# AFFARI ESTERI

# RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XXXVIII - NUMERO 150	PRIMAVERA	2006	
Il Trimestre		228	
L'Iran, il nucleare e le Nazioni Unite		231	
Diamo più poteri all'Europa	Carlo Azeglio Ciampi	236	
La politica estera degli Stati Uniti	Ronald P. Spogli	239	
L'impegno della Francia per l'Iraq	Yves Aubin de La Messuzière	246	
L'Iraq. Dall'invasione al ritiro	Luigi Caligaris	251	
L'Italia e le grandi potenze	Francesco Paolo Fulci	273	
La NATO e la Russia	Maurizio Moreno	285	
Le elezioni e la democrazia	Ferdinando Salleo	291	
Le Nazioni Unite e il nuovo ordine mondial	le Carlo Jean	299	
L'Europa senza ideologie	L. Incisa di Camerana	311	
Il periodo di riflessione sul Trattato costituzionale	Pietro Calamia	319	
L'Italia e la non proliferazione delle armi di distruzione di massa	Giulio Terzi	325	
La <i>guerra fredda</i> e l'Asia	Antonio Ciarrapico	338	
L'enigma della Cina e l'Occidente	Aldo Rizzo	352	
Le ambizioni geopolitiche dell'India	Paolo Migliavacca	368	
La riforma della Lega Araba	Andrea Rafanelli	389	
I nazionalismi balcanici e l'Unione Europe	a Michele Zurlo	395	
Il sessantesimo anniversario della FAO	Silvana Moscatelli	414	
La Russia, l'Europa e il Mediterraneo. Un'ipotesi di lavoro	Francesco Morabito	423	
Libri			
L'Egitto di oggi	Giovanni Armillotta	427	
Segnalazioni (a cura di Fausto Borrelli ed l	,	434	
Pubblicazioni recenti (a cura di Fausto Bo	crelli)	437	
Direttore Responsabile	Condir	Condirettore	

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  $\leqslant$  11. Abbonamento per l'interno,  $\leqslant$  44; per l'estero,  $\leqslant$  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, 00193 Roma, Tel. 06.35.53.932. La Rivista è stata stampata nell'aprile 2006.

ACHILLE ALBONETTI

CARLO RUSSO

#### Il Trimestre

Iraq, Israele, Iran, Siria, Libano, Afghanistan, Corea del Nord. Questi sono, da qualche anno, i punti di crisi internazionale. Tutti interdipendenti.

Iraq. La situazione non accenna a migliorare. Continuano gli attentati, ora anche interreligiosi, con dozzine di vittime e centinaia di feriti al giorno.

Gli Stati Uniti hanno ammesso che l'economia irachena incontra forti difficoltà e che la situazione nei settori principali - acqua, elettricità, petrolio - è addirittura peggiore di prima del conflitto.

Il 20 gennaio 2006 sono stati annunciati i risultati delle elezioni del Parlamento, tenutesi il 15 dicembre 2005. Sui 275 seggi, gli Sciiti ne hanno ottenuto 128, i Curdi 53 e i Sunniti 44. Il Parlamento è stato convocato il 16 marzo. I negoziati in corso per la formazione del Governo sono molto difficili.

Negli Stati Uniti ferve il dibattito sull'avvenire dell'Iraq, tanto più che in novembre 2006 si svolgeranno le elezioni di medio termine. I sondaggi danno in forte calo il Presidente Bush, il quale ha dichiarato il 21 marzo che gli Stati Uniti rimarranno in Iraq almeno fino all'inizio del 2009.

Il Capo dei Servizi di Informazione, l'Ambasciatore John Negroponte, ha dichiarato il 6 marzo 2006, di fronte alla Commissione delle Forze Armate del Senato, che una guerra civile in Iraq "è una possibilità". In tale caso, l'Arabia Saudita e la Giordania potrebbero sostenere i Sunniti, e l'Iran gli Sciiti. Una guerra civile "avrebbe delle conseguenze sul Medio Oriente e sul mondo".

È urgente la formazione di un Governo di unità nazionale. È indispensabile che sia anche garantito da una Conferenza delle principali parti interessate (le Nazioni Unite, la Lega Araba, la Russia, l'Unione Europea, i Paesi confinanti) simile alla Conferenza della *Riconciliazione*, che ebbe luogo al Cairo nell'Autunno 2005. In particolare, gli Stati confinanti dovrebbero impegnarsi per l'integrità territoriale dell'Iraq e per la sua stabilità.

Potrebbe essere molto importante l'annuncio di colloqui a Bagdad tra i rappresentanti degli Stati Uniti e dell'Iran per contribuire alla stabilizzazione irachena.

Israele e Palestina. Dopo circa dieci anni, il 25 gennaio 2006, si sono svolte in Palestina le elezioni per un nuovo Parlamento. Su 132 seggi, Hamas, che ha partecipato alle elezoni per la prima volta, ne ha ottenuto, con grande sorpresa, 74, Al Fatah 55, le formazioni minori 3. Il Primo Ministro incaricato Haniyen ha presentato il 19 marzo il nuovo Governo al Presidente Abu Mazen.

Il Quartetto (Stati Uniti, Russia, Unione Europea, Nazioni Unite) ha dichiarato che non tratterà con un Governo Hamas, se tale partito non riconoscerà Israele, non cesserà l'attività terroristica e non confermerà gli accordi approvati dall'Autorità Nazionale Palestinese.

Il 28 marzo 2006 hanno avuto luogo le elezioni parlamentari israeliane.

Iran. Il 10 gennaio 2006 l'Iran ha ripreso a Natanz le attività nucleari nel settore dell'uranio arricchito, dopo aver avviato l'8 agosto 2005 l'impianto di Isphaan per la produzione di esafluoruro di uranio.

Il 12 gennaio 2006 i Ministri degli Esteri di Francia, Germania e Regno Unito hanno annullato la prevista ripresa a Vienna dei negoziati e chiesto la convocazione straordinaria del Consiglio dei Governatori dell'AIEA, che il 4 febbraio 2006 ha approvato, a larga maggioranza, una dettagliata Risoluzione, con la quale si incarica, tra l'altro, il Direttore generale El Baradei di *riferire* al Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Dopo vari tentativi di convincere l'Iran a produrre congiuntamente in Russia l'uranio arricchito, l'AIEA, l'8 marzo 2006, ha deciso di deferirlo formalmente al Consiglio di Sicurezza, che probabilmente chiederà all'Iran di sospendere tutte le attività per l'arricchimento dell'uranio.

Questo evento rappresenta un notevole successo della politica degli Stati Uniti.

Superando l'unilateralismo dell'intervento in Iraq, Bush, nell'arco di circa tre anni, è riuscito - almeno per ora - ad unire la comunità internazionale sotto l'egida delle Nazioni Unite. Prima, alcune Risoluzioni per l'Iraq approvate all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza. Poi, la rinuncia della Libia alle sue aspirazioni nucleari. Più recentemente, la Risoluzione unanime del Consiglio di Sicurezza per la Siria, malgrado il suo ritiro unilaterale, dopo 35 anni, dal Libano. Infine, i negoziati per la rinuncia al nucleare della Corea del Nord con la partecipazione di Stati Uniti, Cina, Russia, Giappone e Corea del Sud. Sono vari i sintomi del nuovo multilateralismo americano, che traspare anche, seppur timidamente, dal secondo documento presentato dal Presidente Bush il 16 marzo 2006.

Afghanistan. Dopo le elezioni del 15 settembre 2005, è stato formato il nuovo Governo Karzai. La situazione continua, tuttavia, ad essere incerta. Gli attacchi e i kamikaze sono in aumento. malgrado sia stato rinforzato il contingente ISAF e siano tuttora presenti forze militari statunitensi (Enduring freedom). In tutto circa 35 mila militari. Una seconda Conferenza internazionale per l'Afghanistan sotto l'egida delle Nazioni Unite ha avuto luogo il 1° febbraio 2006 a Bruxelles. È stato approvato un piano di aiuti all'Afghanistan per i prossimi anni.

Corea del Nord. La Dichiarazione comune del 15 settembre 2006, con la quale la Corea del Nord si impegnava a porre fine al programma nucleare militare e ad aderire nuovamente al TNP, non ha avuto, per ora, un esito formale. La Corea del Nord ha, infatti, presentato nuove richieste. In particolare, l'abolizione di alcune misure finanziarie punitive degli Stati Uniti e la costruzione di una centrale nucleare per la produzione di elettricità.

Stati Uniti e India. Il  $1^\circ$  marzo 2006 Bush ha firmato a New Delhi un importante accordo di collaborazione nel settore nucleare civile. Potrebbe essere così indebolita ulteriormente la lotta contro la proliferazione nucleare.

Francia. Negli scorsi mesi, il processo di riavvicinamento della Francia agli Stati Uniti ed alla NATO è proseguito.

Il 19 gennaio 2006 il Presidente Jacques Chirac ha annunciato una nuova strategia nucleare, che si ispira ad una maggiore flessibilità nell'uso dell'arma atomica. Egli ha confermato che il deterrente francese è anche al servizio dell'Europa. Parigi sta discutendo un Accordo con la Libia nel settore nucleare civile.

Germania. Il Governo di coalizione tedesco, che sembrava destinato ad un avvenire precario, si è notevolmente rafforzato, grazie, soprattutto, alla riconosciuta leadership del nuovo Cancelliere Merkel.

L'Unione Europea e l'Italia. L'avvenire del Trattato costituzionale, dopo l'esito negativo dei referendum in Francia e in Olanda, è incerto. Probabilmente non se ne parlerà fino al 2009, data del rinnovo del Parlamento europeo. Nel frattempo, diventa sempre più attuale il problema del rilancio dell'Unione Europea. La soluzione di un gruppo di avanguardia, centrato sui Paesi fondatori (Francia, Germania Italia) o sui dodici Paesi dell'Eurogruppo, appare la soluzione preferibile.

L'iniziativa è urgente per delineare nuove intese nel campo prioritario della politica estera e della difesa, ma anche nei settori del governo dell'economia e dell'energia, e per far uscire l'Europa dall'attuale irrilevanza, con i grandi pericoli connessi. L'Italia potrebbe avere un ruolo catalitico, come lo ebbe dopo la caduta della Comunità Europea di Difesa convocando a Messina la Conferenza per il rilancio europeo, da cui nacquero i Trattati di Roma, cioè il mercato comune e l'Euratom. Su questa linea, da tempo, è il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, questa rivista e chi scrive.

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:

Presidente	Carlo Russo
ACHILLE ALBONETTI GIULIO ANDREOTTI GIOVANNI ASCIANO LAMBERTO DINI FRANCESCO PAOLO FULCI FEDERICO DI ROBERTO	Luigi Guidobono Cavalchini Garofoli Sergio Marchisio Gian Giacomo Migone Virginio Rognoni Enrico Serra
Segretario	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.



# L'IRAN, IL NUCLEARE E LE NAZIONI UNITE

Il Consiglio dei Governatori,

- ricordando tutte le Risoluzioni adottate da questo
   Consiglio sul programma nucleare dell'Iran;
  - ricordando, altresì, le Relazioni del Direttore Generale;
- ricordando che l'Articolo IV del Trattato di Non Proliferazione della armi nucleari (TNP) stabilisce che in alcun modo il testo del Trattato possa essere interpretato in maniera da incidere sui diritti inalienabili di tutte le Parti aderenti per ciò che concerne la ricerca, la produzione e l'utilizzo dell'energia nucleare a scopi pacifici senza discriminazione e in conformità con gli articoli I e II del Trattato;
- esprimendo il proprio apprezzamento al Direttore Generale e alla Segreteria per gli sforzi professionali e imparziali compiuti per l'applicazione in Iran dell'Accordo di Salvaguardia, al fine di risolvere le eccezionali questioni sulla salvaguardia in quel Paese e di verificare l'applicazione della sospensione da parte dell'Iran;
- ricordando la dichiarazione del Direttore Generale, che descrive questa situazione come un caso di verifica speciale;

Pubblichiamo la Risoluzione approvata il 4 febbraio 2006 dal Consiglio dei Governatori dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) delle Nazioni Unite. Sui 35 membri del Consiglio, 27 hanno votato a favore, tra cui gli Stati Uniti, la Russia, la Cina, il Giappone, l'India, la Francia, la Germania, l'Italia, il Regno Unito e numerosi Paesi non allineati. Tre Paesi hanno votato contro: il Venezuela, Cuba e la Siria. Cinque Paesi si sono astenuti: l'Algeria, la Bielorussia, l'Indonesia, la Libia e il Sudafrica.

L'8 marzo 2006, il Consiglio dei Governatori dell'AIEA, senza alcuna votazione, ha deferito formalmente l'Iran al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, a cui ha inoltrato anche il Rapporto del Direttore Generale El-Baradei,

Il Consiglio di Sicurezza probabilmente approverà una Dichiarazione del Presidente, con la quale si chiede all'Iran di cessare immediatamente ogni attività nel settore dell'arricchimento dell'uranio e di uniformarsi alle richieste dell'AIEA.

- ricordando che nelle relazioni sopramenzionate, il Direttore Generale ha sottolineato che, dopo quasi tre anni di intensiva attività di verifica, l'Agenzia non è ancora in grado di chiarire alcune importanti questioni relative al programma nucleare dell'Iran o di arrivare alla conclusione che in quel Paese non esistono materiali o attività nucleari non dichiarate;
- ricordando le molte mancanze e inadempienze del Paese in relazione all'obbligo di attenersi all'Accordo di Salvaguardia del Trattato di Non Proliferazione Nucleare, nonché la mancanza di fiducia sul fatto che il programma nucleare dell'Iran sia orientato esclusivamente a scopi pacifici, come dimostra tutta la storia di occultamento delle attività nucleari iraniane, la natura di queste attività e altre problematiche sorte sulla scorta della verifica dell'Agenzia a proposito delle dichiarazioni espresse dall'Iran a partire da settembre 2002;
- ricordando che il Direttore Generale ha affermato che la piena trasparenza da parte dell'Iran è indispensabile e ormai attesa da troppo tempo, affinché l'Agenzia sia in grado di chiarire tali eccezionali questioni (GOV/2005/67);
- ricordando le richieste rivolte dall'Agenzia all'Iran di continuare a presentare rapporti relativi ad attrezzature, materiali e attività, che possano avere applicazione sia nell'area militare convenzionale, sia nella sfera civile, nonché nel settore militare nucleare (come indicato dal Direttore Generale nella Relazione GOV/2005/67);
- ricordando che nel novembre 2005 il Direttore Generale ha riferito (GOV/2005/87) che l'Iran possiede un documento relativo ai requisiti procedurali per la riduzione dell'esafloruro di uranio, UF6, a metallo in piccole quantità, nonché sulla fusione e la lavorazione dell'uranio arricchito, naturale e impoverito, trasformandolo in parti dalla forma semisferica;
- esprimendo serie preoccupazioni sul programma nucleare iraniano e concordando sul fatto che sia necessario un periodo prolungato di ricostruzione della fiducia nei riguardi dell'Iran;
  - riaffermando la fermezza del Consiglio nel continuare a

lavorare per una soluzione diplomatica della questione nucleare iraniana:

- concordando sul fatto che una soluzione della questione iraniana contribuirebbe agli sforzi di non proliferazione a livello mondiale, nonché alla realizzazione dell'obiettivo di un Medio Oriente libero da armi di distruzione di massa e dei relativi sistemi di lancio;
- 1. Sottolinea il fatto che tali questioni eccezionali possono essere risolte e che la fiducia sulla natura esclusivamente pacifica del programma nucleare iraniano possa essere ristabilita soltanto in presenza di una risposta positiva dell'Iran agli inviti pressanti sulle misure di costruzione della fiducia, che il Consiglio ha esercitato sul Paese. In questo contesto ritiene necessario per l'Iran quanto segue:
- ristabilire la sospensione completa e duratura di tutte le attività di arricchimento e rielaborazione, inclusi la ricerca e lo sviluppo, che dovranno essere sottoposte a verifica da parte dell'Agenzia;
- rivalutare attentamente la decisione di costruire un reattore di ricerca moderato ad acqua pesante;
- ratificare immediatamente e applicare il Protocollo addizionale nella sua interezza;
- continuare ad agire, in attesa della ratifica, in conformità con le disposizioni del Protocollo addizionale, sottoscritto dall'Iran il 18 dicembre 2003;
- applicare le misure sulla trasparenza, come richiesto del Direttore Generale, tra cui quelle incluse nella Relazione GOV/2005/67, che vanno oltre i requisiti formali dell'Accordo di Salvaguardia e del Protocollo addizionale e includervi l'accesso dei singoli ispettori alla documentazione relativa all'attrezzatura per il doppio utilizzo e ad alcuni laboratori di prova allestiti dall'Esercito, nonché alla ricerca e lo sviluppo, che l'Agenzia potrebbe richiedere a sostegno della sua indagine investigativa continuativa.

- 2. Chiede al Direttore Generale di riferire al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che queste misure sono richieste dal Consiglio dei Governatori e di riferire al Consiglio di Sicurezza su tutti i rapporti e le Risoluzioni dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA), a mano a mano che questi sono adottati.
- 3. Esprime seria preoccupazione sul fatto che l'Agenzia non è ancora in grado a chiarire alcune questioni importanti relative al programma nucleare iraniano, incluso il fatto che l'Iran possiede una documentazione sulla produzione di uranio in forma emisferica, poiché, come riportato dalla Segreteria, questo processo è relativo alla fabbricazione di componenti di armi nucleari. Inoltre, osservando che la decisione di mettere questa documentazione sotto il sigillo dell'Agenzia è una misura positiva, richiede che l'Iran la conservi sotto sigillo e ne fornisca una copia completa.
- 4. Si rammarica profondamente del fatto che, a dispetto dei ripetuti inviti del Consiglio al mantenimento della sospensione di tutte le attività di arricchimento e rilavorazione, che era stata dichiarata essenziale alla soluzione di tali questioni eccezionali, l'Iran abbia ripreso le attività di conversione dell'uranio presso la struttura di Isfahan l'8 agosto 2005 e abbia, inoltre, messo in opera misure per il ripristino delle attività di arricchimento il 10 gennaio 2006.
- 5. Invita l'Iran a rendersi conto del fatto che esiste una mancanza di fiducia originata dalle reali intenzioni del Paese di insistere nello sviluppo di una capacità di produzione di materiale fissile, anche con riferimento a una lunga storia di eventi fatti registrare dall'Iran nel settore delle salvaguardie, come riportato nelle Risoluzioni precedenti, e, infine, nelle questioni eccezionali.

Lo invita, inoltre, a rivalutare la propria posizione in relazione alle misure da intraprendere per ristabilire la fiducia, che sono volontarie e non impegnative dal punto di vista giuridico,

e di adottare un approccio costruttivo nei riguardi dei negoziati conseguenti ad una crescita della fiducia.

- 6. Richiede all'Iran di ampliare la cooperazione piena ed immediata con l'Agenzia, circostanza che il Direttore Generale ritiene indispensabile e attesa oltremodo, e in particolare a contribuire al chiarimento su possibili attività, che potrebbero avere una portata militare nucleare.
- 7. Sottolinea che il lavoro dell'Agenzia sulla verifica delle dichiarazioni dell'Iran è continuativo e richiede al Direttore Generale di proseguire nei suoi sforzi per l'applicazione dell'Accordo di Salvaguardia stipulato tra le due parti, per l'applicazione del Protocollo addizionale a quell'accordo in attesa della sua entrata in vigore, prevedendo, inoltre, la fornitura di assicurazioni credibili sull'assenza di materiali e attività nucleari non dichiarati, nonché di portare avanti le misure di trasparenza aggiuntive richieste, affinché l'Agenzia sia in grado di risolvere le questioni eccezionali e ricostruire la storia e la natura di tutti gli aspetti delle passate attività nucleari dell'Iran.
- 8. Richiede al Direttore Generale di riferire, in occasione della prossima sessione regolare del Consiglio, sull'applicazione di questa e delle precedenti Risoluzioni, per una loro valutazione e di dare immediata comunicazione successiva, insieme con qualsiasi altra Risoluzione scaturita dal Consiglio di marzo, di questa relazione al Consiglio di Sicurezza.
  - 9. Decide di continuare ad occuparsi di questo argomento.



# NUOVE INIZIATIVE PER L'UNIONE EUROPEA

### di Carlo Azeglio Ciampi

a nostra storia secolare è convergente e unitaria: la Grecia e il culto della ragione; Roma e il diritto come fondamento dello Stato; il Cristianesimo col suo messaggio di uguaglianza e carità; l'Impero carolingio, che, col denarius d'argento, aveva realizzato una prima unione monetaria, rivitalizzando i commerci.

Il successivo lungo percorso di civiltà - attraverso l'Umanesimo e il Rinascimento, il Secolo dei lumi e la Rivoluzione francese, il Romanticismo e l'Idealismo - ha aperto la via all'epoca moderna, liberale e democratica.

L'identità dell'Europa è forte, perché, storicamente, è stata innanzitutto culturale, con profonde origini comuni, estese a tutto il suo territorio. Su questo solido fondamento di valori è sorta la realtà economica e politica europea.

L'Unione è, sin dalle origini, molto più di un'alleanza tra Stati; molto più di uno spazio-mercato. È un organismo politico, espressione di un'unica civiltà giuridica. È una realtà costituzionale che non soffoca le sovranità nazionali, ma le unisce e le rafforza, combinando forme istituzionali proprie, in parte, di uno Stato federale e, in parte, di uno Stato confederale. Chiede ora di ricevere più compiuta ed esplicita espressione.

L'Unione non può realizzarsi come comunità di destini, se non saprà radicare e diffondere tra i propri cittadini il senso di appartenenza a quest'unica identità; se non saprà trasmettere i suoi valori fondanti alle nuove generazioni; se non riuscirà ad esprimerli e a promuoverli nelle relazioni con il resto del mondo.

Pubblichiamo il discorso che il Presidente della Repubblica CARLO AZEGLIO CIAMPI ha pronunciato in occasione del Vertice di sette Capi di Stato europei (Austria, Finlandia, Germania, Italia, Lettonia, Portogallo ed Ungheria) a Dresda il 4 e 5 febbraio 2006. Il Trattato costituzionale è manifestazione dell'identità dell'Europa, di cui incarna i valori. Cementa l'unità interna, offrendo a 450 milioni di cittadini, appartenenti a 25 Stati diversi, un unico quadro di principi, di istituzioni, di regole. Integra la Carta dei diritti, che esprime e sostanzia la cittadinanza comune. Assicura all'Unione Europea allargata: governabilità, capacità di azione, rappresentanza, forza negoziale.

Con i risultati negativi dei referendum in Francia e in Olanda, il processo di ratifica ha subito una battuta di arresto. Rispettiamo la volontà espressa da quei popoli. Ma sospendere il percorso di approvazione del Trattato - negoziato e sottoscritto da tutti i Paesi membri - sarebbe iniquo nei confronti dei 14 Stati che lo hanno già ratificato, contrario all'impegno assunto dai 25 Governi con la firma apposta in calce a quel testo.

Auspico che da questo nostro incontro scaturisca un appello alla prosecuzione dell'*iter* di ratifica da parte dei Paesi che ancora non si sono pronunciati.

Quale che sia il punto di arrivo del percorso, soltanto dopo che sarà stata udita la voce di tutti si potranno decidere le sorti del Trattato costituzionale; stabilire le vie per far funzionare il processo di unificazione politica dell'Europa.

Al contempo, per restituire fiducia ai cittadini, occorre porre in essere iniziative, che imprimano nuovo dinamismo all'Unione Europea. Ne richiamo alcune:

- assicurare la presenza di un'efficace politica estera europea e parlare con un'unica voce in ambito internazionale;
- rafforzare gli strumenti europei di sicurezza interni ed esterni, di fronte al terrorismo internazionale, al moltiplicarsi delle aree di crisi, alla diffusione delle armi di distruzione di massa;
- rafforzare l'Unione economica e monetaria, attraverso politiche economiche e sociali coordinate degli Stati membri, volte a promuove la crescita, la competitività e l'inclusione sociale;
- completare il mercato interno, assicurando anche la mobilità di capitale e lavoro;
- far fronte congiuntamente alle emergenze energetiche, sanitarie, ambientali;

- sviluppare le straordinarie potenzialità della scienza e della tecnologia europee;
- promuovere una politica della cultura europea e la sua diffusione nel mondo e favorire la mobilità di docenti e studenti;
- promovere l'insegnamento nelle scuole di ogni livello, della storia, dei valori e delle istituzioni europee.

L'unificazione europea è sempre stata stimolata da avan - guardie. Fu un'avanguardia la stessa Comunità dei sei Paesi, che si unirono nel 1957 col Trattato di Roma. Lo sono stati più di recente l'Euro e l'accordo di Schengen.

Se oggi si rivelasse impossibile procedere a ulteriori avanzamenti tutti insieme, un gruppo coeso di Paesi, sempre aperto a tutti gli altri, potrebbe intraprendere iniziative congiunte per rilanciare l'integrazione in settori di primario interesse dei cittadini.

Nata dalla sintesi di influssi diversi, maturata nella memoria delle guerre fratricide, forte della sua identità - che è comunità di valori - l'Europa ha trovato, nella riconciliazione, il fondamento per una concordia operosa; nel rispetto delle diversità, la chiave della sua unità.

Abbiamo ora il dovere di far avanzare il corso dell'integrazione e di proiettare nel mondo il nostro modello di dialogo, la nostra visione di un futuro di pace tra tutte le nazioni, la nostra speranza.

Carlo Azeglio Ciampi



# LA POLITICA ESTERA DEGLI STATI UNITI

di Ronald P. Spogli

er anni, storici e analisti politici hanno cercato di individuare quelle teorie che meglio potessero spiegare l'orientamento della politica estera statunitense. Di volta in volta, a distanza di pochi anni, essi, o più ancora i *leader* americani, hanno sostenuto che gli Stati Uniti avevano avviato una nuova iniziativa strategica o modificato il corso e la direzione della loro politica.

In realtà, negli ultimi cento anni, la politica estera degli Stati Uniti è cambiata molto poco. Il principio fondamentale del nostro impegno internazionale fin dagli inizi del ventesimo secolo, quando siamo divenuti una potenza globale, è quello di sostenere la libertà e la democrazia in tutto il mondo. Gli Stati Uniti sono stati fondati da uomini e donne che fuggivano dalle persecuzioni politiche e religiose e si sono impegnati, in tutta la loro storia, a difendere i principi dei diritti umani, civili e individuali.

Nel suo secondo discorso inaugurale, il Presidente Bush ha delineato un programma denominato Freedom Agenda. Come lui stesso ha dichiarato, "la più grande speranza per la pace deriva dall'espansione dei confini della libertà in tutto il mondo". In questa formula, si incarna un tema costante della politica estera americana dai tempi di Woodrow Wilson.

Per quasi un secolo, passando attraverso due Guerre mondiali e la guerra fredda, gli Stati Uniti hanno cercato di impedire che nel continente europeo si spegnesse la fiamma della democrazia, incarnando principi nettamente opposti a quelli della Germania nazista, prima, e dell'Unione Sovietica, più tardi. Siamo convinti che le nazioni libere e democratiche eser-

citino un ruolo attivo in favore della pace, della stabilità e della sicurezza del mondo, e che questo rappresenti un vantaggio anche per gli Stati Uniti.

L'Europa e gli Stati Uniti. Insieme nel far avanzare la libertà. Gli Stati Uniti, tuttavia, non possono essere, e fortunatamente non sono, gli unici a difendere la libertà nel mondo. Per trovare dei partner in questo compito, contiamo sui nostri più stretti alleati, sollecitando il loro aiuto. Questi alleati sono le nazioni che formano la comunità libera e democratica dell'Europa, oltre a un ristretto numero di altri Paesi che hanno lo stesso orientamento.

La relazione tra gli Stati Uniti e l'Europa è vitale per la pace e la stabilità del mondo e deve essere salvaguardata.

L'importanza della relazione transatlantica deriva dal fatto che gli Stati Uniti e l'Europa condividono gli stessi valori. I nostri comuni legami di cultura, storia, sistemi di governo democratico ed economia di mercato hanno dato vita ad un rapporto che agisce ad un livello più profondo della semplice cooperazione tra i singoli Governi che si alternano negli anni.

L'Europa e gli Stati Uniti hanno forse più cose in comune di qualsiasi altra area geografica del mondo. Tra i nostri valori di base ci sono la democrazia, il riconoscimento dell'importanza dell'individuo, il rispetto dei diritti umani fondamentali e della legalità, la tolleranza e l'accettazione delle diversità.

Da entrambe le parti dell'Atlantico si crede fermamente nel ruolo esercitato dal libero scambio e dalle leggi del mercato per migliorare la vita dei nostri cittadini e, speriamo, anche quella degli altri abitanti del nostro pianeta.

Ma la forza del legame tra gli Stati Uniti e l'Europa comporta, e deve comportare, ben più che la comunanza dei valori. La relazione transatlantica non è, infatti, importante soltanto per la condivisione dei valori, ma perché da ciò traiamo obiettivi comuni e perché disponiamo delle risorse necessarie a perseguirli.

Insieme abbiamo dato vita a strutture di collegamento determinanti per l'azione congiunta. Il più importante collegamento strategico tra gli Stati Uniti e l'Europa è la NATO, l'alleanza militare che ha ottenuto il maggiore successo della storia e che continua a rivelarsi un elemento di unione cruciale tra le nostre società. A differenza dell'ONU, la NATO è costituita per intero da Stati democratici e a differenza dell'Unione Europea include nei processi decisionali gli Stati Uniti.

Rispetto a qualsiasi altra organizzazione, dispone di forze militari efficienti, flessibili e in grado di operare in aree remote. Questa capacità è stata impiegata per operazioni di *peacekeeping*, *peacemaking* e umanitarie, tra le quali quelle per portare soccorso alle vittime dell'Uragano Katrina e del terremoto in Pakistan.

È fondamentale che i *leader* europei riconoscano che è in sede NATO che gli Stati Uniti e l'Europa continueranno ad esercitare il loro dialogo strategico e che la NATO resterà il principale legame strategico nella nostra relazione.

Anche il rapporto tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea è vitale. Le iniziative europee dirette ad espandere i confini dell'Unione hanno costituito per alcune democrazie emergenti un eccezionale incentivo a rispettare i valori internazionali nel campo dei diritti umani, civili ed economici. La nostra speranza è che l'Europa continui ad esercitare un ruolo sullo scenario globale.

Gli Stati Uniti e l'Europa. Guardare oltre il continente europeo. Dalla fine della guerra fredda, ora che siamo più vicini a raggiungere l'obiettivo di creare un'Europa "unita, libera e pacifica", la relazione transatlantica deve spostare la propria attenzione oltre i confini dei Paesi che fanno parte della NATO. Dobbiamo lavorare per fare tesoro dei nostri successi nel continente europeo. E lo stiamo facendo.

L'Unione Europea e la NATO hanno esteso i confini della democrazia a Paesi che precedentemente erano asserviti al comunismo. Ci sono altri Paesi in posizione d'attesa e la promessa di poter un giorno far parte della comunità euro-atlantica li ha incoraggiati a procedere a straordinarie riforme sociali, democratiche ed economiche.

Nei Balcani le truppe americane ed europee hanno contribuito a portare stabilità, mettendo fine ai conflitti. In misura crescente i militari stanno lasciando il campo a tecnici di entrambe le sponde dell'Atlantico - e, cosa ancor più importante, alle popolazioni dei Balcani - che si stanno facendo carico del difficile compito di costruire nuove società nelle regioni del Sud-Est europeo.

Sono lieto di rilevare che l'Italia ha assunto un ruolo di *lea dership* in questa impresa, contribuendo con un numero rilevante di soldati, forze di polizia e tecnici della ricostruzione ai progetti della comunità internazionale in Bosnia, Kosovo, Macedonia e Albania.

In Africa, stiamo lavorando fianco a fianco per far fronte alle crisi umanitarie, per combattere le malattie, che stanno devastando il continente, e per sostenere quanti invocano democrazia e libertà. Per due generazioni, dal *Kennedy Round* all'odierno *Doha Round*, gli Stati Uniti e l'Europa sono stati in prima linea nei tentativi di smantellare le barriere al libero scambio.

Continuiamo a trovare canali di vario tipo per rendere prioritaria l'iniziativa transatlantica, mentre operiamo per sostenere quanti in Medio Oriente invocano riforme economiche, politiche e sociali.

Quanto all'Iraq, gran parte dei Paesi europei ha messo da parte le divergenze con gli Stati Uniti, impegnandosi a ricostruire la società irachena, a vantaggio del popolo iracheno e di tutta la regione.

Ancora una volta, sottolineo che l'Italia ha assunto un ruolo di forte *leadership* nell'aiutare il popolo iracheno a superare lunghi anni di repressione. L'Italia è alla guida di 3 dei 4 moduli di addestramento NATO in Iraq. L'opera del contingente italiano a Nassiriya ha contribuito a fare della provincia di Dhi Qar una delle aree più pacifiche e stabili di tutto l'Iraq.

Nel prossimo futuro, lavoreremo insieme per far avanzare la democrazia in Ucraina e risolvere i problemi rimasti aperti in Georgia e in Moldova. Ci siamo impegnati a garantire il mantenimento dei risultati che abbiamo conseguito nei Balcani occidentali, mentre procediamo a definire lo *status* del Kosovo. Stiamo, infine, lavorando insieme per la promozione di processi democratici, l'istituzione di *media* indipendenti e la crescita della società civile in Bielorussia.

Le nuove sfide alla sicurezza. Nonostante i successi, molto rimane da fare. Anche se non esiste una minaccia fisica ai nostri Paesi e anche se la guerra fredda è finita, non possiamo ritenerci al sicuro. Oggi, siamo di fronte a pericolose minacce alla nostra sicurezza. Sono quelle poste dalle reti globali del terrore, dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa e dall'emergere di Stati deboli o mal governati che le tollerano.

Gli attacchi terroristici a New York, a Washington, a Istanbul, a Madrid e a Londra hanno costituito un doloroso esempio dei terribili danni che queste minacce possono provocare ai nostri cittadini, sia negli Stati Uniti, sia in Europa.

Per combattere queste minacce dobbiamo trovare nuove strade. Dobbiamo essere uniti e pronti ad adottare la diplomazia della fermezza contro quelle nazioni che cercano di mettere a rischio gli ordinamenti della sicurezza globale, che si sono dimostrati utili alla comunità internazionale negli ultimi cinquant'anni e tra questi i Trattati che hanno limitato la proliferazione delle armi chimiche, nucleari e biologiche e la pericolosa diffusione dei missili.

Dobbiamo rafforzare il ruolo di organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa nel portare all'attenzione le violazioni gravi dei Trattati e degli *standard* internazionali.

Data la mancanza di un consenso internazionale, gli Stati Uniti e l'Europa devono impegnarsi a collaborare per isolare le nazioni che continuano a rappresentare una minaccia alla sicurezza degli altri Paesi.

Anche le nostre Forze armate devono essere preparate a svolgere compiti nuovi. Dobbiamo modernizzare le truppe per renderle più veloci, più flessibili, più facilmente dispiegabili e più capaci di sfruttare le nuove tecnologie per individuare le reti terroristiche, rispondere alle crisi ed essere impiegate come forze di peacekeeping, anche con breve preavviso.

Ora che le minacce rappresentate dalle reti del terrore e dalle armi di distruzione di massa diventano globali, anche le nostre strutture a tutela della legalità e i servizi di *intelligence* devono operare insieme, per colmare i vuoti creati da frontiere e limiti giurisdizionali inadeguati. Dobbiamo essere pronti a scambiarci le informazioni, a rendere più omogenei i criteri per i documenti di viaggio e ad imporre misure di sicurezza uniformi e rigorose.

Dare voce alla libertà. La "transformational diplomacy". Questi sforzi, se possono essere capaci di contenere le minacce, non sono sufficienti a porre fine ai pericoli posti dal terrorismo, dall'instabilità e dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa. Per centrare questo obiettivo, dobbiamo individuare e distruggere le radici di quei problemi, facendo leva sugli strumenti più adeguati di cui dispongono le nostre società: la democrazia e la libertà.

Ho sottolineato in precedenza che gli Stati Uniti ritengono che i Paesi democratici siano essenzialmente più stabili, più sicuri e meno portati a far sorgere controversie con i loro vicini. La storia ci ha insegnato che ciò è vero.

La Germania, un tempo fautrice di guerra, odio e genocidio, è adesso una delle maggiori protagoniste mondiali nella promozione della pace, della tolleranza e della democrazia.

Allo stesso modo, i Paesi dell'ex-Patto di Varsavia, che durante la guerra fredda hanno avuto alcuni dei Governi più oppressivi del mondo, ora si considerano in prima linea nelle iniziative per portare la pace e la stabilità in aree tanto remote come l'Afganistan, e alcuni hanno già ottenuto di entrare a far parte delle istituzioni cruciali della comunità euro-atlantica: la NATO e l'Unione Europea.

Oggi le nazioni che cercano di reprimere i diritti, le libertà, le aspirazioni e le potenzialità dei loro cittadini costituiscono le fonti primarie dell'odio, dell'intolleranza, dell'instabilità e del terrore nel mondo.

Insieme dobbiamo adesso operare per portare libertà e democrazia a quanti sono asserviti da questi sistemi tirannici e brutali. Dobbiamo dar voce a coloro che si oppongono a Governi, che negano ai cittadini la libertà di denunciare l'ingiustizia, la libertà di praticare la loro fede e la libertà di scegliere un Governo che rappresenti davvero gli interessi dei cittadini. Recentemente, il Segretario di Stato degli Stati Uniti Condoleezza Rice ha illustrato il suo piano per ciò che lei ha definito transformational diplomacy. Ha affermato che "quanti tra noi sono dalla parte giusta dello spartiacque della libertà hanno la responsabilità di aiutare tutti i popoli, che si trovano sul lato sbagliato di tale spartiacque".

Insieme dobbiamo cooperare per incoraggiare lo sviluppo dei movimenti e il potenziamento delle istituzioni democratiche in ogni nazione e in ogni cultura, con l'obiettivo fondamentale di porre fine alla tirannia nel nostro pianeta.

Dobbiamo trovare *partner* in tutto il mondo, far nascere e sostenere Stati democratici e ben governati, che rispondano alle necessità delle popolazioni e si comportino in modo responsabile nel sistema internazionale. Dobbiamo impiegare la nostra influenza politica ed economica per aiutare quanti vivono nella tirannia e nell'oppressione a migliorare le loro vite, a costruire le loro nazioni e a trasformare il proprio futuro.

Si tratta di un progetto a lungo termine, che avrà conseguenze positive nel lungo periodo, soltanto se continueremo ad impegnarci per questo fine. Sono fiducioso e ritengo che le nostre società si dimostreranno all'altezza della sfida. La storia ha dimostrato che, quando gli Stati Uniti e l'Europa agiscono di comune intesa, nessun ostacolo è insormontabile.

La nostra esperienza durante la guerra fredda ci ha insegnato che insieme possiamo ottenere l'affermazione della libertà sulla tirannia. La nostra cooperazione nei Balcani ha dimostrato che possiamo far prevalere la pace sull'odio e sull'intolleranza.

Sono convinto che la nostra esperienza nel periodo successivo agli attentati dell'11 settembre 2001 dimostrerà che, operando congiuntamente, possiamo garantire la vittoria della democrazia e della stabilità sulla paura e sul terrore.

Ronald P. Spogli



# L'IMPEGNO DELLA FRANCIA PER UN IRAQ SOVRANO E DEMOCRATICO

di Yves Aubin de La Messuzière

'anno 2005 si è concluso con una nota di speranza. Il popolo iracheno, determinato a riprendere in mano il suo destino, ha dato prova di responsabilità e coraggio, recandosi in massa alle urne per eleggere la sua prima Assemblea legislativa. I risultati definitivi, pubblicati il 10 febbra-io 2006, hanno confermato che, nonostante alcune irregolarità, l'Assemblea eletta è veramente rappresentativa dell'opinione pubblica irachena.

La partecipazione dei sunniti, che avevano in maggioranza rifiutato di votare durante le precedenti elezioni, segna una svolta, di cui bisogna complimentarsi, perché l'Assemblea rappresenta, oggi, la diversità del popolo iracheno. È stata compiuta una tappa decisiva sulla via della restaurazione della piena sovranità nazionale irachena, preservando l'integrità del Paese.

L'edificio è comunque molto fragile. Le tensioni intercomunitarie rimangono forti e la costituzione di un Governo di unione nazionale, fortemente auspicabile, è ancora soltanto un obiettivo. E, soprattutto, il Paese continua ad essere divorato dalla violenza cieca, diventata quasi ordinaria, e di cui i mass media internazionali trasmettono soltanto un'immagine parziale, riferendo unicamente gli eventi più drammatici.

Le cifre parlano da sole: oltre 7.400 iracheni hanno perso la vita nel 2005 (di cui i quattro quinti sono civili), ovvero una media spaventosa di 20 morti violente al giorno. A questo si aggiunge il numero dei feriti: 8.378.

Lontana dall'essere diminuita, la violenza sembra aver peg-

YVES AUBIN DE LA MESSUZIÈRE è l'Ambasciatore di Francia in Italia.

giorato nel 2005. Questo ritmo quotidiano che opprime gli iracheni, con tutti i danni psicologici, non deve essere perso di vista, perché ci ricorda che siamo di fronte ad un processo di lungo respiro, e che non ci sarà alcun miracolo.

L'orientamento è buono, ma il cammino è lungo, pieno di pericoli, e per nulla al riparo di un'inversione di tendenza.

La pubblicazione di comunicati di vittoria è lungi dall'essere all'ordine del giorno, poiché siamo in una fase di forte fermento in tutto il Vicino e Medio Oriente, forse la crisi più grave dalla prima guerra del Golfo.

L'incertezza domina in Israele e in Palestina, dopo l'incidente di salute di Ariel Sharon e la vittoria di Hamas, nell'attesa del risultato delle elezioni israeliane.

Gli sforzi impegnati dai libanesi per riacquistare la loro sovranità, con il sostegno della comunità internazionale, provocano reazioni pericolose da parte di alcune fazioni siriane. Infine, rinunciando a proseguire il negoziato equilibrato, che gli proponevano la Francia, la Germania e il Regno Unito, l'Iran sembra aver privilegiato la via della contrapposizione.

