, Serra si è mantenuto fedele anche nel suo ultimo libro, che reca il titolo *Dopo la caduta* (Ideazione Editrice, 2004, pagine 206, Euro 10,00) ed in cui si è avvalso di una copiosissima documentazione di origine diaristica e memorialistica, oltretutto tratta da studi critici, nonché di una lunga testimonianza direttamente raccolta, per evocare quattro storie ricche di spunti inediti e che non hanno, si può dire, alcun punto di contatto tra loro, tranne il comune destino di vinti dei loro protagonisti.

Ma questo unico, estrinseco nesso non è del resto senza significato poiché mostra un'evidente predilezione dell'Autore a scegliere una prospettiva che meglio si adatta a rischiarare quelle che possono essere definite le zone d'ombra, se non le latebre della Storia.

Il primo episodio narrato riguarda la vicenda fiumana del 1919-20, vista attraverso le arcigne lenti degli intellettuali inglesi. Sul proscenio di quella storia vi fu, come è noto, un solo ed eccezionale protagonista, che ne fece un capitolo della sua autobiografia e della sua "inimitabile" vita.

D'Annunzio non inventò l'impresa fiumana, secondo quanto fu detto da alcuni suoi detrattori, ma vi imprime indubbiamente la sua orma, seguendo il canone secondo il quale la vita doveva essere vissuta come arte e dominata dallo stesso estenuato estetismo.

Non a caso i quindici mesi della Reggenza del Carnaro, pur rispecchiando un nazionalismo che appare oggi del tutto sorpassato, vennero a costituire, quale frutto dell'Immaginifico, un'esperienza rivoluzionaria sul piano sociale e dal punto di vista del costume. Non può stupire per-

ANTONIO CIARRAPICO ha ricoperto numerosi incarichi in Italia e all'estero, specie in campo multilaterale (NATO, ONU, CEE). Ambasciatore a Stoccolma, in Brasile (1986-1990) ed in Spagna (1990-1995).

tanto che quell'impresa abbia finito per influenzare in larghissima misura in Inghilterra le fortune letterarie dannunziane.

D'Annunzio, beninteso, non conobbe mai in quel Paese la popolarità che lo circondò in Francia, alla quale lo univano profondamente molte matrici culturali ed affinità elettive, nonché le opere scritte direttamente in francese, senza contare gli anni dell'esilio trascorsi tra Parigi ed Arcachon e il sostegno che gli venne da un prezioso editore.

Non esigo, tuttavia, fu il numero dei lettori ed estimatori che egli ebbe anche Oltremarina fin da quando, sul finire dell'800, le sue opere cominciarono ad essere tradotte in inglese, sia pure con qualche *pruderie* lessicale. Ma, tranne pochi italianizzanti, come i tre germani Sitwell, che gli rimasero fedeli, il rapporto con il pubblico inglese si incrinò e si interruppe quasi del tutto a causa della vicenda fiumana.

Mancò a D'Annunzio anche un minimo di indulgenza da parte degli ambienti britannici che politicamente contavano, tra cui gli esponenti del Quarto Potere, i quali giudicavano l'occupazione di Fiume un mero atto di brigantaggio, teso a distruggere l'ordine internazionale.

Vista oggi in una prospettiva storica, la controversia su Fiume appare una questione senz'altro marginale e sembra quasi incredibile che nulla sia stato tentato tempestivamente per cercare una soluzione diplomatica, con l'effetto di dare origine al cosiddetto mito della "vittoria mutilata" e quello di trasformare l'Italia da naturale difensore dei Trattati di pace in attiva promotrice della causa revisionista.

Curiosamente, di lì a poco, quelle stesse classi conservatrici inglesi, che avevano bollato D'Annunzio come un sovversivo, giudicarono Mussolini, non come la crisalide di un prossimo dittatore, ma molto più benevolmente come un restauratore dell'ordine e un campione della lotta antibolscevica. Ma, come annota acutamente Serra, per esigenze di duttilità politica, con il potere si tratta sempre. Ed il peso politico di D'Annunzio, a differenza di quello di Mussolini, apparve troppo modesto.

Invero, Serra coglie nell'impresa fiumana un elemento di grande modernità ed un iniziale preannuncio di quelle rivolte a fondo anarchico e libertario, che si manifesteranno nel secondo dopoguerra, anche se lo sconfitto D'Annunzio non figurerà mai fra i loro profeti.

Il secondo episodio narrato da Serra riguarda il fosco clima di tragedia che avvolge la fine dell'Impero del Sol Levante. Gli irriducibili samurai, dopo aver sperimentato una prima modernizzazione industriale, che aveva premiato un nazionalismo aggressivo e sempre vittorioso, appaiono soverchiati dall'enorme potenza militare americana e domati, infine, solo dal primo ed unico uso degli ordigni nucleari.

Ma, pur in una situazione così disperata, rifiutano l'idea della resa

e sono numerosi coloro che ad essa preferiscono il suicidio. Tra coloro che si tolgono la vita vi è anche l'ex-Primo Ministro principe Konoye, che aveva fatto il possibile per evitare il conflitto e che sente non di meno il dovere di espiare le sue colpe, pur potendo sperare, come osserva Serra, nella clemenza dei vincitori.

Grazie a pochi spiriti lungimiranti presenti tra questi ultimi, si evita di sacrificare la figura dell'imperatore e sarà proprio Hirohito a rendere possibile la transizione verso una nuova e diversa modernizzazione.

Il rispetto per il monarca sconfitto è simboleggiato dall'inchino con il quale Mc Arthur gli rende omaggio e che suggella il patto tra vincitori e vinti, da cui, come rileva Serra, sarebbe nato il Giappone odierno.