Ogni evento, interno o esterno (la recente vicenda delle vignette lo ha dimostrato), può, quindi, ad ogni momento, e, con effetti imprevedibili, incendiare la regione, mentre gli islamisti radicali alimentano le frustrazioni accumulate dai popoli arabi.

L'Iraq è appena convalescente e appare come uno scafo fragile, sballottato da tempeste che lo sommergono. L'Iraq rappresenta anche una posta in gioco essenziale, sia per coloro che auspicano la sua stabilizzazione e la pace in Medio Oriente, sia per coloro che lo considerano una linea di frontiera e intendono favorire il caos.

La Francia, si sa, ha rifiutato l'intervento militare del 2003. Essa si rallegra ovviamente della caduta del regime di Saddam Hussein, che non era la motivazione di questo conflitto, ma che ne è stata una felice conseguenza.

I drammi umani e gli effetti secondari gravi e imprevedibili per tutta la regione, confermano, tuttavia, che la democrazia non è certamente esportabile con la forza, come potevano pensare i soldati della Rivoluzione francese. Ma non può neanche nascere per generazione spontanea. Nella situazione attuale dell'Iraq, l'impegno della comunità internazionale al fianco delle autorità legittime è, pertanto, un dovere.

Sulla base di questa analisi, la Francia ha precisato la sua politica nei confronti dell'Iraq, una politica che deve essere responsabile e coerente, sia nei suoi principi, sia nella sua realizzazione, con un obiettivo preciso: partecipare alla creazione di un Iraq libero, sovrano, unificato, governato in un quadro democratico determinato dagli iracheni, gli unici capaci di trovare soluzioni adeguate alla complessità del loro Paese.

Non partecipiamo militarmente alle operazioni per ragioni storiche sulle quali è inutile tornare. Ma comprendiamo che il ritiro delle forze straniere non può aver luogo immediatamente, senza aggravare la situazione della sicurezza. Riteniamo, comunque, che uno scenario credibile di ritiro sia necessario, per indurre gli iracheni ad entrare in una logica di responsabilità e di piena sovranità, in grado di bloccare la spirale delle violenze.

Siamo, invece, pienamente impegnati a livello politico per trovare delle soluzioni ai gravi problemi che deve ancora superare il Paese. È uno dei motivi per i quali abbiamo deciso, quando abbiamo riaperto la nostra Ambasciata nel 2004, di mantenerla fuori della zona verde.

Malgrado i rischi di sicurezza elevati, i nostri diplomatici possono essere così più facilmente a contatto con tutte le forze politiche irachene. Intratteniamo un ampio dialogo, senza apriorismi, con i movimenti che rifiutano di lasciare affondare l'Iraq nel caos.

Il nostro statuto ce lo consente, a volte, meglio di altri. Ma lo facciamo in piena trasparenza. Il nostro unico obiettivo è quello di favorire il coinvolgimento della comunità internazionale nell'aiutare le autorità irachene legittime a trovare soluzioni durature in seno alle Nazioni Unite.

È nello stesso spirito che la Francia mette a profitto la sua conoscenza della regione, nonché la rete estesa delle sue relazioni amichevoli nel mondo arabo, per contribuire alla ricerca di una soluzione alla crisi irachena. Ed, in particolare, ha agito, instancabilmente dall'inizio del 2004, affinché la comunità internazionale sostenesse gli sforzi spiegati dalla Lega araba e dai Paesi della regione.

Bisogna avere fiducia in loro per favorire l'instaurazione di un vero dialogo nazionale in Iraq, il più inclusivo possibile, in grado di favorire la ricerca di un consenso politico più vasto, nonché le trattative per formare il nuovo Governo. Questa ricerca di consenso nazionale è indispensabile per giungere, nel 2006, alla revisione della Costituzione, prevista nei prossimi sei mesi, e alla preparazione del *pacchetto legislativo* necessario al funzionamento delle istituzioni.

Questo impegno politico importante, in linea con i grandi principi, che guidano la nostra azione in Iraq dall'inizio della crisi, è conforme alle nostre responsabilità in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ed è anche perfettamente leale nei confronti dei nostri alleati. Ciò ci consente, all'occorrenza, di fare comprendere la nostra distinzione. Non per tornare sul passato, ma per contribuire, con tutti, a dare un futuro di pace e di libertà al popolo iracheno.

Completiamo questa azione con un'importante politica di cooperazione, che è certamente ostacolata dalle condizioni locali di sicurezza, ma che è degna di attenzione.

Oltre 14 milioni di *Euro* sono stati erogati tra il 2003 e il 2005, prima a favore di aiuti umanitari, poi per finanziare iniziative di cooperazione bilaterale nel settore sociale e sanitario (lotta contro la povertà, acqua, ospedali), per finanziare l'educazione e la formazione (in particolare, quelle di diplomatici, giuristi o quadri politici) e, infine, la cultura (restauro del patrimonio artistico, ricostruzione di biblioteche). A questo contributo, si aggiungeranno altri 3 milioni di *Euro* nel 2006 per usi diversi nel settore dell'insegnamento superiore.

Alcune di queste iniziative sono state condotte in partenariato con i nostri amici tedeschi e giapponesi.

Questa cooperazione bilaterale si affianca a quella svolta nel quadro multilaterale e, in particolare, a quella dell'Unione Europea (che la Francia finanzia al 17 per cento). Una di queste operazioni ci sta particolarmente a cuore. Si tratta del progetto *Eujustlex*, programma di formazione dei quadri amministrativi e giuridici iracheni, che è fondamentale per la creazione del nuovo Stato. Centinaia di iracheni sono stati accolti e formati, e ciò rappresenta il contributo maggiore della Francia alla formazione di un nuovo Iraq democratico e sovrano.

Per finire, benché l'Iraq non possa essere in nessun modo classificato nella categoria dei Paesi meno avanzati, la Francia ha accettato di annullare l'80 per cento del suo debito nel quadro del *Club di Parigi*. Lo sforzo è considerevole, poiché col relativo accordo bilaterale, firmato il 21 dicembre 2005, la Francia ha accettato di annullare 4 miliardi di *Euro* di crediti per il periodo 2005-2008.

In questo inizio 2006, ove speranze e apprensioni fanno equamente gioco in Iraq, la Francia è pienamente impegnata al fianco delle autorità irachene e intende assumere il suo ruolo con grande senso delle responsabilità.

La prima condizione per riuscirci è quella di rimanere lucidi e di capire la misura della gravità della crisi, che attraversa ancora oggi questo Paese.

Esistono delle soluzioni ai problemi dell'Iraq e alcune sono già state poste in atto. È chiaro che esse si trovano prima di tutto nelle mani degli iracheni. Il ruolo della comunità internazionale, che agisce nell'ambito delle Nazioni Unite, è quello di aiutare a superare l'emergenza e, poi, di dare un sostegno materiale e politico.

Per fare ciò, bisogna affermare e dimostrare, senza sosta, al popolo iracheno, come agli altri popoli della regione, che i nostri unici obiettivi, fissati dalle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, sono la restaurazione piena ed intera della sovranità del Paese, la preservazione della sua unità, fondamentale per la stabilità della regione, e la salvaguardia della libertà per il suo grande popolo.

# L'entry strategy e l'exit strategy

# L'IRAQ. DALL'INVASIONE AL RITIRO

### di Luigi Caligaris

oltanto dopo che l'Italia avrà riportato in patria i propri soldati, ponendo termine alla loro pluriennale presenza sul territorio iracheno, si potrà azzardare una plausibile ipotesi sui perché della sua partecipazione alla coalizione multinazionale guidata dagli Stati Uniti, sulla natura del suo contributo militare, sui pro e i contro di una scelta controversa, sulla qualità della sua gestione.

È, invece, attuale il problema della scelta dei tempi e dei modi del ritiro delle sue truppe, non già per ciò che significa sul piano strategico, ma perché l'argomento si presta alla polemica politica interna. Sarebbe, però, riduttivo incentrare il discorso su questo tema e sulla sua specificità nazionale, tralasciando di accennare alle circostanze, che hanno preceduto il nostro impegno, allo scenario che ne è seguito in una duplice chiave, quella multinazionale della coalizione e quella, più ampia, internazionale.

A circa tre anni di distanza dal momento dell'invasione dell'Iraq, sempre più apertamente si manifesta, nei numerosi interventi di politici e militari americani, oltre che nei commenti dei *media*, il desiderio di abbandonare un fardello, che ogni giorno si fa più pesante e di cui pare difficile intravedere la fine.

È in fibrillazione il dibattito fra chi auspica che il ritiro si attui soltanto a missione compiuta (end state) (1), chi lo vorrebbe senza condizioni e immediato, chi vorrebbe fissare una data

<sup>(1)</sup> L'end state è la definizione delle finalità politiche (in senso lato) di medio o lungo periodo di un'impresa militare, che non si concluda con il suo esito vittorioso sul campo, ma dia seguito alla conversione del Paese già teatro delle operazioni in un attore Stato (nation building) accolto senza riserve dalla comunità internazionale. L'agenda degli interventi militari oltremare, sempre ambiziosa nei traguardi politici, ma spesso incapace di promuovere un gestibile seguito, è anche la prova dell'assenza di un condiviso end state fra le parti interessate.

Il Generale LUIGI CALIGARIS è autore di numerosi saggi e volumi su problemi di strate - gia militare e di politica estera.

non prossima per dare un traguardo temporale realistico a iracheni e americani e chi, infine, propone che si riportino a casa i soldati in più aliquote, scadenzate in relazione all'andamento del processo di normalizzazione dell'Iraq.

Alla testa di chi si oppone a un immediato ritiro, vi sono George W. Bush, Cheney e Rumsfeld con il loro drappello di neo-con, sia perché consapevoli che a loro sarebbe addebitato il fallimento di un impresa da essi ostinatamente voluta, sia nel timore che, in assenza della tutela americana, dall' epicentro iracheno si propaghino reazioni a catena nel Mediterraneo, nel Medio Oriente e nel Golfo, mobilitando l'integralismo islamico ovunque esso sia. Temono anche che tale ritiro sia percepito come la sconfitta degli Stati Uniti da parte di un avversario minore, minandone l'ancora immenso prestigio e la credibilità della strapotenza militare.

Hanno anche motivo di preoccuparsi che un ritiro da Bagdad, subìto e non voluto, ricordi al popolo americano la traumatizzante uscita dal Vietnam, che aveva provocato una dolorosa sindrome (*Vietnam syndrome*). Questa esperienza non è stata mai dimenticata, anche perché ripetuta in occasione di due altre operazioni militari, concluse entrambe con due affannati ritiri, il primo da Beirut nel 1984 e l'altro nel 1994 da Mogadiscio. Si tratta di operazioni minori, *tea cup wars* (2), ma che hanno contribuito a tenere viva nella memoria la caotica partenza da Saigon.

A prescindere dall'operazione, l'umiliante rientro delle truppe tocca, comunque, un nervo scoperto del popolo americano. Mentre, infatti, l'abilità comunicativa di Reagan fece digerire agli americani l'amaro boccone dell'imprevisto rientro da Beirut, la dura e tempestiva reazione di Clinton non evitò che un generale sgomento accogliesse il repentino rientro delle truppe dalla Somalia, dopo la morte di una dozzina di rangers (3). E così anche la Somalia, come il Vietnam, si meritò la sua sindrome, la Somali syndrome.

<sup>(2)</sup> Definizione popolare per indicare impegni militari ritenuti di scarsa importanza e meritevoli di essere seguiti soltanto alla televisione, sorbendo una tazza di tè.

<sup>(3)</sup> Sullo scontro a Mogadiscio fu scritto  $B\acute{l}ack\ Hawk\ Down,$  un bestseller da cui fu tratto un film di successo.

Tale vulnerabilità, ben presente nella mente di Rumsfeld, che ha fatto del suo meglio per cancellare quel tipo di sindrome dal dizionario americano, peserà anch'essa non poco sulla decisione dell'attuale Presidenza americana a proposito dei tempi e dei modi del ritiro dall'Iraq. Le parole di George W. Bush - "per il nostro Paese ci sono soltanto due opzioni, la vittoria e la sconfitta" - e quelle di Rumsfeld - "di strategia ne esiste una sola, per la vittoria" - esprimono tale stato d'animo (4).

Prima, però, che si decida il ritiro, occorrerà fare i conti con la realtà del momento, ben diversa da quella prevista, non soltanto prima dell'entrata in guerra, ma anche al termine dello scontro sul campo di battaglia. All'indomani, infatti, della rapida vittoria, esperti americani hanno definito questa guerra come dell'uno per cento (one per cent war), più o meno a metà strada fra le tea cup wars e le guerre vere, convinti che essa avrebbe assorbito soltanto piccola parte delle risorse della nazione.

Questo parere è stato smentito assai presto dal violento seguito del dopoguerra con lo stillicidio di caduti e di invalidi nei ranghi americani, in uno scenario che divora risorse (5) e consenso e alimenta incertezze, tanto è vero che lo stesso G.W. Bush (6) si astiene dal dire quando avrà luogo il ritiro e sconfessa le "scadenze artificiose di matrice politica".

Quanto all'agenda politica, cioè all'obiettivo di George W. Bush di creare un Iraq libero, democratico, unito e sicuro, sono giustificabili forti dubbi che sia conseguibile, anche ai meno ambiziosi livelli indicati nel suo discorso alla Nazione del 31 gennaio 2006 (7). È più che incerto che il Paese, compiuti i primi passi verso un'unità condivisa e la democrazia, voglia e possa procedere su questa via. Non vi è, tuttavia, dubbio che quel che si riuscirà a fare dipende pressochè totalmente dalla

<sup>(4)</sup> La stampa americana non perde occasione per stigmatizzare il bellicoso linguaggio degli uomini del Presidente, tutti esonerati ad arte dal servire in Vietnam. Unico cauto è Colin Powell, che vi ha servito due volte e ha portato alla vittoria la guerra del Golfo.

<sup>(5)</sup> Il dopoguerra irakeno sarebbe costato in media 1.000 miliardi di dollari e la morte di 24 soldati al mese. Sono, tuttavia, valutazioni soggette a cambiare più volte nel tempo.

<sup>(6)</sup> Presentazione della Strategia per la Vittoria, Accademia Navale di Annapolis, 30 novembre 2005.

<sup>(7)</sup> La sua frase "combattiamo e stiamo vincendo" è più un affermazione orgogliosa che una valutazione delle prospettive reali.

tenacia e determinazione degli Stati Uniti ad assolvere il mandato, che l'ONU ha sottoscritto e riconfermato legittimando l'occupazione americana (8), e dalla loro capacità di meritarsi la fiducia degli iracheni (9).

Non è, comunque, da sottovalutare il contributo alla sfida da parte degli altri membri della coalizione, che, seppure estranei al conflitto armato, hanno importanza non trascurabile, in quanto la loro partecipazione ha dato vita a una coalizione multinazionale, che ha legittimato l'impegno americano e reso possibile l'approvazione unanime e il *vademecum* dell'ONU. Sul piano individuale ciascun Paese potrà avere un ruolo commisurato all'influenza, che saprà esercitare sia nel contesto internazionale, sia sulle scelte americane.

L'influenza sarà grosso modo proporzionale alla capacita di ciascuno, alla qualità del rapporto reciproco e alla dose di compartecipazione agli oneri (burden sharing) e ai rischi (risk sharing) del dopoguerra iracheno come di quello afgano. Di tale compartecipazione la presenza militare sul territorio di entrambi i Paesi è non soltanto testimonianza preziosa di lealtà solidale, ma anche biglietto d'accesso esclusivo nell'ambito delle coalizioni. Per inciso, per chi deve valutare gli argomenti pro o contro un anticipato ritiro, questi aspetti rivestono primaria importanza.

Con uno scenario che non è dei peggiori, il Generale W. Clark, già Comandante Supremo della NATO, ipotizza che, in un Iraq abbandonato a se stesso, la maggioranza sciita cada sotto influenza iraniana e opti per uno Stato teocratico; che Bagdad sia contesa fra sunniti e sciiti; che le forze armate nazionali e di polizia si dividano, associandosi a milizie irregolari; che i curdi tentino di aggiudicarsi Kirkuk contro arabi e turchi e di creare uno Stato curdo; che la fragile unità

<sup>(8)</sup> Ai primi di novembre 2005, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha riconfermato all'unanimità, fino alla fine del 2006, il mandato della coalizione a comando americano in Irak, riproponendosi una riconsiderazione dell'impegno nel giugno 2006.

<sup>(9)</sup> Un recente sondaggio condotto da WorldPublicOpinion.Org ha rilevato che il 64 per cento degli iracheni ritiene che il loro Paese stia procedendo nella giusta direzione.

L'80 per cento, però, teme che gli Stati Uniti vogliano mantenere basi permanenti in Irak e vorrebbero che entro due anni le truppe americane lasciassero il territorio.

nazionale scompaia e un Iraq frammentato divenga preda dei Paesi vicini.

Se l'ipotesi si rivelasse credibile come reagirebbe il Medio Oriente al crescendo di ostilità? Come evitare che la violenza si propaghi in Iran, in Israele e Palestina, in Afghanistan e in Pakistan e non turbi il Maghreb? È, forse, il dubbio di un'esca - lation oltre i confini iracheni, oltre le realtà nazionali e regionali, ad avere indotto gli Stati Uniti a dare vita a un'area geopolitica interregionale, il Medio Oriente allargato e Nord Africa (Broader Middle East and North Africa), sulla quale impostare i loro futuri interventi, politici, economici e militari (10).

Fra i problemi che incidono seriamente sulla data del ritiro della coalizione vi è quello della creazione di forze irachene, numerose e affidabili, sia per portare legge e ordine sull'intero territorio, sia per difenderne i confini dalle incursioni di terroristi stranieri con burattinai e santuari in Siria e Iran (11). Oggi, quei compiti sono assolti dalle forze americane, che, però, auspicano di passare la mano al più presto, anche perché sanno come la loro presenza sia sempre meno gradita.

Da un Paese esperto in questioni militari come gli Stati Uniti era da attendersi che, riconosciuta l'esigenza di creare ex novo un apparato di sicurezza iracheno, la loro formidabile macchina organizzativa si mettesse tempestivamente all'opera con tutte le risorse necessarie e l'indispensabile sostegno politico. Invece, come dichiara il Generale Paul Eaton (12) tale problema è stato sottovalutato ed ha avuto bassa priorità nell'agenda politica (13). Ora si sta correndo ai ripari, ma è altissimo il

<sup>(10)</sup> La Broader Middle East and North Africa entra, peraltro, in potenziale conflitto di competenza con la Euromediterrenean partnership messa in piedi dieci anni fa dall'Unione Europea.

<sup>(11)</sup> Il Governo iracheno ha istituito, su sollecitazione americana, il Comitato congiunto per il trasferimento delle responsabilità nella sicurezza (Joint committee to transfer security responsability) per accertare la capacità delle forze di sicurezza irachene (ISF) di assolvere il compito. A fine 2005 il numero di molitari addestrati ha raggiunto 210.000 unità, ma l'ISF ancora difetta nella leadership, nel comando e controllo, nell'intelligence, nella logistica enella generale capacità combattiva.

<sup>(12)</sup> Cfr. "International Herald Tribune", 11-12 febbraio 2006, Secondo il generale gli Stati Uniti hanno pasticciato nel formare i militari iracheni. La causa è la divergenza di vedute dell'Amministrazione americana sia centrale, sia locale e del Pentagono. Il sottosegretario W. Slocombe dà ragione al Generale, aggiungendo che il problema era poco sentito a Washington.

<sup>(13)</sup> Cfr. Nota 4.

prezzo politico e militare pagato per questa grave disattenzione. Riguardo alle origini della minaccia alla sicurezza in Iraq, sono note le gravi lacune dell'intelligence americana, non tanto quella ad alta tecnologia, che ha sostenuto efficacemente la guerra, quanto di quella umana, indispensabile per il controllo del territorio nel dopoguerra.

A molte cose si è rimediato e ora gli americani si sono convinti come il nemico non sia monolitico e ciò li induce ad adoperarsi per dividerne le forze e per recuperarne alcune al processo di normalizzazione.

Mentre prima si parlava di *terroristi*, oggi si distinguono numerose fazioni, spesso rivali, fra le quali le bande di *Al Qayda*, i *jiaddisti*, i reduci afgani (14), i gruppi integralisti e mercenari, i ribelli iracheni insorti o resistenti.

Lo stesso George W. Bush ha fatto accenno ai saddamisti e ai rigettatori (rejectionists), rispettivamente seguaci di Saddam e oppositori dell'attuale Governo. Anche se, nel passare da una visione semplificatrice a una pignolescamente analitica, si sta forse esagerando, qualche progresso si sta già facendo e il potenziamento dell'intelligence irachena potrà rendere più efficace l'opera delle forze di sicurezza.

La nuova attenzione per il fenomeno della ribellione e la scelta di nuovi metodi per fronteggiarla è, assieme al rinnovato impegno per la creazione delle forze di sicurezza, una fra le tante prove del coinvolgimento degli Stati Uniti in tutte le aree, a favore della soluzione in tempi accettabili del problema iracheno. Ma è anche l'ulteriore dimostrazione della sottovalutazione dei problemi del dopoguerra.

Non si riesce davvero a comprendere come e perché l'unica superpotenza globale, dall'indubbia capacità militare e da un'intelligence senza confronti, abbia potuto commettere errori così vistosi. Perciò, prima di parlare del ritiro (exit strategy) si cercherà di capire per quale motivo si sia voluta l'invasione dell'Iraq e perché si sia tanto errato nel prevederne l'esito.

<sup>(14)</sup> Cfr. Walter Laqueur, *No end to war*, The Continuum International Publishing Group, New York, 2003. Secondo l'autore, all'atto dell'offensiva americana, erano presenti in veste armata almeno 7 mila reduci della guerra contro i sovietici.

### Come e perché ebbe inizio la guerra

A un George W. Bush che, prima di mandare i suoi marines a controllare, nel dopoguerra, il territorio iracheno, avesse voluto farsi un'idea della difficoltà e pericolosità dell'impegno, Raymond Aron avrebbe detto: "350.000 soldati francesi non hanno avuto la meglio su 15.000 ribelli algerini. Gli europei non sono adatti alla contro guerriglia... nessuno può dubitare della loro inferiorità in questi combattimenti. Il valore della vita di un uomo in Europa e nell'Occidente è enormemente più alto... In quei contesti importa il prestigio, ma gli europei lo hanno perso" (15).

Lawrence d'Arabia gli avrebbe potuto parlare addirittura dell'Iraq, riferendosi all'esperienza britannica dopo la Prima guerra mondiale: "Impieghiamo 90 mila uomini, aeroplani, mezzi corazzati, cannoniere e treni corazzati e abbiamo ucciso durante le ribellioni diecimila arabi. Non si può andare avanti così" (16). Nessuna di tali letture evidentemente lo ha attratto e si è dedicato ossessivamente alla preparazione della guerra (17).

Ci sarebbe, inoltre, da chiedersi perché mai, se voleva condurre una guerra, abbia scelto l'Iraq, Paese esausto sul piano sociale, economico e militare, nonché il meno inquietante fra i tre Stati del male: Iran, Iraq, Corea del Nord.

Le motivazioni (presenza di armi di distruzione di massa, legami con Al Qayda), propugnate a oltranza per legittimare l'invasione, si sono rivelate assai presto inconsistenti, mentre quella di promuovere un nation building per fare dell'Iraq un Paese governato da una democrazia laica e stabile è frutto di un ripensamento tardivo. Sebbene si ipotizzi che si sia voluto impiantare in Iraq una presenza militare americana cospicua, non è pensabile che fosse questa la causa, semmai una concausa.

È, invece, possibile credere che, dopo la guerra vinta a poco prezzo e in breve tempo in Afghanistan, grazie all'alta tec-

<sup>(15)</sup> Cfr. Raymond Aron, On War, The Norton Library, W.W.Norton & Coy. inc., New York, 1968, pag. 67.

<sup>(16)</sup> Cfr. David Fromkin, A peace to end all peace, Avon Books, New York, 1990.

<sup>(17)</sup> Cfr. Bob Woodward, op. cit., pag. 86. Powell, osservando il *clan* ristretto del Presidente che si occupa della guerra, definisce il loro impegno come ludico, quasi fosse un gioco di guerra e non la guerra.

nologia (high tech war), se ne volesse ripetere il successo in Iraq. Duplicare, dopo breve tempo, una vittoria di tale portata con tanta facilità avrebbe confermato l'invincibilità degli Stati Uniti, legittimandone il ruolo di superpotenza, garante di un ordine mondiale vacillante sotto i colpi delle guerre regionali, delle emergenze umanitarie e ambientali e del terrorismo, oltre che spettatore inquieto e passivo dell'emergere di nuovi equilibri di potenza sul continente eurasiatico.

Sconfitto l'Iraq, sarebbe stato facile piegare la Siria e l'Iran, stabilizzare Israele e la Palestina, risolvere il problema nucleare della Corea del Nord, oltre che confermare alla Russia e alla Cina il teorema dell'invincibilità americana.

Ma, nelle democrazie, le bugie hanno le gambe corte e, a guerra vinta, quella minaccia si è rivelata artefatta, mentre, smentendo coloro che avevano raffigurato un Iraq festante con bandierine a stelle e strisce all'arrivo dei *liberatori* (18), è presto emerso il potenziale di secessione e violenza sul territorio iracheno.

Un crescendo di ostilità ha contraddetto l'enfatico annuncio missione compiuta di George W. Bush, mal consigliato dai suoi strateghi mediatici. Nell'imprevisto contesto rivoluzionario si dimostrano infondate le fideistiche certezze nelle alte tecnologie, che avevano indotto il Pentagono a lesinare sulle truppe da schierare in Iraq. Nell'affanno seguito alla crisi inattesa, i primi passi del nation building sono apparsi titubanti, controversi e improvvisati.

Se gli Stati Uniti hanno saputo far fronte ai tre anni di gravissima crisi, lo si deve non soltanto al binomio determinazione (can do) (19) e tenacia (staying power), che è parte intrinseca della loro cultura, ma anche del capitale di credibilità politica e militare accumulato in mezzo secolo di guerra fredda, nelle guerre del Golfo, dei Balcani e in Afghanistan. Quel capitale non è però inesauribile e George W. Bush è consapevole di averlo fortemente intaccato.

 $<sup>\</sup>left(18\right)$  Non lo crederei, se non avessi sentito l'ottimistica aspettativa da uno dei neo-con.

<sup>(19)</sup> Cfr. David Halberstam, *The best and the brightest*, Ballantine Books, New York, 1992. A proposito del clima esistente nel periodo Kennedy, scrive che erano i " can do people, in the can do nation, in the can do era", a dire che con quegli uomini, negli Stati Uniti in quegli anni, tutto pareva possibile.

Da questa situazione non esce, peraltro, meglio l'Europa, indecisa, politicamente divisa e militarmente incapace di opporsi alle scelte americane e neppure di influenzarle.

Un altro errore di questa grandezza, né gli Stati Uniti, né l'Europa, che assieme fanno lo strapotente ma non ben coeso Occidente, se lo possono permettere. La discussione sul ritiro (exit strategy), dopo quella sull'entrata in guerra (entry strate gy), può forse aiutare a comprendere come possa evolvere il ruolo europeo nel rapporto euro-atlantico.

## L'impegno iracheno dal punto di vista europeo

Prima di parlare in tema di sicurezza degli europei e dei rapporti euro-atlantici, va premesso che la Gran Bretagna è un caso a sé. Come aveva fatto nella guerra del Golfo, in coerenza con il suo collaudato rapporto privilegiato (special relationship) con gli Stati Uniti, ha partecipato in forze alla nuova invasione dell'Iraq e ha inviato, nel dopoguerra, il contingente militare più numero-so. L'unica concessione alla ostile politica interna è stata quella di schierarsi in aree ritenute relativamente pacifiche (20), lasciando agli americani quelle a più alto tasso di violenza.

Ed è probabilmente disposta a restare in Iraq fino a che vi resteranno gli americani. La scelta è, peraltro, motivata, non tanto dal desiderio astratto di dimostrare lealtà indefettibile verso il potente alleato, quanto stimolata dai considerevoli benefici che gli Stati Uniti le riconoscono. Chi decida di non lasciare la coalizione prima degli americani non dovrà, perciò, accontentarsi di un effimero plauso, ma bensì assicurarsi sostanziali ritorni, mentre chi voglia tornare a casa in anticipo avrà meno cose da rivendicare.

Nel redde rationem a conclusione del ciclo iracheno, il contributo di ciascun Paese sarà apprezzato in relazione ad aspetti non sempre quantificabili del suo contributo, oltre che al suo status come alleato, alla sua autorevolezza politica, alla sua coerenza e fermezza, alle prestazioni dei suoi militari e,

soprattutto, alla durata della sua permanenza e ai modi e tempi del suo ritiro.

La scarsa partecipazione degli europei ai combattimenti in Iraq rende superfluo dibattere sugli effetti che il rientro in patria delle loro truppe avrebbe sulle operazioni e induce, invece, a meditare sulle ripercussioni politiche, che esso avrebbe nei rispettivi Paesi e sul rapporto bilaterale con gli Stati Uniti.

Questo apprezzamento non è semplice in quei Paesi europei, dove il dibattito su temi di questa portata e natura è carente e impacciato e le motivazioni ideologiche della guerra fredda hanno lasciato il posto a pulsioni pro o contro gli Stati Uniti e a un pacifismo di comodo.

Tale stato di cose blocca e deresponsabilizza i Governi, ingenerando nelle opinioni pubbliche apatia o inquietudine, non responsabile e critica partecipazione. Qui vi è la distinzione fra quei Paesi che esitano e quelli che, invece, perseguono il proprio scopo e, quando sbagliano, sanno correggere i propri errori.

C'è da chiedersi come avrebbe reagito in Iraq una coalizione europea di *volenterosi* di fronte a pesanti rovesci, quali quelli subiti dagli Stati Uniti. Evidentemente, non sono soltanto la tecnologia e la potenza di fuoco a fare la differenza in campo militare fra gli Stati Uniti e l'Unione Europea.

Quei Paesi europei, che hanno aderito all'impegno iracheno per fare cosa grata agli americani, dicendo di volerne condividere la duplice causa della lotta al terrorismo e del trapianto in loco della democrazia, dovrebbero rendersi conto del fatto che se non fanno un salto di qualità, sia politica, sia militare nel loro impegno, non possono meritare molto di più di un plauso e un invito a Camp David o al Congresso per i loro leader politici (21).

A ciò si aggiunge che gli europei, assieme nelle istituzioni ma non di rado divisi nella realtà, soffrono l'irrilevanza della politica di sicurezza di un Europa, che, invece, presta totalizzante attenzione agli aspetti economici.

<sup>(21)</sup> Cfr. "Corriere della Sera", 30 ottobre 2005. Lo ammette Berlusconi ("non volevo la guerra in Irak e ho cercato di convincere Bush a non farla"), associando al tentativo Gheddafi. Ciò dimostra scarsa conoscenza dei meccanismi del processo decisionale americano che, pur attribuendo rilievo ai rapporti interpersonali, adottano e valorizzano un approccio sistemico.

Trova conferma il pessimismo di Raymond Aron, che, a metà anni Settanta, depreca "la grande illusione degli occidentali e soprattutto degli europei... che prestano a tutti i popoli e a chi li governa una sola razionalità, quella degli economisti che raffrontano il costo col reddito. Gli europei vorrebbero uscire dalla storia... mentre altri, centinaia di milioni di altri, vi entrano o rientrano" (22).

## I perchè e i come della presenza militare italiana

In assenza di una posizione europea, l'Italia si è associata, per propria autonoma scelta, all'impresa irachena, stabilendo un solido rapporto di cooperazione con la Gran Bretagna, già presente in Iraq al fianco degli Stati Uniti. Questa sfida è di natura diversa da altri impegni oltremare condotti dalle forze armate italiane, nell'auspicio che il loro assolvimento produca attestati di credibilità del Paese e non soltanto bella figura, moneta di basso conio.

La strada da percorrere è lunga e impervia, in un contesto politico, che, nelle questioni militari nazionali e multinazionali, abbina la propria scarsa competenza a un ancor più modesto interesse (23). Sembra lontano il giorno in cui gli aspetti militari della politica di sicurezza italiana avranno trattamento adeguato nell'agenda politica e da questa o quella parte politica saranno menzionati in televisione, come parte di un Contratto con gli italiani.

Ciò premesso, la scarsa attenzione politica verso gli aspetti esterni della sicurezza e il manifesto disagio di chi, in situazioni di crisi, è istituzionalmente chiamato a gestirli, caricano di esitazioni e incertezze ogni attività militare e, soprattutto, la partecipazione italiana a imprese multinazionali, sia pure benedette dall'ONU o dalla NATO, ma che, comunque, facciano temere che i nostri soldati possano, anche soltanto per difendersi, essere costretti a sparare.

<sup>(22)</sup> Cfr. Raymond Aron, Penser la guerre, Clausewitz.

<sup>(23)</sup> A comprova, si osservino i drammatici tagli al bilancio della difesa 2006, commentati da Luigi Caligaris, su "L'Unità" del 18 e 20 gennaio 2006 e si osservi quanto poco si parli di aspetti militari nei programmi elettorali.

Nella incertezza di indicazioni chiare da Parlamento e Governo su cosa abbia indotto l'Italia a partecipare al dopoguerra iracheno e su quali siano le implicazioni per la nazione, si può soltanto immaginarne il perché. Il Paese non nutre ambizioni strategiche, né mostra interesse verso le questioni militari ed è escluso dai Vertici non istituzionali europei sulla sicurezza e sulla difesa.

È, inoltre, nota la sua riluttanza a impegnare in operazioni di guerra le sue forze armate. Non ha, pertanto, sorpreso che, nel caso della invasione all'Iraq, esso si sia proclamato non bel-ligerante, collocandosi fra coloro che vi partecipavano (la Gran Bretagna e la Polonia), e gli altri, fra cui la Francia e la Germania, che le si opponevano.

Questa scelta non è troppo dissimile da quella presa agli inizi della guerra in Afghanistan, a cui il Governo italiano, nonostante l'impresa fosse stata sottoscritta *urbi et orbi* e avesse ricevuto in Italia il sostegno convinto e amplissimo della politica e della popolazione, non ha osato aderire, diversamente da altri Paesi europei, all'invito degli americani di parteciparvi, magari soltanto in forma simbolica (24).

La cautela accompagna la portaerei *Garibaldi* inviata nel Mare Arabico con i suoi eccellenti aerei *Harrier* e i suoi esperti piloti, nonché i nostri militari giunti a guerra finita (25).

Quanto all'Iraq, nel giustificato timore che il suo stare né di qua né di là la emargini da entrambi i contesti, l'Italia decide di partecipare al dopoguerra, quando la situazione ancora giustifica rosee aspettative. Quasi a dire che dopo i demoni della guerra arrivano gli angeli, sfodera il suo repertorio scontato, fatto di recuperi archeologici, dichiarazioni buoniste, ostentazioni umanitarie, visite accattivanti.

Questa sceneggiatura impone ai militari un restrittivo mandato, privandoli di armi efficaci. Così l'Italia giunge a Nassirya,

<sup>(24)</sup> Non per nulla l'Italia non appare nel discorso di ringraziamento rivolto da George W. Bush a chi si era schierato a fianco degli Stati Uniti in quella guerra.

<sup>(25)</sup> Gli Harrier sono stati impiegati per illuminare i bersagli per conto degli aerei americani, soluzione più pilatesca non si può immaginare. A fine guerra sono stati assegnati a Enduring freedom, prima, un migliaio di alpini e, poi, altrettanti paracadutisti, ma sul loro impiego si è sorvolato forse perché non propriamente di pace.

dove, per non avere ben valutato la situazione, ha i suoi primi caduti, vittime di una retorica (26), dalla quale non si sa più separare. E, come di consueto, per farsi perdonare gli errori, promuove le vittime ad eroi.

Basta leggere la stampa italiana di prima e dopo dell'attentato, per rendersi conto del linguaggio orwelliano che accompagna l'evento, degli apologetici commenti dei militari per discolparsi di colpe e scelte non loro (27). Il tutto, osserva Claudio Magris (28), all'insegna dell'abusivo ripetersi della parola pace (29) o di parole altrettanto accattivanti. Questa terminologia non è estrapolata dai lessici (30) dell'ONU, della NATO o di altri Paesi, in cui le operazioni non sono definite di pace, bensì secondo la loro funzione, cioè mantenere, fare, sostenere la pace e così via.

Non è una questione su cui sorvolare, perché segno di una cultura, che incide sulle scelte da fare, sui giudizi da dare e sulle parole da usare. È una posizione che non tutti condividono. Fra questi Paolo Mieli, che invita a non associare il predicato "di pace" (31) ai soldati e alle loro missioni e Sergio Romano, che osserva come, per conformismo, i militari adottino "quando parlano di se stessi e dei loro compiti un linguaggio, che conviene ai caschi blu, alla Croce Rossa e alle Associazioni di volontariato e non a una forza combattente". Questo vezzo non soltanto è parte inseparabile della nostra vulgata, ma rischia di divenire anche all'esterochiave di lettura delle scelte militari italiane.

A proposito del contributo dei vari Paesi alla formazione di coalizioni multinazionali, scrive il Royal United Services Institute

<sup>(26)</sup> In questo senso, come comunicato dalla stampa, si è espresso il rapporto consegnato al Procuratore militare dal Generale Quintana incaricato di investigare sulla sciagura.

<sup>(27)</sup> Renzo Cianfanelli, ", ha presentato un Generale da lui intervistato per il "Corriere della Sera" come *mite*. Che la mitezza sia divenuta in Italia una virtù militare ?

<sup>(28)</sup> Sulla retorica del buonismo italiano, cfr. l'articolo di Claudio Magris, Lo stupore degli ipocriti della guerra, "Corriere della Sera", 17 dicembre 2005.

<sup>(29)</sup> Il vezzo ha invaso anche le assise di Miss Italia, dove le fanciulle, interrogate sui loro auspici, cercano il plauso rispondendo "la pace nel mondo". E il plauso arriva.

<sup>(30)</sup> I termini usati sono peacekeeping, peace support operations, peacemaking e così via. I soldati sono peacekeepers, peacemakers, ecc. Non esistono le peace operations e relativi peace soldiers, se non nella vulgata italiana.

<sup>(31)</sup> Cfr. Paolo Mieli, Quell'abuso del termine "pace" nel parlare di militari, "Corriere della Sera", 2005. Sergio Romano, Le fregate italo-francesi e le armi che servono, "Corriere della Sera", 27 ottobre 2005

(RUSI) di Londra: "Alcune forze sono offerte per operazioni multinazionali, che non prevedono il combattimento e l'uso della forza. Altre, invece, sono disponibili per le operazioni più pericolose" (32). La scelta dell'Italia di collocarsi nel primo gruppo potrà metterla ai margini della NATO, ma anche di quei Paesi europei che sono disposti a combattere.

Non si può non nutrire perplessità verso un Paese che, promotore della difesa europea e fra i primi nel contribuire a impegni multinazionali, carica di se e di ma la sua partecipazione. Commenta il RUSI: "È scontato che le forze armate riflettano la complessità politica della propria nazione". Per poco, in Iraq, si mettevano sotto accusa le truppe italiane per avere ingaggiato la battaglia dei ponti, per contenderli alle forze avversarie. Quale sarebbe stata per loro l'alternativa?

Sul piano nazionale, il predicato "di pace" produce effetti anche più negativi. Semplifica la vita ai Governi, che, così dipingendo le operazioni, ottengono un comodo placet biparti san dall'opposizione, che, a sua volta, facendo finta di credere ciò che i Governi sostengono, può pilatescamente approvarne le scelte. Chi ascolta i "qui lo dico, qui lo nego", che spesso accompagnano ogni prestazione militare italiana, non può non concludere che così l'Italia rinuncia a trarre credito e prestigio politico da ciò che fanno le sue forze armate, afflitte anch'esse da una tendenza diseducativa, che lega loro le mani (33).

Qualcosa, invero, sta evolvendo e le perentorie richieste della Sinistra estrema di riportare a casa i militari ogni volta che qualcuno spara, cadono sempre più spesso nel vuoto e l'opposizione, anche quando non appoggia le scelte del Governo, fa quello che può per non sostenere le tesi più estremiste. L'antiamericanismo non è più un'opzione obbligata per la maggior parte della classe politica e i cittadini hanno dimostrato di accettare i rischi e le difficoltà associati alle scelte compiute dall'Italia.

<sup>(32)</sup> Cfr. RUSI, The profession of arms. Can we achieve international standards?, Londra, 1° febbraio 2006.

<sup>(33)</sup> Cfr. Lawrence E. Harrison e Samuel P. Huntington, *Culture matters*, Peseus Book Group, 2000. I due autori sostengono che è la cultura a dettare i comportamenti della gente e delle nazioni. In un Paese a cultura militare debole come l'Italia, tali equivoci non possono non incidere sul mondo militare.

Tuttavia, se l'Italia in Iraq fino ad ora ha dimostrato una capacità di tener duro, che di rado le è riconosciuta, è anche vero che non ha saputo valorizzare il proprio operato. A questo punto, il giudizio del suo impegno dipenderà in larga parte da come gestirà il suo ritiro, operazione sulla quale, peraltro, l'ultima parola deve ancora essere detta, anche se il Ministro della Difesa Martino ha dichiarato il 18 gennaio che l'Italia ritirerà tutto il contingente entro il 2006. La metà entro giugno.

Si fa, invero, un gran parlare anche in Italia di una strategia apposita, la cosiddetta *exit strategy*. Prima, tuttavia, di auspicarla, occorre comprenderla con l'aiuto di chi l'ha inventata. Chi, se non gli Stati Uniti?

### "Entry strategy" ed "exit strategy". La difficile coppia

Per il rientro in patria delle truppe (exit stragegy) non è necessaria una strategia, quando tale rientro sia un provvedimento prettamente organizzativo ed esecutivo da attuare a guerra finita, pace ripristinata e sicurezza ristabilita, come gli Stati Uniti speravano che fosse al termine dell'invasione dell'Iraq e come era stato alla fine della guerra del Golfo. Serve, invece, quando la scenario è allarmante e il rientro delle truppe diviene parte del problema strategico.

Una prima volta, nella Primavera del 1963, si sente la necessità di disporne, quando J. F. Kennedy si propone di porre fine all'impegno militare in Vietnam. Messa da parte con la sua morte e dato libero sfogo alla guerra, l'esigenza di un approccio strategico per ritirare ordinatamente le truppe è nuovamente avvertito vent'anni dopo, a seguito del rientro del 1984 dal Libano (34). A quel che è poco più che un intuito si affibbia l'equivoca etichetta di exit strategy (strategia per uscire), cooptata dal gergo della finanza americana, dove essa insegna a evitare o a minimizzare i danni da un investimento azzardato.

Più o meno con il passa parola, l'exit strategy conquista politici, politologi e media e il suo lancio funziona, forse anche

<sup>(34)</sup> Cfr. Ikle Fred, Every war must end, Columbia University Press, NewYork, 1991.

perché l'accoppiata strategia e uscita sembra proporre un rientro delle truppe effettuato tranquillamente e con metodo, diversamente da quelli prima descritti come pull out (tirarsi fuori) o bail out (svuotare), a sottintendere violenza e caos.

Alla sua entrata in scena, tale neologismo è accolto con qualche riserva nel timore che l'occuparsi del rientro in patria, prima dell'inizio delle operazioni, possa essere disfunctional, cioè possa sottrarre attenzione alla causa della vittoria. Tale timore, vent'anni dopo, è condiviso dal Ministro della Difesa Ronald Rumsfeld, che, nell'aprile 2005, sostiene che, per l'Iraq, soltanto di victory strategy e non di exit strategy occorre parlare, come se le due strategie fossero incompatibili.

Agli inizi, l'esigenza di prevedere l'ordinato ritiro delle truppe si era fatta sentire non nel contesto di guerre tradizionali, ma nelle operazioni militari di minore importanza, indeterminate nei fini e nei tempi (open ended), prive di un realistico mandato e, infine, senza un avversario con cui trattare. Queste lacune hanno inciso negativamente sulla condotta delle operazioni, diffondendo, con il passare del tempo, disaffezione per la missione (mission creep), sia in loco, sia in patria.

Così è stato per la guerra in Vietnam, che ha traumatizzato gli americani, inducendoli a togliere il loro sostegno all'esercito. Panama, Grenada, Libano, Mogadiscio sono missioni intraprese, anche per far riacquistare, con modesti rischi, la fiducia al Paese e alle sue forze armate (35).

Due almeno, Libano e Somalia, tuttavia, si rivelano più rischiose e difficili di quanto si era creduto e l'assenza di un'exit strategy è in entrambi i casi sentita.

Il timore, dopo Beirut, che il ripetersi di imprese concluse senza avere assolto il mandato divenga tendenza e la convinzione che gli insuccessi si debbano a superficialità politica e militare persuade l'allora Ministro della Difesa Caspar Weinberger a varare una dottrina intitolata al suo nome (36). Tale dottrina va oltre le

<sup>(35)</sup> Secondo D. Halberstam, cfr. War in time of peace, op.cit., fu questo uno dei motivi per cui il Generale Colin Powell sostenne l'invio di truppe americane in Somalia. Ancora più plausibile è il caso dell'attacco a Grenada, voluto da Reagan e seguito da film celebratori.

<sup>(36)</sup> Cfr. Weinberger Caspar, *The use of military power*, National Press Club, Washington, 28 novembre 1984.

competenze del Pentagono e invade quelle della Presidenza degli Stati Uniti, elencando vincoli da rispettare, prima di decidere un intervento militare e, a maggior ragione, una guerra (37).

Per l'esattezza non si tratta di una vera *exit strategy*, ma di un'*entry strategy* che la comprende ed, in un certo senso, la rende inutile.

Con tale strategia Weinberger auspica di costringere il fenomeno guerra in una gabbia di vincoli. In breve, invita le massime autorità civili e militari a chiedersi se la guerra sia inevitabile e, in caso affermativo, impone al Paese di soddisfare tutte le condizioni per vincerla. Fra gli *omissis*, non figura, però, il dopoguerra.

In seguito alla dottrina Weinberger, l'allora Capo delle Forze armate americane Colin Powell (38), propone, fra le condizioni per l'entrata in guerra e, quindi, per la certezza della vittoria, una superiorità schiacciante, la relativa brevità dell'operazione e la previsione di poche perdite. Nel 1992 su "Foreign Affairs", aggiunge alle cose da fare la pianificazione preventiva del ritiro delle truppe (39). Con lui la exit strategy si appresta ad uscire dal suo stato virtuale.

Qualche anno dopo, il discorso sulla *exit strategy*, cioè sulle operazioni di rientro in patria delle truppe, è ripreso da Clinton, a causa della brusca fine dell'operazione in Somalia (40), il 31 marzo 1994, e dello *shock* generale per l'esposizione in televisione dei corpi maciullati di soldati americani (41). Mandato ONU non assolto, niente strategia per il ritiro, ma soltanto una affrettata ritirata.

A evitare il ripetersi di tale situazione, Clinton decide di

<sup>(37)</sup> I punti chiave della Dottrina Weinberger sono i seguenti:

<sup>1)</sup> l'esistenza di un interesse vitale per gli Stati Uniti e i loro alleati; 2) la condotta senza esitazioni dell'intervento con il chiaro scopo di vincere; 3) la presentazione al Paese di chiari obiettivi politici e militari; 4) una continua rivalutazione e, se necessario, modifica delle forze; 5) una ragionevole certezza che il popolo americano e il Congresso sostengano l'intervento; 6) l'impiego delle Forze armate americane come extrema ratio.

<sup>(38)</sup> Chairman of the Joint Chiefs of Staffs - CJCS.

<sup>(39)</sup> Cfr. "BBC News", 18 maggio 2004.

<sup>(40)</sup> Cfr. David Halberstam, War in a time of peace, Scribner, New York 2001, pagina 252. A sollecitare, inascoltato, un'exit strategy per l'operazione somala fu Brent Scowcroft, National Security Advisor, che in una riunione disse: "Sappiamo come entriamo, ma come ne veniamo fuori?".

<sup>(41)</sup> Cfr. Albright, Lake, Clark, Executive summary: Clinton Administration's policy on reforming multilateral peace operations, US Department of State, 16 maggio 1995.

estendere, con la *Presidential Directive* (42), la linea della *dot* - *trina Weinberger* alle operazioni in sostegno della pace (43), adeguandola a impegni diversi per modi e finalità (44). In essa si conviene di concordare con l'ONU un mandato assolvibile e un chiaro traguardo (*end state*) (45) e si esamina l'opportunità della definizione preventiva dei tempi e delle condizioni in cui effettuare il ritiro delle truppe.

Alcune clausole, seppure logiche e razionali, sono, tuttavia, difficilmente applicabili, poiché, in Paesi che sono teatro di cruenti scontri, il ripristino della legalità non è conseguibile in tempi brevi e prefissati, e sono incerte le probabilità di successo. Lo conferma in parte, l'operazione condotta, sotto la Presidenza Clinton, dagli Stati Uniti nel settembre 1994 in Haiti, dove, dopo un inizio trionfale che fa sperare nel sollecito rientro in patria delle truppe, la situazione interna peggiora e ne costringe una parte a restare oltre i limiti di tempo stabiliti (46).

In quelle circostanze, comunque, pur in mancanza di una chiara exit strategy, essa si propone in sintonia con il nation building e un preciso mandato concordato fra l'ONU e gli Stati Uniti, determinati a non ripetere gli errori commessi in Somalia. Da registrare a favore, il ritiro delle maggior parte delle truppe avvenne con un processo indolore.

L'entry strategy e l'exit strategy entrano così a far parte della dottrina militare americana e su di esse si concentra anche l'attenzione dei politologi. Fra essi vi è chi propone di dividere le operazioni in due fasi: la prima dedicata alla guerra, la seconda

<sup>(42)</sup> Cfr. Presidential Directive document, The Clinton Administration's policy on reforming multilateral peace operations, Executive summary, maggio 1994.

<sup>(43)</sup> Queste operazioni, da noi chiamate "di pace" sono definite, per semplificare il problema, come "operazioni diverse dalla guerra" (operations other than war).

<sup>(44)</sup> Pare ovvio che a motivare un'operazione in sostegno della pace, di importanza militare minore, non possa essere la presenza di un vitale interesse nazionale, bensì un altro motivo di ordine politico meno rilevante o di ordine umanitario e che l'impiego di forza in eccesso non possa coincidere con l'intenzione e il desiderio di conquistare i cuori e le menti della popolazione del Paese occupato.

<sup>(45)</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, n. 814, 26 marzo 1993. La Risoluzione prescriveva "la riabilitazione delle istituzioni della politica e dell'economia e il ripristino della sicurezza in tutto il Paese. La missione originale umanitaria e di peace enforcement avrebbe dovuto lasciare il posto a una di nation building, il cui onere avrebbe dovuto essere sostenuto dagli Stati Uniti, che non ne volevano sapere.

<sup>(46)</sup> Nel 1996 erano sul posto ancora 2.400 militari americani su un totale di 6.000 militari dell'ONU. All'inizio i militari americani erano 22.000.

al dopoguerra, ognuna con le sue strategie, la sua pianificazione, la sua condotta, le sue forze. In questa razionale ma utopica visione, che prevede di predisporre ogni scaglione di forze per la fase che gli è assegnata, l'exit strategy inizierebbe alla fine della prima fase per concludersi con il definitivo rientro delle truppe.

Tale articolazione di forze e compiti, difficilmente adottabile dagli Stati Uniti per più motivi, può essere, invece, praticabile nel quadro di una divisione di ruoli, che assegni la guerra agli americani ed, eventualmente, agli europei il dopoguerra. È, del resto, ciò che, in parte, è avvenuto in Afghanistan e in Iraq.

#### L'exit strategy, l'Iraq e l'Afghanistan

Il processo decisionale americano che precede l'invasione dell'Iraq (47), ignorando i dettami sulla entry strategy della dot trina Weinberger, ostenta un decisionismo (48) incentrato su un'ottimistica conclusione della guerra (war termination), senza curarsi di un dopoguerra difficile.

Soltanto Colin Powell critica l'insufficiente numero di soldati americani per il controllo del territorio e domanda a George W. Bush, se si renda conto delle probabili conseguenze della occupazione dell'Iraq e se sia disposto a farsi "carico delle speranze, delle aspirazioni e dei problemi" di quel Paese (49).

Sebbene la storia non si scriva con i se, viene da chiedersi quale sarebbe stata la decisione di George W. Bush se non avesse saltato a piè pari i sei punti della Dottrina Weinberger e avesse dato ascolto a Powell. Ma così non è stato e perciò, nel giugno 2005, ha dovuto ammettere che "districarsi da questa situazione è molto difficile", giudizio da lui confermato a fine gennaio 2006 (50). I sondaggi d'opinione, delizia e incubo di ogni Pre-

<sup>(47)</sup> Cfr. Bob Woodward, Piano d'attacco, Sperling & Kupfer editori, Milano, 2004.

<sup>(48)</sup> Cfr. Bob Woodward, op. cit., pagina 90. L'autore sostiene che "l'idea di mostrare risolutezza nella direzione del conflitto (non c'era nulla di più gradito a Bush dell'ostentazione di fermezza) diede ulteriore impulso alla corsa verso la guerra". Il clima è speculare a quello che ha condotto Kennedy e Johnson a impelagarsi nel Vietnam.

<sup>(49)</sup> Cfr. Bob Woodward, op. cit., pagine 345-350.

<sup>(50)</sup> Cfr. "International Herald Tribune", 4-5 febbraio 2006. T.L Friedman, afferma in questo articolo che "quando il Presidente si esprime con forza su un tema vitale, sulla sua scia l'intero Paese e le burocrazie cambiano linguaggio".

sidente americano, dimostrano un calo crescente del suo gradimento e segnalano una profonda e diffusa inquietudine, facendo riemergere nel linguaggio dei *media* la lettera Q (*Qword*) ovverosia *Quagmire* (ambiente paludoso).

Alla fine del 2005, George W. Bush presenta la sua Strategia per la vittoria, basata su otto pilastri, uno in più dei Sette pilastri della saggezza di Lawrence d'Arabia. Quel documento presidenziale si può definire come una tardiva exit strategy, tendente a promuovere un Iraq unito, stabile, pacifico, democratico e integrato nella comunità internazionale. Traguardo di cui il rientro delle truppe è soltanto il doveroso suggello.

Se si conviene con Churchill che gli americani sono inclini a commettere errori, ma che, sotto l'evidenza dei fatti, comprendono cosa convenga fare e lo fanno, potrebbe essere la volta di un salutare mutamento di rotta, che sul piano della politica estera è già in parte avvenuto, mentre sul piano militare comporta gravi difficoltà.

È, pertanto, lecito dubitare che il programma enunciato nel documento di Bush si realizzi e che il rientro delle truppe americane avvenga entro il 2006. Fa, invece, presumere che l'impegno si estenda a tutto il mandato presidenziale, fino cioè al 2008 e magari oltre. Ed è quanto ha dichiarato il Presidente americano il 21 marzo 2006.

Un aspetto che dovrebbe preoccupare, in vista di questo prolungamento dell'impegno americano in Iraq, è il ritiro alla spicciolata di molti membri della coalizione, fino al caso estremo e deprecabile di lasciare *in loco* l'unica presenza militare britannica a fianco di quella americana.

Peraltro, ogni ritiro, effettuato in anticipo rispetto alla coalizione, rischia non soltanto di incoraggiarne altri, mettendo in moto una defezione collettiva, ma anche di cancellare dalla memoria altrui il ricordo delle cose fatte e dei sacrifici compiuti. Questa reazione, paradossalmente, può punire chi ha più contribuito all'operazione, acquistando una visibilità che potrebbe ritorcersigli contro.

Inoltre, seppure si affermi che l'impegno durerà altri dieci anni, non va escluso *a priori* il ritiro anche dal teatro di operazioni afghano (51). Non è imminente una crisi, ma l'Afghanistan è un lupo vestito da agnello ed è, perciò, doveroso meditare su come porre fine all'impegno. Resta, poi, da capire perché gli europei, fra essi gli italiani per primi, debbano, appena possono, abbandonare l'Iraq e restare, invece, tanto a lungo in Afghanistan.

Questa è semmai una scelta che conviene alla Germania che in Iraq non ha un solo soldato, che deve far dimenticare la sua opposizione all'invasione irachena ed è costretta a guardare altrove per riportare ai passati splendori l'intesa tedesco-americana.

La sua iniziativa di farsi carico di coinvolgere i Paesi europei della NATO, assieme ad altri Paesi non europei e non NATO nella impresa afghana, consentendo agli americani di alleviare il loro impegno e di trasferire in patria e altrove i loro militari, è un piccolo capolavoro.

Attribuisce, infatti, alla Germania l'implicita leadership in un'importante iniziativa, le dà modo di formare una coalizione che soddisfa la NATO e, indirettamente, l'Europa e, infine, la pone in condizione di meritare la gratitudine degli Stati Uniti e di dialogare da una posizione di prestigio con loro. È un esempio, questo sì cavouriano, di come si usa l'impegno militare per alti fini politici.

Un atteggiamento analogo lo ha la Francia, che sta facendo il possibile per far dimenticare l'opposizione accesa all'intervento degli Stati Uniti in Iraq.

Non così quei Paesi che considerano la presenza militare un pegno di lealtà privo di forte valenza politica e che, pertanto, sono pronti a inviare i loro soldati ovunque altri lo chiedano e a ritirarli quando la loro permanenza non è politicamente appetibile per motivi di politica interna. Se, ad esempio, l'Italia ragionasse come la Germania dovrebbe capitalizzare la sua presenza irachena, anche perché l'Iraq rientra assai più dell'Afghanistan nell'orbita della nostra politica estera.

In definitiva, potrà tornare utile predisporre lungimiranti exit strategies, fra europei e americani, fra europei e, infine, da

<sup>(51)</sup> Cfr. Giuliano Gallo, Martino: l'Italia per altri dieci anni in Afghanistan, "Corriere della Sera", 21 giugno 2005.

parte di ogni Paese pro domo sua. Nell'affrontare il problema, la data del rientro non dovrebbe essere il motivo principale e vincolante di una scelta politica del tipo "tutti a casa, al più presto", bensì conseguire da un'analisi strategica, che possa anche concludere diversamente. Così, peraltro, si potrebbero superare gli angusti limiti della tattica politica e tutelare con avvedutezza strategica l'interesse nazionale. Germania e Francia docent.

In ultima analisi, dalle riflessioni sulla *entry strategy* e sulla *exit strategy* pare emergere l'opportunità di una rivisitazione generale della cultura strategica, per renderla rispondente agli attuali multiformi scenari.

Negli Stati Uniti, tale esigenza parrebbe avvertita oggi sul piano della politica estera, a giudicare dagli sforzi per legittimare l'impegno iracheno e dalla positiva accoglienza da essi ricevuta in campo internazionale, come testimoniano le Risoluzioni unanimi del Consiglio di Sicurezza sull'Iraq, ma anche sull'Iran, sull'Afghanistan, sulla Siria, su Israele e Palestina e sulla Corea del Nord, tutti teatri politicamente interdipendenti.

Di diversa natura sono i segnali sul piano della strategia militare degli Stati Uniti, ove le riforme paiono promuovere un jeffersoniano distacco dalle alleanze (no entangling alliances), con rischi di incoerenza fra le nuove tendenze americane di politica internazionale, che dall'unilateralismo sembrano ora premiare il multilateralismo ed, in particolare, la collaborazione con l'ONU, la NATO e l'Unione Europea. E ciò traspare anche dal nuovo documento del Presidente Bush sulla National Security Strategy.

A prescindere, comunque, da quanto faranno gli Stati Uniti, non è confortante per l'equilibrio e la buona salute del rapporto euroatlantico che, se si discute di *grande strategia* e delle sue derivate politiche e militari, il discorso sia limitato a Washington.

Nel prendere atto che l'Europa è la *grande assente* su questi temi, perché non si comincia da quello che non è ora controverso ed è urgente, cioè da una comune *exit strategy* per l'Iraq da effettuare in chiave europea ed in collaborazione con gli Stati Uniti?

#### Ultima dei grandi o prima dei piccoli?

## L'ITALIA E LE GRANDI POTENZE

#### di Francesco Paolo Fulci

n interrogativo che continua a planare sulla politica estera del nostro Paese, sin dall'unità d'Italia, è se siamo l'ultimo dei grandi Paesi europei o il primo dei piccoli. Indubbiamente un salto di qualità avvenne con la fine della Prima guerra mondiale, quando, a seguito della comune vittoria, sedemmo assieme ai grandi vincitori al tavolo della pace.

Non fu un esordio sereno. Si ricordi l'invettiva con cui l'allora Presidente del Consiglio, Vittorio Emanuele Orlando, abbandonò bruscamente il negoziato di pace di Parigi, affermando che gli alleati volevano privare l'Italia dei frutti della vittoria.

Poi le cose sembrarono volgere per il meglio: il 10 gennaio 1920 l'Italia diviene membro permanente del Consiglio della Società delle Nazioni, insieme a Francia, Gran Bretagna, Giappone e Stati Uniti. Questi ultimi, peraltro, a seguito della decisione del Congresso americano di non aderire alla Società della Nazioni - pur ideata e voluta dal loro stesso Presidente Wilson - abbandonarono la partita, lasciando vacante il seggio permanen - te loro attribuito e chiudendosi nello splendido isolamento.

Questo isolamento costerà assai caro all'umanità intera vent'anni dopo, essendo stato all'origine del fatale errore di calcolo di Hitler e Mussolini circa l'effettiva volontà dell'America di non farsi coinvolgere in alcun conflitto fuori dal suo continente.

Gli storici sono d'accordo che quel madornale errore di calcolo fu uno dei motivi principali che indussero Hitler a scatenare la Seconda guerra mondiale. Per fortuna Roosevelt, dopo Pearl Harbour, riuscì a persuadere il Congresso a mutare atteggiamento.

L'Ambasciatore FRANCESCO PAOLO FULCI è stato per molti anni Rappresentante Permanente d'Italia al Consiglio Atlantico e alle Nazioni Unite. Ma per tornare alla posizione internazionale dell'Italia, troviamo che il 16 ottobre 1925 - dopo la *promozione* a membro *permanente* nel Consiglio della Società delle Nazioni - figuriamo tra i firmatari degli Accordi di Locarno, che garantiscono il confine franco-tedesco.

Nel settembre 1926, la Germania torna ad occupare il posto che le spetta nella comunità internazionale. L'Assemblea della Società delle Nazioni, infatti, eleva a 15 i componenti del Consiglio: ai 5 originari *permanenti*, è aggiunta la Germania. Sembra l'inizio di un'epoca di riavvicinamento universale. Durerà meno di dieci anni.

In quel periodo l'Italia appare sempre in prima fila sulla scena internazionale, firmando il Patto Kellogg (1928) per la rinuncia alla guerra; aderendo al Patto a Quattro (1933), con la Francia, la Germania e la Gran Bretagna, per favorire il disarmo e la collaborazione con la Società delle Nazioni; ospitando il Convegno di Stresa (1935), ove fu costituito assieme alla Francia e alla Gran Bretagna, il famoso fronte di Stresa, inteso a garantire, tra l'altro, l'indipendenza dell'Austria (che poi, in realtà, durerà sino all'Anschluss del marzo 1938).

Nell'ottobre 1935, Mussolini aggredisce l'Etiopia, conquistandola e dando all'Italia l'agognato *impero*. Sembrava l'inizio di ulteriori ascese nel firmamento internazionale, ed era, invece, il principio della parabola discendente, con la decadenza della Società delle Nazioni e l'incoraggiamento alle aggressioni hitleriane. Queste ultime, come l'annessione italiana dell'Albania, avrebbero precipitato il nostro Paese nella peggiore delle sconfitte mai subite: quella nella Seconda guerra mondiale.

L'8 maggio 1945 la Germania firmava la capitolazione. Il Giappone la seguiva il 2 ottobre. L'Italia si era già dissociata dall'Asse, con l'Armistizio di Cassibile dell'8 settembre 1943. Ma né ciò, né la successiva cobelligeranza con gli alleati, erano valsi a toglierci di dosso l'etichetta di ex-Stati nemici, assieme alla Germania e al Giappone.

Una qualifica che incredibilmente ci portiamo dietro ancor oggi, con l'articolo 107 dello Statuto delle Nazioni Unite: una norma del tutto anacronistica, eppure mai emendata, malgrado un generoso tentativo compiuto a metà degli anni Novanta dagli amici polacchi di farla dichiarare decaduta. L'iniziativa di Varsavia fu bloccata sul nascere proprio dalla Germania e dal Giappone, per tema che potesse ritardare o compromettere in qualche modo la loro pretesa ad un seggio *permanente* nel Consiglio di Sicurezza.

L'esserci, comunque, dissociati dall'Asse prima della fine della guerra ci procurò qualche vantaggio. Fummo i primi a firmare un Trattato di pace che, ancorché oneroso, ci restituì la dignità di Stato pienamente sovrano.

Fummo ammessi all'ONU dopo un'anticamera più breve di quella del Giappone, e molto più breve della Germania, che dovette attendere addirittura ventotto anni. Entrammo nella NATO, istituita nel 1949, come membro fondatore. Divenimmo parte, nel 1951, della Comunità del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Entrammo nell'Unione Europea Occidentale nel maggio 1955. Ed ancora, un mese dopo, fummo promotori della Conferenza di Messina dell'1-2 giugno dello stesso anno, dove, per usare una frase dell'allora Ministro degli Esteri, Gaetano Martino, fu concepita l'Europa Unita. Quell'Europa doveva poi vedere la luce in Campidoglio, coi Trattati di Roma del marzo 1957.

In breve, malgrado l'immane disastro della sconfitta, i nostri governanti dell'immediato dopoguerra erano riusciti, con grandissima abilità e sforzi non indifferenti, grazie alla forte volontà di rinascita del popolo italiano, a mantenere la visibilità, il peso ed il prestigio internazionale del Paese a livelli elevati. Semmai erano stati gli altri sconfitti a restare esclusi da alcuni importanti fori internazionali.

Non certamente l'Italia, di cui, tra l'altro, era accolta l'aspirazione, ad esempio, ad ospitare a Roma, con la FAO, quello che diverrà uno dei quattro grandi poli delle Nazioni Unite nel mondo, assieme a New York, Ginevra e Vienna.

Nel suo recente volume L'Italia, la politica estera e l'unità d'Europa, Achille Albonetti traccia un panorama dei precedenti in tema di Direttori, riusciti o comunque tentati. Albonetti ha anche giustamente ricordato come l'assenza dell'Italia non sempre sia stata frutto di una conventio ad excludendum ai nostri

danni. Ma, in alcuni casi almeno, il risultato di una scelta precisa dei nostri governanti.

Mi riferisco in particolare, ma non soltanto, alla decisione di non partecipare al Vertice di Bruxelles del 29 aprile 2003, tra i Capi di Stato e di Governo di Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo, tutti Paesi fondatori dell'Unione Europea. Un Vertice dedicato alla politica estera e di difesa dell'Europa. In quell'occasione, da parte nostra, si dichiarò di non volerne far parte, ancorché invitati, con la motivazione che "l'Europa non ha bisogno di alcun Direttorio".

In questo articolo vorrei soffermarmi su altri casi specifici di esclusione dell'Italia, ed in particolare:

a) la costituzione, in ambito NATO, già sin dal 1955, del cosiddetto *Gruppo di Bonn* (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Germania), denominato poi *Club di Berlino* al momento della fine dell'occupazione della Germania da parte dei tre alleati occidentali (tranne che a Berlino Ovest).

Col motivo di dover consultarsi sulle questioni relative alla loro presenza in Germania, allora suddivisa in quattro zone di occupazione, compresa quella sovietica, i membri del *Club* si incontravano regolarmente alla vigilia di ogni riunione formale del Consiglio Atlantico, ai più alti livelli. Nulla da obiettare se ci si fosse limitati alla questione tedesca, dato che si trattava di specifici problemi in cui i Quattro avevano interesse a pervenire ad atteggiamenti e soluzioni comuni, specie *vis-à-vis* con l'Unione Sovietica.

Ma, in realtà, gradualmente, nelle loro riunioni i Quattro cominciarono a consultarsi sui più rilevanti temi politico-militari del momento ed a coordinare le rispettive posizioni prima delle riunioni formali nel Consiglio Atlantico.

Fu l'inizio di una sorta di Direttorio strisciante, dal quale l'Italia era esclusa. Con conseguenze per noi negative anche sul piano della collaborazione militare. Per fare un esempio, il Comando del fronte centrale dell'Alleanza era affidato ad un Generale tedesco ed il Vicecomando ad un americano; per il fianco nord il comandante era un Generale americano ed il suo Vice, a turno, un norvegese o un danese; il comando nel Canale della Manica era esercitato in permanenza da un Ammiraglio britannico. Invece, nel fianco sud (Italia, Turchia e Grecia), sia il Comandante, sia il suo Vice erano americani. Il pretesto per non soddisfare la nostra legittima aspirazione ad un posto di vertice era il perenne contrasto greco-turco, che non consentiva di accordarsi sulla rotazione.

Soltanto alla fine degli anni Ottanta si ottenne, dopo un estenuante tiro alla fune, che l'incarico di Vicecomandante per il fianco sud dell'Alleanza fosse conferito ad un Generale italiano. Né si può non ricordare che una situazione analoga si verificò per gli armamenti, con l'esclusione del nostro Paese dal Direttorio che aveva finito col crearsi in seno alla NATO anche in quel delicato settore.

Lo zenith dell'attività del Club di Berlino fu raggiunto al momento della caduta del muro e della riunificazione della Germania, alla fine degli anni Ottanta. Eccone l'efficace descrizione nel libro di memorie, The politics of diplomacy, dell'allora Segretario di Stato americano, James Baker.

Alla Conferenza di Ottawa del febbraio 1990, il Ministro degli Esteri italiano "era men che contento della nostra proposta di negoziare l'unificazione della Germania mediante la formula due più quattro - un foro ad hoc che avrebbe incluso soltanto le due Germanie e le quattro potenze occupanti (Francia, Gran Bretagna, Unione Sovietica e Stati Uniti). Aveva cominciato ad esporre le sue obiezioni quando Hans Dietrich Genscher lo zittì bruscamente: "Tu non sei della partita" gli disse il ministro degli Esteri tedesco". E ciò nonostante la circostanza che gli aspetti esterni della questione tedesca avessero un evidente impatto su tutti gli altri Paesi vicini, Italia in primis.

Risoltasi la vicenda della riunificazione tedesca, il *Club di Berlino* cessò di esistere alla NATO. Ma non cessò la tendenza, purtroppo, a costituire altri Direttori, tenendovene fuori l'Italia.

b) Un altro esempio di tentativo di escludere il nostro Paese da un'importante trattativa internazionale, riguardò il *Gruppo* di contatto per la ex Jugoslavia. Nell'aprile 1994, il Governo italiano attraversava una difficile fase di transizione, tra le dimissioni del Governo Ciampi e l'insediamento di quello Berlusconi. Proprio in quei giorni, venne istituito, come sempre per reciproca cooptazione, un Gruppo che comprendeva gli Stati Uniti, la Russia, la Francia, la Gran Bretagna e la Germania.

L'obiettivo era informarsi, consultarsi e concertarsi periodicamente, sia nelle capitali, sia all'ONU a New York, per cercare di pervenire ad una soluzione, che ponesse termine ai conflitti causati dalla disgregazione della ex Jugoslavia.

Incredibilmente, l'Italia fu esclusa dal *Quintetto*, pur essendo l'unico dei grandi Paesi NATO al confine coi territori ex-jugoslavi e, quindi, più esposto alle minacce di rappresaglie; pur avendo concesso l'uso delle proprie strade, ferrovie ed aeroporti per far confluire truppe e mezzi militari, nonché ingenti aiuti umanitari sul terreno di guerra; pur partecipando alle operazioni di pace nei Balcani, con contingenti tutt'altro che trascurabili e, soprattutto, con sacrificio di vite umane.

Esclusa era stata anche la Spagna. Ma quest'ultima, che aveva inviato anch'essa truppe nei Balcani e sedeva in Consiglio di Sicurezza, profittando del mese in cui esercitava la Presidenza dello stesso Consiglio di Sicurezza era riuscita a farsi inserire nelle riunioni del *Gruppo di Contatto*, quanto meno a New York.

Nell'ottobre 1994, l'Italia fu eletta al Consiglio di Sicurezza in modo plebiscitario, con 167 voti su 170 (3 più della Germania anch'essa eletta). Poiché l'invito ad aderire al *Gruppo di Contatto* tardava, facemmo sapere ai Cinque a New York che, se non fossimo stati coinvolti preliminarmente nella fase predecisionale, non saremmo stati disposti ad allinearci supinamente sulle loro posizioni, una volta che la discussione si fosse trasferita nel Consiglio di Sicurezza.

L'invito all'Italia arrivò senza altri indugi. La Spagna, spirato il suo mandato elettivo biennale, lasciò assieme al Consiglio di Sicurezza anche il *Gruppo di Contatto* e vi subentrò l'Italia.

Preciso che alle riunioni di New York partecipammo a pieno titolo (ne esercitammo anzi la Presidenza mensile sei volte), ma continuavamo ad essere esclusi dagli incontri che i Cinque indicevano a rotazione nelle rispettive capitali. Per noi si registrò, quindi, una situazione anomala e, per molti versi, paradossale. A New York apprendevamo quali orientamenti e scelte i Cinque stessero maturando; ne rendevamo edotta in tempo reale la Farnesina, che era così in grado di impartirci le opportune istruzioni.

Questa anomalia ovviamente non poteva durare. Soltanto a seguito delle ripetute e vibrate proteste dell'allora Ministro, Susanna Agnelli, il 25 agosto 1995 l'Italia fu invitata ad entrare a far parte del *Gruppo di Contatto* anche nelle capitali. Ma fu un ingresso effimero. Dopo una nostra prima partecipazione, il Gruppo continuò a riunirsi senza più coinvolgerci, tranne che, ovviamente, a New York.

Il delegato americano, Holbrooke, ebbe addirittura l'improntitudine di suggerire che il nostro rappresentate partecipasse ai lavori sedendo in seconda fila, come osservatore: una proposta offensiva, subito e seccamente declinata. A quel punto, con un legittimo scatto di orgoglio, puntammo i piedi, negando agli aerei americani invisibili, i famosi *Stealth*, destinati a svolgere missioni nei Balcani, l'autorizzazione ad atterrare nella base di Aviano. Soltanto allora, il 5 ottobre 1995, l'Italia fu nuovamente invitata a partecipare, questa volta a titolo pieno e definitivo, ai lavori del *Gruppo di Contatto per la ex Jugoslavia* anche nelle capitali.

c) L'Italia si trova, oggi, a fronteggiare un ulteriore caso di Direttorio, da cui è rimasta esclusa. Riguarda il paventato programma di sviluppo nucleare dell'Iran.

Nell'agosto 2003 i Ministri degli Esteri di Francia, Germania e Gran Bretagna, inviavano una lettera congiunta al collega iraniano, Karrazi, manifestando le preoccupazioni della comunità internazionale circa la natura del programma nucleare iraniano. Oltre a sollecitare l'adozione da parte di Teheran del Protocollo aggiuntivo dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA), i tre Ministri chiedevano all'Iran di cessare ogni attività di arricchimento dell'uranio e di riproces-

samento del combustibile esaurito, utilizzabili a fini militari. La cessazione era indicata come una condizione indispensabile per creare la fiducia necessaria a sviluppare nuovi rapporti tra l'Iran e la comunità internazionale. I tre si impegnavano, per parte loro, qualora Teheran l'avesse accettata, a collaborare con l'Iran nei campi scientifico (in particolare nel settore del nucleare pacifico), economico e politico.

La lettera fu inviata per conoscenza alla Presidenza italiana dell'Unione, alla Russia, agli Stati Uniti, alla Cina, e ovviamente al Direttore Generale dell'AIEA, a Vienna. Nella visione dei tre autori l'iniziativa, presa a titolo nazionale, rispondeva innanzitutto a motivazioni di urgenza. I tempi ristretti non avrebbero consentito di mettere in moto i meccanismi di coordinamento europeo. In realtà, essa traduceva un certo scetticismo sull'efficacia dei meccanismi della PESC a 25 e, soprattutto, il proposito di dar vita ad un nuovo Direttorio.

L'Italia, in qualità di Presidente di turno dell'Unione, a v rebbe potuto opporsi ed insistere, affinché l'esercizio diplomatico a tre fosse riportato nell'alveo dell'Unione Europea. Roma si limitò, invece, a cerc a re di stabilire un collegamento tra i tre e gli altri Paesi membri dell'Unione. Questa linea, peraltro, è stata scarsamente fatta propria dalle Presidenze successive.

Il Consiglio dell'Unione Europea, pur intervenendo a più riprese a sostegno dell'iniziativa dei tre Paesi europei, non ha mai conferito loro un mandato a trattare a nome e per conto dell'Unione. L'Alto Rappresentante per la PESC, Solana, è stato associato alle trattative soltanto nell'ottobre 2004.

Secondo il giornalista Vincenzo Nigro, solitamente bene informato (cfr. L'Italia a caccia di un ruolo, ma nel 2003 si tirò indietro, "la Repubblica", 1° febbraio 2006), Teheran aveva compiuto un sondaggio con la Farnesina, durante il semestre di Presidenza italiana, suggerendoci di costituire noi stessi il tavolo negoziale. I contatti italo-iraniani sarebbero stati intensi e prolungati, ma alla fine, da parte italiana, si sarebbe deciso di non farne nulla, fors'anche per mantenere una certa neutralità nell'esercizio della Presidenza.

Se le cose stanno così, vi fu, indubbiamente, un errore di

valutazione da parte nostra. Del danno, anche di immagine, dell'esclusione dell'Italia dall'EU-3 si è, del resto, reso perfettamente conto lo stesso Ministro degli Esteri Fini, che nella sua ultima visita a Washington ha ribadito ancora una volta la necessità di superare tale nuovo Direttorio. Tra l'altro, il Ministro ha ricordato giustamente che l'Italia ha tutti i titoli per non essere esclusa dai negoziati, essendo, tra l'altro, il più importante partner commerciale in assoluto dell'Iran.

In un caso non dissimile, nel 1975, quando si era cercato di escludere l'Italia dal primo Vertice, nel castello di Rambouillet, del G-5 (oggi G-8) - l'assise cioè dei maggiori Paesi industrializzati del mondo - l'Ambasciatore Raimondo Manzini, allora Segretario Generale della Farnesina, riuscì a scongiurare il pericolo, non soltanto grazie ai suoi contatti personali col Primo Ministro Macmillan (era stato Ambasciatore a Londra) e col Presidente americano Ford, ma anche facendo valere che proprio nella seconda metà del 1975 l'Italia avrebbe detenuto la Presidenza della Comunità Europea.

Il negoziato, mediate la formula *tre più uno*, si è sviluppato attraverso uno *steering committee* e tre gruppi di lavoro, ai quali non è stata consentita la partecipazione di altri Paesi membri al di fuori della Francia, della Germania e della Gran Bretagna, né, se non all'ultimo momento, della Commissione europea.

Il negoziato si è di fatto arenato nell'agosto 2005, quando Teheran ha respinto l'offerta dei tre Paesi europei. Oggi, con la ripresa da parte iraniana delle attività di arricchimento dell'uranio, la trattativa condotta dai tre Paesi europei sembra giunta ad un punto morto, essendone venute meno le basi.

La questione nucleare iraniana appare però - almeno al momento in cui questo articolo è scritto - lungi dall'essere conclusa. Essa ha rivelato la possibilità che l'Iran si doti dell'arma atomica, sviluppando programmi militari nucleari, che per noi, come per tutti i Paesi che rispettano le regole della non proliferazione, sarebbero inaccettabili.

Poiché gli iraniani non hanno fatto un passo indietro, l'AIEA di Vienna ha messo formalmente in mora Teheran, fissandole un termine di un mese per decidere. Di fronte all'inadempieza di Teheran, l'AIEA ha deferito la questione al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Va ricordato che nell'ottobre 2006 l'Italia e il Belgio dovrebbero essere eletti (con un'elezione non contestata, trattandosi di due soli candidati per i due posti vacanti, ma che richiede pur sempre una maggioranza di due terzi dei votanti) al massimo organo decisionale dell'ONU.

Si verificherebbero nuovamente in tal caso le condizioni che, nel 1994, permisero all'Italia di pretendere ed ottenere l'ingresso nel *Gruppo di Contatto per la ex Jugoslavia*. L'operazione potrebbe essere ripetuta.

A questo punto, qualcuno potrà chiedersi: ma se proclamiamo - come abbiamo fatto e continuiamo a fare anche all'ONU, nel contesto della battaglia per l'aumento dei membri *permanenti* del Consiglio di Sicurezza - la nostra convinta avversione a Direttori di qualsiasi foggia o specie, come possiamo poi pretendere di farne parte, quando essi vengono di fatto costituiti?

Il problema si pose concretamente nel 1993, proprio per la riforma del Consiglio di Sicurezza. In risposta ad un questionario del Segretario Generale, Boutros Ghali, l'Italia aveva avanzato una proposta di riforma, che prevedeva l'istituzione di nuovi seggi non permanenti, ma a rotazione più frequente, con una formula invero innovativa ed originale. Ma, nel caso fosse passata la linea di Germania e Giappone, che pretendevano per sé il seggio permanente, il rischio era di autoescluderci in partenza, se non l'avessimo chiesto anche per noi.

Il Ministro degli Esteri del tempo, Beniamino Andreatta, era giustamente perplesso. Se volevamo sposare la causa della democrazia, partecipazione e trasparenza, come potevamo chiedere allo stesso tempo un seggio *permanente* anche per l'Italia? Alla fine fu trovato un compromesso. Non avremmo chiesto un seggio *permanente*, ma avremmo reso chiaro che, se fosse stato concesso ad altri, non c'era motivo per cui non fosse assegnato anche al nostro Paese.

Il Ministro si raccomandò che tale precisazione figurasse in una postilla alla nostra risposta al questionario, per non minaA---- 2005

Contributi al bilancio				
ordinario	delle	Nazioni	Unite	

Forze militari e di polizia per le
operazioni di pace autorizzate
dalle Nazioni Unite
(gennaio 2005)

Paesi	Anno 2005	(8	,
1. Stati Uniti	22,00 %	1. Stati Uniti	142.609
2. Giappone	19,46 %	2. Regno Unito	10.647
3. Germania 4. Regno Unito	$^{8,66\%}_{6,12\%}$	3. Italia	8.496
5. Francia	6,03 %	4. Pakistan	8.140
6. Italia	4,88 %	5. Bangladesh	8.024
7. Canada	2,81 %	6. Germania	6.543
8. Spagna 9. Cina	$^{2,52~\%}_{2,05~\%}$	7. Francia	5.135
10. Messico	1,88 %	8. Polonia	3.768
11. Corea del Sud	1,79 %	9. Etiopia	3.432
12. Paesi Bassi	1,69 %	10. Ghana	3.322
13. Australia 14. Brasile	$^{1,59}$ % $^{1,52}$ %	11. Ucraina	3.041
15. Svizzera	1,19 %	12. India	3.012
16. Federazione Russa	1,10 %	13. Corea del Sud	2.842
0 (1.11		14. Uruguay	2.492
CONTRIBUTI ITALIANI (dollari) 2005		15. Sud Africa	2.331
Bilancio ordinario Bilancio <i>peacekeeping</i>	$97.613.760 \\ 210.055.000$	16. Kenya	2.230

re la coerenza logica della nostra impostazione. In altre parole, ci eravamo lasciati la porta aperta.

Quanto alla vecchia querelle se l'Italia sia, in Europa, l'ultimo Paese tra i grandi o il primo tra i piccoli, credo che una rapida occhiata alle due tabelline che precedono possa dare un'idea obiettiva e imparziale su come e dove si collochi il nostro Paese nell'agone internazionale.