Uno dei due rimanenti episodi riguarda il lugubre ambiente del processo di Norimberga, quale è descritto da un giudice inglese ed in cui colpisce lo squallore, con poche eccezioni, che emerge dal pavido comportamento degli imputati, desiderosi unicamente di salvare la pelle. L'Autore sottolinea, però, anche l'inadeguatezza di un giudice americano, messo in difficoltà da Goering e le difficoltà che lo stesso processo pone ai giudici sovietici, cui era stato imposto di seguire la linea più dura, pur trovandosi nell'imbarazzo di evitare qualsiasi riferimento ai due anni dell'*alleanza* tedesco-sovietica, in cui ebbe luogo, tra l'altro, la strage di Katyn.

L'ultimo episodio è un'analisi introspettiva della caduta della DDR, lo Stato ideologico puro, che invano aveva tentato di attribuirsi una legittimità politica fondata su valori nazionali e sul richiamo a radici storiche, ma che, comunque, era riuscito a guadagnarsi una sicura rispettabilità nell'ambito occidentale, oltre che in quello della comunità socialista, per essere riuscita apparentemente a costituire un'avanzata società industriale.

Si trattava in realtà di una illusione ottica, come gli avvenimenti successivi dimostreranno. Quello Stato, così artificiale e poco amato da Stalin, che gli avrebbe preferito una Germania unita e neutralizzata, cercò di difendere ad ogni modo fino all'ultimo la propria identità ed integrità.

Esso non potrà sopravvivere alla caduta dell'ideologia che ne aveva costituito l'essenza. I suoi dirigenti intuirono, quindi, tutti i rischi derivanti dalle riforme introdotte da Gorbaciov. Ma il loro vero dramma fu quello di assistere alla scomparsa della DDR per volere anche di coloro, a cominciare dallo stesso massimo *leader* sovietico, che rappresentavano il partito-guida e la patria del socialismo e che contavano sul sostegno economico di Bonn per realizzare l'impossibile *perestrojka*.

Antonio Ciarrapico

SEGNALAZIONI

PEREGRINAZIONI DI UNA COSCIENZA INQUIETA PER IL RITORNO DELLA GUERRA IN EUROPA, di *Daniele Mancini*, Nuova Editrice Spada, Milano 2000, pp.182, Euro 12,90.

In questo “diario” del Kosovo, l’Ambasciatore Daniele Mancini propone i dubbi ed anche le speranze per il preoccupante ritorno in Europa della guerra, della pulizia etnica e dello sfruttamento mediatico della sofferenza.

Quella del Kosovo è una vetrina in cui sono esposti gli orrori di una politica che si credeva sepolta nel passato dell’Europa; ma è anche una vetrina degli slanci di solidarietà ed altruismo che la guerra ha originato, e che si ritenevano ormai offuscati dal diffondersi dello strapotere del consumismo. Ciò che il Kosovo ha offerto all’Europa è stata soprattutto una straordinaria occasione per ripensarsi, per effettuare un grande sforzo di ricostruzione politica ed economica, ma anche morale.

“La morale fa irruzione nelle relazioni internazionali”, scrive Mancini al termine del suo “diario”. E poco prima, nella stessa prospettiva etico-politica, l’autore aveva riconosciuto che “nel dilagante disordine internazionale ed in un contesto tanto delicato quanto quello dell’ingerenza umanitaria, le Nazioni Unite sono sempre più necessarie”.

Dopo più di quattro anni e prima della “cesura storica” dell’11 settembre 2001, le riflessioni di Mancini sulla guerra non soltanto mantengono intatta la loro attualità, ma assumono il carattere di reale autenticità previsiva.

Lo stile “aforistico-narrativo” è particolarmente accattivante e questo non è certo il minor pregio del “diario” di Mancini, perché rende la sua lettura leggera e piacevole; e, in argomenti di politica estera, anche questo non è poco.

Daniele Mancini è entrato nel servizio diplomatico nel 1978. Negli oltre vent’anni di carriera ha partecipato alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione a Madrid, è stato poi a Bagdad, Parigi, Islamabad, Washington e Bruxelles. Attualmente, Daniele Mancini è Vicedirettore Generale per gli Affari Europei del Ministero degli Affari Esteri. Ha scritto sul Medio Oriente, sui Paesi dell’Europa orientale, sugli Stati Uniti e sulla transizione tra XX e XXI secolo.

USA E SANTA SEDE. LA LUNGA STRADA, di *Jim Nicholson*, Edizioni 30 Giorni, Roma 2004, pp. 128 (edizione riservata ai lettori di “30 Giorni”).

Si tratta della seconda edizione, aggiornata agli avvenimenti del dopo 11 settembre 2001, del saggio di Jim Nicholson, Ambasciatore degli Stati Uniti presso la Santa Sede.

In questo scritto, l'autore ricostruisce la storia dei rapporti diplomatici fra gli Stati Uniti e la Santa Sede dal 1788 al 1984, anno in cui furono stabilite complete relazioni diplomatiche sia sotto l'aspetto sostanziale che formale.

Nicholson ripercorre - anche sulla base di documentazione inedita - questa bicentenaria vicenda, arrivando ben oltre il 1984, cioè fino agli eventi straordinari e inquietanti che il mondo sta oggi vivendo.