Va ricordato che i contributi al bilancio ordinario dell'ONU sono calcolati sulla base di vari parametri oggettivi, ma principalmente si basano sul Prodotto Nazionale Lordo, cioè sulla capacità di un Paese di produrre ricchezza.

I dati inerenti a tali contributi nel periodo alla fine degli anni Novanta sono già stati pubblicati in un mio articolo ospitato da questa rivista nell'aprile 1998 dal titolo *L'Italia e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*. Comparandoli, si noterà che vi è stato un certo arretramento delle posizioni italiane, specie rispetto alla Gran Bretagna, che a sua volta ha sca-

valcato la Francia. Ma, complessivamente, l'Italia continua a figurare nella parte alta della classifica.

Qualcuno potrà obiettare che i nostri contributi volontari per gli aiuti allo sviluppo sono, in questi ultimi anni, drasticamente diminuiti. Certamente, l'egoismo e lo scarso spirito di solidarietà internazionale sono sempre un fatto deplorevole. Non siamo, però, gli unici ad essere divenuti meno generosi. Paesi come gli Stati Uniti ed il Giappone si trovano in situazione analoga: ma nessuno si sogna di dire che, per questo, non sono più grandi potenze.

Non minore attenzione, a mio avviso, occorre rivolgere alla seconda tabella, quella inerente l'effettiva partecipazione dei vari Paesi alle *operazioni di pace*, gestite direttamente dall'ONU, o da essa autorizzate. In questo settore, l'impegno dell'Italia permane ormai da molti anni particolarmente sostenuto ed ha comportato sinora un pesante tributo di sangue di nostri connazionali caduti, militari e civili, al servizio della pace nel mondo.

Questo contributo non può essere ignorato da nessuno. Assieme alla nostra dimensione storica, geografica, di popolazione, economica e culturale, ci conferisce il diritto a non essere esclusi dai vecchi o nuovi fori internazionali, ampi o ristretti che siano, in cui si discutono questioni per noi di vitale interesse.

L'Italia continua e continuerà a perorare la causa del multilateralismo, della trasparenza, della partecipazione di tutti e dell'esclusione di nessuno. Ma deve essere chiaro che, se altri preferiscono imboccare strade diverse, noi dovremo batterci con tutte le nostre forze per non essere assenti. Perché - si sagli assenti hanno sempre torto.

Francesco Paolo Fulci

## Quattro anni dopo il Vertice di Pratica di Mare

## LA COOPERAZIONE NATO-RUSSIA

#### di Maurizio Moreno

1 28 maggio 2006 ricorrerà il quarto anniversario del Vertice di Pratica di Mare (Roma). È un evento denso di significato nella storia più recente dell'Alleanza Atlantica, che ha inaugurato un nuovo importante capitolo nell'evoluzione dei rapporti con la Russia.

In tale occasione, su determinante impulso del nostro Paese, i Capi di Stato e di Governo dei Paesi alleati e della Russia hanno firmato la Dichiarazione *Relazioni NATO-Russia: una nuova qualità*, dalla quale è scaturita la creazione di una nuova ed originale formula di partenariato: il Consiglio NATO-Russia.

Non è azzardato dire che l'istituzione di tale organismo ha rappresentato una tappa fondamentale nel processo di trasformazione della NATO ed una svolta decisiva nello sviluppo dei rapporti con Mosca.

Prima di allora, infatti, tali rapporti erano stati regolati dall'Atto fondatore sulle mutue relazioni, la cooperazione e la sicurezza, stipulato nel 1997, successivamente all'adesione della Russia al Consiglio di Partenariato Euroatlantico avvenuta nel 1994, evento che aveva in un certo senso segnato la fine della guerra fredda ed il riavvicinamento di Mosca all'Occidente. Con la Dichiarazione di Pratica di Mare - come ebbe a sottolineare il Presidente del Consiglio Berlusconi - "l'Est europeo si ricongiungeva all'Ovest".

Il primo dialogo NATO-Russia aveva certamente spianato la via contribuendo a rafforzare la fiducia e ad avviare una

 $L'Ambasciatore \ {\tt MAURIZIO\ MORENO\ \^{e}\ il\ Rappresentante\ Permanente\ d'Italia\ presso\ il\ Consiglio\ Atlantico.}$ 

positiva collaborazione. Esso sembrava, tuttavia, risentire dell'assenza di una vera comunanza di obiettivi, nonché di quella consapevolezza della necessità di intraprendere un'azione globale e coordinata contro le nuove minacce comuni, che soltanto gli avvenimenti dell'11 settembre 2001 riusciranno a suscitare.

Nonostante il comune impegno nei Balcani e l'elaborazione di un concreto programma di cooperazione nei settori della sicurezza e della difesa, il vecchio Consiglio Permanente Congiunto era sostanzialmente un'istanza a carattere consultivo, dove i Paesi membri della NATO procedevano ad un preliminare coordinamento di tutte le posizioni prima di incontrare i russi nella formula 19 più 1.

Con il Vertice del 2002 era introdotta una novità sostanziale in questa logica, attraverso l'affermazione del principio che la collaborazione tra i Paesi alleati e la Russia dovesse svilupparsi su un piano di piena parità attorno ad uno stesso tavolo, allo scopo di facilitare la ricerca di un terreno d'intesa e di un approccio comune alle questioni di comune interesse.

Tra queste erano individuate la lotta contro il terrorismo, la gestione delle crisi, la non proliferazione, il controllo degli armamenti, la difesa missilistica di teatro, la ricerca e il salvataggio in mare, la cooperazione tra militari e la riforma della difesa, le emergenze civili e le nuove minacce e sfide all'area euro-atlantica.

Si può, quindi, affermare che il nuovo spirito che ha caratterizzato il Vertice di Pratica di Mare ha costituito il riflesso della presa di coscienza che i Paesi alleati e la Russia avessero le stesse priorità strategiche e dovessero, sostanzialmente, far fronte a minacce comuni.

In tale circostanza, inoltre, si è affermata la determinazione ad apportare un valore aggiunto allo sviluppo del dialogo politico e della collaborazione operativa tra due mondi che fino a pochi anni prima si ponevano di fronte in termini antagonistici.

È stato così deciso di creare ad Evere, presso il Quartier Generale della NATO, un foro di consultazione e di cooperazione permanente tra la NATO e la Russia, che, presieduto dal Segretario Generale dell'Alleanza, opera sulla base del consenso. Tale organismo si riunisce almeno una volta al mese a livello di Ambasciatori e di Rappresentanti militari e due volte all'anno a livello di Ministri degli Esteri e della Difesa. Esso può avvalersi di un apposito Comitato incaricato di preparare le discussioni degli Ambasciatori e di sovrintendere e coordinare l'insieme delle attività condotte dagli esperti nell'ambito dell'ampio ventaglio di Comitati sussidiari scaturiti dal nuovo Consiglio.

Oggi, a distanza di quattro anni dal Vertice di Pratica di Mare, il quadro internazionale nel quale era maturata la Dichiarazione NATO-Russia ha certamente subito un'ulteriore evoluzione. L'ingresso dei nuovi Paesi membri nell'Alleanza, per lo più appartenenti al disciolto Patto di Varsavia, ha contribuito ad introdurre un approccio più cauto, quando non critico, nei confronti di Mosca nella gestione dell'agenda del Consiglio NATO-Russia.

La stessa Russia di Putin si pone oggi su certi problemi in modo diverso rispetto alla Russia, che usciva quattro anni fa dall'era yeltsiniana. Non è difficile rilevare tale diversa impostazione in alcune decisioni prese più di recente a Mosca nel campo della politica energetica, o nel modo in cui la Russia tende a rapportarsi ai Paesi del Caucaso e dell'Asia centrale appartenenti allo spazio ex-sovietico, nei confronti dei quali essa sembra voler recuperare una capacità autonoma di influenza, indipendentemente dalla loro appartenenza al Partenariato euroatlantico.

Ciò, tuttavia, non ha fatto venir meno nella percezione degli Alleati le ragioni strategiche di fondo che hanno ispirato il processo avviato a Pratica di Mare. La Russia resta un interlocutore indispensabile per garantire e riaffermare la sicurezza e la stabilità sul continente europeo, ma anche per permettere alla NATO di svolgere, con la necessaria efficacia, i suoi nuovi compiti legati alle operazioni di *peace-keeping* ed alle missioni di stabilizzazione.

Oltre ad essere una grande potenza demografica, la Russia riveste un ruolo strategico cruciale per l'Alleanza sul piano geopolitico, condividendo le proprie frontiere marittime e terrestri con ben sei Paesi membri della nuova NATO allargata e *colle* -

gando geograficamente l'Est europeo al Caucaso, all'Asia centrale, alla Cina ed alla Corea del Nord. Sul piano militare essa si colloca nel ristretto numero di Paesi detentori dell'arma nucleare e può vantare il più ampio apparato militare nella regione europea.

Anche se la Russia post-sovietica non costituisce più una minaccia per la NATO, le sue decisioni possono significativamente influenzare l'attività dell'Alleanza. Non bisogna dimenticare che la Russia è membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Ha, quindi, un potere di veto sulla definizione dei mandati che interessano la maggior parte delle missioni della NATO, oltre a svolgere un ruolo significativo su questioni di lungo periodo afferenti alla sicurezza dei Paesi alleati, come la politica nucleare dell'Iran, i rapporti con la Corea del Nord, la stabilizzazione dei Balcani ed il processo di pace in Medio Oriente.

L'influenza di Mosca, inoltre, rimane molto forte in Asia centrale e nel nord dell'Afghanistan, dove il successo della missione ISAF si basa anche sulla collaborazione fornita da parte russa. La Russia è direttamente coinvolta nei cosiddetti conflitti congelati con i Paesi appartenenti all'ex-spazio sovietico e che oggi sono anch'essi partner dell'Alleanza. Essa gioca, infine, un ruolo di primo piano nei rapporti bilaterali con l'Ucraina e la Georgia, Paesi che hanno manifestato la loro volontà di voler aderire alla NATO.

Il partenariato con la Russia appare, pertanto, per la NATO di carattere strategico. D'altra parte, la collaborazione sperimentata in questi anni nel quadro del Consiglio NATO-Russia ha prodotto risultati assai tangibili.

Dal Vertice di Pratica di Mare in poi la Russia ha sostenuto tutte le missioni di stabilizzazione decise dalla NATO nella varie aree di crisi in cui è stata impegnata.

In particolare, essa ha offerto il proprio supporto alle operazioni condotte in Afghanistan, attraverso intese con la NATO e con i singoli Paesi alleati, volte a facilitare il sostegno logistico sul proprio territorio ed il transito delle forze destinate al teatro delle operazioni.

Sempre per quanto riguarda l'Afghanistan la cooperazione NATO-Russia ha prodotto risultati apprezzabili nella lotta al narcotraffico, con l'adozione di un progetto pilota per l'addestramento del personale dell'Afghanistan e dei Paesi limitrofi, destinato ad operare in tale delicato settore.

Nell'ambito della lotta al terrorismo, il Consiglio NATO-Russia ha approvato l'8 dicembre 2004 un ambizioso piano di lavoro, che prevede un ampio ventaglio di iniziative, tra le quali spicca la decisione russa di contribuire con proprie navi all'operazione *Active Endeavour*, l'operazione NATO di pattugliamento del Mediterraneo.

La stessa cooperazione tra militari ha conosciuto in questi anni una fase di rapida e significativa espansione, con un impressionante aumento di iniziative, miranti a sviluppare l'interoperabilità delle forze per facilitare la possibilità di iniziative congiunte per la gestione delle crisi. In tale contesto, sono state significativamente incrementate le esercitazioni comuni e l'attività di formazione e di addestramento in molteplici settori di attività, tra cui il soccorso e salvataggio in mare.

Innovativi progetti di cooperazione sono stati, poi, sviluppati nel campo della protezione civile, del controllo dello spazio aereo, della difesa antimissile di teatro e del rafforzamento della trasparenza in materia di gestione delle forze nucleari.

La Russia ha anche firmato un'importante accordo con la NATO sullo statuto delle forze NATO sul proprio territorio e delle forze russe sul territorio dei Paesi alleati, che faciliterà ulteriormente la ricerca di livelli sempre più avanzati di interoperabilità nel campo militare. Rilevante è apparso anche il dialogo con le autorità russe sul tema della riforma della difesa.

Un capitolo a parte merita lo sviluppo del dialogo politico, che ha ottenuto assai significativo impulso dall'istituzione del Consiglio NATO-Russia. Esso si è andato ampliando nel corso di questi anni facendo registrare un sensibile miglioramento nel tono e nella qualità degli scambi tra i Paesi alleati e la Russia, in particolare su temi rilevanti come i Balcani, l'Afghanistan e il Medio Oriente.

Si è deciso, inoltre, di estendere le consultazioni politiche

anche a questioni più controverse come la valutazione delle crisi in Ucraina e Georgia, da cui sono scaturite le cosiddette *rivolu - zioni colorate*, nonché l'annoso tema della ratifica del Trattato CFE adattato sul controllo degli armamenti convenzionali.

Tale positivo bilancio non significa, ovviamente, che lo sviluppo del rapporto NATO-Russia dopo Pratica di Mare sia stato del tutto privo di incertezze e battute d'arresto. Ritardi e vi schiosità si sono certamente registrati in alcune aree di cooperazione della Dichiarazione di Roma, in cui i progressi sono apparsi inferiori alle attese. Anche nel campo del dialogo politico non sono mancate di affiorare divergenze su alcuni temi più sensibili, che certamente non potranno essere appianate da un giorno all'altro.

È importante, comunque, che nel corso di questi anni si sia vieppiù affermata la consapevolezza - anche su impulso del Vertice di Pratica di Mare - che la NATO e la Russia hanno bisogno l'una dell'altra per affrontare le sfide alla sicurezza del ventunesimo secolo.

Tali sfide potranno essere rilevate soltanto se prevarrà la prospettiva del dialogo aperto e della fiducia reciproca, portando avanti con successo la cooperazione sui temi di comune interesse indicati, con lungimiranza, dal Vertice di Pratica di Mare.

Maurizio Moreno

# LE ELEZIONI E LA DEMOCRAZIA

#### di Ferdinando Salleo

Preoccupano gli operatori della politica estera e turbano i politologi i risultati delle consultazioni elettorali, che si sono svolte negli ultimi tempi in Paesi molto diversi - alcuni tuttavia con interessanti simiglianze incrociate - in America Latina e nel Medio Oriente.

Queste elezioni hanno consegnato il Governo ai movimenti radicali e agli integralisti islamici, ai *leaders* populisti e ai demagoghi aggressivi che annunciano intenzioni e programmi che contrastano con gli sforzi che servirebbero a stabilizzare la società internazionale inquieta.

Già parecchi anni fa, nel 1991, un avvertimento era venuto dall'Algeria quando il primo turno elettorale aveva premiato, ante litteram, il Partito islamista radicale. Preoccupati per le prospettive, i militari si affrettarono ad annullare le elezioni ed a soffocare nel sangue il movimento. Dieci anni di conflitto civile e centomila morti sono stati il risultato della guerriglia e delle repressioni.

Più di recente, in Venezuela, vinte elezioni libere e un plebiscito, sconfitto un tentato colpo di Stato e consolidato un potere personale fortemente carismatico, Hugo Chavez propugna una strana combinazione di populismo e di capitalismo di Stato e proclama di richiamarsi ideologicamente a Castro, il quale, di elezioni, non ne ha celebrate affatto.

La vicina Bolivia ha appena eletto Evo Morales, alfiere dei coltivatori di coca, con una chiave politica pressapoco dello stesso segno di Chavez, mentre in Perù un candidato molto simile a loro nelle impostazioni e nel metodo, Ollanta

FERDINANDO SALLEO è stato Ambasciatore a Mosca e a Washington e Segretario Gene rale del Ministero degli Esteri, È attualmente Vicepresidente di Mediocredito Centrale (MCC). Humala, ha buone possibilità di affermarsi nelle elezioni di aprile 2006 e completare così una specie di *trojka* andina della cultura *no-global*, abbastanza omogenea quanto ricca di potenziale esplosivo.

Oltre agli acquisti già avviati di materiali militari, si brandisce l'arma del petrolio e del gas con toni nazionalisti e punitivi, creando instabilità nei mercati già notevolmente inquieti.

Andiamo in Medio Oriente, dove elezioni pressapoco libere, malgrado l'esclusione dei candidati riformisti e pur nella bassa affluenza alle urne, hanno sconfitto il "maneggione" Rafsanjani e portato alla Presidenza dell'Iran Mahmud Ahmadinejad, il quale, conformemente alle promesse elettorali, ha caratterizzato il Governo in senso islamico radicale e ha subito promosso la prosecuzione del programma nucleare, che l'Agenzia di Vienna ritiene indirizzato al possesso dell'arma atomica.

Come se non bastasse, Ahmadinejad ha gettato nuovo combustibile sul fuoco, che già divampa nella regione, affermando che Israele dovrebbe essere cancellato dalla carta geografica.

Malgrado gli ostacoli e le pastoie, le prime elezioni egiziane non plebiscitarie, con più candidati, hanno mostrato un successo importante dei Fratelli musulmani, il partito per anni sciolto e perseguitato, da cui storicamente derivano tutti i movimenti islamici, anche i più radicali. Persino nel Pakistan di Musharraf, le controllatissime elezioni avevano dato a una coalizione di sei partiti islamici un quarto dei seggi e il controllo di due Province, guarda caso quelle di frontiera.

Adesso, le elezioni irachene, libere e monitorate attentamente, hanno praticamente respinto i partiti interconfessionali e interetnici - per non parlare di quelli laici, cancellati - dando il successo ai partiti islamici, soprattutto a quelli della maggioranza sciita, e ai nazionalisti curdi.

Infine, a Gaza e nella Cisgiordania, il Partito politicomilitare *Hamas* ha conquistato la maggioranza del Parlamento palestinese, sconfiggendo la discreditata *Al Fatah* che persino gli Stati Uniti si erano rassegnati a sostenere, dopo anni di avversione.

Man mano che questi risultati elettorali si succedevano, le

reazioni sono state di stupore e di turbamento, in Occidente ma anche nei Paesi vicini. Possibile che nessuno avesse previsto uno tsunami elettorale che ha fatto smottare insieme dogmi politici e investimenti diplomatici? E adesso, come nell'abusata citazione di Lenin, che fare?

Il fenomeno delle elezioni che sorprendentemente danno come risultato che il potere è legittimamente affidato a movimenti a-democratici, per non dir peggio, rimette in discussione sia le iniziative politiche da svolgere nel breve e nel medio periodo, sia il postulato indiscusso che libere elezioni danno vita a un sano assetto politico, che chiamiamo democrazia.

Non si è naturalmente mancato di parlare di *golpe alle urne* e di ricordare che Adolf Hitler vinse una tornata elettorale - anche Slobodan Milosevic, del resto - e ne fece poi l'uso che sappiamo.

Tanto più turbati sono politologi e operatori di politica estera, in quanto in maniera crescente fa parte della ricerca della stabilità internazionale ("i Paesi democratici non sono aggressivi") la promozione della democrazia, presupposto riconosciuto della tutela dei diritti umani, parte integrante del wilsonismo che - in forme attuative molto diverse, però... - accomuna i Paesi dell'Occidente, come della repubblica rousseauiana tornata alla ribalta. E, infine, è presente nei programmi politici ed elettorali dei candidati in molti Paesi occidentali.

Una delle argomentazioni prontamente avanzate, venata certamente di razzismo, si fonda sull'inadeguatezza alla democrazia per tradizione e cultura di "certi popoli che non sono adatti". Un'altra rimpiange le maggioranze bulgare e le certezze di sovietica memoria e, caso mai, propugna i meriti delle forme plebiscitarie di espressione popolare nello stile delle satrapie dell'Asia Centrale.

Una terza si riconosce nella scuola *realista* di Kissinger e rimpiange le solide alleanze con i regimi autoritari con cui si potevano concludere affidabili accordi e contratti a lungo termine per la fornitura di materie prime.

Un'altra rammenta le teorie dell'ex Primo Ministro malaysiano Anwar Ibrahim sul carattere regionale (piuttosto che universale) dei diritti civili ed ancor più di quelli umani e si spinge a guardare con grande attenzione ai meriti delle forme guidate o mediate di democrazia più adatte a certe aree del mondo, o ai successi della Cina, aperta ai vantaggi del mercato quanto governata col più stretto controllo politico dal partito unico.

Esiste il rischio dell'appannamento della promozione della democrazia (e della sua stessa immagine...), visto che i risultati delle elezioni possono essere maligni e pericolosi, ma è la generalizzazione che può provocarlo mettendo insieme indistintamente tutti i casi sopra accennati e forse altri, tralasciando, invece, i tanti casi che proverebbero il contrario.

In realtà, non soltanto è sempre sconsigliabile far d'ogni erba un fascio, ma molte delle simiglianze e delle interrelazioni delle elezioni finite in questo modo abnorme sono più apparenti che reali.

Anzitutto, l'elemento comune forse a tutti - necessario, ma non sufficiente a spiegare il fenomeno - è la rivolta contro gli ingiusti equilibri interni, il diuturno malgoverno, sovente la repressione. È facilmente comprensibile che gli elettori abbiano voglia di cambiare, dato che le elezioni per una volta consentono loro di esprimersi.

Lo è meno, però, l'indifferenza per lo Stato di diritto e per l'equilibrio della rappresentatività popolare, la decisa scelta demagogica e la ricerca del carisma personale, in Iran profetismo e in America Latina quasi una riedizione del caudillismo in diversa guisa.

Nella stessa prospettiva non bisogna dimenticare l'assistenza ai più bisognosi che la *madrassa* islamica e i comitati di quartiere di Chavez praticano, la prima svolgendo una specie di supplenza alle carenze della politica sociale del Governo e puntando sull'istruzione primaria che si mescola con l'educazione coranica.

Poi, il posto preminente che le materie prime hanno negli equilibri politico-sociali accomuna il Venezuela e la Bolivia all'Iran. L'appello populista risponde alla diffusa frustrazione popolare per le gravi diseguaglianze sociali, a fronte della gestione opaca della ricchezza nazionale, della concentrazione

delle risorse minerarie ed energetiche del Paese nelle mani di pochi, siano le cricche di *mollah* che controllano il petrolio iraniano, o le grandi imprese pubbliche e private nelle mani degli oligarchi andini.

Le proclamazioni populiste di Chavez e quelle di Ahmadinejad ("il Paese è ricco, la gente è povera") si innestano sul discredito di cui sono coperti gli affaristi e sulle promesse non mantenute dai Governi, compreso in Iran il tentativo riformista di Khatami, bloccato all'interno dal clero più retrivo e corrotto, e abbandonato dai possibili appoggi esteri.

In tutti i casi, si avverte chiaramente l'evocazione della congiura straniera, dello straniero predatore e oppressore. Le rivendicazioni sono indirizzate contro il nemico esterno, abituale responsabile orwelliano di tutti i fallimenti interni e soprattutto contro gli americani - gringos in America Latina, dove Castro non si priva di additarli al disprezzo, o sostenitori di Israele e invasori dell'Iraq in Medio Oriente come il radicalismo islamico accusa - ma si indirizzano sordamente anche contro tutto il mondo sviluppato con toni no-global.

La congiura straniera - le multinazionali, il Satana degli anni addietro, sono meno ferocemente accusate; si preferisce accusare i Governi - si arricchisce naturalmente di forti venature religiose in Medio Oriente, favorendo movimenti, spesso violenti, che mostrano caratteri prevalenti di *jihadismo* o di nazionalismo islamico, che comprendono nostalgie che vanno, a seconda dei Paesi, dal vagheggiamento del Califfato universale alla frustrazione per la condizione di inferiorità rispetto all'Occidente.

I due fattori, entrambi capaci di forti aggregazioni, si combinano in maniera instabile con gli agenti locali, come in Iraq, ma finiscono per rafforzarsi reciprocamente e sintetizzarsi nella chiamata alla riscossa.

Il fattore islamico unisce i Fratelli musulmani egiziani e il GIA algerino, i partiti religiosi iracheni e le scuole coraniche di Qum in Iran; è sostenuto da ricche organizzazioni religiose e abilmente sfruttato dai movimenti violenti e terroristici; costituisce comunque alle urne, nelle diseguali condizioni, una forza politica, che privilegia gli schieramenti indistinti piuttosto che

gli allineamenti più consueti al processo elettorale attorno a interessi concreti e programmi.

Veniamo allo stupore e al turbamento degli osservatori e dei Governi occidentali. Anzitutto, possiamo cercare di comprendere cosa è accaduto in ognuno di quei Paesi e perchè i fautori della demagogia e del populismo, del fondamentalismo islamico e della xenofobia si siano affermati alle urne, ma non possiamo attribuire alla consultazione popolare il ruolo di detonatore, caso mai quello di rivelatore delle condizioni prevalenti nel Paese.

Meno ancora possiamo convenire con gli scettici sui pericoli del processo di manifestazione della sovranità popolare o, peggio, concludere che la rinuncia alla promozione della democrazia aggiungerebbe stabilità al sistema internazionale.

Dobbiamo piuttosto cercare di riflettere su un punto cruciale, trascurato purtroppo dall'impostazione nominalistica del processo di avviamento alla democrazia, quando ha presentato le elezioni come toccasana immediato, panacea universale.

Le elezioni non esauriscono la democrazia. Anche se è l'istituzione centrale del Governo rappresentativo, la consultazione popolare si fonda su un complesso di regole procedurali che è chiamato a produrre nel modo più efficiente il legame tra l'uguaglianza politica e quella economico-sociale dei cittadini: come scrive Brzezinski, la sicurezza dei diritti di ciascuno e il controllo sociale sui governanti, il monopolio statale della forza e un sistema di *checks and balances*, di controlli reciproci, che non consenta a un potere di prevaricare gli altri.

Il processo democratico ha un inerente carattere evolutivo che non si esaurisce nella formazione di un'assemblea, meno ancora nella plebiscitazione di un capo carismatico. Anche senza chiederci, con Fareed Zakaria, se non sia oggi un rischio diffuso l'instaurazione di democrazie illiberali, conviene riconoscere che, nei casi che preoccupano l'opinione mondiale, non sono state le elezioni ad aver prodotto Governi illiberali, quanto l'imperfezione e la primitività del sistema in cui sono state innestate le consultazioni popolari, generatore a sua volta delle ineguaglianze e del carente sviluppo socio-economico, che ha innescato la protesta che si è manifestata, infine, nel trionfo della demagogia.

Il processo di trasformazione dei sudditi in cittadini e l'acquisto della consapevolezza politica sono stati il *prius* storico nell'Occidente democratico rispetto alla lenta affermazione delle elezioni libere a suffragio universale, cosicché la certezza delle libertà e il pieno godimento dei diritti dovranno essere consolidati perchè il processo elettorale abbia senso compiuto.

Del resto, prima di guardare con sospetto alla democrazia in formazione per via dei risultati poco democratici di quelle elezioni, conviene rilevare che le consultazioni popolari si sono svolte in un regime giuridico e in un clima politico lontani dai requisiti di base del sistema democratico, anche se tecnicamente l'atto del voto è stato di per sè libero.

Limitazione del suffragio e delle candidature, censura e costrizione di fatto esercitata da bande organizzate spesso armate, interferenza di poteri privi di legittimità elettiva e obiettive condizioni di insicurezza hanno pesantemente influenzato i risultati delle urne.

Meglio, tuttavia, questi pur deprecabili risultati che nulla. Il vero pericolo che i Governi democratici debbono, invece, tenere presente è l'alto potenziale degenerativo dei regimi elet torali, nati dalla demagogia, in regimi autoritari, totalitari o avventuristi sotto la spinta del fallimento delle illusioni trasmesse all'opinione pubblica e dell'incapacità di governare masse che i leader hanno scaldato a bianco.

Un forte potenziale di turbativa regionale appare già chiaramente, rappresentato da Governi spesso instabili o fondamentalmente erratici ai quali per qualche tempo forniranno prezioso ossigeno gli alti prezzi delle materie prime, le risorse energetiche da sfruttare e nazionalizzare, partners stranieri da associare, contratti pluriennali vantaggiosi da concludere con Paesi alla disperata ricerca di approvvigionamenti.

Viene, invece, da chiedersi se i regimi autoritari, specie quelli a loro vicini in cui lo Stato di diritto e i diritti umani sono poco più che argomenti teorici, non debbano porsi problemi non meno urgenti di sopravvivenza al contagio.

Se, infatti, crediamo nella forza della società aperta della democrazia occidentale, nel *soft power* del nostro modo di vivere che l'informazione elettronica e i satelliti trasmettono ogni giorno in tutto il mondo e che speriamo fertilizzi l'opinione dei Paesi *in transizione*, non è men vero che anche questi ultimi ne trasmettono uno rivendicativo, arrabbiato e demagogico, ma capace di muovere le masse popolari, come abbiamo visto.

La democrazia imperfetta, incipiente o egemonizzata dalla demagogia e dal populismo, ha, però, in sè il germe della propria evoluzione. Sarà forse un residuo di cultura illuminista, ma tendo a ritenere che l'esperienza insegni che l'ampliamento della sfera di libertà di ciascuno acquista una forza inaspettata e traente.

Rammento bene la prima riunione, nel maggio 1989, del Soviet Supremo dell'Unione Sovietica in cui per la prima volta un decimo dei seggi era stato assegnato con candidature multiple. I deputati erano seduti nel grande Palazzo dei Congressi del Cremlino come ad un'adunata del partito, o come al cinema, divisi per regioni e inquadrati da cartelli di fronte ad un podio, dove sedevano due file di dignitari presieduti da Mikhail Gorbacev.

Neanche dieci minuti erano passati dai discorsi inaugurali, che già cominciarono a fioccare le mozioni procedurali e le richieste di voto elettronico sulle mozioni. Gorbacev, irritato dai voti contrari alle sue intenzioni, obbligava i deputati a ripetere le votazioni: era - ma chi poteva prevederlo? - l'inizio del crollo dell'edificio sovietico.

Luigi Capeto cominciò a perdere la testa quando convocò gli Stati Generali del Regno. Le assemblee elettive, malgrado tutte le tare d'origine e i difetti dei loro eletti, acquistano ben presto una dirompente identità, una vita propria.

Ferdinando Salleo

# LE NAZIONI UNITE E IL NUOVO ORDINE MONDIALE

#### di Carlo Jean

a anni si parla di riforma dell'ONU. I dibattiti sono finiti dopo la fumata nera del settembre 2005. Non se ne farà nulla, nonostante i mutamenti avvenuti nel mondo. Il numero degli Stati membri si è quadruplicato dal 1945 ad oggi. Dopo la guerra fredda il mondo è diventato unipolare. È mutato il peso relativo dei vari Paesi, cioè la distribuzione della potenza. Per un'organizzazione, che si vuole universale come l'ONU, si pongono problemi di rappresentatività, di efficienza e di legittimità.

La globalizzazione e la rivoluzione dell'informazione hanno creato, da un lato, una rete di interdipendenze e di interconnessioni, che limitano la sovranità anche delle grandi potenze e, dall'altro lato, una maggiore consapevolezza dei popoli su quanto avviene nel mondo. Si determinano divari fra governanti e governati. Ad esempio, nell'Islam - con l'eccezione dell'Iran - i governanti sono favorevoli agli Stati Uniti; i governati sono caratterizzati da forte antiamericanismo.

La fine della guerra fredda ha creato un altro mutamento: dal mondo articolato in più Stati, fra cui esisteva una balance of power, che a sua volta richiedeva l'esistenza di regole (come lo richiede anche il libero mercato, per essere veramente libero), si è passati ad un mondo dominato da un'unica superpotenza. Finché essa si limitava ad essere garante dello status quo, non esisteva alcun problema. La sovranità degli altri era rispettata almeno formalmente. Gli interventi degli Stati Uniti erano sostanzialmente legittimati, perchè se ne avvantaggiavano tutti.

Il Generale (ausiliario) CARLO JEAN è docente di studi strategici all'Università Luiss e Presidente del Centro studi di geopolitica economica. Da quando, invece, gli Stati Uniti vogliono modificare il mondo, vogliono democratizzarlo ecc. - divenendo in ciò simili alla Francia post-rivoluzionaria - sono incominciate le tensioni. Gli altri Stati, almeno inconsapevolmente, si sentono minacciati. Si formano coalizioni antiegemoniche. Crescono il senso di de-legittimazione e le critiche alle iniziative di Washington.

L'ordine mondiale westfaliano, in particolare quello del Secondo dopoguerra, è di fatto modificato. Di organizzazioni universali ne esistono ormai due: l'ONU e gli Stati Uniti. L'ONU non può essere la *chiesa* e gli Stati Uniti l'*impero*. Infatti, questi ultimi si sentono anche chiesa, portatori di una missione universale, mentre non sono un impero, come pretendono Michael Hardt e Antonio Negri.

2. La complessità e l'imprevedibilità delle sfide alla pace e alla sicurezza, da un lato, e l'iperpotenza degli Stati Uniti, dall'altro, rendono del tutto impraticabile il multilateralismo istituzionale, proprio non soltanto delle alleanze tradizionali, ma anche dei sistemi di sicurezza collettiva, quale l'ONU avrebbe dovuto essere, anche se non è mai stato. È soltanto possibile un "multilateralismo à la carte", come lo chiama Richard Haass.

Il dibattito sulle Nazioni Unite - che avviene nel Congresso americano sempre più scettico nei loro confronti - riguarda il rapporto fra l'efficacia dell'ONU come strumento per realizzare e difendere il nuovo ordine mondiale, che gli Stati Uniti vorrebbero creare, e gli inconvenienti derivanti dalle limitazioni poste dall'ONU alla sovranità e alla libertà d'azione americane.

3. I vantaggi che l'ONU conserva per la politica americana costituiscono l'unico motivo perché Washington non abbia già affondato l'organizzazione creata da Roosevelt nel 1945.

A parte il diritto di *veto*, a cui i vincitori di un ormai lontano conflitto (i cosiddetti P-5) non rinunceranno mai, l'effettività dell'ONU è sfidata dall'esistenza di un'altra organizzazione mondiale: gli Stati Uniti. Soltanto essi hanno una capacità globale di proiezione di potenza.

Ammesso, ma non concesso, che l'ONU detenga ancora, dopo Srebrenica e lo scandalo *oil for food*, l'autorità legale e morale, cioè la legittimità, Washington ha il potere. Si pone il problema del rapporto fra la legittimità e il potere. La prima costituisce un fattore moltiplicatore del secondo. Ma senza quest'ultimo, non può moltiplicare nulla.

Teoricamente il problema è facile da risolvere. Gli Stati Uniti sarebbero legittimati, se il loro potere fosse posto al servizio di interessi generali. In pratica, le cose sono molto più difficili. Giocano un ruolo determinante gli elettori e i contribuenti americani. Essi possono sostenere per un periodo sufficientemente lungo di tempo le iniziative del Presidente, soltanto se sono convinti che esse corrispondano all'interesse degli Stati Uniti e non ad un astratto ordine mondiale o interesse globale.

L'ordine mondiale del 1945, del concerto delle potenze vincitrici, bloccato nei 45 anni successivi dalla contrapposizione bipolare, non esiste più. Il mondo è cambiato. È scomparso anche l'assunto che aveva ispirato l'ONU, cioè la comunanza di interessi delle grandi potenze. Gli Stati Uniti non vogliono più difendere lo status quo. Intendono modificare il mondo, democratizzandolo. Sono divenuti una potenza rivoluzionaria. Non riconoscono più la sovranità degli altri Stati, cioè la loro autonomia interna.

L'ONU può sopravvivere purché, non intralci gli Stati Uniti e si limiti a svolgere un ruolo utile a Washington, anche se marginale. Autorità e potere sono inseparabili nella realtà effettuale della storia. Di fatto gli Stati Uniti - come già notava il principe Metternich al Congresso di Vienna - sono sempre stati una potenza *rivoluzionaria*, che si crede portatrice di una missione divina.

Quando erano deboli, volevano farlo con l'esempio. Oggi, che sono potenti, sono sempre più convinti di essere legittimati a farlo anche con la forza. Sempre a fin di bene, evidentemente, Gli americani ne sono convinti; gli altri Stati no. Qualunque decisione fosse stata adottata circa la composizione e le procedure del Consiglio di Sicurezza - organo con la responsabilità primaria di garantire la pace e la sicurezza internazionali e di legittimare interventi armati e, ormai, dalla Restore Hope nell'Iraq curdo in poi, anche di legittimare, contro lo spirito e la lettura della Carta, le violazioni di sovranità con interventi umanitari - non esistono più i presupposti per una centralità dell'ONU, come volevano i suoi padri fondatori e come sogna chi spera in un governo mondiale, che possa limitare il potere degli Stati Uniti.

4. Le difficoltà sono aumentate dal fatto che, con la crisi dell'Iraq, è emerso un nuovo bipolarismo: gli Stati Uniti (con qualche sostenitore organico e altri occasionali), da un lato; il resto del mondo, anti-egemonico e multi-polarista a chiacchiere e anti-americano nei fatti, dall'altro. Il blocco americano vuole modificare lo status quo.

Nella realtà effettuale dei rapporti di potenza, potenziare l'ONU sarebbe come se, nella Roma imperiale, si fosse pensato di rafforzare il Senato per limitare i poteri dell'imperatore.

Il resto del mondo ad iniziare dalla Cina è conservatore. Vuole conservare lo *status quo*. Gli Stati sono - giustamente - gelosi della loro sovranità. In particolare, Pechino intende proteggere la sua *crescita pacifica*, barricandosi dietro i principi dell'ordine mondiale del 1945.

Per inciso, lo stesso intendono fare i vari movimenti no-glo-bal - che Hardt e Negri rappresentano come se fossero i nuovi cristiani nel nuovo impero romano, e tutti coloro che vedono nell'ONU, l'anti-America, che difende le identità contro la globalizzazione. È un'idea del tutto romantica. Bella finché si vuole, ma irrealista.

L'ONU è destinato a legittimare generalmente ex-post - dal Kosovo all'Iraq - le iniziative degli Stati Uniti. Può svolgere un'utile funzione quando Washington non abbia interesse ad intervenire, oppure nelle fasi post-conflitto, in cui la legittimità internazionale ha più importanza della forza militare.

Si tratta del peacekeeping di prima generazione, cioè del-

l'interposizione pacifica fra due contendenti, che abbiano concluso un accordo di pace, e nel *nation building*, in cui il pluralismo degli interventi dell'ONU costituisce garanzia di una certa imparzialità (e comunque di una non eccessiva efficienza), per tutti i gruppi etnici che convivono sullo stesso territorio.

L'utilità delle Nazioni Unite non è, invece, evidente qualora l'intervento sia effettuato da una coalizione a guida americana. Le Nazioni Unite non potrebbero essere più considerate un arbitro imparziale.

Se l'ONU si opponesse frontalmente agli Stati Uniti, il Congresso, ritirerebbe supporti e finanziamenti. L'ONU farebbe allora la fine della Società delle Nazioni. Solo mantenendosi in un ruolo marginale, le Nazioni Unite potranno, invece, continuare a svolgere un'azione utile, la cui importanza si è potenzialmente accresciuta da quando i rapporti transatlantici non sono più quelli di una volta.

Gli Stati Uniti e l'Europa possono aver bisogno dell'ONU per concordare una linea comune. La NATO non è più sufficiente. Non ha la popolarità dell'ONU. È troppo dominata dagli Stati Uniti, e alla fine ha ridotte capacità nei vari settori della low politics, in cui opera il soft power.

Basti pensare all'anti-proliferazione, al contrasto al finanziamento al terrorismo, agli aiuti allo sviluppo o alla lotta all'AIDS e alla droga. Attraverso l'ONU gli Stati Uniti riescono a far contribuire gli altri Stati al mantenimento di un bene pubblico globale, quello della pace e della sicurezza internazionale. L'Organizzazione ha, però, precise limitazioni - di capacità sia decisionali, sia operative e logistiche - che vanno riconosciute ed accettate.

Per tale motivo, è probabile che la Commission on Peacebuilding potrà divenire l'organismo centrale dell'ONU.

L'ONU in questo settore dispone di un altro vantaggio sugli Stati Uniti: la disponibilità di un gruppo di esperti del settore, simile in un certo senso al corpo di funzionari coloniali europei del XIX secolo, che può avvalersi del supporto delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Infine, un'altro vantaggio dell'ONU - questa volta nei riguardi della NATO e dell'Unione

Europea - è che nel Palazzo di Vetro gli organi decisionali sono più ridotti di numero e che si decide a maggioranza.

5. Le proposte che sono state fatte di talune limitazioni al diritto di *veto* o di una regionalizzazione della *membership* erano anch'esse irrealistiche. Non si può, d'altronde, aggirare il *veto* trasformando in Risoluzioni e mandati le raccomandazioni di due terzi dell'Assemblea, previste dalla formula *Uniting for Peace*. I P-5 non lo accetterebbero.

Il dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza è stato accantonato. Soltanto i Paesi scandinavi, il Canada e pochi altri sembrano interessati alla sua efficacia come organo centrale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Per gli altri Stati - Italia compresa - conta quasi esclusivamente la membership. Il nostro Paese ha collegato ad essa rango, prestigio e lotta al declassamento. Tutte le forze politiche italiane sono sostanzialmente d'accordo su questo punto. Non vi sono i soliti pasticci e bisticci fra guelfi e ghibellini, che caratterizzano questa fase particolarmente litigiosa della politica italiana.

Gli Stati Uniti, per l'interesse che hanno di salvaguardare le potenzialità dell'ONU per le coalizioni *ad hoc* e le cooperazioni nel *soft power*, hanno contribuito ad affondare nel settembre 2005 il *quick fix* del Consiglio di Sicurezza, cioè l'entrata in esso dei Paesi del G-4 - Germania, Giappone, India e Brasile - e di due Stati africani che non era stato possibile definire. È stato un vantaggio per tutti.