I compiti dell'Ambasciatore degli Stati Uniti presso la Santa Sede appaiono oggi, senza alcun dubbio, assai più delicati e complessi di quelli svolti dai precedenti diplomatici nei due secoli passati, descritti proprio in questa ricerca, in modo intelligente e piacevole, da Jim Nicholson. E ciò soprattutto, alla luce di quanto scriveva Colin Powell nella prefazione del libro: "Gli Stati Uniti salutano con favore l'opportunità di lavorare a fianco della Santa Sede per i prossimi venti anni e oltre per diffondere la libertà, la giustizia, la tolleranza religiosa ed etnica e lo sviluppo sociale ed economico. Guidati dai nostri valori condivisi di solidarietà e rispetto per la persona, noi continueremo a costruire una peculiare *partnership* globale a favore della dignità umana".

Oltre alla prefazione di Colin Powell, il libro di Nicholson ha una seconda prefazione del Cardinale Jean-Louis Tauran e un'introduzione di Giulio Andreotti.

SPIE DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE, di *Domenico Vecchioni*, Olimpia editrice, Firenze 2004, pp. 152.

L'uomo che scatenò la Seconda guerra mondiale si chiamava Alfred Naujock ed era un maggiore delle SS, legato ai Servizi segreti tedeschi. Egli fu l'autore dell'aggressione da parte di un "finto" reparto polacco contro la radio tedesca di Gleiwitz il 31 agosto 1939, attacco che fornì a Hitler il pretesto per invadere la Polonia. Con le conseguenze ben note.

Naujock fu anche l'autore dell'invasione della Gran Bretagna con sterline false, così ben imitate da ingannare in un primo tempo anche la Zecca inglese. Lo scopo era quello di provocare un'inflazione incontrollabile in Gran Bretagna. E per poco non vi riuscì.

Questi sono due dei molti episodi descritti in questo volume, ma ve ne sono molti altri. A cominciare da Cynzia, la bellissima americana Elisabeth Thorpe, arruolata dai Servizi segreti britannici perché tentasse di impossessarsi delle tabelle di rotta della Marina militare italiana, custodite nella Ambasciata italiana di Washington. Essa riuscì a sedurre due addetti e a farsi consegnare i documenti alla vigilia della Battaglia di Capo Matapan (28 marzo 1941), che si risolse in una sconfitta per la nostra marina.

Tra le spie arruolate dal Controspionaggio francese ci fu anche Josephine Baker, la famosa *Venere nera*, attrice e cantante, la quale riuscì a captare importanti informazioni in Italia, in Egitto e in Portogallo.

Bastano questi cenni per sottolineare l'interesse di questo volume, scritto da un diplomatico di carriera che ci ha dato altri libri e saggi di elevata cultura. (*Enrico Serra*)

PUBBLICAZIONI RECENTI

SENZA RADICI, di *Marcello Pera e Joseph Ratzinger*, Mondadori 2004, pp. 138, Euro 7,70.

Il sottotitolo del libro è: *Europa, relativismo, cristianesimo, islam*. Un uomo di Stato e uno di Chiesa confrontano le proprie analisi sulla situazione spirituale, culturale e politica dell'Occidente e, in particolare, dell'Europa.

IL SOGNO EUROPEO, di *Jeremy Rifkin*, Mondadori 2004, pp. 444, Euro 18,50.

Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro, che sta lentamente eclissando il sogno americano.

UN CAFFÈ IN COMPAGNIA DI LUIGI GIUSSANI, a cura di *Renato Farina*, Rizzoli 2004, pp. 182, Euro 14,00.

Il sottotitolo del volume è: *Conversazioni sul presente e sul destino*. È una lunga conversazione di Renato Farina, vice direttore di "Liberò", con Luigi Giussani.

Nato a Desio nel 1922, Luigi Giussani - teologo - ha dato vita, dalla metà degli anni '50, al movimento *Comunione e liberazione*, oggi presente in Italia e in 70 Paesi di tutto il mondo. La prefazione al libro è di Pier Luigi Battista.

LA POLVERE DELL'IMPERO, di *Karl E. Meyer*, Corbaccio 2004, pp. 366, Euro 24,50.

Nella collana storica diretta da Sergio Romano, appare questo volume che presenta il grande gioco in Asia centrale dopo la fine del dominio britannico. La corsa alla supremazia da parte delle grandi potenze ha portato all'insorgere del pluralismo islamico e successivamente agli innumerevoli attuali conflitti.

L'autore ha insegnato a Princeton, Yale e Oxford ed è direttore del "World Policy Journal".

LA NAZIONE PERDUTA, di *Luca Polese Remaggi*, Il Mulino 2004, pp. 406, Euro 24,50.

Il ruolo di Ferruccio Parri nel novecento italiano. L'autore insegna Storia dei movimenti e dei partiti politici alla Sapienza di Roma e collabora con la Luiss.

ALLA RICERCA DELL'ORDINE MONDIALE, di *Filippo Andreatta*, Il Mulino 2004, pp. 154, Euro 10,50.

L'Occidente di fronte alla guerra. L'autore insegna Scienza della politica e Politica internazionale all'Università di Parma.

L'INVENZIONE DELL'OCCIDENTE, di *Franco Cardini*, Il Cerchio 2004, pp. 236, Euro 20,00.

Nato con il grande secolo dell'espansione, delle conquiste e delle scoperte oceaniche, il concetto di Occidente segna progressivi rafforzamenti tutti riportati fra il Settecento e il primo Novecento (fra il *Diwan* di Goethe e il *Tramonto dell'Occidente* di Spengler), ma sempre inestricabilmente legati con l'Europa, con le sue storie, la sua cultura. Una serie di interessanti saggi del noto storico del Medioevo.

IL CONFLITTO ARABO-ISRAELIANO, di *Thomas G. Fraser*, Il Mulino 2004, pp. 210, Euro 11,00.