L'unico valore aggiunto dell'ONU è quello di essere un integratore marginale della potenza degli Stati Uniti, sceriffi del mondo e provider of security of last resort. Giocherellare con la costituzione del Consiglio di Sicurezza e sul diritto di veto è stato, sul piano dell'effettività, una semplice distrazione. Il vero problema del nuovo ordine mondiale è la creazione di incentivi per convincere gli Stati Uniti che è loro interesse essere il meno rivoluzionari e il più multilateralisti possibile e, soprattutto, che è loro interesse tener conto delle sensibilità degli altri Stati.

Soltanto l'Europa e la Lega delle Democrazie potrebbero creare tali incentivi, dotandosi dell'unità e delle capacità neces-

sarie. Che lo possa fare il Consiglio di Sicurezza è un desiderio al di fuori di ogni realtà. È verosimile che, per qualche decennio, non muteranno i rapporti globali di potenza. La principale incertezza consiste nella disponibilità degli Stati Uniti di sopportare gli oneri derivanti dal ruolo di *gendarme* o *sceriffo* del mondo, a volte riluttante, altre volte quasi imperiale.

6. Le strutture delle Nazioni Unite riflettono ancora come ricordato - gli assetti di potere esistenti alla fine della Seconda guerra mondiale e il sogno roosveltiano di una sacra (ma neppure molto) alleanza fra Washington e Mosca. Il diritto internazionale, a cui esse si ispirano, è fortemente condizionato dal tradizionale concetto di balance of power, logica di base dei rapporti fra le grandi potenze, almeno a partire dalla pace di Westfalia.

Il pragmatismo di Roosevelt, che aveva studiato a lungo i motivi del fallimento della Società delle Nazioni, lo aveva persuaso che senza la forza non si potesse mantenere la pace. È una verità lapalissiana, anche se non riconosciuta da molti. Sperava anche che l'identità di interessi fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica e, più in generale, fra tutti i vincitori del Secondo conflitto mondiale, sarebbe continuata.

Come il concerto delle potenze europee, costituitosi al Congresso di Vienna, aveva mantenuto per decenni lo status quo legittimista, così anche i P-5 avrebbero mantenuto la pace internazionale, intervenendo anche militarmente contro i suoi perturbatori.

La guerra fredda bloccò tutto questo, pur conservando l'identità di interessi di Mosca e Washington e quello che si è chiamato duopolio imperiale. Le misure previste dal Capitolo VII della Carta per dotare il Consiglio di Sicurezza delle capacità decisionali strategiche e militari necessarie non furono, però, attuate. L'ONU si ridusse, a poco a poco, ad un foro di discussione e di retorica, nonché di intervento socio-economico-umanitario.

I meccanismi connessi con l'assunto rooseveltiano che il Consiglio di Sicurezza dovesse essere un efficace *concerto*  delle potenze, base di un sistema mondiale di sicurezza collettiva, non furono così realizzati.

Se è stato impossibile attuarli nel Secondo dopoguerra, è ancora più difficile - anzi, è impossibile - farlo oggi, in cui alla globalizzazione economica si contrappone una frammentazione politica e in cui non esiste più una visione condivisa su cosa debba essere il nuovo ordine mondiale.

Vero erede del mondo di Roosevelt è la Cina di Deng, che cerca di sostenere l'economia e la supremazia americana, comprando miliardi di dollari e di buoni del Tesoro americani. Non lo sono più gli Stati Uniti dei neoconservatori, che vogliono democratizzare il mondo. Non lo sono più i no-global, che applaudono ai personaggi come Fidel Castro o Chavez. Non lo è, infine, il mondo di Bin Laden, anch'esso portatore di una visione del nuovo ordine mondiale.

7. L'ambiguità di ogni dibattito sull'ONU riguarda proprio il divario fra aspettative e realtà. È stato fatto credere ai popoli che l'ONU possa mantenere la pace. Che esista un villaggio globale e che la razionalità di una governance mondiale possa imporsi sulla politica degli Stati (o, più realisticamente, convincere i contribuenti americani a finanziare iniziative che non corrispondano al loro interesse nazionale, ma soltanto ad uno globale). Il problema che si pone ai politici di tutti i Paesi è come dire che è stata tutta una presa in giro.

Il mondo unipolare è una realtà, non un'opzione. Tale fatto non si modificherà nel breve periodo, nonostante i voli pindarici di Chirac e de Villepin o gli incontri *anti-egemonici* fra cinesi e russi.

L'indebolimento dell'ONU nella crisi dell'Iraq non ha, quindi, grande importanza in sé. Più pericolosi sono quelli verificatisi nella NATO e nell'Unione Europea. L'Europa è l'unica che potrebbe frenare l'unilateralismo americano, beninteso non opponendosi alle decisioni della Casa Bianca, ma inducendola per il suo interesse ad un *burden sharing* anche politico e militare e non soltanto economico - a ricercare il suo appoggio.

D'altro canto, quanto avvenuto nella crisi irachena ha

dimostrato chiaramente che, opponendosi agli Stati Uniti, l'Europa si divide. Con la crescita di nuove grandi potenze l'Europa non ha alternative, per non uscire dalla storia e non essere marginalizzata, ad allearsi con gli Stati Uniti.

Le nuove minacce non possono essere affrontate con il diritto internazionale attuale, nonostante le interpretazioni più ampie dell'articolo 51 della Carta dell'ONU e il riconoscimento della legittimità della guerra preventiva, purché venga approvata dal Consiglio di Sicurezza.

Lo afferma non soltanto il rapporto dell'High Level Panel on Threats, Challenges and Change, presentato nel dicembre 2004, ma anche il delfico richiamo all'intervento preventivo contenuto nella European Security Strategy, scritta da Solana e approvata dal Consiglio Europeo del dicembre 2003.

Sta scomparendo, invece, l'illusione - ammesso ma non concesso che sia stata presa sul serio dopo il 1946 - che l'ONU possa trasformarsi in un Governo mondiale (ovvero, più realisticamente, in un foro di coordinamento di *global governances* settoriali). Il mondo, lo si voglia o no, si sta rinazionalizzando, dopo la parentesi della *guerra fredda*.

La storia e la guerra sono ritornate - dopo essere state congelate per mezzo secolo dalle eleganti semplicità del mondo bipolare e dell'equilibrio del terrore. Non si può più far finta di vivere in un tranquillo paradiso, come pretende l'ottimismo onusiano. I vecchi demoni stanno uscendo dalle loro tombe e ricominciando a danzare.

Nessuno ha, però, il coraggio di dirlo apertamente, di richiamarsi alle dure realtà del mondo effettuale, anziché alle bellezze del mondo che si vorrebbe. La politica è rimasta quella di un tempo: è competitiva e insieme cooperativa. I rapporti di forze rimangono centrali sia nella competizione, sia nella cooperazione.

8. La speranza di pace nel mondo non consiste in una riforma dell'ONU, che la renda più efficiente e più rappresentativa, ma nell'unità dell'Occidente, cioè nella Lega delle Democrazie liberal-capitaliste. Nella storia nulla è più pericoloso dell'"insostenibile leggerezza dell'essere" o della mancanza di realismo

(necessariamente pessimista e meno attraente dell'ottimismo), a cui si sono abbandonati gli europei e a cui soprattutto sembrano indulgere molti italiani, forse soltanto perché è politicamente corretto sostenerlo e perché comunque evita *grane* e spesso aiuta anche a fare carriera.

In tali illusioni si è anche cullato l'High Level Panel. Esso ha continuato a presupporre che l'ONU possa ritrovare la sua natura ideale di sistema di sicurezza collettiva, governato da un concerto delle potenze e capace di mantenere la pace nel mondo. Più utile sarebbe stato puntare ad una sua maggiore efficienza come agenzia umanitaria ed economico-sociale.

Gli interessi costituiti (diritto di veto dei P-5), la realtà (iperpotenza americana) e i giochetti fra gli Stati più interessati alla membership del Consiglio di Sicurezza che alla sua efficienza rendono impossibile un ritorno dell'Organizzazione alla purezza originaria.

Non esiste più il "concerto di grandi potenze", di rango più o meno eguale, e che abbiano percezioni, interessi e volontà comuni di usare la forza per difendere lo status quo. Non esiste neppure una concezione condivisa di un ordine mondiale da creare (come vuol fare Bush con l'espansione della libertà e della democrazia) o di uno status quo da proteggere. Gli Stati hanno visioni diverse di cosa debba essere la giustizia. È illusorio che le premesse del 1945 possano essere ri-create, ammesso e non concesso che mai siano veramente esistite.

Nella realtà del mondo unipolare attuale sarebbe logico - anche se chiaramente inaccettabile - limitare il diritto di *veto* ai soli Stati Uniti, come provocatoriamente ha suggerito Samuel Huntington. Un Consiglio di Sicurezza a 25 - quale quello che taluni proponevano di fare - non potrebbe essere rappresentativo della realtà mondiale, soprattutto se crescesse il numero di membri *permanenti* con diritto di *veto*.

Sarebbe, però, ancora più inefficiente dell'attuale a 15 membri, anche per affrontare i problemi marginali per i quali può ancora servire.

La difficoltà di trovare un accordo collettivo cresce, infatti, con l'aumento del numero dei membri di un consesso. Qualsiasi soluzione avrebbe determinato tensioni regionali fra gli Stati ammessi al nuovo Consiglio di Sicurezza e quelli esclusi: ad esempio, fra India e Pakistan, o fra Brasile, Messico e Argentina.

Quella italiana della regionalizzazione - della rotazione e della non estensione del diritto di *veto* - era l'unica che, se non portava particolari vantaggi all'efficienza dell'ONU, almeno non avrebbe prodotto danni. Era, quindi, la migliore.

Le altre soluzioni, suggerite per riflettere le realtà della distribuzione attuale della potenza fra gli Stati - ad esempio quella di un direttorio di 14 membri, adombrato da Brzezinski nel primo numero di "Aspenia" del 2006, (i P-5 più Germania, Giappone, India, Pakistan, Indonesia, Sud Africa, Nigeria, Brasile e Messico) - non tengono conto che il mondo attuale è diviso fra gli Stati rivoluzionari come gli Stati Uniti e quelli con - servatori o fautori dello status quo, come la Cina, proiettati più sui problemi interni che su quelli globali.

Il contrasto fra i due gruppi può non degenerare in un conflitto aperto, anche nel medio-lungo termine. Rende, però, impossibile qualsiasi governo del mondo. Ciò non rende, d'altra parte, impraticabili collaborazioni nei settori di comune interesse: per l'appunto quelli di cui si interessano la *Peacebuilding Commission* o le istituzioni ausiliarie delle Nazioni Unite, ivi comprese la IFI (Istituzioni Finanziarie Internazionali).

È su di esse che bisognerebbe puntare, fornendole in primo luogo delle risorse finanziarie necessarie. Soltanto così si potrà trarre dalle istituzioni internazionali tutti i contributi possibili perché non si ritorni a un mondo hobbesiano, del tipo di quello che seguì la pace di Westfalia e che si è cercato di modificare con la Società delle Nazioni, prima, e con le Nazioni Unite, dopo. Fra breve, il Consiglio di Sicurezza sarà confrontato con al proliferazione nucleare in Iran.

9. La mancata riforma dell'ONU ha corrisposto agli interessi nazionali italiani. Quanto meno ci ha salvati da un'umiliazione, data anche l'importanza emotiva che era stata attribuita a qualsiasi allargamento del Consiglio di Sicurezza,

diverso dalla soluzione regionale a rotazione, proposta dal nostro Paese sin dalla metà degli anni Novanta.

Beninteso, il declassamento sarebbe stato più formale che sostanziale. La perdita di peso internazionale del nostro Paese deriva dal declino demografico e dalla riduzione delle quote del mercato internazionale. Deriva anche dalla carenza di capacità propositiva e di aggregazione del consenso.

Il rango, nel mondo complesso e tumultuoso del XXI secolo, dipende sempre più dalla capacità di assumersi responsabilità internazionali e di concorrere alla formazione di beni pubblici regionali o mondiali. L'Italia lo ha fatto soltanto in campo militare. Anche per questo, il consenso dell'opinione pubblica nei riguardi delle Forze armate e di quelle di Polizia è nettamente crescente.

È rimasto, però, praticamente intatto il *mito* dell'ONU, come *deus ex macchina*, capace di risolvere i problemi. Esso rappresenta una fuga dalla realtà e una giustificazione per quella strana abulia pacifista, che domina nel nostro Paese larga parte della classe dirigente e, anche se in misura inferiore, dell'opinione pubblica nazionale.

Carlo Jean

# L'EUROPA SENZA IDEOLOGIE

### di Ludovico Incisa di Camerana

a capacità di attrazione dell'europeismo non sarà smorzata, a suo tempo, dalla bocciatura nel 1954 della Comunità Europea di Difesa e della Comunità Politica, tra loro strettamente legate. Anzi la scelta dell'integrazione economica con il Trattato di Roma rassicurava i persistenti nazionalismi e, nel contempo, offriva una promessa di sviluppo e di benessere sia ai sei Paesi fondatori, sia ai Paesi che si sono aggregati successivamente.

Questa promessa è stata mantenuta grazie ad una formula che, da un lato, ha consentito ai Paesi membri la realizzazione di un modello sociale esemplare, mediante un sempre maggiore allargamento dell'area di consumo e una progressiva lievitazione dei livelli retributivi, nonché grazie all'intervento nei settori industriali di base e nei servizi di una forte dose di dirigismo. Grazie, insomma, agli interventi programmatici dei singoli Governi.

Una simile impostazione, che riduceva al massimo il lavoro precario e premiava l'efficienza imprenditoriale pubblica e privata, era incoraggiata a Bruxelles da un quartier generale, più tecnico che politico, più attento ai risultati che alle armonie teoriche, che contribuirà, seguendo una linea ragionevolmente ottimista, ad una serie di miracoli, compreso il miracolo italiano, miracoli che, in realtà, non avevano nulla di miracolo, ma si fondavano su uno sforzo congiunto del settore pubblico e del settore privato.

Il ciclo economico così innescato raggiungerà un massimo di capacità espansiva nella decade degli anni Ottanta, con sempre maggiore distacco a proprio vantaggio rispetto al modello alternativo attuato nell'orbita comunista sovietica.

LUDOVICO INCISA DI CAMERANA, Ambasciatore, ex Sottosegretario agli Esteri, scrittore, ha pubblicato ultimamente "Il modello spagnolo" (Edizione Liberal) e "Stato di guerra" (Ideazione).

Il sistema europeista, attraverso la sua maggiore conquista, lo Stato sociale ma libero, si impone anche all'Est nel periodo seguente la caduta del muro di Berlino. Paradossalmente, il suo successo determina una contrapposizione tra la strategia economica e finanziaria dei singoli Stati membri, favorevoli ad un rilancio continuo, ad un dinamismo incessante, e l'irrigidimento di Bruxelles che, sotto l'influenza dei nuovi membri dell'Europa del Nord, proprio in un momento che giustificava semmai un eccesso di euforia con la riunificazione della Germania e con il recupero all'Est di Paesi con splendide tradizioni, si lascia intimorire dai fantasmi dell'inflazione e degli squilibri di bilancio degli Stati membri.

Fa scuola in quel periodo la strategia liberista della signora Thatcher, strategia che certamente faceva strame di un apparato industriale e minerario obsoleto, prendendo atto del calo irreversibile delle *élites* imprenditoriali inglesi (1), ma permetteva all'Inghilterra, e a Londra in particolare, di tornare ad essere il centro finanziario del mondo occidentale.

Questo ruolo, peraltro, non era condivisibile con altre metropoli europee: in sostanza la dottrina Thatcher non era esportabile. Del resto, nulla si faceva da parte inglese per esportarla, salvo il caso degli Stati Uniti che, più che applicarla a loro stessi, sosterranno la sua applicazione, attraverso il Fondo Monetario, all'America Latina, con risultati rovinosi (rallentamento dei programmi di sviluppo, disindustrializzazione, instabilità politica, accumulazione di enormi debiti verso l'estero).

Si verificherà nel successivo decennio dei Novanta un curioso, triste, doppio fenomeno: l'Europa comunitaria non riuscirà a lanciare un Piano Marshall per l'Est, si laverà pilatescamente le mani di fronte alle nuove guerre balcaniche, brontolando e poi accodandosi nell'ora decisiva alla guida diplomatica e militare americana.

Ma quel che è peggio, gli organismi comunitari, straordinariamente potenziati e inorgogliti, si sovrappongono agli indiriz-

<sup>(1)</sup> Cfr. Anthony Sampson, *The New Anatomy of Britain*, Hodder and Stoughton, Londra 1971, pagg. 210-212.

zi politici ed economici degli Stati membri, messi praticamente sotto tutela.

Recentemente, a commento della decisione del Presidente della Banca centrale europea Trichet di aumentare i tassi di interesse, un membro del Governo italiano ha ricordato i costi che pagherà l'Italia per questa misura: il solo annuncio, seguito dal rialzo dell'*Euro* sul dollaro, ha causato una perdita per l'Italia di due miliardi (2).

Naturalmente, la misura non era stata concertata con i Governi dei Paesi membri, né con la Commissione, né con il Parlamento europeo, rientrando più in un contesto autocratico di tipo sovietico che nella prassi democratica.

Se si tengono presenti i sempre più numerosi pentiti dell'adesione ad un *Euro*, che in apparenza si rallegra soprattutto del suo masochistico superamento del dollaro, se si considera la tendenza di Bruxelles ad aprire le porte all'invasione commerciale cinese, oggi, e, domani, a quella indiana e, dopodomani, come già si ventila, a quella africana, non si può non costatare che tra europei e Unione Europea non esiste più il rapporto fiduciario di un tempo.

Si parla, senza timore di esagerare, di un'Europa in coma, destinata a risvegliarsi in braccio al grande fratello d'Oltre Atlantico (3). Ma, ciò che è peggio, l'Europa piace sempre meno.

# L'Europa è diventata antipatica?

"L'Europa, così come è oggi, non si fa amare. Perciò l'Europa prospettata dal nostro progetto di Costituzione è stata bocciata", ha commentato il Primo ministro del Lussemburgo Jean-Claude Juncker, Presidente di turno dell'Unione Europea, in un momento cruciale (4).

In termini più tecnici, l'Unione è diventata, come scrive la

<sup>(2)</sup> Cfr. Intervista di Gian Battista Bozzo al Vice Ministro dell'Economia Mario Baldassari, "Corriere della Sera", 23 novembre 2005.

<sup>(3)</sup> Cfr. Sergio Terzaghi, Europa come uscire dal coma, "Dilorama", 273, settembre-ottobre 2005.

<sup>(4)</sup> Riportato da Terzaghi, art. cit.

corrispondente de "Il Sole -24 Ore" da Bruxelles, da un lato, "una realtà sempre più invasiva, una sorta di onnipresente grande fratello e, dall'altro, è rimasta un'entità lontana e incomprensibile (5).

In questo senso, i risultati del referendum sulla Costituzione in Francia e in Olanda non colpiscono un testo, che comportava anche miglioramenti nei rapporti tra il popolo europeo e Bruxelles, quanto un modo di governare europeo, che vede i singoli Commissari trasformarsi in feudatari, in giudici e sovrani delle materie di competenza, con poteri superiori a quelli dei Ministri dei singoli Stati membri, assommando con organi monocratici, come la Banca europea, poteri decisivi.

Se si tiene presente la possibilità di ricorso presso la Corte di Giustizia da parte della Commissione contro misure prese a maggioranza dei Ministri dei singoli Stati membri, si ha l'impressione della trasformazione dell'insieme di Bruxelles e dintorni in un conglomerato amministrativo-giudiziario di tipo statico, un intralcio rispetto alle finalità politiche e istituzionali dei padri fondatori, anziché un meccanismo propulsivo.

Da Bruxelles partono soltanto incitamenti a defalcare le pensioni, a ridurre i servizi sociali, a liberalizzare i servizi stessi, ad incitare le imprese a mettere sulla strada gli esuberi, a stroncare gli agricoltori, a delocalizzare le industrie in Paesi a regime semischiavistico.

Nel caso dell'Italia, si minacciano al Nord tradizioni imprenditoriali secolari, al Sud si rendono inutili gli aiuti di sostegno, quando le imprese destinatarie sono costrette a chiudere o a trasferirsi oltre frontiera, travolte da una concorrenza non frenata da Bruxelles.

Non molto tempo fa, si combattevano battaglie accanite per bloccare le importazioni di banane latino-americane e proteggere le piantagioni di qualche colonia o ex colonia europea. Oggi, si mette a rischio l'industria tessile italiana, francese, spagnola.

La stupidità di certe misure supera ogni limite: l'incorag-

giamento in Francia alla riduzione dell'area coltivata ha suscitato nel terreno rimasto libero l'invasione di orde di lupi, orsi, cinghiali (6).

Insomma, non si capisce più quale sia l'idea dell'Europa a Bruxelles. Certamente non è un modello sociale. Dimenticato è il tempo in cui, secondo il modello svedese e inglese, si proteggeva l'individuo dalla culla alla tomba. Il paradosso è che, quando si è cercato di realizzare questo modello, l'Europa era più povera di quello che è adesso.

La povertà è stata vinta dal coraggio e dalla volontà dei Governi dell'epoca, sostenuti da Bruxelles, di creare una Europa più giusta. Vale anche adesso questo ideale? C'è la stessa ostinata volontà di allora?

È la domanda che si pongono anche i nuovi membri dell'Unione Europea. Quando il polacco Lech Walesa contrappone la Bold Europe, l'Europa audace, pronta ad accettare le sfide, dei Paesi nordici, alla Old Europe della Germania, della Francia e dell'Italia (7), non si rende conto che soltanto questo trio, come ha fatto in passato, può identificare un nuovo modello di sviluppo, che coinvolga, ad esempio, anche la Russia, con le sue immense risorse, senza piangere su certi risvolti autoritari colà esistenti.

# Gli esami a Washington e il falso pessimismo di Berlino

Nel valutare il comportamento di Bruxelles è opportuno tenere presenti i severi guidizi americani, perché non va dimenticato che si può fare ciò che si vuole a Bruxelles, ma gli esami finali si passano a Washington.

Una particolare attenzione è dedicata da un esperto di questioni europee, Andrew Moravcsik, al *deficit* democratico, determinato da una politica "complessa, segreta, non calcolabile e distante dal pubblico", e all'appello a suo tempo rivolto dal

<sup>(6)</sup> Cfr. Crying Sheep, "FP Foreign Policy", novembre-dicembre 2005.

<sup>(7)</sup> Cfr. la critica a Walesa di Geminello Alvi, *Lech Walesa ha torto*, "Corriere della Sera", 7 novembre 2005.

sociologo tedesco Jurgen Habermas ai leader europei di contrapporre all'egemonia neoliberale l'idealismo del 1968, appello raccolto in una conferenza nel 2000 dall'allora Ministro degli Esteri tedesco, l'ex sessantottino Joshka Fischer. "L'idea era di legittimare l'Unione Europea non attraverso il commercio, la crescita economica ed utili regolamentazioni, come è stata la regola per cinquanta anni, ma policitizzandola e democratizzandola" (8).

Certamente, l'insistenza degli organi comunitari sugli esiti del ciclo economico ha spolicitizzato il popolo europeo, spegnendo, non appena la tendenza si è invertita, quell'entusiasmo che fino agli anni Novanta circondava un'Europa in continua crescita.

Come europeisti non si poteva non essere ottimisti. Il ciclo negativo si è, invece, prolungato e i ceti medi e la classe lavoratrice si sono visti presentare la nota spese del modello sociale, mentre l'area di consumo della maggioranza della popolazione si è improvvisamente ristretta a causa di una troppo frettolosa introduzione dell'*Euro*.

Non a caso due acuti osservatori americani Hulsman e Schirano non esitano a dare l'Unione Europea per defunta, intravedendo sempre più lontana per l'Europa la prospettiva federalista. In realtà, i due esperti auspicano che al dialogo tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea si sostituisca un dialogo bilaterale con ciascuna delle maggiori potenze europee, come sta del resto accadendo nel caso della guerra dell'Iraq.

Anche un altro esperto americano, Conrad Black, considera scartato definitivamente dall'insuccesso del referendum costituzionale in Francia e in Olanda il progetto federalista e propone una guida dell'Europa basata sull'asse Londra-Berlino. La Francia dovrebbe smetterla con le nostalgie golliste e il culto bonopartista.

Gli altri membri dell'Unione si troverebbero a loro agio in questo sistema e si potrebbero dedicare al risanamento delle

<sup>(8)</sup> Cfr. Andrew Noravcsik, A Too Perfect Union? Why Europe Said "No", "Current History", 685, novembre 2005.

proprie finanze e alla ricerca di soluzioni adeguate a problemi come il *deficit* demografico. Black assegna all'Unione Europea il compito di considerare ulteriori allargamenti in direzione non soltanto della Turchia, ma pure della Russia (9).

Anche in Francia si attribuisce un ruolo decisivo alla Germania, che, come sostiene un intellettuale francese Jacques-Pierre Gougeon, esperto di cose germaniche, presenta un doppio volto: "Da un lato, è indebolita dalla dolorosa rimessa in questione del suo modello economico e sociale e della persistenza della divisione economica e psicologica tra la sua parte occidentale e quella orientale, divisione che impedisce la formazione di un'autentica identità comune. D'altro lato, essa si è affermata sulla scena internazionale specialmente dopo la sua opposizione alla guerra dell'Iraq" (10).

Si tratta di un'interpretazione interessante, ma troppo benevola. In realtà, se il disagio nel rapporto tra le due Germanie perdura, è anche vero che si stanno rifacendo da capo Berlino e l'Est.

Quanto alla crisi del modello economico e sociale, la Germania ha i mezzi per continuare a mantenerselo tale quale. Se c'è un equivoco che impedisce anche all'Italia di stabilire con la Germania quel rapporto organico che sarebbe necessario, è il piagnisteo permanente, il pessimismo economico della Germania, che nasconde il timore di dover prendere un ruolo guida nell'Unione Europea, di fare, come sarebbe giusto, da locomotiva del convoglio comunitario.

Se poi la Germania ritiene che la mancata participazione alla guerra in Iraq abbia dorato il suo prestigio si sbaglia, semmai ha turbato inutilmente le relazioni con gli Stati Uniti. Ma, per fortuna, la nuova Cancelliera è un'allieva del grande Kohl. I primi segnali da lei inviati non accennano ad assi e triumvirati interni nell'ambito europeo, ma rivelano la consapevolezza morale del ruolo di *leader* che tocca alla Germania.

<sup>(9)</sup> Cfr. John C. Hulsman and L. T. Schirano, *The European Union is Dead*. Cfr. anche Conrad Black, *Europe's Dream Disturbed*, "The National Interest", 81, Autunno 2005.

<sup>(10)</sup> Cfr. Jacques-Pierre Gougeon, Allemagne qui s'émancipe, Allemagne qui doute, "Le Monde", 16 settembre 2005.

### Dove andrà l'Europa?

Riprendere il modello sociale o adottare un modello postmoderno? Il modello sociale, anche se si ricorre a ingegnosi ritocchi, è irreversibile. Il modello postmoderno può momentaneamente correggerlo, ma non metterlo completamente da parte.

Il giudizio negativo sullo statalismo è già in via di revisione. Il successo in Francia e in Italia dei settori imprenditoriali pubblici e l'infiacchimento delle grandi dinastie borghesi indicano che il problema non è costituito in Europa dal dilemma tra statalismo e neoliberalismo, ma dalla necessità di ricostruire quella élite dirigista, che ha gestito la modernizzazione dell'Europa e, in particolare, dell'Italia, ma anche della Germania e della Francia nell'epico ventennio dei Cinquanta e dei Sessanta, con un impegno politico, sindacale, imprenditoriale di grande immaginazione.

Era quella l'Europa che gli europei d'*oltre cortina* immaginavano, quella che brillava a Berlino prima del *muro* nel lavoro che si stava realizzando, voltando le spalle alle guerre e ai ricordi tragici di ciascuno.

Ora Berlino splende più di prima, come l'Europa nel suo insieme. Ma né Berlino, né l'Europa sanno dove andremo.

La piccola guerra tra Paesi, Commissione e Parlamento europei su elargizioni e contributi, che non hanno risolto nulla (11), offusca in permanenza la nostra idea dell'Europa. L'unica strategia seria è proseguire la modernizzazione senza tornare indietro nelle sue conquiste tecniche e sociali.

### Ludovico Incisa di Camerana

<sup>(11)</sup> Per una sintesi sullo stato dell'Unione Europea, cfr. Pietro Calamia, L'Unione Europea all'inizio del 2006, "Lettera Diplomatica", 942, 30 gennaio 2006.

# IL PERIODO DI RIFLESSIONE SUL TRATTATO COSTITUZIONALE

#### di Pietro Calamia

ella seconda metà del 2005, dopo l'esito negativo delle consultazioni referendarie sul Trattato costituzionale in Francia e in Olanda, si è entrati in un periodo di riflessione sul Trattato stesso.

L'intesa raggiunta a dicembre 2005, al Consiglio europeo di Bruxelles, sulle prospettive finanziarie 2007-2013 ha segnato una piccola schiarita all'orizzonte europeo, anche se la definizione finale del quadro finanziario si avrà soltanto dopo la conclusione del negoziato inter-istituzionale tra il parlamento, il Consiglio e la Commissione.

2. Sul tema del Trattato costituzionale, il Parlamento europeo ha adottato il 18 gennaio 2006 a grande maggioranza (385 a favore, 125 contrari e 51 astensioni) la Relazione Duff-Voggenhuber, nella quale sono analizzati i vari scenari ipotizzabili.

Partendo dalla Dichiarazione del Consiglio europeo del 18 giugno 2005, secondo la quale i risultati delle consultazioni referendarie in Francia e in Olanda "non mettono in discussione l'attaccamento dei cittadini alla costruzione europea", ma esprimono, tuttavia, "preoccupazioni e inquietudini" di cui è necessario tener conto, il Parlamento propone di utilizzare l'attuale periodo di riflessione "per un rilancio del progetto costituzionale sulla base di un ampio dibattito pubblico sul futuro dell'integrazione europea".

Un dibattito da portare avanti sia sul piano europeo, sia su quello nazionale, per il quale il Parlamento europeo intende

PIETRO CALAMIA, Ambasciatore, si è occupato di problemi europei, a Bruxelles e a Roma, dalla fine degli anni Sessanta. È stato, tra l'altro, Ambasciatore a Belgrado (1980-1984), Rappresentante Permanente d'Italia presso le Comunità Europee (1984-1990) e presso l'OCSE (Parigi, 1993-1997). Attualmente è membro di varie Associazioni di politica estera. farsi promotore, con i Parlamenti nazionali, di "Forum parlamentari".

3. L'idea di fondo rimane quella di far meglio conoscere ai cittadini (parlamentari inclusi) le tematiche europee e l'importanza, per il presente e per il futuro dei nostri Paesi, dell'integrazione europea. Sul tema del Trattato costituzionale, la Relazione ricorda (al punto 28) le possibilità tecniche esistenti: abbandono completo del progetto costituzionale; perseguimento degli sforzi per la ratifica senza modifiche del testo; tentativo di chiarire o integrare il testo; ristrutturazione e/o modifica del testo attuale ovvero sua totale riformulazione.

La scelta preferita dal Parlamento è quella del mantenimento del testo attuale ed appare significativo, a tale riguardo, uno dei punti finali della Relazione - il 35 - che "chiede che si compiano, in ogni caso, tutti gli sforzi necessari per garantire l'entrata in vigore della Costituzione nel corso del 2009".

L'attaccamento del Parlamento europeo al testo del Trattato costituzionale si deduce anche dall'opposizione ad "un'attuazione selettiva della Costituzione" e ad ogni proposta volta a costituire un *nocciolo duro* di Stati membri, mentre è ancora in corso il processo costituzionale.

4. Il dibattito sul futuro del Trattato costituzionale si è animato nelle ultime settimane ed è destinato ad ampliarsi nei prossimi mesi. Anche questo è un segnale positivo per l'Unione Europea. Occorrerebbe, però, evitare di frammentare gli orientamenti in formule teoriche contraddittorie e, soprattutto, ritenere che, in attesa di decidere le sorti del Trattato, l'Unione Europea non debba agire.

Personalmente temo che la posizione del Parlamento europeo, contraria all'attuazione anticipata di talune disposizioni del testo costituzionale (ed alla stessa ipotesi di *avanguardie*), possa essere interpretata in questo senso.

5. Sarebbe una posizione che non tiene conto del fatto che alcune disposizioni del Trattato costituzionale sono già applicate - come la creazione dell'Agenzia per la Difesa o le disposizioni per preparare il servizio esterno dell'Unione - e soprattutto che la fiducia dei cittadini la si alimenta con l'azione delle istituzioni nei campi nei quali l'Unione è apparsa carente negli ultimi anni. Per fare qualche esempio: gli aspetti economico-sociali dell'Unione monetaria; la politica energetica; l'immigrazione; la politica estera nei confronti dell'area balcanica, del Mediterraneo e del Medio Oriente; la complessa tematica nel campo della sicurezza e della difesa.

L'avvio a soluzione, o comunque dei progressi in questi settori, sarebbero percepiti dai cittadini come segnali positivi sullo stato di salute dell'Unione, molto più di un dibattito, necessariamente astratto, sulle modifiche - o meno - da apportare al Trattato costituzionale.

E riavvicinerebbe l'opinione pubblica alle istituzioni europee facilitando così anche il raggiungimento di una soluzione per il Trattato stesso. Non dobbiamo dimenticare che i voti contrari di francesi e olandesi nelle consultazioni referendarie hanno espresso un certo malcontento per le presunte carenze dell'azione europea in taluni settori sensibili per i cittadini.

6. Per quanto riguarda il Trattato costituzionale, il punto di partenza dovrebbe essere l'avvenuta ratifica da parte di 14 Paesi membri (due di questi - la Spagna e il Lussemburgo - con consultazione referendaria). Sarebbe ragionevole che questi Paesi sollecitassero il proseguimento delle procedure di ratifica negli altri Paesi firmatari del Trattato, a cominciare da quelli che possono procedervi per via parlamentare.

Il secondo aspetto riguarda le valutazioni dei Governi francese e olandese circa le modalità o innovazioni che consentirebbero loro di riconsiderare la loro posizione sul Trattato costituzionale. Si tratta, ovviamente, del passaggio più delicato, per il quale occorre evitare di accelerare i tempi.

In questo contesto politico, dovrebbe porsi una più vigorosa azione dell'Unione nei settori chiave sopra ricordati. Sarebbe la dimostrazione che i *leader* europei hanno fiducia nell'avvenire comune dei Paesi dell'Unione.

7. Ed è questo il messaggio politico di cui hanno bisogno i cittadini. Molte delle perplessità affiorate negli ultimi tempi provengono anche dai messaggi ambigui, che hanno ricevuto da alcune parti della classe politica. Basti pensare, per l'Italia, ai dubbi alimentati sull'*Euro*, la cui realizzazione costituisce il punto più alto della costruzione europea, dalle sue origini.

Nello stesso contesto, vi è spazio per iniziative costruttive da parte dei Paesi che possono anticipare decisioni aperte alla successiva partecipazione degli altri Paesi membri.

L'evoluzione dell'Unione deve andare necessariamente in tale direzione. Non sarà sempre possibile fare tutto, contemporaneamente, a 25-30 Paesi membri. Non siamo riusciti a farlo neppure nell'Unione a 12 ed a 15 Paesi. Gli esempi più evidenti sono costituiti dalla libera circolazione delle persone (Schengen) e dalla moneta unica. Si pongono certamente problemi giuridici ed istituzionali per regolare queste situazioni, ma si può seriamente sostenere, ad esempio, che l'entrata in vigore dell'Euro doveva restare subordinata alla sua applicazione da parte di tutti i Paesi membri?

Stiamo evolvendo, naturalmente, verso un'Unione, che ha una lunga serie di realizzazioni comuni a tutti i Paesi membri ed altre più avanzate, avviate da alcuni Paesi e aperte agli altri in grado di aderirvi. Applicando questo schema siamo arrivati all'unificazione europea attuale. Vi è una tendenza a dimenticarlo.

8. Dopo la caduta del *muro di Berlino*, l'alternativa era: tornare alla politica delle relazioni bilaterali e delle zone nazionali di influenza o rilanciare l'integrazione europea. Prevalse quest'ultima scelta con l'impegno per la moneta unica e per i progetti di realizzare la politica estera, di sicurezza e difesa. Fu il Trattato di Maastricht, al quale dette una spinta determinante la Germania di Kohl, che avrebbe potuto essere, invece, quella più sensibile alle lusinghe di una politica nazionale nei confronti dei Paesi dell'Est.

Fu una scelta storica, alla quale la Francia, l'Italia e la Spagna, oltre al Benelux, dettero un grande contributo.

Quando si afferma, talvolta, che si è fatto l'allargamento ai nuovi Paesi membri senza approfondimento, si trascura il fatto che l'*Euro* e tutte le discipline connesse, le regole per la libera circolazione delle persone e i progetti per la politica estera, di sicurezza e difesa sono l'approfondimento.

9. Certamente vi sono state carenze ed insufficienze nella realizzazione di questi obiettivi - in particolare per la parte economica nell'Unione monetaria, per la PESC e la PESD. Da quelle carenze occorre ripartire per il rilancio dell'integrazione europea. Si tratta di quelle azioni che possono ravvivare la fiducia dei cittadini nella capacità dell'Unione di realizzare le loro aspettative.

È, a mio giudizio, evidente che concrete azioni in questi campi, per colmare le carenze che vi sono state, faciliteranno la soluzione del futuro del Trattato costituzionale.

Non vi sarebbe da preoccuparsi se, per accelerare i tempi, si procedesse con intese tra alcuni Paesi membri, con la partecipazione delle Istituzioni, intese aperte alla successiva adesione degli altri Paesi membri.

Ha ricordato autorevolmente il Presidente Ciampi al Vertice dei sette Capi di Stato (Austria, Finlandia, Germania, Italia, Lettonia, Portogallo ed Ungheria) di Dresda del 4-5 febbraio 2006 che "l'unificazione è sempre stata stimolata da avanguardie. Fu un'avanguardia la stessa Comunità dei sei Paesi che si unirono nel 1957 con il Trattato di Roma. Lo sono stati più di recente l'Euro e l'Accordo di Schengen".

Nello stesso Trattato costituzionale la formazione di un gruppo di *avanguardia* è esplicitamente previsto nel settore della difesa. Un'anticipazione della sostanza delle disposizioni del Trattato (e dell'allegato Protocollo) in questo campo costituirebbe un segnale politico della fiducia dei Governi nel futuro dell'Unione Europea.

10. C'è da augurarsi che anche il Parlamento europeo abbia una posizione più aperta su queste formule, che non mirano al superamento del Trattato costituzionale, bensì ad anticiparne i tempi di attuazione.

Ha detto con efficacia il Presidente Prodi al Parlamento europeo a Bruxelles il 1° febbraio 2006, a proposito delle politiche europee da rilanciare in questa fase, di non credere che l'avvio di progetti concreti "significhi rinunciare alla Costituzione o alle riforme costituzionali. Ben al contrario, mi sembra che una simile iniziativa possa contribuire, in modo concreto, al cambiamento del contesto e possa meglio preparare un nuovo approfondimento della questione costituzionale".

- 11. È auspicabile, in conclusione, procedere nella triplice direzione:
- un ampio dibattito pubblico sul futuro dell'integrazione europea, come richiesto in particolare dal Parlamento europeo, con il coinvolgimento dei parlamentari nazionali, partendo dagli straordinari risultati che tale integrazione ha finora portato ai nostri Paesi:
- una contemporanea più incisiva azione dell'Unione Europea nei settori nei quali si manifestano le maggiori carenze (aspetti economico-sociali dell'Unione monetaria, innovazione, ricerca, tecnologia, politica energetica, immigrazione, politica estera, sicurezza e difesa). Alcune di tali azioni possono essere anticipate, se necessario, come quelle nel campo della difesa, da un gruppo di Paesi;
- il proseguimento delle procedure di ratifica nei Paesi firmatari del Trattato costituzionale, a partire da quelli che devono procedervi per via parlamentare.

Questo tipo di impostazione potrebbe dare nuovo dinamismo all'Unione Europea e renderebbe, al tempo stesso, più agevole ai Governi francese e olandese il riesame della loro posizione sul Trattato costituzionale.

Pietro Calamia

# L'ITALIA E LA NON PROLIFERAZIONE DELLE ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA

### di Giulio Terzi

a diffusione delle armi di distruzione di massa rappresenta una minaccia crescente per la pace e la sicurezza internazionale. Gli attentati del 2001 hanno mostrato che la possibilità che gruppi terroristici entrino in possesso di armi di distruzione di massa non è una ipotesi meramente teorica.

Il contrasto alla proliferazione, anche di fronte al venir meno dei tradizionali criteri di deterrenza, è diventata una crescente priorità internazionale. Essa risponde ugualmente ad una sempre maggiore attenzione dell'opinione pubblica.

I progressi che saremo in grado di assicurare al sistema di non proliferazione saranno determinanti per il nostro futuro e contribuiranno a fare la differenza tra il vivere in una situazione di endemica crisi di sicurezza oppure nella stabilità e nella fiducia reciproca.

L'impegno nel disarmo e nella non proliferazione è un elemento qualificante della politica estera italiana, che si basa su di un ampio sostegno del Parlamento e della società civile. È un terreno che vede l'Italia tradizionalmente attiva su più fronti: alle Nazioni Unite, all'Unione Europea, al G-8, nei processi di riesame delle maggiori Convenzioni internazionali, in primo luogo il Trattato di Non Proliferazione Nucleare (TNP) e le Convenzioni contro le armi chimiche e biologiche, sul piano bilaterale con i nostri principali partner.

Il Ministro plenipotenziario GIULIO TERZI è il Direttore Generale per gli Affari Politici Multilaterali del Ministero degli Esteri. L'autore coglie l'occasione per riconoscere l'importante contributo che riservano all'azione diplomatica a livello multilaterale i funzionari della Direzione Generale responsabili di questo delicato settore: i Ministri plenipotenziari Antonio Catalano e Filippo Formica, e il Consigliere d'Ambasciata Giulio Picheca.

### Il ruolo italiano in seno all'Unione Europea

Vorrei, anzitutto, riferirmi all'azione condotta dall'Italia in seno all'Unione Europea, in particolare durante il nostro semestre di Presidenza, nella seconda metà del 2003. Con l'adozione, in tale periodo, di una Strategia europea di non proliferazione sono state consolidate le basi di una coerente politica europea, che ha fatto dell'Unione un protagonista di primo piano.