Le tappe del conflitto arabo-israeliano (1948, 1956, 1967, 1973, 1982, 1987, 2001, 2003) nell'edizione aggiornata del classico di Fraser, professore emerito all'Università dell'Ulster.

FITNA, di *Gilles Kepel*, Laterza 2004, pp. 316, Euro 16,00.

Il mondo islamico è oggi diviso da una guerra intestina che sta producendo caos e instabilità, cioè sta producendo *fitna*, che è l'opposto polare di *jihād*. Secondo Kepel, questa situazione sta a dimostrare che è in Europa, fra i musulmani della diaspora europea, che si deciderà l'evoluzione futura dell'Islam, verso un possibile superamento sia di *fitna* sia di *jihād*.

Kepel è uno dei maggiori studiosi dell'Islam e insegna all'Istituto di Studi politici di Parigi. Eccellente cronologia finale (1948-2004)..

RITROVARE SE STESSI, di *Guri Schwartz*, Laterza 2004, pp. 262, Euro 18,00.

Gli ebrei nell'Italia post-fascista. L'autore svolge attività di studio e di ricerca all'Università di Pisa.

CATENA DI COMANDO, di *Seymour M. Hersh*, Rizzoli 2004, pp. 396, Euro 18,00.

L'autore è uno dei maggiori giornalisti investigativi americani. Il sottotitolo del libro è: *Dall'11 settembre allo scandalo delle prigioni di Abu Ghraib*.

Il libro è un atto di accusa contro la Presidenza Bush e l'*intelligence* americana per il periodo che va dall'attacco alle *Torri gemelle* alla scoperta delle torture nelle prigioni irachene.

L'ALTRO ISLAM, di *Lilli Gruber*, Rizzoli 2004, pp. 312, Euro 16,50.

L'autrice è stata conduttrice di vari telegiornali RAI dal 1987 al 2000, quando è diventata parlamentare europeo, Presidente della Delegazione per le relazioni con i Paesi del Golfo e membro della Commissione esteri e libertà pubbliche. *L'Altro Islam* è un lungo e attento viaggio nella terra degli Sciiti.

ARAFAT L'IRRIDUCIBILE, di *Amnon Kopeliouk*, Ponte alle Grazie 2004, pp. 448, Euro 16,00.

La biografia del *leader* palestinese recentemente scomparso. L'autore, nato a Gerusalemme, è collaboratore di "Le Monde", di "Le Monde Diplomatique" e del quotidiano israeliano "Yedioth Aharanoth".

WASHINGTON E IL MONDO, di *Pierre Hassner e Justine Vaïsse*, Il Mulino 2004, pp. 234, Euro 14,00.

I dilemmi di una superpotenza. Hassner insegna al Centro europeo dell'Università di Bologna, Vaïsse è ricercatore al Centro di analisi e previsioni del Ministero degli Esteri francese. Nel 2003 Vaïsse ha scritto: *La politique étrangère des Etats-Unies*.

PRESIDENTE BUSH, di *Noam Chomsky*, Rizzoli 2004, pp. 72, Euro 9,00.

Un'impetosa radiografia dell'Impero e del suo capo supremo, in una conversazione dell'autore con Jorge Halperin.

QUANDO L'ITALIA ERA UNA SUPERPOTENZA, di *Giorgio Ruffolo*, Einaudi 2004, pp. 314, Euro 11,00.

Un viaggio nei due più gloriosi e cruciali momenti della storia romana: dalla Roma dei Re, dei Senatori e degli Imperatori che ha conquistato l'intero mondo conosciuto con il ferro della spada, alle Repubbliche italiane - Pisa, Amalfi, Genova, Venezia, Firenze, Milano - che con l'oro dei commerci risollevarono le sorti dell'Italia.

LA DEMOCRAZIA: STORIA DI UNA IDEOLOGIA, di *Luciano Canfora*, Laterza 2004, pp. 394, Euro 20,00.

È la seconda edizione del saggio di Canfora, professore di Filologia classica a Bari. La tesi di Canfora è: il meccanismo elettorale è ben lontano dal rappresentare la democrazia. Oggi, nel mondo ricco, ha vinto il liberismo con tutte le sue inumane conseguenze. La democrazia reale è rinviata ad altre epoche.

RIVOLTA NEL DESERTO, di *Thomas Edward Lawrence*, Il Saggiatore 2004, pp. 360, Euro 17,00.

L'opportuna riedizione, nel momento giusto, del famoso libro di Lawrence d'Arabia pubblicato nel 1927.

IL GRANDE GIOCO, di *Peter Hop Kirk*, Adelphi 2004, pp. 264, Euro 32,00.

L'autore di questo libro è studioso e scrittore delle fortunate vicende dei rapporti intercorsi, a partire dall'Ottocento, tra le potenze europee e quel vastissimo territorio asiatico che include i grandi Paesi attraversati dalla via della seta.

Asia centrale, via della seta (1842): "Sotto gli occhi di una folla silenziosa, i due ufficiali furono costretti a scavarsi la fossa, poi a inginocchiarsi e a prepararsi a morire. Il colonnello Stodhart, dopo aver denunciato ad alta voce le torture dell'Emiro, fu decapitato per primo. Quindi il carnefice si rivolse a Conolly e lo informò che l'Emiro offriva di risparmiargli la vita se avesse abiurato al cristianesimo abbracciando l'Islam. Consapevole che la conversione forzata non aveva salvato Stodhart dalla prigione e dalla morte, Conolly rispose: 'Il colonnello Stodhart era musulmano da tre anni e lo avete ucciso. Io non diventerò musulmano e sono pronto a morire'. Porse il collo al carnefice e, in un attimo, la sua testa rotolò nella polvere accanto a quella dell'amico".

Il sottotitolo del libro è: *I servizi segreti in Asia centrale*.

GUERRA E COSTITUZIONE, di *Giuseppe de Vergottini*, Il Mulino 2004, pp. 350, Euro 24,00.

Il sottotitolo del libro è: *Nuovi conflitti e sfida alla democrazia*. L'autore, ordinario di Diritto costituzionale all'Università di Bologna, riflette sull'evoluzione del concetto di guerra internazionale e su come questa evoluzione abbia mutato le Costituzioni in tema di guerra.

Nella Costituzione italiana il ripudio della guerra è fissato nella prima parte dell'articolo 11 della Costituzione.

IL FASCINO OSCURO DELLA GUERRA, di *Chris Hedges*, Laterza 2004, pp. 200, Euro 16,00.

Partendo dai classici - da Omero ai giorni nostri - Hedges affronta una tristissima verità e un mito...il legame di amore fra gli uomini e la guerra, l'attrazione fatale fra il rischio e la gloria, la seduzione della battaglia e le perversioni del conflitto.

Per molti di coloro che la provano, la guerra è un'esperienza intensa, emozionante e persino gioiosa.

L'AVVENTURA UMANA, di *Théodore Monod*, Bollati Boringhieri 2004, pp. 156, Euro 16,00.

E se il mondo continuasse senza l'uomo? È un quesito che l'autore di questo saggio formulò nel 1999, ultracentenario, ad un anno dalla sua scomparsa. Théodore Monod è stato naturalista, oceanografo, filosofo, direttore

dell'Istituto francese per l'Africa nera a Dakar, accademico delle scienze di Parigi ed anche professore di Storia naturale al Museo di Parigi.

Forte di queste profonde conoscenze, Monod constata come, in tutti i settori in cui l'uomo opera, ha fatto superare i limiti della sostenibilità naturale e, soprattutto, della propria sostenibilità nel mondo. In questo senso, l'autore è convinto che, in tempi non troppo lontani, l'uomo lascerà il suo posto ai calamari e l'avventura umana sarà finita e conclusa.

GEOPOLITICA DELL'IMPERO, di *Samir Amin*, Edizioni Punto Rosso 2004, pp. 150, Euro 10,00.

L'autore, nato al Cairo nel 1931, è uno dei più noti teorici mondiali di economia del capitalismo e del colonialismo. Scrive Amin: "Oggi gli Stati Uniti sono governati da una giunta di criminali di guerra arrivati al potere quasi con un colpo di Stato, dopo dubbie elezioni; bisogna agire tempestivamente, per il bene di tutti, alla sfida dei neo-nazisti di Washington.

Samir Amin dirige il *Forum du Tiers Monde* a Dakar.

IL "PRINCIPE" DEI NEOCONS, di *Michael Leeden*, Nuove Idee 2004, pp. 180, Euro 12,00.

L'autore, famoso giornalista neoconservatore americano che conosce bene l'Italia, propone una rilettura del *Principe* di Machiavelli in linea con quelli che ritiene siano i problemi di politica internazionale del XXI secolo, cioè in chiave di esclusiva *Realpolitik*.

I TEMPLARI, di *Barbara Frale*, Il Mulino 2004, pp. 194, Euro 11,50.

L'autrice, dottore di ricerca all'Università di Venezia, è "ufficiale" dell'Archivio Segreto Vaticano. Creato dopo la prima Crociata da cavalieri cristiani votati al Santo sepolcro di Gerusalemme, quello del Tempio divenne l'ordine religioso-militare più potente della cristianità. Professionisti della guerra a cavallo e insieme uomini di religione, i Templari avevano inizialmente il compito di proteggere i pellegrini, che si recavano nei Luoghi santi, dagli attacchi dei predoni islamici. In breve, i Templari divennero un grande organismo sovranazionale presente in tutto il Mediterraneo ed oltre.

Messi sotto processo per eresia da Filippo il Bello, re di Francia, i templari furono defraudati dei loro beni. Papa Clemente V, dopo una lunga battaglia diplomatica con la Francia, dovette scegliere se sacrificare l'ordine o rischiare uno scisma, che avrebbe separato la Chiesa di Francia dall'obbedienza romana. L'ordine dei templari fu così soppresso nel Concilio di Vienna del 1312.

NONNI E NIPOTI DELLA REPUBBLICA, di *Giulio Andreotti*, Rizzoli 2004, pp. 308, Euro 17,00.

Da Lussu a Foa, da Almirante a Berlinguer, da Gerry Scotti a Ciccio-

na, parlamentari di ieri e di oggi nei sapidi ritratti disegnati da un loro illustre collega.

IRAQ, di *Slavoj Zizek*, Cortina 2004, pp. 184, Euro 17,00.

Di fronte alla crisi globale innescata dalla guerra in Iraq e dalle altre “spedizioni punitive” degli Stati Uniti nel mondo, chi è stanco della retorica circa l’esportazione della democrazia, ma anche del pacifismo “impotente” e della “solidarietà” a buon mercato con il popolo iracheno - troverà nell’analisi di Zizek (professore di sociologia all’Università di Lubiana) una chiave di lettura inedita e interessante.

Attingendo alla psicanalisi, alla letteratura e al cinema, l’autore - filosofo militante - attacca l’imbroglio sia di coloro che si sono convertiti alla teoria della *guerra giusta*, sia coloro che sono pronti a lavarsene le mani invocando la “pace” e basta.

SENZA PACE, di *David Hirst*, Nuovi Mondi Media 2004, pp. 446, Euro 21,50.