La Strategia europea è ispirata al rafforzamento del sistema internazionale di non proliferazione; alla promozione della universalità degli accordi internazionali ed alla garanzia dell'applicazione e del rispetto delle loro regole; all'esigenza di consolidare e sviluppare la collaborazione con gli Stati Uniti e gli altri principali partner.

Le misure preventive sul piano diplomatico e politico ed il coinvolgimento delle organizzazioni internazionali rappresentano, in un certo senso, la prima linea di difesa contro la proliferazione. In caso di insuccesso, può esservi un ricorso a mezzi coercitivi nel quadro del Capitolo VII della *Carta* delle Nazioni Unite.

L'approccio sancito nella Strategia è guidato dalla convinzione che il multilateralismo rappresenti lo strumento più idoneo a raggiungere gli obiettivi prefissati e che la cooperazione internazionale rimanga il quadro di riferimento obbligato. La non proliferazione si conferma, così, come un banco di prova privilegiato di quello che definiamo multilateralismo efficace.

Nella prospettiva europea, il sistema creato dai Trattati multilaterali costituisce le fondamenta di tutti gli sforzi nel settore della non proliferazione. Affinché tale sistema rimanga credibile è necessario, comunque, renderlo veramente operativo.

A questo scopo, un'enfasi particolare è posta sul pieno rispetto (compliance) degli obblighi contemplati dai Trattati, tramite i meccanismi di verifica esistenti e la creazione di nuovi strumenti.

In questo quadro, il ruolo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite deve essere certamente rafforzato e favorita una collaborazione più diretta con le Nazioni Unite e con le altre organizzazioni internazionali. Nello stesso tempo risponde ad una tradizionale sensibilità europea un modo ben preciso di affrontare le problematiche della sicurezza internazionale: e, cioè, quello di prestare particolare attenzione (broad concept of security) alle cause che determinano instabilità ed insicurezza, alle soluzioni politiche, alle condizioni di sviluppo, alla riduzione della povertà, alla tutela dei diritti umani. Un clima di stabilità a livello regionale ed internazionale è il requisito per il successo nella lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Sul piano operativo, la Strategia prefigura una serie di misure concrete da adottare in futuro: in particolare, il sostegno finanziario a progetti dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA); l'ulteriore sviluppo dei regimi di controllo alle esportazioni; sanzioni contro il traffico di materiali relativi alle armi di distruzione di massa; regole più severe per il controllo del transito e dei trasferimenti di materiali sensibili.

In questa linea, l'Unione sostiene le iniziative dirette all'identificazione ed all'interdizione dei traffici illeciti, in particolare la *Proliferation Security Initiative* (PSI), lanciata dagli Stati Uniti, alla quale l'Italia partecipa sin dall'inizio.

La non proliferazione si conferma essere un terreno essenziale di intesa con gli Stati Uniti. L'Europa condivide sostanzialmente la loro percezione della minaccia nucleare, biologica e chimica. Vi è qui uno *spazio di cooperazione* obbligato, in grado di contribuire a rinsaldare il dialogo transatlantico.

# La non proliferazione nucleare

Il TNP rimane la pietra angolare del sistema di non proliferazione. Nonostante alcuni visibili limiti e le violazioni che si sono avuti a questo regime pattizio, nei 35 anni dalla sua entrata in vigore, il TNP ha contribuito in modo decisivo alla pace ed alla sicurezza internazionale. È grazie al TNP se i Paesi militarmente nucleari non sono aumentati, come si temeva, mentre si è ridotto negli anni il numero dei Paesi intenzionati o inclini a dotarsi dell'arma atomica.

Il Trattato è diventato quasi universale, soltanto tre Stati non vi fanno parte. Dobbiamo al TNP se sono stati posti in essere controlli internazionali sull'uso del materiale nucleare, che vorremo sempre più efficaci ed approfonditi.

L'Italia ha aderito nel 1975 al Trattato, a seguito di un approfondito dibattito - di cui sono state protagoniste personalità eminenti del mondo politico, della diplomazia e della ricerca - e ne ha sempre sostenuto principi ed obiettivo. La scelta fatta allora ha ispirato la nostra politica estera in maniera costante e determinata, con il pieno consenso di tutte le forze parlamentari.

Oggi, il TNP e il regime di non proliferazione che da esso trae origine, sono sottoposti a pressioni crescenti, riconducibili al mancato rispetto degli obblighi esistenti e alla diffusione delle tecnologie nucleari sensibili, in virtù della quale programmi civili, di per sé legittimi, possono nascondere il perseguimento di finalità militari. La presenza di un mercato nucleare *nero*, la possibilità che le armi nucleari cadano in mano ai terroristi, la diffusa percezione che gli Stati militarmente nucleari non abbiamo mantenuto i propri impegni di disarmo, sono altrettanti punti di debolezza dell'attuale sistema.

Un riferimento al caso Iran è dovuto. Il TNP riconosce il diritto a sviluppare il nucleare a scopi pacifici. Ciò non toglie che l'esercizio di tale diritto debba essere sottoposto a rigidi criteri di non proliferazione, soprattutto per quanto riguarda l'accesso alle tecnologie del ciclo del combustibile nucleare (arricchimento dell'uranio e riprocessamento del combustibile esaurito).

Come riconosciuto dal Consiglio dei Governatori dell'AIEA, l'Iran è in violazione dei propri obblighi di salvaguardia, circostanza che ha aperto la strada al deferimento del caso al Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Spetta all'Iran fornire la garanzia del carattere esclusivamente pacifico del suo vasto programma nucleare. La prospettiva che l'Iran si doti dell'arma nucleare non è accettabile. L'Italia, insieme all'Unione Europea, sostiene la ricerca di una soluzione diplomatica attraverso l'azione dell'AIEA, rafforzata dall'autorità del Consiglio di Sicurezza. Mentre i con-

tatti internazionali proseguono, il tempo stringe per tornare al negoziato.

Pur nella specificità del caso iraniano, una soluzione durevole alla questione postula un rafforzamento del sistema generale di non proliferazione incentrato sul TNP.

Negli ultimi mesi, la situazione internazionale non è purtroppo stata contrassegnata da successi, bensì da alcune battute d'arresto nel campo del disarmo e della non proliferazione.

La Conferenza di riesame del TNP del maggio 2005 non si è conclusa in maniera soddisfacente. A New York avevamo sostenuto, unitamente agli altri Paesi europei, la necessità di compiere passi in avanti nel rafforzamento delle tre componenti del Trattato: non proliferazione, disarmo ed usi pacifici dell'energia nucleare.

Ci eravamo fatti promotori di una posizione comune che riprendesse l'esigenza di un approccio equilibrato a salvaguardia dell'integrità del Trattato. Avevamo avuto, nella fase preparatoria, consultazioni approfondite con il Presidente della Conferenza di riesame, il brasiliano Duarte, al quale avevamo fornito indicazioni e suggerimenti operativi al fine di un esito positivo della Conferenza.

Insieme alla priorità attribuita al rispetto degli obblighi di non proliferazione nucleare, abbiamo in tale occasione sottolineato l'importanza di ridurre in maniera verificabile gli arsenali esistenti, ricordando al tempo stesso l'impegno, di cui i Paesi del G-8 si sono fatti promotori, di una cooperazione internazionale per l'eliminazione di armamenti di distruzione di massa e dei relativi materiali, attraverso la *Global partnership*, alla quale l'Italia fornisce un contributo significativo.

Sul piano del diritto agli usi civili dell'energia nucleare, abbiamo sostenuto la ricerca di un ragionevole equilibrio tra il suo esercizio e la necessità di controlli e salvaguardie sempre più efficaci.

Nonostante la delusione per l'esito insoddisfacente della Conferenza di riesame del TNP e dello stesso Vertice delle Nazioni Unite in materia di disarmo e non proliferazione, nel quale avevamo poi riposto molte speranze, abbiamo volutamente evitato di parlare di *fallimento*. Infatti, il TNP non è stato messo da nessuno in discussione. Al contrario, il ruolo centrale del TNP e l'esigenza di rafforzarlo ulteriormente ne sono usciti confermati, nonostante fossero emerse tensioni, che avrebbero potuto inficiare persino questa conclusione.

Nel dibattito sviluppatosi sul TNP a New York nel 2005, si sono, inoltre, registrati diversi segnali positivi. Innanzitutto, il ruolo propositivo svolto dall'Unione Europea; la Posizione comune europea, adottata in vista della Conferenza di riesame, per il suo equilibrio e la sua completezza, sarebbe potuta diventare un riferimento sicuro per la ricerca di un consenso.

Un altro dato incoraggiante è stato l'ampiezza della discussione, nella quale sono stati introdotti molti temi centrali per il futuro della non proliferazione. Tra essi: una interpretazione più restrittiva della facoltà di recedere dal TNP; la cooperazione internazionale nell'eliminazione delle armi di distruzione di massa; la necessità di nuove regole che disciplinino il ciclo del combustibile nucleare e l'accesso a tali capacità, nel rispetto dei principi di non proliferazione e del diritto all'energia nucleare civile.

Su quest'ultimo aspetto vi sono stati ulteriori, importanti contributi forniti dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, attraverso il rapporto In larger freedom del marzo 2005, e dal Direttore Generale dell'AIEA, attraverso il rapporto del Gruppo di esperti sugli approcci multilaterali al ciclo del combustibile (analizzato in funzione dell'obiettivo di accrescere le garanzie di non proliferazione).

Si tratta di studi che focalizzano punti di forza e di debolezza degli attuali regimi di disarmo e di non proliferazione, e contengono raccomandazioni concrete.

I problemi cui siamo confrontati sono stati ampiamente analizzati; vasta è la gamma di strumenti a nostra disposizione. Occorre dar adesso prova di volontà politica e di lungimiranza.

Perché la comunità internazionale non è riuscita a trovare un denominatore comune su come procedere nella lotta contro le armi di sterminio? Lo hanno impedito le marcate divergenze tra i Paesi che attribuiscono assoluta priorità alla non proliferazione e quelli che, invece, attribuiscono al mancato disarmo le ragioni delle attuali difficoltà e lamentano che gli Stati detentori dell'arma atomica facciano poco o nulla per disarmare. Occorre uscire da questo circolo vizioso.

### Alcune proposte

L'Italia ha condotto in questi mesi una capillare azione diplomatica per favorire un consenso su misure pratiche, non controverse, che siano in grado di rilanciare l'agenda di disarmo e non proliferazione, puntando, innanzitutto, sul ruolo propulsivo che l'Unione Europea può svolgere.

Con l'adozione della Strategia di non proliferazione, l'Unione è divenuta un protagonista autorevole. Ci siamo adoperati affinché l'Europa si esprima con una sola voce sulla questione nucleare iraniana e mantenga una forte coesione. Per rendere la posizione europea veramente efficace, è, ad esempio, necessario che le iniziative nei confronti dell'Iran siano prese con il concorso di tutti i *partner* e non attraverso gruppi ristretti a pochi Stati membri, che si sono rivelati inadeguati.

Sulla questione nucleare nordcoreana, per citare un altro caso emblematico, anche se l'Unione Europea non partecipa per ora ai Six Party Talks, l'evoluzione del negoziato richiederà - ad uno stadio più avanzato - un coinvolgimento europeo. È a quel punto che l'Unione dovrà fornire un contributo alla definizione delle intese, evitando di rimanere confinata ad un mero finanziamento dei progetti.

Il secondo argomento, su cui occorre attirare l'attenzione, sono i Protocolli aggiuntivi dell'AIEA. Un sistema di salvaguardie rafforzato è un requisito essenziale per la sicurezza collettiva. I Protocolli aggiuntivi svolgono una funzione cruciale nel rafforzare la capacità dell'AIEA di scoprire attività e materiali non dichiarati, o nel fornire l'assicurazione della assenza di tali attività. Nelle situazioni in cui tali Protocolli non sono in vigore, l'efficacia dell'azione dell'Agenzia è fortemente limitata.

L'Unione Europea si è già attivata per promuovere l'ado-

zione generalizzata del Protocollo aggiuntivo, quale strumento che garantisca verifiche ed ispezioni più efficaci. Si è, inoltre, convenuto, in seno all'Unione, che il Protocollo aggiuntivo debba costituire lo standard delle verifiche dell'AIEA, accettando, altresì, il principio che il Protocollo stesso divenga condizione per la fornitura di materiali e tecnologie nucleari (peraltro, non vi è ancora un'intesa sull'applicazione pratica di una tale misura e sulla sua portata).

L'Europa dovrebbe farsi nuovamente carico di tale questione all'interno dei fori multilaterali competenti, in particolare nel Gruppo dei fornitori nucleari (NSG). Abbiamo incoraggiato la Presidenza austriaca a proseguire lungo questa strada.

In terzo luogo, il negoziato per un Trattato sul divieto della produzione di materiale fissile per uso bellico, noto come Fissile Material Cut-off Treaty (FMCT), rappresenta un'altra possibile iniziativa concreta. In una fase segnata dalla minaccia che i terroristi si dotino dell'arma atomica, l'adozione di un nuovo strumento internazionale, in grado di limitare la disponibilità di materiali fissili utilizzabili per gli armamenti nucleari, rafforzerebbe senza dubbio la stabilità e la sicurezza globale.

L'FMCT, limitando la possibilità di accumulare nuovo materiale fissile, pone le basi per la riduzione in prospettiva degli armamenti nucleari. In questo caso, è necessario superare gli ostacoli che a Ginevra hanno impedito di intraprendere tale negoziato.

È significativo che da oltre dieci anni si registri un sostanziale consenso nelle principali assise multilaterali - soprattutto alla Conferenza del Disarmo di Ginevra e all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite - sul valore aggiunto che l'FMCT recherebbe alla causa della non proliferazione nucleare. L'Italia ha sostenuto, nel quadro della Conferenza del Disarmo di Ginevra, la necessità di un'azione europea più incisiva a favore del FMCT.

L'avvio di un FMCT ci sembra, inoltre, basilare per la stabilità del regime di non proliferazione. Nella prospettiva di una cooperazione in campo nucleare civile con l'India, aperta alla Dichiarazione Bush-Singh del luglio 2005 e confermata dalle intese del 2 marzo 2006, deve essere accompagnata da passi concreti che rafforzino e non indeboliscano il regime internazionale di salvaguardia.

Come detto, infine, l'Italia concorre all'attuazione della Global partnership del G-8, lanciata al Vertice di Kananaskis del 2002, in virtù della quale i Paesi del G-8 investiranno, nell'arco di 10 anni, la somma complessiva di 20 miliardi di dollari per fronteggiare e ridurre la minaccia causata dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa e, in particolare, per "prevenire il rischio che gruppi terroristici o loro fiancheggiatori - possano acquisire o sviluppare sia armi nucleari, chimiche, radiologiche o biologiche, sia i relativi vettori, equipaggiamenti materiali e tecnologie".

In particolare, l'Italia ha stanziato 720 milioni di *Euro* per cooperare con la Federazione Russa alla distruzione delle scorte di armi chimiche presenti in quel Paese e allo smantellamento dei sottomarini nucleari russi non più in servizio.

## La non proliferazione delle armi biologiche

L'azione dell'Italia nella non proliferazione si concretizza anche nel settore biologico e chimico.

Il potenziale distruttivo delle armi biologiche - basato sulla diffusione, su vasta scala e in modo indiscriminato, di agenti patogeni per l'uomo o per gli animali - rende temibile la minaccia che organizzazioni terroriste se ne dotino.

In linea con la Strategia europea del 2003, l'Italia ha da tempo individuato nel rafforzamento e nell'universalizzazione della Convenzione sul bando delle armi batteriologiche (BTWC) la risposta più efficace. La Sesta Conferenza di Riesame della BTWC, prevista a Ginevra nel novembre 2006, offrirà l'occasione per pianificare le iniziative necessarie a contrastare questa minaccia, da attuarsi nel quadro di un programma di lavoro per il quinquennio 2007-2010.

Intendiamo affrontare tale appuntamento con senso di responsabilità. Consapevoli della necessità che l'Unione Europea assuma anche in questo settore un profilo internazionale elevato, negli ultimi mesi ci siamo adoperati affinché la stessa si dotasse degli strumenti adeguati a definirne gli obiettivi strategici e a tradurli sul piano operativo.

A tale scopo, abbiamo in primo luogo concorso ad adottare una Posizione comune che fissa un ampio spettro di priorità politiche dell'Unione in vista della Conferenza di riesame.

Tra di esse, spiccano l'universalizzazione alla BTWC - presupposto per rendere il divieto delle armi biologiche norma cogente di diritto internazionale - e il pieno rispetto dei suoi obblighi, che include l'identificazione di efficaci meccanismi di verifica.

A ciò si aggiunge l'esigenza di perseguire il rafforzamento delle pertinenti legislazioni nazionali attuative (soprattutto per quanto attiene alla sicurezza e al controllo nella gestione dei micro-organismi patogeni e delle tossine) e di estendere e valorizzare le misure di trasparenza (confidence building measures, CBM), già previste dalla Convenzione in esame.

Infine, la *Posizione comune* vincola l'Unione Europea a promuovere:

- l'attuazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1540/2004, che obbliga i Governi nazionali, tra l'altro, ad adottare misure di sicurezza e controlli atti a prevenire il pericolo che armi di distruzione di massa - incluse quelle biologiche - o tecnologie di duplice uso cadano nelle mani di gruppi terroristici;
- lo sviluppo della citata *Global partnership* del G-8, con riferimento al controllo e alla sicurezza di materiali, impianti e professionalità sensibili;
- l'ulteriore approfondimento dei temi rilevanti tra cui le misure nazionali di attuazione degli obblighi della Convenzione, i meccanismi di controllo e sicurezza dei micro-organismi patogeni, le disposizioni internazionali esistenti mirate ad investigare i casi di sospetto uso di armi biologiche e a sorvegliare, individuare e combattere l'insorgere di malattie infettive - trattati nel periodo 2003-2005.

#### Verso l'eliminazione universale delle armi chimiche

Nell'attività di contrasto alla proliferazione delle armi di distruzione di massa occupa un posto di assoluto rilievo la Convenzione per la messa al bando delle armi chimiche (Chemical Weapons Convention, CWC). Essa rappresenta lo strumento più completo sino ad ora messo a punto nel campo del disarmo, in quanto, da un lato, proibisce un'intera categoria di armi di distruzione di massa; dall'altro, istituisce una vera e propria organizzazione permanente per la sua applicazione, l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche, OPAC, con sede all'Aja, e prevede un sistema di verifiche assai perfezionato ed intrusivo.

Gli Stati membri si sono vincolati a non produrre armi chimiche ed a distruggere i loro vecchi arsenali, conferendo all'OPAC la facoltà di accertare l'adempimento di questi obblighi. L'OPAC può effettuare delle ispezioni per verificare la distruzione delle armi chimiche ed il loro stoccaggio in attesa della distruzione stessa.

La CWC ha consentito un vero salto di qualità nel regime di prevenzione e di controllo. Più in dettaglio, essa vieta lo sviluppo, la detenzione e l'impiego delle armi chimiche ed impone di distruggere entro dieci anni gli arsenali esistenti, smantellando o riconvertendo per uso civile tutti gli impianti di produzione. Sottopone poi ad ispezione internazionale le aziende che svolgono attività consentite.

Infine, la Convenzione non soltanto rende illegittima qualsiasi attività di sviluppo, produzione e detenzione delle armi, ma delimita gli ambiti dell'attività di ricerca. Si tratta di un punto importante, poiché la ricerca è, invece, riconosciuta per tutte le finalità mediche e farmaceutiche.

L'Italia ha dato attuazione esemplare agli impegni assunti. Le verifiche condotte dall'OPAC hanno confermato il pieno rispetto della lettera e dello spirito della Convenzione. Figuriamo fra i più attivi Stati membri, non soltanto per la puntualità nell'adempiere, ma anche per la capacità nel promuovere l'adesione di Paesi ancora esterni al regime di controllo.

Fin dal 2000, l'Italia è intervenuta nei progetti di assistenza internazionale alla Federazione Russa per la distruzione di tutto il munizionamento chimico accumulato in epoca sovietica. In quest'ultimo ambito vanno menzionati, in particolare, due progetti: la realizzazione di una parte del gasdotto di Schuch'ye per facilitare l' eliminazione di tale munizionamento e la nostra disponibilità, nel quadro della *Global Partnership*, a collaborare nella realizzazione dell'impianto di Pochep.

Inoltre, nel quadro della nostra cooperazione con la Libia, stiamo curando la conversione dell'impianto di Rabta in una struttura per produrre farmaci e siamo disponibili a contribuire alla distruzione di tutto l'arsenale chimico libico.

Sul piano interno sono state adottate poi una serie di misure organizzative che confermano il ruolo centrale del Ministero degli Esteri e, al suo interno, della Direzione Generale per gli Affari Politici Multilaterali, presso la quale è stato istituito l'Ufficio dell'Autorità Nazionale per l'attuazione delle Convenzioni sul disarmo nucleare, batteriologico e chimico.

Per quanto riguarda le armi chimiche, l'Autorità Nazionale svolge una serie di attività di coordinamento con l'OPAC, con le Autorità nazionali degli altri Stati membri e con le Amministrazioni italiane interessate (il Ministero delle Attività Produttive, il Ministero della Difesa, il Ministero dell'Interno) e le Associazioni di categoria.

A dieci anni dalla ratifica della CWC, un seminario organizzato dalla Direzione Generale per gli Affari Politici Multilaterali ha sottolineato il ruolo prioritario dell'Italia nella promozione dell'universalità della Convenzione, ratificata da 175 Paesi sui 194 firmatari.

## La dimensione diplomatica

Oltre all'attività svolta quotidianamente ed in maniera capillare dalle nostre Rappresentanze Permanenti e dalle nostre Ambasciate, l'Italia ha da tempo avviato una serie di consultazioni bilaterali con alcuni dei principali *partner* allo scopo di far avanzare il nostro programma, che pone l'accento - come detto - sull'esigenza di un ruolo più incisivo dell'Unione Europea finalizzato alla progressiva, estesa adesione ai Protocolli aggiuntivi dell'AIEA, all'inizio del negoziato sul bando della produzione di materiale fissile per uso bellico (FMCT) e all'attuazione della *Global partnership* del G-8 per l'eliminazione delle armi di distruzione di massa.

Al tempo stesso, ci siamo adoperati per il superamento degli ostacoli che si oppongono alla universalità dei Trattati vigenti in questa materia, soprattutto nell'area del Mediterraneo.

I contatti hanno messo in evidenza che la lotta alla diffusione delle armi di distruzione di massa, rappresenta per tutti una priorità internazionale strettamente connessa, sempre più a ragione, alla sicurezza interna e percepita in tale maniera dall'opinione pubblica.

Le consultazioni hanno, inoltre, confermato il ruolo costruttivo che i nostri interlocutori ci riconoscono. In virtù del nostro approccio equilibrato rappresentiamo un interlocutore privilegiato, sia per i Paesi nucleari, sia per i Paesi più attivi sostenitori del disarmo nucleare. Il nostro impegno e le nostre iniziative con i diversi *partner* hanno contribuito a rendere più dinamico ed inclusivo il dibattito in seno all'Unione Europea a vantaggio dell'efficacia della politica comune.

Giulio Terzi

# LA GUERRA FREDDA E L'ASIA

### di Antonio Ciarrapico

circa tre lustri dal crollo dell'impero sovietico e mentre ancora dura lo stupore del ricordo di quell'evento epocale ed inatteso, è giusto chiedersi, con il distacco concesso dal tempo trascorso ed avvalendosi degli elementi di giudizio di cui è oggi possibile disporre, quali siano state, per la struttura dei rapporti internazionali, le conseguenze prodotte dalla conclusione della guerra fredda e dalla scomparsa di uno dei due pilastri del bipolarismo su cui tale struttura si imperniava.

Il quesito, peraltro, non può essere risolto senza tenere anzitutto conto della natura di quella guerra, che ha avuto come maggiori protagonisti le due grandi potenze emerse al termine del Secondo conflitto mondiale. I fatti hanno dimostrato che la guerra fredda non era un inganno semantico ed una semplice metafora di origine giornalistica, ma era una guerra vera, che ha lasciato sul terreno un vinto, il quale ha pagato la propria sconfitta con la sconfitta dell'ideologia comunista, con la fine della sua egemonia su una parte del pianeta e con la sua stessa disintegrazione territoriale.

Si è trattato, dunque, come è stata definita, dell'ultima delle tre guerre mondiali combattute nel ventesimo secolo, anche se, a differenza di quelle che l'hanno preceduta, non è stata accompagnata da un'ecatombe di morti e da immani distruzioni.

Essa è stata essenzialmente una competizione condotta sul piano politico, economico ed ideologico, che ha visto frequenti tensioni dialettiche alternarsi a fasi di distensione ed a negozia-

ANTONIO CIARRAPICO è stato Ambasciatore a Stoccolma, in Brasile ed in Spagna ed ha ricoperto numerosi incarichi in Italia ed all'estero, specie in campo multilaterale (NATO, ONU e Unione Europea).

ti rivolti a limitare la corsa agli armamenti e ad impedire esperimenti nucleari esiziali per il loro impatto ambientale.

Non sono stati, cioè, gli scontri cruenti, del resto sempre indiretti, che hanno maggiormente caratterizzato tale conflitto e ne hanno deciso le sorti. Ciò che ne ha disegnato il profilo è stata semmai la lunga durata, quale può essere soltanto una guerra di posizione, anziché di movimento.

La spiegazione della granitica e durevole forza di quel sistema risiedeva nella parità strategica che era stata acquisita dalle due superpotenze, specie da quando l'Unione Sovietica era stata più provvista di ordigni nucleari ed era stata in grado di affrontare ad armi pari la gara spaziale, lanciando anzi, essa per prima, una navicella, con un uomo a bordo, orbitante intorno alla Terra.

La parità strategica, vera o presunta che fosse, ma, in ogni caso, convenzionalmente accettata, si traduceva in un rapporto di mutua dissuasione ed era garante della stabilità e continuità della struttura bipolare. Nessuna iniziativa militare o politica, pur incidendo su alcune crisi locali o regionali, era in grado di mettere in discussione l'equilibrio complessivo del sistema.

Il duopolio Stati Uniti-Unione Sovietica si è sfaldato ed è venuto meno, infatti, soltanto allorché gli esiti fallimentari del modello comunista e la provata impossibilità di riformarlo, hanno sottratto all'URSS il ruolo di Paese-guida del movimento comunista internazionale, costringendola ad abdicare al rango di grande potenza globale.

Tale ruolo, in effetti, rivestiva un'importanza determinante, poiché consentiva all'URSS di compensare la propria inferiorità sul piano economico e tecnologico con la possibilità di promuovere ricorrenti mobilitazioni di massa in funzione antiamericana.

Sconfitta sul piano ideologico, l'Unione Sovietica era investita, a causa della dinamica incontrollabile degli avvenimenti, anche da una crisi interna. Affievolitasi, infatti, la forza centripeta e agglutinante esercitata dall'egemonia comunista, si assisteva al risveglio dei movimenti nazionalisti e di quelli democratici, che convergevano verso un unico obiettivo: quello di eliminare il vertice del potere che non era soltanto il

PCUS, ma lo stesso Stato federale, con cui il Partito comunista sovietico si identificava.

Dalla dissoluzione dell'URSS nascevano quindici Repubbliche indipendenti, alcune delle quali apertamente russofobe ed indisponibili, nel nuovo contesto, a collaborare con Mosca.

Ma la scomparsa dell'URSS e la fine della guerra fredda non hanno costituito di per sé un evento creativo. Hanno chiuso un'epoca, ma non hanno apertamente indicato una via nuova e più virtuosa da percorrere. Hanno avuto un effetto liberatorio per tutti i popoli sottoposti al giogo sovietico. Hanno favorito un allargamento della NATO e dell'Unione Europea. Hanno conferito un vigoroso impulso al processo di globalizzazione, grazie alla caduta delle barriere ideologiche.

Ma non hanno eliminato il rischio di olocausto nucleare o dovuto comunque ad *armi di distruzione di massa*, di cui i nuovi Paesi aspirano ad entrare in possesso.

Hanno provocato, inoltre, una frammentazione degli Stati, la cui conseguenza è stata quella di rendere la struttura della società internazionale sempre più piatta ed orizzontale, più amorfa ed acefala, più anarchica, instabile ed ingovernabile.

L'eloquenza delle cifre non lascia dubbi in proposito. Erano una trentina, nel diciannovesimo secolo, gli Stati ufficialmente riconosciuti, dopo la proclamazione dell'indipendenza da parte dei Paesi latino-americani. Tale numero risultò raddoppiato al termine del Secondo conflitto mondiale. Oggi, i Paesi che hanno titolo per essere ammessi all'ONU e ne fanno parte sono circa duecento.

La fine della guerra fredda non ha agevolato, al tempo stesso, il compito degli Stati Uniti, massimi vincitori di quel conflitto. La scomparsa della minaccia sovietica ha svuotato, in larga parte, le funzioni della NATO e dell'ombrello difensivo degli Stati Uniti in Europa, affievolendo inevitabilmente i vincoli di alleanza tra le due sponde dell'Atlantico.

Ha sottratto, tra l'altro, agli americani l'investitura, sia pure non scritta, da parte degli alleati europei, a tutelare gli interessi generali dell'Occidente al di fuori del vecchio continente.

Gli Stati Uniti, dopo aver conosciuto una breve apoteosi,

hanno scoperto la solitudine, a cui si è accompagnata una progressiva impopolarità per essere costretti ad assumere spesso da soli delle pesanti responsabilità per la salvaguardia della sicurezza internazionale, da cui sono derivate le accuse di unilateralismo.

Hanno trovato, in particolare, un limitato sostegno nel fronteggiare le nuove sfide poste dai persistenti rischi di proliferazione nucleare, dal fondamentalismo islamico e dal terrorismo internazionale, un nemico quest'ultimo reso quasi invincibile dalla deterritorializzazione della minaccia, dalla mobilità delle sue strutture operative e di comando, nonché dall'elevato numero di proseliti accecati dal fanatismo e disposti al suicidio.

Tutto ciò, ovviamente, non può costituire motivo per rimpiangere un bipolarismo caratterizzato da un'insuperabile frattura ideologica e da una divisione del mondo destinata a durare indefinitamente o almeno fino a quando una sorta di giudizio di Dio vi avesse posto termine.

Un equilibrio basato sul terrore non può essere un sistema ottimale e neppure normale di convivenza internazionale. Quel bipolarismo, pur se ha svolto per decenni una funzione stabilizzatrice, è stato definitivamente ripudiato dalla storia.

Non si può, però, archiviarlo senza valutarne le componenti funzionali a cui doveva la sua solidità e senza trarne alcuni insegnamenti. Indietro non si torna, ma la *guerra fredda* nasconde nelle pieghe della sua storia alcune verità perrennemente attuali.

Essa ha certamente dimostrato la provvisorietà e caducità di un sistema che non sia fondato sull'accettazione di comuni valori, i quali, dal punto di vista occidentale, non possono che essere quelli della democrazia politica, dell'economia di mercato e della tutela dei diritti umani.

Ha anche provato, peraltro, che la sacrosanta causa della universalizzazione di tali valori non può essere sempre considerata una priorità assoluta e che può talvolta risultare opportuno ed auspicabile, per fini di stabilità, ricercare una collaborazione tra regimi politici fondati su credi ideologici diversi ed opposti.

La guerra fredda ha evidenziato, inoltre, che l'impiego della forza può essere soltanto formalmente delegato alle Nazioni Unite, la cui maggiore funzione rimane quella di coagulare il consenso della società internazionale e di conferire un crisma di legalità a chi intende ricorrere ad atti di guerra o ad altri strumenti coercitivi.

L'ONU, riforma o non riforma, sembra destinata a non poter andare oltre questo ruolo e la società internazionale, pur se regolata da un vasto reticolo di accordi bilaterali e multilaterali, non può prescindere, se non vuole precipitare nel caos, dalle funzioni esercitate dai Paesi leader, non esistendo alcun potere sovraordinato agli Stati che abbia la capacità di risolvere vecchi e nuovi conflitti e garantire stabilità e sicurezza. Non si tratta di rimettere in gioco il principio di sovranità degli Stati.

Non vi è dubbio, tuttavia, che la parità giuridica riconosciuta a tutti i Governi nell'esercizio delle loro funzioni sovrane, da cui deriva il diritto di non subire interferenze esterne, si traduce in un incentivo alla moltiplicazione degli Stati.

Ciò accresce ovviamente il ruolo insostituibile dei Paesi in grado di tutelare i principi di *law and order*. La *leadership* di tali Paesi trova, in ogni caso, un limite nella crescente influenza dell'opinione pubblica, dovuta a uno sviluppo dei mezzi di informazione che tende a trasformare il pianeta in un *villaggio globale*.

Se si accetta la permanente validità di questi fattori, che incidono sui rapporti internazionali, risulta evidente che gli Stati Uniti, pur dopo la scomparsa dell'impero antagonista, non potevano rinunziare al proprio ruolo di potenza indispensabile, chiamata ad operare su un piano globale.

Ha poco senso, a questo riguardo, discutere se l'ascesa al globalismo da parte degli Stati Uniti contenga maggiori o minori elementi di volontarietà ovvero se Washington accetti il proprio impegno come una missione, pur essendovi intimamente riluttante. Vale, comunque, la pena di rilevare che l'unipolarismo, sopravvenuto alla fine della guerra fredda, non è frutto di una scelta, ma un semplice stato di fatto, scaturito dallo sviluppo non preordinato degli avvenimenti.

Gli Stati Uniti, pur nelle mutate circostanze, non sembrano avere, del resto, abbandonato la propria tradizionale linea di moderazione strategica. La guerra preventiva, inclusa tra le opzioni della nuova national security strategy, ha suscitato molte

indignate proteste. Ma non può essere interpretata come l'espressione di un delirio di onnipotenza dei teorici neo-con, costituendo l'unica possibile risposta al diffondersi degli attacchi terroristici, anche se deve essere attuata con un grano di sale per le difficoltà di calcolarne l'efficacia e per gli effetti collaterali che ne derivano.

Il national, su cui si fonda la possibilità di un attacco preventivo, è che non è possibile lasciare alle organizzazioni terroristiche tutti i vantaggi relativi ai tempi e alla scelta degli obiettivi da colpire, con strumenti di offesa convenzionale oggi, con l'atomica, forse, domani.

Ma se tutto ciò è difficilmente opinabile, è non meno certo che l'opera di contrasto del terrorismo non può essere una prerogativa esclusivamente americana e che, più in generale, il mondo risulta troppo vasto e complesso, con i suoi innumerevoli conflitti, per essere governato da un Paese solo.

I costi della sicurezza internazionale, in termini politici, economici ed umani, sono enormi e i primi a non desiderare, oltre un certo limite, una sovraesposizione degli Stati Uniti sono gli stessi contribuenti americani.

Senonché la guerra fredda, per le sue inedite peculiarità, non si è conclusa con una conferenza di pace, in cui i vincitori hanno deciso quale avrebbe dovuto essere il nuovo ordine internazionale. È mancata, a questo riguardo, un'assunzione collettiva di responsabilità da parte dei Paesi occidentali.

Il nuovo scenario internazionale appare, inoltre, radicalmente mutato rispetto a quello in cui l'attenzione dell'Occidente era catalizzata dalla minaccia sovietica ed era stata costituita per questo, pur in tempo di pace, una grande alleanza militare.

Terminata la guerra fredda, l'Europa ha perso l'ultima traccia di centralità, anche perché è apparso troppo lento e troppo poco credibile il suo cammino verso l'unità. Il teatro europeo è risultato, in ogni caso, fortemente declassato dal punto di vista strategico e l'eventuale nuovo nemico dell'Occidente occorre cercarlo altrove. Dove?

L'Africa non sembra più un'area di competizione ed appare un continente dimenticato. L'America Latina, a sua volta, paga il prezzo di un ritardo storico nel suo processo di sviluppo, dovuto alla sua condizione di dipendenza protrattasi anche nel periodo post-coloniale.

Ciò ne spiega la presente emarginazione e l'incapacità ad influire significativamente nelle vicende internazionali. Il baricentro della politica mondiale si è, quindi, spostato in Asia.

È possibile che un vecchio riflesso eurocentrico faccia velo alla realtà. È difficile disconoscere, peraltro, il ruolo assunto dai grandi Paesi emergenti dell'Asia ed in specie dalla Cina, seguita dall'India. Ciò spiega il preminente interesse riservato dagli Stati Uniti al continente asiatico.

In tale area, tuttavia, gli Stati Uniti non possono contare, a differenza di quanto avveniva in Europa all'epoca della *guerra fredda*, su una coalizione istituzionalizzata, ma, nella migliore delle ipotesi, sul sostegno di pochi Paesi volonterosi.

L'Europa è divisa politicamente, debole militarmente e, soprattutto, scarsamente propensa ad assumere impegni onerosi in zone lontane. È persino possibile che grandi Paesi europei (Francia e Germania) sviluppino rapporti politici ed economici autonomi con la Cina e con la Russia, in contrasto con gli interessi americani.

Nel continente asiatico gli americani devono, pertanto, soprattutto contare sulle proprie risorse nel valutare minacce, misurare i rischi da assumere, utilizzare strumenti di soft-power, ricercare intese e trovare alleati temporanei e strategici. A queste esigenze rispondono, pur se occasionate dalla lotta al terrorismo, le nuove basi militari installate dagli Stati Uniti nel Caucaso (Kazakistan e Kighizistan), nel bacino del Mar Caspio ed in Asia centrale.

L'impegno americano in Asia si sviluppa in un contesto del tutto diverso da quello in cui si era dispiegato prima in Europa. Ciò per due fondamentali motivi.

Il primo è che non esiste in quell'area, né si profila per l'immediato futuro, una contrapposizione di blocchi. Esistono alcuni soggetti importanti per consistenza economica e demografica (Cina, Russia, Giappone, India), che cooperano e competono, ricercando ciascuno di ampliare e consolidare la propria sfera di influenza sui Paesi vicini, maggiori o minori che siano, ma non c'è nulla che evochi l'immagine di una cortina di ferro o di un muro di Berlino.

Il secondo motivo concerne il ruolo assunto dalla geo-economia accanto a quello della geo-politica. Ciò nel senso che, nelle scelte strategiche compiute dai soggetti in parola, la politica si incrocia costantemente con l'economia e sono anzi gli strumenti economici quelli maggiormente utilizzati per fini di politica internazionale.

L'attenzione maggiore degli Stati Uniti è quella rivolta alla Cina. Il boom economico realizzato dalla Cina negli ultimi decenni è tale da suscitare, al tempo stesso, attrazione ed apprensione. Siffatto sviluppo non è dovuto soltanto, come è noto, alla sottovalutazione dello yuan, al dumping della manodopera ed allo scarso rispetto per marchi e brevetti. Esso è anche il frutto della creazione di una modernissima struttura industriale e dell'apporto di una classe imprenditoriale ed amministrativa di alto livello. Sono sempre più numerosi, tra l'altro, gli studenti cinesi che completano la propria formazione con un master nelle Università inglesi ed americane.

Il salto della modernità da parte della Cina non è, d'altronde, infirmato dalla sopravvivenza in quel Paese di ampie sacche di povertà e di sottosviluppo. La Cina presenta due volti in stridente contrasto tra loro, ma l'aver trascurato il welfare state, a benefico di una politica di investimenti e di un'economia avanzata, le consente ora, progressivamente, di assorbire nelle strutture industriali e nei connessi servizi quelle centinaia di milioni di individui che ancora vivono nelle zone rurali.

Ciò che mette, viceversa, maggiormente conto di rilevare è che l'economia cinese è fondamentalmente export-oriented e genera, quindi, un forte surplus nell'interscambio commerciale, con un relativo accumulo di valuta pregiata. La Banca Centrale cinese, alla fine del 2005, ha raggiunto 800 miliardi di dollari di riserve, con una crescita media di 15 miliardi mensili.

Pechino finanzia in larga misura il doppio deficit americano di bilancio e di partite correnti. Essa è in grado, quindi, di influenzare il mercato valutario e, volendolo, di inondare di dollari il mondo, affossando la moneta americana quale principale intermediario degli scambi. Ciò dà la misura della sua forza contrattuale, anche se la Cina non appare, per ora, in grado di misurarsi con gli Statti Uniti a livello globale.

Questi ultimi, da parte loro, possono contare nel continente asiatico sulla tradizionale amicizia del Giappone e della Corea del Sud, pur se quest'ultima non può considerarsi interamente affidabile ed anche se i due Paesi sembrano scarsamente idonei, per la loro storia passata, a costituire un fronte comune.

Washington intrattiene rapporti di fruttuosa ed amichevole collaborazione anche con New Delhi, specie nel campo dei servizi, in cui l'India si è specializzata, avviandosi a divenire anch'essa un gigante economico, oltre che superpopolato. Ma New Delhi p referisce, sul piano politico, mantenere un basso profilo e non sembra, comunque, disposta ad assumere vincoli permanenti, che possano condurre a limitare la sua libertà di azione.

Quanto alla Cina, la situazione appare particolarmente complessa. Con la fine della guerra fredda e dopo i fatti di piazza Tienamnen, Pechino ha cessato di essere un alleato di fatto degli Stati Uniti in funzione antisovietica. I rapporti economici hanno continuato in realtà a svilupparsi in modo reciprocamente vantaggioso, specie grazie agli ingenti investimenti americani in Cina.

Ma le proporzioni assunte dal miracolo economico cinese, che non sembra conoscere pause dovute alla teoria dei cicli, ha cominciato, per le sue implicazioni politiche, a destare negli Stati Uniti un incipiente allarme, in cui era agevole riconoscere una ritornante sindrome di pericolo giallo, anche dopo che il Giappone si era fermato. Ciò spiega la dottrina di competizione strategica sino-americana proclamata da Bush nel 2001.