Un secolo di conflitti in Medio Oriente raccontati da uno dei maggiori corrispondenti in lingua inglese del nostro tempo. Bandito da sei Paesi arabi, rapito due volte, Hirst è il cronista perfetto di questo terribile e apparentemente irrisolvibile conflitto.

IL CORANO E LA SUA INTERPRETAZIONE, di *Massimo Campanini*, Laterza 2004, pp. 158, Euro 10,00.

Le vicende della composizione, la struttura, i temi portanti e, soprattutto, l’interpretazione del libro santo dell’Islam. L’autore insegna cultura araba all’Università statale di Milano.

I GESUITI DALLE ORIGINI ALLA SOPPRESSIONE, di *Sabina Pavone*, Laterza 2004, pp.168, Euro 10,00.

La storia della Compagnia di Gesù, ora esaltata per le sue qualità religiose e intellettuali, ora temuta per la sua intraprendenza, ora accusata di tramare per la conquista del mondo. I gesuiti sono stati, in ogni caso, sempre presenti nei passaggi cruciali dell’identità moderna.

L’autrice di questo volume insegna presso la Facoltà di scienze politiche dell’Università di Roma.

FEDERICO II, di *Maria Teresa Fumagalli Beonio-Brocchieri*, Laterza 2004, pp. 302, Euro 19,00.

Il sottotitolo del libro è: *Ragione e fortuna*. Sullo sfondo di un’epoca di grandi mutamenti, la storia di un’avventura politica e intellettuale straordinaria. Le vittorie, le sconfitte, i progetti, i sogni e i tormenti di una personalità vissuta a cavallo tra il XII e il XIII secolo, periodo in cui l’Europa apre

gradualmente le sue città e le sue scuole a un sapere *nuovo*, a maestri che insegnano (con nuovi metodi e nuove ragioni) discipline nuove, a nuove visioni del mondo naturale ed etico che cambieranno lo stile della vita collettiva e individuale degli europei.

LIBERAL E CONSERVATORI, di *Giuseppe Mammarella*, Laterza 2004, pp. 190, Euro 16,00.

Gli Stati Uniti da Nixon a Bush.

L'ANTISEMITISMO NAZISTA, di *Philippe Burrin*, Bollati Boringhieri 2004, pp. 86, Euro 10,00.

L'autore insegna Storia e politica internazionale a Ginevra. In questo saggio, Burrin riprende il testo di tre conferenze tenute al Collège de France su iniziativa della Fondazione per la memoria della *Shoah*.

Le analisi dell'autore si soffermano in particolare sull'intensificarsi del pregiudizio antisemita dal 1933, riconducibile principalmente a meccanismi sociali contestuali al consolidarsi violento del regime hitleriano.

SUL FASCISMO, di *Palmiro Togliatti*, Laterza 2004, pp. 244, Euro 20,00.

Il volume è stato curato da Giuseppe Vacca, storico del pensiero politico e Presidente della Fondazione Gramsci. Il testo comprende dieci scritti di Togliatti sul fascismo, che vanno dall'ottobre del 1922 al gennaio-aprile del 1935.

Di particolare interesse: *Per comprendere la politica estera del fascismo* del maggio 1933 e *I nuovi orientamenti della politica estera del fascismo italiano* del settembre 1934.

TACCUINI DI GUERRA, di *Benedetto Croce*, Adelphi 2004, pp. 516, Euro 50,00.

Benedetto Croce (1864-1952) fece fare una copia dattiloscritta di tutta la sezione dei suoi taccuini di lavoro, che va dal 25 luglio 1943 al dicembre 1945.

Questa è la prima edizione *integrale* dei taccuini di guerra, che furono pubblicati nel 1948 in edizione molto ridotta. Una lettura particolarmente interessante.

LA DEMOCRAZIA E IL MERCATO, di *Jean Paul Fitoussi*, Feltrinelli 2004, pp. 64, Euro 8,00.

La politica è indispensabile anche per i più accaniti fautori dell'ideologia liberista. Il problema di stabilire quale sia il regime politico più favorevole all'efficienza economica è posto da uno dei più importanti economisti francesi.

Fitoussi insegna all'Istituto di studi politici di Parigi, è Presidente dell'Osservatorio francese della congiuntura economica ed è Segretario generale dell'Associazione internazionale della scienze economiche.

LA GRANDE DIVERGENZA, di *Kenneth Pomeranz*, Il Mulino 2004, pp. 570, Euro 38,00.

La Cina, l'Europa e la nascita dell'economia mondiale. L'autore insegna Storia all'Università della California.

MONTANELLI, LA VOCE DELL'ITALIA MODERATA PERBENE, di *Paolo Granzotto*, Il Mulino 2004, pp. 220, Euro 12,50.

Granzotto è stato fra le persone più vicine, non solo professionalmente, a Indro Montanelli. In queste pagine, ne traccia un ritratto non stereotipo, attingendo alla memoria e ai ricordi dei quali l'amico era fonte inesauribile.

L'ALTRA AMERICA, di *Fiamma Arditi*, Fazi 2004, pp. 206, Euro 11,00.

Conversazioni a tutto campo con diciotto voci del dissenso americano contemporaneo.

L'OCCIDENTE CONTRO SE STESSO, di *Geminello Preterossi*, Laterza 2004, pp. 130, Euro 10,00.

Che ne sarà dell'Occidente, del suo concetto-valore dopo la guerra in Iraq? Con la guerra in Iraq - secondo Preterossi - si è avviato, in nome dell'Occidente, un processo di grave delegittimazione dei suoi principi fondamentali, soprattutto di quello della moderna idea di *diritto*.