Successivamente, tuttavia, gli Stati Uniti hanno ritenuto prioritario affrontare i problemi riguardanti l'area del Golfo, ritenuti improcrastinabili per i crescenti fattori destabilizzanti che non concernevano soltanto la permanenza al potere in Iraq di Saddam Hussein, ma derivavano dal ruolo svolto dal fondamentalismo islamico e dalla condizione di precarietà dei regimi politici che guidavano i diversi Paesi dell'area medesima.

È ipotizzabile che Washington fosse convinta di poter chiu-

dere tale partita in breve tempo. Ma, come emerge chiaramente, la guerra irachena e soprattutto il progetto volto a diffondere il modello democratico in Iraq e nei Paesi limitrofi grazie ad un provvidenziale effetto domino, costituiscono una scommessa, il cui esito appare tuttora molto incerto. Gli Stati Uniti avvertono, quindi, ancor più i disagi della propria condizione di grande potenza solitaria.

Anche per questo Washington sembra oggi voler guardare alla Cina come ad un partner piuttosto che ad un rivale e preferisce adottare nei suoi confronti una politica di integrazione, anziché di containment. Ma i rapporti tra i due Paesi presentano alcuni aspetti attualmente e potenzialmente conflittivi. Si registra, anzitutto, tra di essi una scarsa omogeneità e affinità sul piano ideologico.

Ci si attendeva, invero, negli Stati Uniti che lo sviluppo economico avrebbe portato in Cina anche la libertà. L'ideologia ufficiale di quel Paese è rimasta, viceversa, almeno per ora, quella marxista-leninista, connotata, per sovrapprezzo, da forti venature nazionalistiche, che costituiscono l'espressione dell'alta considerazione che il popolo cinese ha del proprio ruolo. Questa vocazione alla grandeur deriva, a propria volta, dalla grande storia di quel popolo e dalla sua antica cultura, che le umiliazioni subite non hanno sopito, ma semmai ravvivato ed esacerbato.

La diversa cultura politica ed i rigurgiti di nazionalismo cinese complicano attualmente il dialogo tra i due Paesi, pur se non possono costituire un ostacolo dirimente, come ha insegnato la storia della guerra fredda.

Ma le diffidenze non sono soltanto di natura culturale. Ciò che divide i due Paesi è, in particolare, il nodo irrisolto di Taiwan. Pechino appare determinata, in un tempo breve o lungo, a recuperare quel lembo di suo antico territorio, dopo aver riottenuto Hong Kong e Macao. Ma Taiwan continua a costituire, al tempo stesso, un avamposto degli Stati Uniti, che non rinunziano a proteggerlo, come ha dimostrato da ultimo l'installazione su quel territorio di sistemi di missili-antimissili, che rappresentano un trasparente avvertimento a Pechino.

Il preponderante fattore di divisione e di conflitto tra la Cina

e gli Stati Uniti potrebbe, tuttavia, essere quello relativo all'approvvigionamento di risorse energetiche, di cui essi sono entrambi tributari verso l'estero. La Cina ha fatto registrare negli ultimi anni un incremento medio del 18 per cento del proprio fabbisogno e la prosecuzione del suo sviluppo economico risulta incompatibile con la debole crescita delle importazioni in tale settore, senza contare il prevedibile aumento dei suoi consumi per uso domestico e la necessità di costituire, sull'esempio di altri grandi Paesi, delle scorte strategiche adeguate, di cui per ora difetta.

Gli Stati Uniti, dal canto loro, pur se annunciano di voler puntare sullo sviluppo di nuove tecnologie, difficilmente potranno affrancarsi, in una prospettiva di medio periodo, dalla propria dipendenza da fonti esterne. Ciò pone la Cina e gli Stati Uniti in competizione per l'accesso alle fonti energetiche in un contesto in cui si assiste ad una forte espansione della domanda mondiale di energia.

Tale competizione, inoltre, ha come inevitabile scenario il continente asiatico, dove è concentrata la massima parte dei giacimenti di combustibili fossili, che sono anche quelli estraibili mediamente a minor costo.

La posta in gioco riguarda, tra l'altro, l'influenza che è possibile esercitare su tutte le Repubbliche ex-sovietiche, che appaiono troppo deboli per svolgere un ruolo autonomo e che sono fatalmente destinate a gravitare nell'orbita di una o più potenze, che ne diventano le tutrici.

Il gioco delle influenze concerne, tuttavia, l'intero continente asiatico ed, in tale prospettiva, non esiste una simmetria tra gli Stati Uniti e la Cina. I primi possono vantare una maggiore capacità di penetrazione, grazie al proprio potenziale economico e militare. Ma essi hanno un rapporto notevolmente più antagonistico con il radicalismo islamico e con il modo musulmano in genere, da cui la Cina può essere indotta a trarre profitto.

È significativa, a questo riguardo, la favorevole accoglienza riservata da Pechino alla vittoria di Hamas nelle elezioni palestinesi. È dubbio, inoltre, che la Cina sia disposta a giungere fino in fondo nell'adozione di sanzioni contro l'Iran, da cui essa importa il 12 per cento del proprio fabbisogno di petrolio.

Pechino può contare, indubbiamente, su un altro vantaggio. Gli Stati Uniti, per quanto innegabile potenza mondiale, appartengono ad un altro emisfero, ove, *mutatis mutandis*, continuano ad applicare la dottrina Monroe, mentre la negano negli altri continenti. La Cina, come fece il Giappone, potrebbe un giorno invocare, pertanto, una Monroe asiatica, richiamandosi allo *slogan* "l'Asia agli asiatici" e certa di suscitare alcuni favorevoli echi in quel continente.

Ma il quadro qui sommariamente descritto rivaluta e rimette in gioco la Russia, massima erede e formale continuatrice dell'Unione Sovietica, che è stata sconfitta, ma non è stata annientata. Essa, quale prima esportatrice di gas e seconda esportatrice di petrolio nel mondo, è, a giusto titolo, considerata un impero energetico. Grazie, inoltre, al proprio immenso spazio bicontinentale, gode di una privilegiata posizione geostrategica, anche perchè può contare sul sostegno di numerose e forti minoranze russe, disseminate nei Paesi di frontiera, che aveva un tempo colonizzato.

La Russia, beninteso, non può più nutrire ambizioni egemoniche di vasta portata, specie per il suo drammatico calo demografico. È in grado, tuttavia, di esercitare una propria rilevante influenza sia sul versante europeo, sia su quello asiatico. Su entrambi i fronti appare, del resto, particolarmente attiva.

Essa guarda all'Europa ed agli Stati Uniti per l'aiuto di cui ha bisogno ai fini del proprio sviluppo economico. Non manca, tuttavia, di manifestare il suo aperto malumore per le sorti dell'Ucraina, desiderosa di occidentalizzarsi e di allontanarsi, quindi, da Mosca, pur includendo nella propria compagine una minoranza russofona, che diviene maggioranza in Crimea, ove Mosca è interessata a conservare, per scopi militari, l'uso del Porto di Sebastopoli e ad utilizzare le via d'acqua che conducono al Mediterraneo, servendosi di tutte le strutture portuali, anche per scopi civili, presenti nel Mar Nero.

La sua attenzione è ugualmente rivolta all'Asia, sia perchè intende proteggere le proprie minoranze nei Paesi di confine, sia perché il dislivello demografico favorisce le infiltrazioni cinesi in Siberia e potrebbe riaprire un contenzioso con Pechino riguardante gli ottocenteschi Trattati ineguali tra i due Paesi.

La Russia, invero, non ha completato il processo di transizione verso l'adozione di un modello di democrazia liberale, che ha anzi subito negli anni un arresto ed un'inversione di tendenza. Ma ha superato quella prima fase particolarmente turbolenta e caotica, in cui il Paese era apparentemente allo sbando per la dilagante corruzione e per il prevalere di alcune oligarchie di stampo mafioso, sicché non era mancato chi aveva ipotizzato il rischio che esso potesse disgregarsi e seguire la stessa sorte dell'Unione Sovietica.

Si osservava a questo riguardo che la Russia era stata centro e guida di un impero, prima zarista e poi sovietico, ma non aveva mai vissuto un'esperienza di Stato nazionale e mancava ora di un'idea-forza paragonabile a quelle che erano state in passato il mito della *Terza Roma*, l'esaltazione del panslavismo ed, infine, l'irradiazione del bolsevismo.

Il Paese, allorché Putin ascese al potere nel 1999, sembrava, in effetti, alla deriva. Ma il nuovo *leader*, proveniente dalle file del KGB, ha puntato tutto, per guidare il Paese, su una burocrazia centralizzata ed autoritaria. Ha abolito i Governatori di origine elettiva ed ha emanato una legge che gli consente di nominarli personalmente. Ha conculcato, senza eccessivi scrupoli, i diritti umani per fronteggiare la secessione cecena ed ha imposto ai *media* un netto indirizzo filo-governativo.

Ma, in tal modo, ha anche ripreso il pieno controllo del Paese, mostrando di privilegiare il recupero della stabilità e la salvaguardia della sua integrità territoriale. È stato per tutto questo accusato in Occidente di aver trasformato in una parodia il modello di democrazia che la Russia aveva inizialmente accettato nella sua versione più ortodossa.

Ciò, ovviamente, ha reso più difficili i rapporti della Russia con gli Stati Uniti, già promettentemente avviati subito dopo la fine dell'URSS. Ma la Russia può essere considerata uno *swing-power* nei rapporti con la Cina e difficilmente gli Stati Uniti trascureranno qualsiasi sforzo inteso ad evitare che si formi un fronte anti-americano in Asia.

È prevedibile, ad ogni modo, che si sviluppi un gioco triangolare, in cui l'interesse non soltanto degli Stati Uniti, ma dell'intero Occidente, non può essere che quello di trovare un punto di equilibrio tra molti interessi contrastanti, che risulti accettabile per tutti e che, quindi, escluda l'ipotesi di una lotta per l'egemonia, inutilmente rischiosa e dagli esiti imprevedibili.

Si tratta, cioè, di affermare un'idea di collaborazione, che prescinda dalla natura dei regimi politici oggi esistenti negli Stati Uniti, in Russia e in Asia, assai poco o per nulla affini tra loro.

La diffusione della democrazia nel mondo, molto cara ai *liberal* americani, rimane un obiettivo irrinunciabile in una prospettiva a lunga scadenza, ma non può costituire paradossalmente un ostacolo per la pace e per la sicurezza.

Analogamente a quanto avvenne nella lunga stagione della guerra fredda, soltanto un equilibrio tra le grandi potenze, come è evidente, può garantire un normale e proficuo sviluppo delle relazioni internazionali. A tale equilibrio l'Europa può dare il proprio contributo, se saprà rinunziare a posizioni antagonistiche nei confronti degli Stati Uniti e se saprà, insieme a questi ultimi, assumere delle comuni responsabilità, al fine di evitare che l'Occidente sia estromesso, in tutto o in parte, dall'Asia, cioè da un immenso continente in ascesa, che ogni giorno possiamo sempre meno ignorare.

Fin dai tempi più remoti popoli nomadi provenienti dall'Asia migravano verso Occidente seguendo il cammino del sole. Per una sorta di nemesi, si registra, oggi, una tendenza inversa, anche se a migrare non sono uomini, ma sono capitali ed imprese, che cercano il sole ad Oriente. E gli interessi politici fanno tutt'uno con quelli che riguardano il mondo economico, i quali possono adempiere alla loro funzione soltanto se collocati in una cornice di stabilità e di sicurezza.

Antonio Ciarrapico

# L'ENIGMA DELLA CINA E L'OCCIDENTE

### di Aldo Rizzo

lcuni, o molti, pensano che il vero nemico dell'Occidente in questo secolo (per quanto è possibile scrutarlo fin d'ora) non sia il terrorismo islamista, che pure il secolo inaugurò con l'attacco al cuore degli Stati Uniti, l'11 settembre 2001, bensì la Cina.

Quel lontano Paese marxista-liberista-confuciano riemerso da un antico passato imperiale e dal suo declino, da tumultuose rivoluzioni moderne e dal loro fallimento storico-ideologico, come una grande potenza contemporanea, non definibile negli schemi di scuola, ma di fatto tendenzialmente egemone sull'Asia e da lì sul mondo intero.

È una previsione o un incubo, un sogno cattivo? Sarà tra l'Occidente, fondamentalmente gli Stati Uniti, e la Cina la massima e la più alta sfida del XXI secolo, la famosa e temuta Terza guerra mondiale (o la Quarta, se si considera la guerra fredda tra comunismo e anticomunismo nella seconda metà del Novecento)?

Oppure la logica della globalizzazione economica, degli interessi comuni, sia pur concorrenziali, allo sviluppo e ai liberi commerci, avrà la meglio sui vecchi impulsi della geopolitica, sulla volontà di potenza e di controllo su territori e popoli? E poi, quegli impulsi sono davvero vecchi, cioè antiquati, o sono parte del *Dna* della storia?

Che la Cina stia per diventare, e abbia voglia di diventare, una grande potenza, non seconda a nessuno, lo dicono gli stessi cinesi. Che, tuttavia, sottolineano che si tratterà di una pacifi - ca ascesa, che ha come essenziale obiettivo l'uscita di tutto il

ALDO RIZZO, giornalista e saggista politico, è editorialista del quotidiano "La Stampa". È autore di "Big Bang. Il cambiamento italiano nel cambiamento mondiale" (Laterza, 1993), "L'Italia in Europa tra Maastricht e l'Africa" (Laterza, 1996) e "L'anno terribile - 1948: il mondo si divide " (Laterza, 1997).

popolo dalla povertà e che, pertanto, ha bisogno della cooperazione internazionale. E aggiungono che proprio lo sviluppo economico farà della Cina un campione della pace nel mondo. Sono parole di Zheng Bijian, uno dei più influenti analisti economici di Pechino, più volte relatore a congressi e convegni ufficiali (1).

Naturalmente, non tutti in Occidente, e soprattutto negli Stati Uniti, prendono alla lettera queste espressioni rassicuranti. Tra i neoconservatori, che elaborano e sostengono la politica estera di Bush, ma non soltanto tra loro, serpeggia il sospetto che le ambizioni cinesi dello sviluppo economico, già gigantesco seppur incompleto, non siano incompatibili con ambizioni di altro genere, d'influenza geopolitica; e che le stesse esigenze dello sviluppo, prime fra tutte quelle energetiche, possano portare la Cina in una rotta di collisione, non soltanto economica, con la superpotenza americana.

Valga l'analisi del giornalista e politologo Robert D. Kaplan, secondo il quale il Pacifico sarà il grande e decisivo teatro economico-politico-strategico del XXI secolo. Al punto che la stessa NATO potrebbe o dovrebbe trasformarsi in una grande Armada navale, pronta a contrastare l'espansione cinese, con ciò stesso dimenticando le sue origini storiche di alleanza atlantica (2). Ne consegue che anche l'Europa dovrebbe rimodellare in questo senso la sua strategia, sempre che riesca a darsene una efficiente e omogenea.

Per restare su scenari futuribili e opinabili, si potrebbe ricordare anche la profezia, o più esattamente, l'ipotesi fantastorica del celebre saggio di Samuel Huntington sullo scontro delle civiltà. L'ipotesi era quella di una grande guerra planetaria, che comincia proprio tra la Cina e gli Stati Uniti, per il controllo del petrolio vietnamita, e che si sviluppa con l'invasione del Pakistan, da parte dell'India, e con la conseguente mobilitazione di tutto il mondo islamico, compresa la Turchia.

Si fronteggiano così due schieramenti: Stati Uniti, Europa,

<sup>(1)</sup> Cfr. Zheng Bijian, China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status, "Foreign Affairs", settembre-ottobre 2005.

<sup>(2)</sup> Cfr. Robert D. Kaplan, *Gli Stati Uniti, la NATO e la Cina*, "Affari Esteri", n.149, Inverno 2006.

Russia e India contro Cina e Paesi islamici, quella che l'autore definisce la *Confucian-Islamic-Connection* (3).

Va precisato che questa è la parte volutamente più caduca di un saggio per altri versi stimolante e importante. Un esercizio di fantasia, che, tuttavia, serve a indicare le dimensioni del fenomeno Cina e la varietà di interpretazioni possibili sulla sua reale natura.

\* \* \*

"Quando la Cina si sveglierà, il mondo tremerà". È una frase famosa attribuita a Napoleone, sebbene non ne restino tracce scritte. L'Imperatore l'avrebbe pronunciata nel 1816, nell'esilio di Sant'Elena, dopo aver letto una relazione di Lord George Macartney, primo Ambasciatore della Corona britannica in Cina. Questa previsione fu fatta propria da Lenin in un suo testo del 1923, l'ultimo prima della morte.

E fu il titolo, nel 1975, di un libro-*réportage* di Alain Peyrefitte, lo scrittore e uomo politico francese, già ministro di de Gaulle (4).

Peyrefitte aveva guidato la più lunga e approfondita missione che una delegazione parlamentare occidentale avesse mai effettuato nella Cina comunista. E ne era rimasto assolutamente impressionato. Aveva visto i risultati, contradditori ma possenti, di un'esperienza sociopolitica senza precedenti, su quella scala, e aveva capito che essa evolveva verso qualcosa d'indefinibile, ma sicuramente grandioso.

Mao Zedong era ancora vivo e il suo culto era fuori discussione, ma lo spasmo estremo del *maoismo*, la cosiddetta *Rivoluzione culturale*, si era conclusa, dopo indicibili violenze, ed era il momento del *ritorno all'ordine*. Ma quale ordine?

Faceva aggio, allora, il pragmatismo del Primo ministro Zhou Enlai, uscito incolume e politicamente indenne, anzi vin-

<sup>(3)</sup> Cfr. Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, Simon & Schuster.

<sup>(4)</sup> Cfr. Alain Peyrefitte, Quand la Chine s'éveillerà... Regards sur la voie chinoise, Fayard.

cente, dal tumulto estremista contro i *moderati*, ma egli morì nello stesso anno di Mao, nel 1976, e la vera svolta cominciò due anni dopo, quando Deng Xiaoping chiuse l'opaco interregno di Hua Guofeng, erede designato del *grande timoniere*, e assunse le redini del potere.

Deng era un ex pupillo di Zhou, ma ciononostante aveva rischiato la vita, e subito molte umiliazioni, durante la Rivoluzione culturale. Il suo potere sarebbe durato, di fatto, anche se in vari modi, fino alla morte, nel 1997, ultranovantenne. E quei quasi vent'anni furono dominati da due fondamentali intuizioni.

La prima era che, per diventare una grande potenza, come la sua storia e le sue dimensioni richiedevano, la Cina doveva abbandonare il sogno di una palingenesi sociale, oltre i progetti di Lenin e dello stesso Marx, il sogno di un modello alternativo all'intera storia dell'umanità, da perseguire con un volontari smo rivoluzionario, indifferente alle situazioni reali. Doveva, invece, scoprire, o riscoprire, le regole vere dell'economia, che non prescindono dall'idea di profitto, anche e necessariamente individuale.

La seconda era che, non per questo, il Partito comunista avrebbe allentato la sua presa sul potere politico, aprendosi a esperienze di democrazia pluralista, o *occidentale*. Dunque, economia *aperta*, sia pure entro certi limiti, fissati pur sempre dallo Stato, ma sistema politico *chiuso*. Il contrario esatto di quello che avrebbe tentato Mikhail Gorbaciov, fallendo, nell'ultima fase dell'Unione Sovietica.

Anche Deng pagò un prezzo pesante, nel giugno del 1989, quando, proprio dopo una visita di Gorbaciov a Pechino, masse di giovani manifestanti sulla Piazza Tienanmen, per una qualche forma di democrazia, o anche di glasnost (trasparenza) gorbacioviana, furono brutalmente affrontate dalle forze militari (5). Più esattamente, il prezzo lo pagò quel numero tuttora imprecisato di vittime, ma fu grande, ai danni del nuovo potere cinese, lo sdegno del mondo. Come ai tempi della Rivoluzione culturale di Mao.

<sup>(5)</sup> Cfr. Fernando Mezzetti, Dietro la Grande Muraglia, Valentina Edizioni.

Ma Deng voleva, appunto, dare un segnale di continuità, in questo senso, cioè nel senso che, per quanto molto fosse cambiato, anche in profondità, non era mutato il potere esclusivo di controllo politico del Partito comunista.

A questo radicato convincimento sacrificò anche uomini suoi, nuove figure di *leader*, come Hu Yaobang (la cui morte in disgrazia era stata un'altra occasione della protesta giovanile) e come Zhao Ziyang, che aveva tentato un dialogo *in extremis* con i manifestanti. Emersero, invece, personaggi *centristi*, come Jiang Zemin e l'attuale *leader*, Hu Jintao.

A suo modo, pragmaticamente e politicamente, Deng Xiaoping vinse la partita. Lo sdegno del mondo, come succede, si placò di lì a poco, la protesta democratica interna cessò, nelle sue forme più vistose, e la Cina riprese il cammino verso lo sviluppo economico, i cui benefici dovevano essere apprezzati, oltre che dai nuovi ricchi, da ampie aree meno povere, contemporaneamente suscitando ammirazione e apprensione nelle patrie storiche, occidentali, del capitalismo. In Europa e ancor più negli Stati Uniti.

La Cina si era svegliata. Si è svegliata. Il mondo deve tremare? Per rispondere, bisogna farsi un'idea sulla reale forza economica e commerciale dell'immenso Paese, anche (e molto) sul suo potenziale militare, infine sulle contraddizioni, che restano, come fattori di debolezza, nel suo sistema.

\* \* \*

A Davos, in Svizzera, all'annuale riunione del World Economic Forum, il 25 gennaio 2006, il Vicepremier Zeng Peiyan ha annunciato che il tasso di crescita dell'economia cinese nel 2005 è stato del 9,9 per cento e che il Prodotto Interno Lordo (PIL) nello stesso anno ha raggiunto i 2.225 miliardi di dollari, collocandosi, nella graduatoria mondiale, subito dopo gli Stati Uniti, il Giappone e la Germania, prima della Francia e, forse, della Gran Bretagna.

Lo stesso giorno, è venuto da Pechino l'annuncio ufficiale del Direttore dell'Ufficio nazionale di statistica, Li Deshui, che, confermando il tasso di crescita, ha addirittura corretto in alto, sia pure di poco, il Prodotto lordo, in 2.262 miliardi di dollari. Li ha espresso qualche preoccupazione circa un possibile eccesso di produzione, tuttavia corretto dal fatto che comincia a crescere la domanda interna (6). Un mese prima, il 20 dicembre 2005, c'era stato un preannuncio del balzo in avanti del PIL cinese, con la pubblicazione di nuovi dati sul 2004, che rivelavano il superamento di quello italiano. Dunque la Cina era già sesta. I dati sul 2005 la fanno quinta, o quarta.

"Già negli anni scorsi, in tempi di *Euro* basso - osservava il corrispondente della «Stampa» - l'economia cinese aveva superato quella italiana, ma era stata poi riacchiappata con la rivalutazione della nostra moneta. Oggi, però, il sorpasso va al di là di ogni possibile recupero, almeno nel prossimo futuro". E, dunque, "Italia *zai bu jian*, a non rivederci" (7).

Ancora a Davos, uno dei massimi dirigenti della famosa banca d'affari *Goldman Sachs*, Jim O'Neill, affermava che, nel giro di qualche decennio, sicuramente entro il 2050, "la Cina sarà di gran lunga la maggiore economia mondiale" e che "i primi in Europa, i tedeschi, saranno superati anche dall'India, dalla Russia e dal Brasile".

Per inciso, un drastico giudizio sull'Italia, le cui produzioni di qualità "ora le fanno a costi più bassi la Cina e l'India", e del resto "non riescono nemmeno ad avere costi competitivi con la ricca Germania", per cui ci rimane da offrire "soltanto cibo e un po' di calcio interessante" (8).

Il boom cinese nasce dalla scelta storica di Deng Xiaoping della privatizzazione dell'economia, come sfogo delle energie e delle capacità dei cittadini e, in conseguenza, come fattore di crescita nazionale in tutti i sensi (interessante al riguardo, per quanto per molti versi paradossale, un recente paragone tra Deng e l'ex *Premier* britannico Margaret Thatcher) (9). Ma quella scelta -

<sup>(6)</sup> Cfr. "Financial Times", 26 gennaio 2006.

<sup>(7)</sup> Cfr. Francesco Sisci, Sorpasso storico, la Cina vale più dell'Italia, "La Stampa", 21 dicembre 2005.

<sup>(8)</sup> Cfr. Massimo Gaggi, Goldman Sachs avverte l'Italia, "Corriere della sera", 26 gennaio 2006.

<sup>(9)</sup> Cfr. Erik Izraelewicz, La sfida. Se la Cina cambia il mondo, Lindau.

riassunta in una frase celebre quanto quella di Napoleone: "Non importa il colore del gatto, l'importante è che prenda i topi" fonda il suo successo su una serie di dati particolari.

La Cina ha un territorio di quasi 10 milioni di chilometri quadrati (contro, per dire, i 300 mila dell'Italia) e una popolazione che, in base a una stima del luglio 2005, è di un miliardo e 306 milioni di abitanti (contro i nostri 58 milioni). Vale a dire che più di un essere umano su cinque è cinese. Circa 500 milioni vivono nelle grandi aree urbane e nelle zone designate allo sviluppo e si accontentano di salari e compensi pari a una quota ultraridotta di quelli occidentali. Non solo, ma circa 20 milioni di lavoratori si spostano ogni anno dalle campagne alle città, in cambio di salari ancora più precari.

Un così basso costo del lavoro ha stimolato la delocalizza zione produttiva di molte imprese internazionali e i loro massicci investimenti (50 miliardi di dollari nel 2005), che hanno favorito la produzione nazionale, in settori di base dell'industria, da quella pesante all'edilizia, incrementando anche la quota dei servizi, che ha raggiunto il 33 per cento del PIL (di fronte al 15 per cento dell'agricoltura e al 52 dell'industria) (10).

I risultati sono strabilianti: nel commercio estero, favorito da una sottovalutazione, appena un pò ritoccata nella scorsa Estate, della moneta, lo vuan, come nelle riserve in valuta della Banca centrale, che hanno raggiunto gli 800 miliardi di dollari, che per il 2007 protrebbero diventare 1.000, e che sono investiti in buona parte in titoli del Tesoro americano, sicché una "diversificazione degli investimenti valutari... creerebbe seri problemi alla bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti" (11).

E, dunque, la Cina di un tempo, periferica e ostile, è diventata un global player, un attore, o un giocatore, globale. La fab brica del mondo la definisce la copertina di un libro di grande successo di Federico Rampini, che da anni copre per «la Repubblica» gli eventi prorompenti dell'area del Pacifico, da San Francisco a Pechino. "Ci siamo dovuti abituare - scrive Rampini - ai miracoli asiatici: il Giappone, la Corea del Sud,

<sup>(10)</sup> Cfr. Il mondo in cifre 2006, "The Economist-Fusi orari". (11) Cfr. Giuseppe Jacoangeli, "Lettera diplomatica", n. 941, 4 gennaio 2006.

Hong Kong e Singapore sono Paesi che hanno dimostrato di saper bruciare le tappe dello sviluppo. Ma la Cina è un caso a sè e di dimensioni tali che il suo decollo genera *shock* senza precedenti" (12).

\* \* \*

E, tuttavia, come documentano lo stesso Rampini e, con lui, molti osservatori e analisti, il *boom* cinese ha le sue zone d'ombra, anche ampie e pesanti. Che non escludono o sottovalutano il possibile esito finale di questa modernissima esperienza dell'ex Celeste Impero (un *secolo cinese*, dopo quello americano), ma ne rappresentano i limiti, in un futuro prossimo-medio.

Philip Bowring, un noto *China watcher*, di base a Hong Kong, osserva che "prima di essere tutti sopraffatti dai grandi balzi in avanti della Cina, dobbiamo provare a contestualizzarli". E, per esempio, notare che, in termini di parità di potere di acquisto, i 1.230 dollari del Prodotto interno *pro capite* del 2004 erano già circa 5.700. Quindi, dipende da come si valutano le stime. Che sarebbero approssimative anche per la quota dei servizi, troppo bassa per le aree sviluppate. (Come dati comparativi, ricordiamo che il PIL per persona degli Stati Uniti è di oltre 37 mila dollari, con un rapporto alla pari col potere di acquisto, mentre quello giapponese è di circa 34 mila, con un rapporto del 79 per cento, e quello italiano è di quasi 26 mila, con un rapporto, sempre col potere di acquisto, del 71).

Bowring deduce dalle statistiche cinesi rivisitate in avanti che la distribuzione del reddito è peggiorata, che crescono le differenze sia tra regioni rurali e aree urbane, sia dentro le stesse parti omogenee del Paese. E conclude che "la Cina dovrà cercare maggiori risorse, attraverso le tasse e le politiche di spesa, per ridurre gli squilibri, che ora minacciano l'armonia sociale, e per ribaltare i danni all'ambiente provocati da anni di sviluppo ad ogni prezzo" (13).

<sup>(12)</sup> Cfr. Federico Rampini, Il secolo cinese, Mondadori, p.5.

<sup>(13)</sup> Cfr. Philip Bowring, China's rise, revised, "International Herald Tribune", 27 dicembre 2005.

Anche Rampini sottolinea "il crescente divario tra le due Cine: da una parte, le metropoli della fascia orientale, dove si è concentrato lo sviluppo industriale e il nuovo benessere, Pechino, Tienjin, Shanghai, Nanchino, Hangzhou, Canton e Shenzen; dall'altra, le vaste zone rurali del centro-ovest, rimaste indietro nei redditi e anche nei servizi sociali più elementari".

Il reddito medio degli 800 milioni che ancora vivono nelle campagne è un quarto di quello della popolazione urbana e, mentre in città si può vendere e comprare la casa, i terreni agricoli sono ancora di proprietà pubblica e la decisione di venderli è presa dalle autorità locali.

In conseguenza, le campagne sono aree di grande tensione, specie quando avvengono espropri e sfratti forzati, per nuovi lavori pubblici o per altri motivi. Soltanto nel 2005 i cosiddetti disordini pubblici, o incidenti di massa, sono stati 87 mila, con un aumento del 6,6 per cento rispetto all'anno prima. E spesso questi incidenti sono repressi brutalmente dalle forze dell'ordine, come a Dongzhou, il 6 dicembre 2005, con un bilancio di almeno 20 morti e di una cinquantina di dispersi.

Di tutto ciò le autorità cominciano a dare notizia, magari in modo incompleto, e il Primo ministro Wen Jiabao ha fatto una specie di autocritica ("Troppi sfratti, aiutiamo i contadini"). Era stata appena annunciata la cancellazione della tassa agricola, un assurdo prelievo fiscale su poveri redditi, in realtà antico quanto la storia della Cina (14).

Ma le proteste e gli scioperi spontanei crescono anche nelle aree industriali, contro il basso livello dei salari, lo sfruttamento del lavoro minorile, le condizioni di vita nelle fabbriche e nelle miniere, l'assenza di diritti sociali e di protezione sindacale, e anche contro il sempre più grave deterioramento ambientale.

A quest'ultimo riguardo, valga la vera e propria catastrofe ecologica di Harbin, una città del Nord-Est di quattro milioni di abitanti, con gli acquedotti invasi da una marea tossica di benzene, per l'esplosione di un impianto petrolchimico. Un disastro di cui le autorità hanno dato le prime e parziali notizie soltanto

<sup>(14)</sup> Cfr. Federico Rampini, *La tassa più antica del mondo*, "la Repubblica", 27 dicembre 2005, e *Cina, l'autocritica di Wen Jiabao*, "la Repubblica", 22 gennaio 2006.

vari giorni dopo. Ma, più in generale, la Cina è considerata, dopo gli Stati Uniti, il principale Paese produttore dei gas responsabili dell'effetto serra (15).

L'inquinamento e, nello stesso tempo, il grande bisogno di energia, per alimentare la produzione e lo sviluppo, sono altri due fattori di debolezza del gigante asiatico. Che consuma 2 miliardi di tonnellate di carbone l'anno e il cui fabbisogno di greggio cresce di 11 milioni di barili al giorno.

Se questo stato di cose non cambierà, la ricaduta ambientale sarà gravissima anche oltre la Cina, nel resto dell'Asia e persino sulla costa americana del Pacifico. Da una parte. Dall'altra, aumenterà l'ansia geoeconomica, e in conseguenza geopolitica, di controllare il più possibile le fonti e le rotte del trasporto dell'energia. Con ovvie implicazioni di aggressività della politica estera di Pechino (16).

Di fronte a questo groviglio di questioni, il Presidente Hu Jintao ha lanciato, per il nuovo piano quinquennale, lo slogan di uno sviluppo sostenibile e armonioso. Raffreddamento della crescita al 7,5 per cento, minore impatto ambientale, massiccio trasferimento di risorse nelle campagne, nuove infrastrutture. In aggiunta ad un megaprogetto di rilancio per il 2020 dell'energia nucleare, basato su tecnologie ultramoderne e teoricamente ultrasicure.

Tuttavia, gli esperti occidentali dubitano che tutto questo, se pure avrà successo, basti a risolvere i problemi energetici e socioeconomici di *questa* Cina (17).

\* \* \*

Il 18 ottobre 2005, Donald Rumsfeld ha compiuto il suo primo viaggio a Pechino da Segretario alla Difesa degli Stati Uniti. Aveva due obiettivi. Il primo era eliminare gli strascichi

<sup>(15)</sup> Cfr. Giovanni Porzio, *L'altra Cina*, "Panorama", 1° dicembre 2005; Siegmund Ginzberg, *Doppio boom cinese*, "Il Foglio", 17 dicembre 2005; Federico Rampini, *Cina*, *crisi sul benzene ad Harbin*, *il disastro nascosto dalle autorità*, "la Repubblica", 25 novembre 2005.

<sup>(16)</sup> Cfr. David Zweig, Bi Jianhai, China's Global Hunt for Energy, "Foreign Affairs", settembre-ottobre 2005.

<sup>(17)</sup> Cfr. S. Shofer, China Leaps Ahead, "Newsweek", Special Report, 6 febbraio 2006.

residui dell'incidente dell'aereo-spia americano a Hainan, occorso nel 2001 agli esordi dell'Amministrazione Bush, nel contempo rilanciando la collaborazione tra i due Paesi nella lotta al terrorismo internazionale e alla proliferazione nucleare. Il secondo era farsi un'idea più precisa del livello e del ritmo del riarmo cinese, al di là dei dati di bilancio ufficiali.

Il primo obiettivo fu facilmente raggiunto. La Cina teme anch'essa il contagio terroristico, per via dei fermenti autonomistici, se non secessionistici, della regione dello Xinjiang, a maggioranza musulmana. E, quanto alla proliferazione nucleare, svolge da tempo un'azione di contenimento della Corea del Nord, suo tradizionale alleato e *cliente*.

Più difficile, se non impossibile, era il secondo obiettivo. Le autorità cinesi non avrebbero mai ammesso quanto il Pentagono credeva di sapere, e aveva reso pubblico tre mesi prima, e cioè che, in meno di un anno, la Cina aveva speso in armamenti qualcosa come 90 miliardi di dollari. Che giudizio si facesse alla fine Rumsfeld, non è dato sapere (18).

Cinque mesi dopo, nel marzo 2006, era il Congresso Nazionale del Popolo a decretare (approvare) un aumento del 15 per cento delle spese militari, con un totale, per il 2006, di 35,3 miliardi di dollari. Cifra, secondo gli esperti americani, sempre largamente inferiore a quella effettiva.

Qual è, realmente, la forza militare della Cina, e dove può arrivare? Sommando i dati ufficiali con quelli, presunti, dell'in -telligence americana, e non soltanto, e con le analisi degli osservatori, si arriva alla conclusione che la sua forza è notevole e crescente, ma che è ancora lontana dal poter eguagliare quella della superpotenza americana.

L'Esercito popolare cinese ha 2 milioni e mezzo di uomini, almeno un milione più della *U.S. Army*, ma con una percentuale di reparti pronti al combattimento inferiore a quella americana. È chiaro, tuttavia, che qualsiasi ipotesi di scontro terrestre con la Cina, in Cina, sarebbe pura follia.

Sul piano aeronavale, molto più importante nelle guerre

<sup>(18)</sup> Cfr. Luca Vinciguerra, Il riarmo cinese incubo americano, "Il Sole 24 Ore", 19 ottobre 2005.

moderne, il confronto è assolutamente favorevole agli Stati Uniti. La Cina sta sviluppando sensibilmente la sua flotta, specie quella sottomarina, ma basti il dato delle portaerei: gli Stati Uniti ne possiedono 24 sulle 34 esistenti (Russia, Gran Bretagna, Francia), la Cina nessuna. Per averne una, occorreranno, secondo gli esperti, da cinque a dieci anni. Quanto agli aerei da combattimento, il rapporto è di uno a due, escludendo quelli, appunto, delle portaerei.

Infine, sommariamente, i dati nucleari, quelli, in ultima analisi, decisivi. Le stime occidentali sulle testate cinesi sono, al solito, assai varie. Addirittura vanno da meno di 100 a 2.000. La stima accreditata, pressoché concordemente, dagli analisti strategici è di circa 400 unità, contro le circa 6.500 americane (e russe). È un divario che resta pesante anche alla luce dei Trattati tra Washington e Mosca sul disarmo, che prevedono per il 2012 la riduzione a 1.700-2.200 (purché siano rispettati).

Quanto ai missili, in assenza di cifre ufficiali, se ne calcolano una trentina del tipo DF-5, a testata singola, con un raggio fino a 15 mila chilometri, e una quindicina del tipo DF-31, con raggio di poco minore, ma sempre del rango intercontinentale, in gergo ICBM. Dunque potrebbero raggiungere le coste americane, ma con un'imprudenza strategica almeno pari a quella degli americani, che volessero impegnarsi in una battaglia terrestre in territorio cinese.

Resta, tuttavia, un pericolo, quello di una guerra asimme trica, che non sfrutta il rapporto di potenza complessivo, ma gioca su favorevoli fattori particolari e locali. Sappiamo che per Pechino c'è un interesse nazionale irrinunciabile, non permettere a Taiwan di dichiararsi indipendente, pur essendo disposta, Pechino, a una lunga e magari anche fruttuosa, in termini commerciali, relazione di attesa con la provincia separata.

Se Taiwan facesse improvvisamente uno scarto, o se Pechino decidesse a sua volta di chiudere repentinamente la partita, va ricordato che i missili cinesi a corto raggio sono ben 700, e che la pressione sull'isola potrebbe rivelarsi intollerabile anche per altre vie, prima che gli Stati Uniti potessero intervenire, esponendosi, in quel caso, a un ricatto balistico-nucleare cinese.

Uno scenario impossibile? Si pensa e si spera di sì. Ma la Cina è la Cina, un Paese in cui muoiono i contadini che protestano contro lo sfratto e in cui, il 12 ottobre 2005, dalla base di Jiuquan, nella provincia di Gansu, è stato lanciato il razzo Shenzhou 6, con due astronauti a bordo, in previsione di una sonda automautica sulla Luna nel 2010 e dello sbarco umano dieci anni dopo (19).

\* \* \*

Il più importante fattore di debolezza, o di contraddizione, del gigante cinese resta, teoricamente, l'assenza di democrazia. Diciamo teoricamente, perché, nella pratica, il sistema politico monocratico ha certamente agevolato la profonda, e non indolore, trasformazione del sistema economico. Finora. Ma sarà sempre così?

Molti episodi sembrano indicare il contrario, o almeno dimostrano che aumenta la pressione sul potere ufficiale, perché alla crescita economica si affianchi uno sviluppo delle fondamentali libertà sociali e civili.

In Occidente, è diffusa la convinzione che, prima o poi, le due libertà, quella economica e quella sociopolitica, s'incontreranno, pena rischi seri di esplosione, o implosione, dell'intero sistema.

Forse si sottovaluta la forza della tradizione confuciana, che pone limiti ancestrali a tutto ciò che può rompere il consenso e l'armonia, nella famiglia come nello Stato. E, nello stesso Occidente, non si sono dati vari casi di liberismo economico, non suffragato dal liberalismo politico?

Tuttavia, è più che probabile che, a un certo livello di sviluppo economico (e con la circolazione delle notizie e delle idee, resa possibile dai moderni mezzi di comunicazione di massa, tipo *Internet*, e che neppure un regime come quello cinese rie-

<sup>(19)</sup> Cfr. Robert D. Kaplan, art. cit.; Paolo Mastrolilli, Cina batte Usa nel risiko strategi - co, "La Stampa", 24 novembre 2005; China and weapons of mass destruction, "Wikipedia", www.google.com; Federico Rampini, La lunga marcia verso lo spazio, "la Repubblica", 13 ottobre 2005.

sce a controllare, se non in parte), la contraddizione tra la dittatura politica e la libertà economica non sia più sostenibile.

Con quali possibili risultati? La nascita, sia pure per gradi, di una Cina democratica? O il *backlash*, il contraccolpo, del potere politico sulla società civile? Un'altra, o più, Tienanmen? E la società civile, o la sua parte più consapevole, tornerebbe a subire, confucianamente, l'imposizione violenta dell'autorità?

L'enigma cinese. Al cui centro c'è la figura, finora non definibile in assoluto, dell'attuale *leader*, il sessantaquattrenne (dunque giovane, sul metro cinese) Hu Jintao.

Allievo di Deng e di Hu Yaobang, Hu Jintao sembrava impersonare le speranze dei riformisti. Ma, quando prese definitivamente il potere, assumendo anche il comando delle forze armate, nell'ottobre 2004, gelò le aspettative e lanciò messaggi di ortodossia assoluta: "La democrazia occidentale non è fatta per la Cina"; per la prosperità e il benessere dei cittadini, "il socialismo con caratteristiche cinesi è la strada corretta" (20).

Successivamente, sono giunti segnali in parte diversi, come quando, alla vigilia di un viaggio in America, nel settembre 2005, sembrò voler rivalutare (*riabilitare*) il vecchio maestro *liberale*, Hu Yaobang, morto in disgrazia (21).

O come quando ha permesso che la stampa desse notizia dei disordini nelle campagne o degli incidenti nelle miniere, ed esprimesse critiche anche severe alle autorità.