L'autore insegna Filosofia del diritto e diritti dell'uomo all'Università di Salerno.

VERSO IL FEDERALISMO, cura di *V. Cerulli Irelli* e *C. Pinelli*, Il Mulino 2004, pp. 332, Euro 18,00.

I problemi della riforma del titolo V della Costituzione italiana nei suoi numerosi e complessi aspetti.

ESTIRPARE IL MALE, di *Richard Perle* e *David Forum*, Lindau 2004, pp. 328, Euro 23,00.

Il sottotitolo dell'opera è: *Come vincere la guerra contro il terrore*. Due dei più influenti *neocons* americani prospettano l'agenda per vincere il terrore: appoggiare il rovesciamento dei *mullah* in Iran; porre fine al regime di Assad in Siria; considerare l'Arabia Saudita e la Francia come rivali, forse nemici; negare l'appoggio alle Nazioni Unite, se non cambiano le proprie regole; riformare l'FBI, la CIA, il Pentagono e il Dipartimento di Stato; co-

stringere la Corea del Nord a rinunciare al programma nucleare e esercitare pressioni sulla Cina; abbandonare l'idea che la nascita di uno Stato palestinese possa contribuire in modo significativo alla sicurezza degli Stati Uniti.

IL GOLPE SILENZIOSO, di *Noam Chomsky*, Piemme 2004, pp. 172, Euro 12,40.

Segreti, bugie, crimini, interessi occulti e favole che - secondo l'autore - ci vogliono raccontare i rappresentanti dell'attuale Amministrazione americana.

IL BENE COMUNE, di *Noam Chomsky*, Piemme 2004, pp. 234, Euro 12,80.

Misfatti e menzogne con i quali i centri di potere finanziario e le multinazionali tentano di paralizzare le istituzioni democratiche per ottenere il dominio del mondo e fare i loro interessi.

NASCITA DELL'EUROPA, di *Roberto R. Lopez*, Il Saggiatore 2004, pp. 474, Euro 22,00.

Storia dell'età medievale europea. L'autore è stato professore a Genova dal 1936 al 1938, poi negli Stati Uniti a New Haven fino al 1986.

LO STRAPPO ATLANTICO, di *Rita di Leo*, Laterza 2004, pp. 246, Euro 10,00.

Il sottotitolo del libro è: *America contro Europa*. Secondo l'autrice, che insegna Relazioni internazionali alla Sapienza di Roma, sono gli americani a mostrarsi antieuropei. Per chi è oggi alla Casa Bianca, l'autonomia politica dell'Europa è una pretesa, mentre l'*Euro* e il progetto di un esercito comune europeo sono quasi azioni di lesa maestà.

Il libro di Rita di Leo descrive i protagonisti e ricostruisce le fasi dell'offensiva americana contro l'Unione Europea, condotta fra le guerre balcaniche e la guerra in Iraq.

A PROPOSITO DI MUSSOLINI, di *Denis Mack Smith*, Laterza 2004, pp. 56, Euro 5,00.

Le ossessioni, la retorica, i tradimenti, il tragicomico narcisismo del Duce, in un rapido saggio di uno dei maggiori studiosi della storia politica italiana.

Mack Smith ricorda che "nel fatale 1940, Mussolini rinunciò a convocare il Gran Consiglio del Fascismo (che, a partire dal 1939, non si riunì più per tre anni), nonostante l'imminente pericolo di guerra e nonostante che il Gran Consiglio fosse stato creato proprio per fornire pareri e come spazio di discussione. Il Duce voleva fare tutto da solo. Secondo lui i Ministri erano degli esecutori, non dei consulenti".

MISURARE L'AMERICA, di *Andro Linklater*, Garzanti 2004, pp. 234, Euro 27,00.

Come gli Stati Uniti sono stati misurati, venduti e colonizzati.

L'ALTRA AMERICA, di *Guido Moltedo e Marilisa Palumbo*, Rizzoli 2004, pp. 200, Euro 7,50.

La nuova frontiera americana che si oppone al *neoconservatorismo* che oggi anima la Presidenza di George W. Bush.

TRA DESTRA E SINISTRA, di *Sandro Bondi*, Mondadori 2004, pp. 116, Euro 12,00.

Il coordinatore nazionale di *Forza Italia*, già portavoce del Presidente del Consiglio, parla della nuova politica di *Forza Italia*, delineando il decennio 1993-2004, come il periodo storico che ha cambiato davvero l'Italia dai tempi del secondo dopoguerra.

* * *

LES ISLAMISTES SONT DEJA, di *C. Deliore e C. Dubois*, Albin Michel 2004, pp. 386, Euro 19,50.

La guerra segreta fra gli islamici e la Repubblica francese - secondo gli autori - è già cominciata. Gli autori svolgono un'inchiesta approfondita sulla discreta infiltrazione che minaccerebbe la libertà di tutti i francesi

L'ISLAM A L'EPREUVE DE L'OCCIDENT, di *Jocelyn Cesari*, La découverte 2004, pp. 292, Euro 20,00.

Ricercatrice presso il gruppo di sociologia delle religioni del CNRS, la Cesari è *visiting professor* ad Harvard. Un'opera che aiuta a comprendere, al di là degli stereotipi, la diversità e le trasformazioni profonde dell'Islam della diaspora europea. L'autrice critica fortemente i *pamphlet*, tipo quelli di Oriana Fallaci, pieni di insulti contro l'Islam e di esaltazioni viscerali di New York e della politica di Bush.

ETRE BOUDDISTE EN LA FRANCE AUJOURD'HUI, di *Bruno Etienne e Raphaël Liogier*, Hachette 2004, pp. 286, Euro 12,00.

L'autore, professore di Scienze politiche e Direttore dell'Osservatorio del religioso all'IEP di Aix en Provence, spiega la ragione della fascinazione che esercita oggi il buddismo in Occidente. Nuova edizione riveduta e aggiornata.

LE DOSSIER ARAFAT, di *Carin Calvo Galler e Michel A. Calvo*, Albin Michel 2004, pp. 328, Euro 19,50.

Un *dossier* sullo scomparso *leader* palestinese, scritto da due avvocati francesi, che evidenzia luci e ombre del *Rais*. In particolare, in relazione ai numerosi morti civili francesi negli attacchi suicidi in Israele.

LE LIVRE NOIR SUR L'EXTERMINATION DES JUIFS EN URSS ET EN POLOGNE (1941-1945), a cura di *Vassili Grossman e Ilya Ehrenbourg*, Paris 2004, due volumi, pp. 1.358, Euro 10,00.

È la ristampa aggiornata e riveduta dell'opera apparsa nel 1995. I Paesi presi in considerazione sono: Ucraina, Bielorussia, Unione Sovietica, Lituania e Lettonia.

LES ETATS-UNIES EN CAMPAGNE, di AA.VV., *Manière de voir* 77, ottobre-novembre 2004, pp. 988, Euro 7,00.

I saggi di vari autori di "Le Monde Diplomatique" sono articolati su quattro tematiche: 1) Une Présidence ancrée a droite; 2) La tentation impériale; 3) Les fractures sociales; 4) Glissements intellectuels. Siti Internet e bibliografia.

SOUS LE SCEAU DES CROISADES, di AA.VV., *Manière de voir* 78, dicembre 2004, pp. 100, Euro 7,00.

Saggi di vari autori di "Le Monde Diplomatique" sulla guerra di Bush in Iraq.

MILITARISATION DELL'HUMANITAIRE, di *Sasmi Makki*, CIRPES 2004.

Le società militari private nel caos iracheno.

EUROPE, LA TRAHISON DES ELITES, di *Raul Marc Jenner*, Fayard 2004, pp. 252, Euro 18,00.

Col pretesto della *costruzione europea*, una forte restaurazione conservatrice si sta instaurando nel Vecchio Continente, sottomettendo i cittadini europei alle conseguenze di una mondializzazione capitalista senza freni, con la falsa scusa di volerli proteggere.

THE (MIS)BEHAVIOR OF MARKETS, di *Benoit Mandelbrot e R. Hudson*, Banc Book 2004, pp. 220.

Mandelbrot con l'invenzione della *geometria frattale* ha cambiato per sempre la nostra comprensione dei misteri della natura. In questo nuovo volume, Mandelbrot, insieme al giornalista scientifico ed editore del "Wall Street Journal", Richard Hudson, applica la geometria frattale al comportamento dei mercati finanziari e distrugge tutti gli assunti, che hanno causato che milioni di investitori abbiano sottostimato gli immensi rischi del mercato finanziario.

BUSH A BABYLONE, di *Tarik Ali*, La Fabrique 2004, pp. 244, Euro 14,00.

Il sottotitolo è: *La ricolonizzazione dell'Iraq*. Scrittore e cineasta anglo-pachistano, Tarik Ali ha messo tutto il suo *humour* e talento letterario in questo saggio sulla storia moderna dell'Iraq, dalla colonizzazione inglese dopo la Prima guerra mondiale, fino all'attuale tentativo dell'Amministrazione Bush di ricolonizzare il Paese.

CUBA, A NEW HISTORY, di *Richard Gott*, Yale University Press 2004, pp. 384, dollari 28.

Richard Gott da più di quarant'anni percorre il continente latino-americano e Cuba. Sbarcato a La Avana nel 1963, è lui che nel 1967 andrà in Bolivia a identificare il cadavere di Che Guevara.

In quest'opera, l'autore racconta oltre cinquecento anni di storia dell'isola di Cuba, da Colombo all'indipendenza ottenuta sotto il controllo americano. Una storia violenta e sanguinaria che spiega perché Castro conclude sempre i suoi discorsi con lo slogan di Garibaldi (che fu a Cuba) *Roma o morte*, modificato in *Patria o muerte*.

La nuova storia del titolo del libro è quella che - secondo Gatt - comincerà col dopo Castro. Per ora, comunque, dobbiamo ancora vedere quella del dopo-Arafat.

THE CHOICE: GLOBAL DOMINATION ON GLOBAL LEADERSHIP, di *Zbigniew Brzezinski*, Basic Book 2004, pp. 242, Euro 27,50.

L'autore - ex-Consigliere per la sicurezza nazionale del Presidente Jimmy Carter - tenta di rispondere a questa domanda: può una superpotenza democratica come gli Stati Uniti, resa vulnerabile da minacce oscure e mutevoli, promuovere la propria sicurezza rafforzandosi e legandosi al mondo, oppure dovrà sferrare colpi finendo col rimanere isolata?

La risposta dell'autore è: "Senza Europa, l'America è sempre una potenza dominante, ma non onnipotente a livello mondiale; mentre senza America, l'Europa è ricca ma impotente".

Per Brzezinski, nonostante tutti gli slogan inconsistenti sulla vecchia e nuova Europa, da entrambi i lati dell'Atlantico si deve porre fine a una retorica, che rinnega i legami storici e geografici che sono esistiti e devono continuare a esistere da entrambe le parti.

(A cura di Fausto Borrelli)



Questo periodico è associato all'Unione Stampa Periodica Italiana