O come quando ha autorizzato l'incontro tra il Vicepresidente Zeng Qinghong e un rappresentante dell'opposizione democratica di Hong Kong (dove, peraltro, dopo le elezioni legislative del 12 settembre 2004, fortemente condizionate da Pechino, al di là degli accordi con la Gran Bretagna al ritorno dell'ex colonia alla Cina, si sono estremamente ridotte le speranze di un modello locale, capace di espandersi nel resto del Paese).

Ora come ora, i segnali di apertura (pochi) si alternano ad

<sup>(20)</sup> Cfr. Federico Rampini, op. cit., p.137.

<sup>(21)</sup> Cfr. Francesco Sisci, Hu Jintao riabilita il suo maestro, "La Stampa", 5 settembre 2005

atti di repressione, diciamo così, tradizionali, ai danni di minoranze etniche e religiose, dal Tibet allo Xinjiang musulmano, di attivisti per i diritti umani, di semplici dissidenti, o giornalisti audaci. E la repressione non esclude la tortura, pure formalmente vietata da una legge del 1996, come ha denunciato il rapporto di un inviato dell'ONU (22).

Quanto tutto questo potrà durare? Nel 2008, Pechino ospiterà le Olimpiadi, avrà su di sè gli occhi del mondo. Come si presenterà, al di là del prevedibile sfarzo ufficiale? Almeno per ora, l'enigma cinese continua.

\* \* \*

Se è un enigma, che si scioglierà completamente non si sa quando e non si sa come, la Cina - per tornare al quesito iniziale di questo articolo - può essere considerata il nuovo nemico dell'Occidente, la protagonista di una nuova guerra fredda, dopo la fine di quella che ha condizionato, per la seconda metà del Novecento, i rapporti Est-Ovest? O, addirittura, di un vero e proprio conflitto armato?

Per quanto nulla si possa escludere, una risposta positiva sembra improbabile o, quanto meno, molto prematura. Sia sul piano economico, sia e ancor più su quello militare, la Cina ha bisogno di due o tre decenni per completare la sua trasformazione in potenza globale, competitiva alla pari con gli Stati Uniti. E, nel frattempo, quale sarà la sua evoluzione interna?

Certamente, è un gigante emergente, o riemergente nelle condizioni moderne, e il resto del mondo deve porsi il problema di come trattare con esso. Un atteggiamento di diffidenza, se non di chiusura protezionistica, potrebbe favorirne le tendenze peggiori, come del resto una politica di appeasement a tutti i costi, che si limitasse a volere sfruttare egoisticamente le opportunità di un immenso mercato nascente, tacendo su tutto il resto.

<sup>(22)</sup> Cfr. Fabio Cavalera, *L'ONU accusa la Cina: terra di torture*, "Corriere della sera", 3 dicembre 2005 e *La polizia è corrotta. Ucciso reporter cinese*, "Corriere della sera", 2 febbraio 2006.

I pericoli più gravi, o meno improbabili, anche per ragioni storiche, riguardano i rapporti tra la Cina e il resto dell'Asia (il Giappone, l'India, a parte Taiwan), più che quelli con gli Stati Uniti e l'intero Occidente. Ovviamente, anche questi ultimi sarebbero coinvolti da una grande crisi interasiatica.

Di contro, l'ipotesi migliore è quella di una Cina che, gradualmente, si democratizza e usa la sua potenza economica, quale che sia intanto diventata, all'interno di un sistema regolato di relazioni commerciali (è già membro del WTO, la World Trade Organization). E, in conseguenza, diventa, e si accontenta di essere, una grande parte di un mondo multipolare, con gli Stati Uniti, la Russia, il Giappone, l'India e forse il Brasile. E con l'Unione Europea, se ne sarà capace.

Intanto, sull'Occidente e sullo stesso Islam moderato o più moderno, continua a gravare una minaccia assai più concreta e temibile, negli anni a venire, quel terrorismo globale, di matrice *islamista*, che non a caso ha inaugurato, a New York e a Washington, il XXI secolo e il Terzo Millennio (23).

Aldo Rizzo

<sup>(23)</sup> Cfr. Meeting the superpower, "The Economist", 19 novembre 2005; Mark Leonard, The geopolitics of 2026, in «The World in 2006», edito da "The Economist", 20esima edizione; Marco Panara, L'asse del cambiamento è tra Stati Uniti e Cina, l'Europa è il grande assente (intervista con Kenneth Courtis), "la Repubblica-Affari & Finanza", 31 ottobre 2005; Corine Lesnes, Washington invite les Américains à se préparer à une "guerre longue" contre le terro-risme, "Le Monde", 4 febbraio 2006.

# LE AMBIZIONI GEOPOLITICHE DELL'INDIA

### di Paolo Migliavacca

ll'ombra del gigante cinese, che ha invaso l'intero palcoscenico mondiale con un peso strategico e una potenza politico-economica dilagante, sta crescendo per ora in forme assai meno tumultuose, ma, in prospettiva, molto probabilmente, con esiti non meno spettacolari - un altro colosso, con cui già ora l'Asia è chiamata a confrontarsi e di cui il resto del mondo ha iniziato a tener conto nel delineare i possibili scenari economico-strategici globali di lungo periodo: l'India.

Le ragioni di ottimismo del Paese sono molteplici e ben fondate. La costante accelerazione del tasso di crescita dell'economia (1), che risulta avviata a un rinnovamento qualitativo tanto rapido quanto profondo. Il livello di eccellenza raggiunto in un settore-chiave quale quello dell'information technology, con Bangalore ormai trasformata nella più importante Silicon Valley mondiale. Inoltre, gli spettacolari progressi realizzati in altri settori d'avanguardia, come la missilistica, l'energia nucleare civile e militare, l'aerospaziale, la chimicofarmacologia e le bio-tecnologie. Le capacità di cui sono unanimemente accreditate le sue Forze armate, da sette anni dotate anche di armi nucleari, che hanno consentito loro una pro-

PAOLO MIGLIAVACCA è un esperto di questioni strategiche, militari ed energetiche. È stato Caposervizio Esteri a Mondo Economico, a Il Sole-24 Ore on line e ora a Il Sole-24 Ore.

<sup>(1)</sup> Il tasso di crescita è risultato del 3,7 per cento medio annuo negli anni Sessanta, del 3,8 per cento negli anni Settanta, del 5,6 per cento negli anni Ottanta e del 6 per cento nello scorso decennio, fino alla media del 6,6 per cento conseguita nel 2000-2005.

Già nel 2006, secondo William Wilson, chief economist di Keystone India, il Paese supererà il Giappone, diventando la terza economia mondiale per dimensione, misurata in Purchasing Power Parity, dietro gli Stati Uniti e la Cina. Il piano Vision 2020, elaborato dalla Commissione governativa per la pianificazione, prevede, inoltre, un ulteriore rialzo del tasso di crescita all'3,5-9 per cento medio annuo dal 2005 al 2020.

iezione di potenza ormai temibile a livello continentale.

Tutti questi fattori hanno fortemente ampliato le ambizioni geo-politiche dell'India, rendendola già ora una protagonista assoluta su scala asiatica e, con ogni probabilità, su scala planetaria entro la fine del prossimo decennio.

Queste ambizioni traggono alimento sia da una supremazia politico-strategica ormai chiara sul sub-continente indiano, sia dalla crescente importanza che lo sviluppo economico e l'integrazione dell'economia indiana in un contesto globale hanno assunto nella definizione degli interessi nazionali di fondo, che sono alla base delle priorità della sua politica estera.

Esse, in chiave economica, possono essere definite il mantenimento di un clima di generale cooperazione internazionale e di crescente allargamento della libertà di scambio, così che il vantaggio comparativo nazionale del bassissimo costo del lavoro e della crescente qualificazione della manodopera locale possa dispiegare tutta la sua efficacia.

In chiave politica, il riconoscimento della sua supremazia regionale da parte dei Paesi circostanti, lo stabilimento e la conseguente conferma di un rapporto paritario con le altre due potenze dominanti su scala continentale (la Cina e il Giappone), l'accettazione dell'India come potenza globale sia mediante l'accesso ai vertici del sistema internazionale (in particolare, la candidatura, quale membro permanente, al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite), sia mediante intese con le principali potenze internazionali, che ne riconoscano il ruolo globale o, addirittura, ne consentano un ulteriore salto qualitativo.

L'esempio più eloquente è costituito dall'accordo con gli Stati Uniti raggiunto a Washignton nel luglio 2005 dal Primo ministro Manmohan Singh e solennemente confermato con la visita del Presidente George W. Bush in India nel marzo 2006, che, superando l'embargo tecnologico inflitto all'India dopo gli esperimenti atomici del 1998, avvia una profonda cooperazione nel settore nucleare civile quale preludio a una partnership strategica, in grado di modificare profondamente gli equilibri non soltanto asiatici, ma anche quelli internazionali globali.

### L'affermazione della potenza regionale

L'indipendenza ottenuta dall'India in modo traumatico, con la violenta separazione dal Pakistan, costata circa un milione di vittime e una decina di milioni di profughi accolti in provenienza dai territori a maggioranza musulmana, ne ha condizionato da subito la collocazione internazionale e le alleanze politiche.

La decisione del Pakistan, potenza rivale anche per la questione (tuttora irrisolta) del controllo della provincia dello Jammu e Kashmir (2), di partecipare nel 1955 alla creazione della CENTO (Organizzazione del Trattato centrale, alleanza filo-occidentale per l'Asia meridionale e il Medio Oriente prodotto della dottrina americana del containment) insieme allo Iraq, alla Turchia, all'Iran e alla Gran Bretagna, ha sospinto quasi inevitabilmente l'India, durante la guerra fredda, a schierarsi di fatto con l'Unione Sovietica, pur senza un allineamento sancito da un'alleanza formale, com'è accaduto con altri Paesi del Terzo mondo, come Cuba, Angola o Etiopia.

Il principale strumento di tale intesa sono stati i ripetuti, cospicui accordi bilaterali di assistenza economico-militare, il cui ammontare è stato stimato dall'attuale ministro della Difesa russo, Serghei Ivanov, soltanto per la parte bellica, in circa 40 miliardi di dollari.

Va, peraltro, sottolineato che, sia per ragioni politicodiplomatiche, sia per specifiche necessità militari, l'India non ha mai commesso l'errore di dipendere da un unico fornitore di armamenti e ha sempre acquistato (senza molte difficoltà, mal-

<sup>(2)</sup> La regione, a maggioranza musulmana, con un'estensione pressoché eguale a quella dell'Italia, al momento della spartizione tra l'India e il Pakistan avrebbe aspirato naturalmente a unirsi a quest'ultimo. Il maharaja Hari Singh, nell'Autunno 1947, optò, invece, per l'India. Ciò provocò una guerra civile, interrotta soltanto all'inizio del 1949 dall'intervento dell'ONU, che lasciò sotto controllo indiano il 73 per cento del suo territorio.

Nella parte amministrata dall'India sono attualmente attive due distinte correnti politiche che si oppongono all'incorporazione nell'Unione indiana: una che punta a ottenere una semi-indipendenza da entrambi i contendenti e un'altra determinata a richiedere l'annessione al Pakistan. A favore di quest'ultima soluzione operano cinque diversi gruppi terroristici islamici, forti di circa 2.000-2.500 mujaheddin, che hanno compiuto numerosi e sanguinosi attentati contro civili e militari indiani.

La loro attività, sommata alla dura repressione condotta negli ultimi anni dalle truppe indiane, ha causato perdite stimate in 35 mila persone.

grado alcune resistenze degli Stati Uniti negli anni Sessanta e Settanta) in Occidente, soprattutto in Europa, quanto le occorreva (3).

L'India è, comunque, restata, sul piano formale e sostanziale, un Paese convintamente non allineato, con una linea di azione politico-diplomatica autodefinita di neutralità dinamica, nella convinzione idealistica che il neutralismo costituisse il più efficace strumento per assicurare maggiore equità nei rapporti internazionali, specie sul fronte Nord-Sud.

Il movimento dei Paesi *non allineati*, di cui l'India del *Premier* Jawaharlal Nehru fu uno dei promotori e fondatori, insieme alla Jugoslavia di Tito e all'Egitto di Nasser, è stato infatti, fino alla fine degli anni Settanta, il perno intorno al quale è ruotata la politica estera indiana.

L'obiettivo specifico era di mantenere il Paese al di fuori delle tensioni internazionali generate dalla guerra fredda, pur non rinunciando alla citata preferenza verso l'URSS, in una sorta di anticipazione della linea della alleanza naturale tra i non allineati e il campo socialista formulata dal movimento neutralista alla riunione dell'Avana del 1979.

Questa opzione filo-sovietica divenne sostanzialmente obbligata dopo i ripetuti attacchi militari subiti ad opera della Cina popolare nel 1960-63, che portarono l'Armata Rossa di Pechino a occupare, in via temporanea, gran parte (circa 90 mila chilometri quadrati) dello Stato nord-orientale dell'Arunachal Pradesh e, in via definitiva, due piccole ma strategiche porzioni dell'Aksai Chin, lungo il confine del Kashmir.

Terza e ulteriore spinta verso Mosca è giunta dalle due brevi ma cruente guerre combattute nel 1965 e nel 1971 contro il Pakistan filo-occidentale, dalle quali l'India uscì rafforzata nel suo predominio nel sub-continente.

Con la prima, formalmente composta soltanto nel 1966 con la Conferenza di Taskent grazie alla mediazione sovietica

<sup>(3)</sup> In particolare dalla Gran Bretagna (navi, missili, aerei ed elicotteri), dalla Francia (elicotteri e missili anticarro, antinave e aria-aria e, nei prossimi anni, sottomarini convenzionali), dalla Germania (sottomarini e ricognitori marittimi); dall'Olanda (elettronica navale), dalla Svezia e dalla Svizzera (cannoni), ma anche dagli stessi Stati Uniti (ricognitori marittimi).

(segnatamente del *Premier* Aleksei Kossighin) con la supervisione delle Nazioni Unite, l'India dimostrò sul campo una relativa prevalenza militare dovuta alla superiore massa di uomini e mezzi (in gran parte di origine sovietica), benché dagli scontri piuttosto confusi (battaglie di carri armati nei deserti del Rajastan e del Gujarat, duelli e incursioni aerei su basi lungo il confine, nonchè limitati attacchi di fanteria) non fosse risultato un chiaro vincitore.

Con la seconda, invece, l'India ottenne un decisivo vantaggio strategico sul Pakistan, contribuendo alla secessione della parte orientale del Pakistan mediante la nascita del Bangladesh (4). Il risultato, di estrema rilevanza, era di evitare in futuro ogni rischio di accerchiamento (doppio fronte) da parte del nemico storico e, nel contempo, d'indebolirlo fortemente, sottraendogli circa il 15 per cento del suo territorio ma, soprattutto, oltre metà della popolazione.

Un armistizio, nuovamente imposto a fatica dall'ONU, seguito dal Trattato di pace di Simla, che riportava i contendenti sulle posizioni di partenza, sanciva, quindi, per l'India una situazione di obiettivo predominio nella regione del sub-continente, da cui non è più stata scalzata nei tre decenni successivi e attraverso la quale ha preparato il terreno per l'ulteriore allargamento della supremazia a una fascia di Paesi limitrofi fino ad allora fuori dal suo raggio d'influenza.

# Il gioco delle alleanze

L'opzione filo-sovietica non ha impedito all'India, all'insegna del *neutralismo dinamico* di Nehru, di mantenere, con l'ov-

<sup>(4)</sup> Sul fronte occidentale, dopo aver respinto un pericoloso attacco aereo preventivo pakistano contro le proprie basi di confine - sul modello di quello magistralmente condotto da Israele nella guerra dei sei giorni del giugno 1967 - l'Aviazione indiana (forte soprattutto di caccia-bombardieri Hunter di fabbricazione britannica) contrattaccò facendo strage di carri armati pakistani e consentendo a sua volta a un'avanzata di proprie forze corazzate e meccanizzate di minacciare il raggiungimento del fiume Indo, cioè il cuore stesso del Paese nemico.

Sul fronte orientale, approfittando di una crescente spinta secessionista dell'etnia dominante bengali, che accusava la porzione occidentale del Paese di discriminarla sul piano economico e politico, l'India ebbe buon gioco ad agevolare la dichiarazione d'indipendenza del Bangladesh.

via eccezione del Pakistan e della Cina popolare, buone relazioni con gran parte del resto del mondo. La relativa freddezza con gli Stati Uniti negli anni Settanta e Ottanta, ad esempio, era legata a una precisa scelta della Presidenza Nixon, impegnata nell'apertura alla Cina popolare e decisa a *punire* ogni accondiscendenza verso l'URSS, mentre furono, invece, ottime le relazioni durante i brevi anni di John Kennedy, favorite dall'aperta simpatia per il Paese manifestata dall'allora Ambasciatore degli Stati Uniti in India John K. Galbraith (1961-63), amico personale del *Premier* Nehru.

Con l'Europa i rapporti sono stati più cordiali, anche se non strettissimi, e pressoché tutti i Paesi del Vecchio Continente non hanno mai lesinato (anche per un evidente vantaggio politico-economico) la vendita di armamenti, mentre con l'Africa, in aperta competizione con la spettacolare offensiva diplomatica anti-sovietica lanciata della Cina maoista nei primi anni Sessanta, l'India ha cercato di allacciare rapporti improntati alla solidarietà politica ed economica, tentando anche di tessere una prima rete di relazioni commerciali. La forte carenza di risorse finanziarie ha costituito a lungo un ostacolo decisivo.

L'area mondiale con cui l'India ha mantenuto le relazioni più proficue è stata il Medio Oriente. Con un occhio attento al fatto di essere il più grande Paese islamico al mondo dopo l'Indonesia (attualmente i musulmani sono stimati in 120 milioni), l'India ha compiuto fin da subito una chiara scelta di campo filo-araba, votando ad esempio all'ONU, nel 1948, contro la nascita d'Israele, con la motivazione che la religione non dev'essere alla base della creazione di uno Stato. Questa mossa, pur non portandola a un allineamento formale a causa dell'influenza esercitata dal Pakistan musulmano, è risultata comunque pagante, soprattutto sotto l'aspetto dell'ottenimento di forniture di petrolio sicure e a prezzi di relativo favore.

È, invece, sul piano continentale che l'India è rimasta a lungo isolata di fatto. A parte le relazioni cordiali ma non troppo strette con il Giappone, la lunga guerra in Vietnam ha rappresentato un ostacolo obiettivo ai rapporti con il resto dell'Asia. La chiara opposizione all'intervento militare statunitense ha, infatti, alienato all'India la simpatia dei molti regimi filo-americani del resto del continente, senza peraltro che l'aperta riconoscenza del Vietnam stesso risultasse di particolare vantaggio.

L'India ha, quindi, operato una sorta di ripiegamento tattico, cercando di creare una cintura di Paesi confinanti il più possibile allineata alla sua *filosofia* di rapporti internazionali e, soprattutto, ai suoi interessi economico-strategici di potenza regionale emergente.

Ciò è risultato relativamente facile da realizzare con i due regni himalaiani del Nepal e del Bhutan - timorosi, per il ricordo degli attacchi militari del 1960-63, più di una possibile invasione cinese che dell'effettiva egemonia politico-economica indiana - e in parte anche con lo Sri Lanka, dove la pesante influenza si è trasformata, nelle prime fasi della sanguinosa guerra civile contro il movimento secessionista dei Tamil, nell'invio per un biennio, alla fine degli anni Settanta, di un contingente militare d'interposizione forte di 60 mila uomini e dove tuttora l'India svolge un ruolo preponderante.

Assai più difficile è stato esercitare la propria influenza sul Bangladesh e sulla Birmania, dove la concorrenza cinese si è fatta sentire a fondo. Il primo, avvolto anche territorialmente dall'India, ha rapidamente consumato l'iniziale riconoscenza per l'aiuto ricevuto nell'ottenere l'indipendenza dal Pakistan e per logico contrappeso si è sganciato il più possibile dagli interessi dell'ingombrante vicino, scegliendo di armarsi presso la Cina. Resta, inoltre, tuttora riluttante sulla vendita all'India delle proprie risorse metanifere (5).

La seconda, pur nel sostanziale isolamento internazionale in cui è costretta dal regime militare autoritario, ha effettuato

<sup>(5)</sup> L'India teme, inoltre, la combinazione, potenzialmente esplosiva, della crescente influenza dell'estremismo islamico bengalese - che si tradurrebbe in un appoggio organico al terrorismo operante in Kashmir - e di un flusso migratorio clandestino verso i propri Stati relativamente più ricchi stimato in 20 milioni di persone.

Ha scelto, quindi, di isolarsi fisicamente dal Bangladesh, realizzando una barriera in ferro e acciaio, lunga oltre 4 mila chilometri e del costo stimato in 870 milioni di *Euro*, che costeggia interamente il confine indo-bengalese. Tale barriera, sorvegliata attualmente da ben 45 mila militari indiani, sarà completata entro il 2006.

scelte analoghe, accettando armamenti cinesi e accogliendo la richiesta di Pechino di ottenere un punto di appoggio nelle isole Cocos per svolgere un'attenta sorveglianza elettronica delle attività missilistiche e della Marina indiana.

Va, infine, ricordato il ruolo, finora marginale, svolto dalla South Asian Association for Regional Co-operation (SAADC). Creata una ventina di anni fa per promuovere la cooperazione politico-economica regionale, essa è stata paralizzata ab ovo nei suoi obiettivi dal conflitto indo-pakistano e soltanto di recente, grazie al disgelo nei rapporti tra New Delhi e Islamabad, ha ottenuto alcuni risultati in tema di riduzione delle tariffe commerciali, primo passo verso la realizzazione di un'area di libero scambio.

Ciò ha permesso l'avvio di traffici limitati, ma comunque significativi, in un'area in cui la cooperazione economica è stata a lungo assente (6).

L'India appare, inoltre, intenzionata a dare un contenuto politico alla SAADC, facendone un organismo vocato alla lotta al terrorismo e a questo scopo ha premuto per l'ingresso a pieno titolo dell'Afghanistan quale ottavo membro. Il Pakistan ha, però, mostrato finora molte perplessità su tale specializzazione, ottenendo nel novembre 2005 la partecipazione della Cina in qualità di osservatore.

# La crescente potenza economica

I grattacieli di Mumbay, che testimoniano una forza economico-finanziaria ormai di tutto rispetto, o i campus impeccabili delle Università di Bangalore e delle aziende che stanno invadendo il mondo con i più avanzati prodotti dell'information technology (il peso dell'informatica nella formazione del PIL passerà dall'attuale 3 per cento al 7 per cento entro il 2010, mentre il valore delle esportazioni di software aumenta del 50 per cento l'anno), danno l'immagine visiva dei concreti, enormi

<sup>(6)</sup> Se il disgelo politico indo-pakistano continuerà, la *Tata*, colosso indiano presente pressoché in ogni settore produttivo, ha in progetto di realizzare un impianto di *information techno - logy* in Pakistan e uno da 2 miliardi di dollari in Bangladesh.

progressi materiali compiuti dall'India. Ne è testimone anche la maliziosa autodefinizione-slogan scelta dal Governo di Manmohan Singh per attirare investitori e capitali dal resto del mondo: «La democrazia con il più alto tasso di crescita nel mondo», nell'aperta volontà di rimarcare la differenza rispetto al modello di capitalismo autoritario scelto dalla Cina.

Non va, tuttavia, dimenticato che lo sviluppo economico del Paese, benché dotato di un enorme potenziale, è ancora piuttosto frammentario.

Se il tasso di crescita si è ormai stabilizzato da un quadriennio su valori molto elevati, intorno al 6-8 per cento annuo, soltanto una fascia relativamente contenuta della popolazione (circa il 20-25 per cento, ma si tratta comunque di oltre 200-250 milioni d'individui) ha finora potuto trarne reale beneficio, con redditi di 4-5.000 dollari annui - un valore paragonabile a quello dei Paesi asiatici più avanzati, come la Corea del Sud e Taiwan, considerato il costo della vita assai ridotto - costituendo il nucleo di una nascente borghesia dotata di estrema laboriosità e spirito d'iniziativa.

Il resto della popolazione sembra aver risolto i drammatici problemi di sopravvivenza che hanno a lungo afflitto il Paese (7). Tuttavia, per assicurare l'agognata autosufficienza alimentare (l'India da circa un decennio è addirittura un'esportatrice netta di derrate agricole), una quota sostanziale degli abitanti (poco meno di un quarto del totale) resta ancora dipendente dal settore primario e ciò condiziona ancora troppo pesantemente l'intero sistema economico.

Ne è riprova l'andamento erratico dei monsoni: l'aumento del 12 per cento sulla media annua delle piogge del 2005, pur avendo causato disastrose inondazioni, farà crescere di oltre il 3 per cento il prodotto del settore agricolo, apportando, quindi, oltre un punto al tasso di sviluppo complessivo dell'8,1 per cento.

L'agricoltura, pur di fronte a significativi progressi produttivi, continua a generare un reddito di mera sussistenza

<sup>(7)</sup> Ancora agli inizi degli anni Settanta del secolo scorso, proprio mentre il Paese effettuava il suo primo esperimento nucleare, una drammatica carestia causava oltre mezzo milione di vittime. Il totale dei morti per fame, dopo l'indipendenza, nel 1947, è stimato tra 3 e 5 milioni.

(inferiore a 400 dollari annui). Le sacche d'indigenza sono ancora cospicue, riguardando circa un quarto della popolazione totale, e si concentrano soprattutto nel Sud-Est del Paese, con punte nel Bihar e nell'Orissa dell'ordine del 50 per cento.

All'inizio di febbraio 2006 l'attuale Governo di minoranza, guidato dal Partito del Congresso, non soltanto per mera propaganda populista e clientelare, ha approvato l'erogazione di un reddito agricolo garantito alle famiglie contadine povere (8).

Resta, inoltre, assai diffuso, nonostante i grandi sforzi per sradicarlo, il fenomeno della corruzione, che affligge soprattutto la Pubblica amministrazione. E, retaggi di una tradizione culturale plurimillenaria difficilissima da sradicare, permangono la rigida divisione in caste e una condizione femminile ancora fortemente discriminata.

Queste ombre, che ancora pesano sulla situazione socioeconomica indiana, non devono comunque sminuire un potenziale di crescita davvero impressionante. Il Paese può, infatti, contare su un serbatoio di manodopera istruita già enorme, eppure in costante aumento. Il tasso di scolarizzazione supera il 90 per cento, oltre metà degli studenti frequenta le scuole superiori e le 200 Università del Paese hanno sfornato 15 milioni di laureati, in gran parte in materie scientifiche e tutti con un'ottima conoscenza della lingua inglese.

Grazie a ciò, l'India ha avviato un programma assai ambizioso d'investimenti nella ricerca scientifica (con un complesso di circa due milioni di ricercatori in attività), che l'ha portata a livelli di eccellenza, a volte assoluta, nei vari settori di punta già accennati: informatica, energia nucleare, missilistica, armamenti, chimica, farmaceutica e biotecnologie.

Inoltre, da alcuni anni è in atto un lodevole sforzo di apertura del mercato interno, a lungo fortemente protetto, nella corretta percezione che - grazie a una base produttiva in forte crescita e a costi interni pressoché imbattibili - l'India abbia tutto

<sup>(8)</sup> È stato adottato il *National Rural Employment Guarantee Scheme*, che, partendo dai 200 distretti agricoli più poveri (ma il progetto progressivamente si allargherà a 600), garantirà nel prossimo quinquennio un minimo di 100 giornate lavorative annue a un membro di ogni famiglia rurale che viva sotto la soglia di povertà.

da guadagnare dalla partecipazione al fenomeno della globalizzazione socio-economica.

La produzione industriale è in forte crescita e per alcuni settori (*information technology, hardware* e *software*, tessile, chimica, farmaceutica, fertilizzanti, auto e motoveicoli e componentistica aerospaziale) sono iniziate le esportazioni a ritmi molto sostenuti e con una qualità delle produzioni in rapido aumento (9).

L'elevato flusso d'importazioni non ha consentito finora di ridurre il forte passivo commerciale (oscillante tra 30 e 40 miliardi di dollari l'anno nel biennio 2004-5), ma testimonia l'avvio di un rapido ammodernamento, soprattutto infrastrutturale, di cui il Paese ha necessità assoluta.

Il *Premier* Singh ha posto di recente l'obiettivo di una spesa minima di 150 miliardi di dollari nei prossimi 7-8 anni per realizzare e ammodernare autostrade, reti di telecomunicazione, ferrovie, porti e aeroporti.

In compenso il debito estero, pur restando alquanto elevato in assoluto (circa 100 miliardi di dollari dal 2003), è in forte calo in rapporto al Prodotto interno lordo (dal 34,9 per cento del 1993 al 16 per cento del 2005), mentre le riserve valutarie (analogamente a quanto sta avvenendo in Cina) sono in fase di esplosione: da 38 a 143 miliardi di dollari tra il 2000 e l'inizio del 2006.

Ciò consente, oltre alla stabilizzazione della *rupia*, valuta storicamente assai debole, di finanziare i citati progetti di ammodernamento e quelli, di crescente importanza politica, a favore dei Paesi in via di sviluppo, specie africani, grazie ai quali è stata agevolata la firma d'importanti accordi di fornitura di materie prime, in particolare petrolio.

# Il problema energetico

Il vero tallone d'Achille dell'India appare l'energia. Il Paese, che conta il 17 per cento della popolazione mondiale,

<sup>(9)</sup> Anche nella siderurgia le imprese indiane hanno iniziato a emergere: il gruppo *Mittal Steel*, primo produttore mondiale d'acciaio con 59 milioni di tonnellate annue, 165 mila dipendenti e un fatturato di 24,6 miliardi di dollari, ha lanciato nel febbraio 2006 un'OPA (Offerta pubblica d'acquisto) ostile sul secondo produttore mondiale, il gruppo europeo *Arcelor*.

detiene appena lo 0,8 per cento delle riserve totali d'idrocarburi. Le coste lungo il Mar Arabico e il Golfo del Bengala hanno rivelato la presenza di alcuni giacimenti misti, interessanti ma non molto consistenti, tanto da far ritenere irreversibile la crescente dipendenza dall'estero.

A fronte di una domanda di 2,64 di mb/g (milioni di barili/giorno), le attuali importazioni di petrolio ammontano a 1,8 mb/g (68 per cento del totale), con la previsione di salire a 2,5 mb/g (82 per cento) nel 2010, tenuto conto del previsto tasso di sviluppo del 7-8 per cento medio annuo.

L'analoga situazione in cui versa la Cina - che è una delle principali cause dell'impennata dei prezzi internazionali del greggio dell'ultimo anno e mezzo - ha portato a sfiorare una sorta di guerra degli approvvigionamenti tra i due giganti emergenti (10), fatto che potrebbe produrre ulteriori effetti rovinosi sulle quotazioni internazionali del petrolio e tensioni politiche assai pericolose.

Con notevole saggezza, Cina e India (nel quadro di una crescente cooperazione politico-economica, che si è delineata negli ultimi anni e alla quale accenneremo più avanti) sembrano invece prendere in esame una sorta di diplomazia del petrolio parallela e concordata. Nel dicembre 2005 imprese dei due Paesi hanno acquistato congiuntamente, per un importo di un miliardo di dollari, il 76 per cento (suddiviso in parti eguali) del giacimento siriano di Al Furat, operazione che diversi operatori ritengono ripetibile in altri Paesi africani, mediorientali e (forse) latino-americani.

Seguendo questa linea, nel gennaio 2006 l'allora Ministro indiano per il petrolio, Mani Shankar Ayar, presa a pretesto la proclamazione, da parte di New Delhi, del 2006 quale anno dell'amicizia con i Paesi vicini, si è recato in visita a Pechino per sollecitare la nascita di una vera e propria alleanza ener-

<sup>(10)</sup> La Cina e l'India nell'ultimo biennio hanno firmato contratti pluriennali d'importazione di greggio con Venezuela, Angola, Sudan, Nigeria e Gabon. Nell'agosto 2005 la China National Petroleum Corporation e la Oil & Natural Gas Corporation indiana si sono sfidate direttamente per il controllo della società PetroKazakhstan, la cui proprietà è toccata alla prima per 4,18 miliardi di dollari, e in Ecuador per l'acquisto di una società minore, finita anch'essa in mano cinese.

getica tra i due Paesi, ipotesi che diversi analisti del settore ritengono logica e auspicabile, perché di reciproco vantaggio.

Simile la situazione di penuria per il gas. I consumi attuali ammontano a oltre 35 miliardi di metri cubi, con un aumento del 10 per cento medio annuo. A questa crescita l'India cerca di far fronte, da un lato ricorrendo all'importazione di LNG (gas naturale liquefatto) mediante navi metaniere (11), dall'altro progettando acquisti dal Bangladesh (che vanta riserve per 500 miliardi di metri cubi), dall'Uzbekistan (mediante un gasdotto che dovrebbe attraversare l'Afghanistan, quando la situazione del Paese sarà sufficientemente stabilizzata da consentire l'avvio dei lavori e garantire forniture stabili e il Pakistan.

Ideato alla fine dell'occupazione sovietica, il progetto è entrato subito in crisi con l'avvento del regime dei *Taliban*), ma soprattutto dall'Iran, grazie a un gasdotto, del costo stimato di 4-5 miliardi di dollari, che dovrebbe attraversare il Pakistan, ugualmente interessato alle forniture da Teheran.

Quest'opera è tornata d'attualità dopo la distensione politica avviata tra l'India e il Pakistan, ma è fortemente ostacolata dagli Stati Uniti, determinati a isolare sotto il profilo politico ed economico il regime teocratico iraniano, specie ora che pare intenzionato a dotarsi di armi nucleari.

Alla fine del gennaio 2006, la repentina sostituzione del Ministro dell'energia, Mani Shankar Ayar, con Murli Dedora, ritenuto filo-americano e perciò contrario al progetto, ha reso ancor più incerta la realizzazione a breve termine di quest'opera.

Le uniche risorse energetiche di cui è ricca l'India - carbone e potenziale idroelettrico - appaiono, per ragioni diverse, difficilmente sfruttabili nel lungo periodo.

Il carbone è stato finora il vero combustibile che ha alimentato la macchina produttiva indiana. I consumi hanno raggiunto i 450 milioni di tonnellate annue, con riserve stimate in 100

<sup>(11)</sup> Con il Qatar è in vigore dal 2003 un contratto per importare l'equivalente di 7,5 milioni di tonnellate annue.

Per rendere operativo tale accordo sono previsti, lungo le coste settentrionali del Mar Arabico, tre porti specializzati nella rigassificazione del gas naturale liquefatto. Nel 2005 l'India ha ufficialmente chiesto un aumento delle forniture a 20 milioni di tonnellate l'anno a partire dal 2015.

miliardi di tonnellate. Ma i problemi creati dall'inquinamento generato dalla sua combustione sono tali da farne ritenere non ulteriormente incrementabile l'utilizzo, benché l'Agenzia Mondiale per l'Energia preveda consumi per 540 milioni di tonnellate nel 2010.

Il potenziale idroelettrico della regione himalaiana (compreso quindi il Nepal) è pari al 30 per cento del totale mondiale. Ma in India si sta diffondendo una crescente opposizione popolare alla costruzione di grandi impianti idroelettrici e ciò ostacolerà lo sfruttamento anche parziale di tale risorsa. Nei programmi governativi c'è, comunque, l'elevazione del potenziale installato dagli attuali 130 a 230 Gigawatt entro il 2020.

### La potenza militare

Fino a tutti gli anni Sessanta la reputazione internazionale delle Forze armate indiane, complici anche le facili vittorie riportate dalle truppe cinesi nel conflitto di frontiera del 1960-63, era piuttosto modesta.

Molti uomini sotto le armi, ma con addestramento mediocre (ad eccezione di pochi corpi d'élite); numerosi mezzi corazzati, ma anch'essi di scadente livello qualitativo (specie quelli di provenienza sovietica); Aviazione poco consistente per numero e con capacità operativa assai limitata; Marina con poche e obsolete unità, preoccupata più di difendere le poprie coste lunghe oltre 10 mila chilometri che di minacciare quelle assai limitate (oltre dieci volte inferiori per sviluppo) del Pakistan.

Questa fama ha cominciato a mutare dopo la guerra con il Pakistan del 1971, quando, tra la sorpresa pressoché generale del mondo, le forze indiane dimostrarono di saper svolgere importanti operazioni offensive anche su teatri lontani tra loro. L'Aviazione si rivelò in grado di appoggiarne l'azione con efficacia e di condurre incursioni in profondità in territorio nemico, reagendo ad attacchi preventivi di sorpresa, mentre la Marina, confinata di fatto nelle sue basi l'inferiore forza pakistana (che perdette pure alcune unità nei pochi scontri diretti), seppe assu-

mere il controllo delle acque di sua competenza, il Mare Arabico e il Golfo del Bengala.

L'ambizione di acquisire il rango di potenza regionale, alimentata dall'esito della guerra del 1971 ed esaltata dall'esperimento atomico effettuato con successo nel 1974 nel poligono di Pokhran, nel deserto del Rajastan, e dai sette esperimenti del 1998, è stata sorretta da un consistente riarmo, specie qualitativo, condotto soprattutto a partire dagli anni Ottanta, grazie alle migliorate condizioni economiche che hanno consentito di accrescere gli stanziamenti militari. Dal 1998, in particolare, il bilancio della difesa è aumentato tra il 13 e il 25 per cento annuo. In termini assoluti, è rilevante notare come gli stanziamenti siano quasi raddoppiati tra il 2002 e il 2005, passando da 13,7 a 22 miliardi di dollari.

Questo rafforzamento si è tradotto nella creazione di Forze armate che oggi risultano potenti (12), versatili e in grado di cooperare, su un piano paritario, con i maggiori eserciti del mondo (13).

A ciò va aggiunta la crescente capacità, quantitativa e qualitativa, di produrre *in loco* quanto occorre alle Forze armate. Dopo un lungo apprendistato con costruzioni su licenza, le imprese locali - grazie anche a investimenti nella ricerca bellica

<sup>(12)</sup> Secondo i dati dell'ultimo *The Military Bilance 2005-2006*, l'India vanta oggi un esercito forte di 1.325.000 uomini, con riserve per altre 1.155.000 unità e 1.293.000 forze paramilitari, dotato di 4.286 carri armati (di cui oltre 2.250 moderni) e 12.675 pezzi di artiglieria (di cui 5.600 semoventi).

L'Aviazione, con 170.000 uomini, dispone di 852 aerei da combattimento (di cui 580 avanzati) e 288 da trasporto (molti antiquati). La Marina, forte di 55.000 uomini (oltre ai 7 mila dell'Aviazione navale), conta 54 unità maggiori: una portaerei ex britannica (la *Hermes*, piutosto usurata), 8 incrociatori, 17 fregate, di cui 9 lanciamissili, 28 corvette, di cui 24 lanciamissili, e 19 sottomarini, di cui 14 moderni e 10 lanciamissili.

<sup>(13)</sup> Nell'ottobre 2005 unità navali indiane e statunitensi hanno condotto, al largo del Mar Arabico, manovre congiunte "di un'ampiezza senza precedenti", secondo l'ammissione dello stesso Dipartimento di Stato americano, cui hanno partecipato per la prima volta una vera e propria flotta americana, formata da una portaerei (la Nimitz), un sottomarino nucleare d'atacco (il Santa Fe) e due incrociatori (il Chaffee e l'Higgins) e, da parte indiana, la sola portaerei in dotazione, un incrociatore e unità minori.

Esercitazioni analoghe, sempre nel Mar Arabico, benché su scala minore, si sono svolte il mese successivo anche con una squadra navale cinese, composta dal cacciatorpediniere lanciamissili *Shenzen* e dalla nave appoggio *Weishanhu*, dopo che nel 2003, per la prima volta nella storia dei non facili rapporti sino-indiani, una piccola flotta di tre unità di New Delhi aveva operato, unitamente a unità cinesi, al largo di Shanghai. Ancora in ottobre 2005, infine, un'esercitazione anti-terrorismo congiunta indo-russa si è svolta nel deserto del Thar, al confine tra India e Pakistan.

saliti, nel bilancio del 2005, al 4,8 per cento della spesa totale, cioè a oltre un miliardo di dollari - realizzano mezzi con stan - dard ormai paragonabili a quelli internazionali, ma a prezzi pressoché imbattibili (14).

Ma il fulcro delle ambizioni indiane si concentra nella capacità strategica, realizzata creando una forza di dissuasione basata su armi atomiche (dotata di 30-50 testate da 10-50 kilotoni, secondo diverse stime, di cui alcune termonucleari) e di una nascente capacità missilistica, forte di una dozzina di vettori Agni-1 e altrettanti Agni-2 (15). È anche assai probabile che sia allo studio una versione militare (una sorta di vettore a raggio medio-lungo) del Polar Space Launch Vehicle C-3, vettore che vanta diversi lanci coronati da successo, in grado d'immettere in orbita polare un carico di 1,2 tonnellate.

L'India, che ha proclamato una politica di *non primo uso* dell'arma atomica in caso di conflitto, afferma di seguire la dottrina del *minimo deterrente credibile*, capace cioè sia di dissuadere un attacco preventivo, sia di mantenere, di fronte ai suoi potenziali nemici continentali, una sufficiente capacità di risposta.

A questo fine risulta in sviluppo, con parziale aiuto russo, un missile da crociera di lunga gittata (fino a 2-3.000 chilometri), inizialmente in versione a velocità sub-sonica, paragonabile ai modelli *Cruise* statunitensi. Il suo impiego dovrebbe avvenire da parte di sottomarini convenzionali, sull'esempio di

<sup>(14)</sup> La *Hindustan Aeronautics*, ad esempio, ha firmato nel gennaio 2006 un contratto di fornitura dei primi 20 esemplari del caccia di quarta generazione *Tejas*, analogo per prestazioni al francese *Mirage2000* o all'*F-16* americano, ma dal costo dimezzato. La *Advanced Light Helicopters* sta producendo oltre un centinaio di elicotteri *Cheetah*, versione di ultima generazione dei modelli francesi dell'*Aerospatiale*.

<sup>(15)</sup> Il primo, capace di portare una testata di una tonnellata e con un Cep (cerchio di errore probabile) di 100 metri, ha una portata di circa 1.500 chilometri. Il secondo, che ne costituisce un'evoluzione, ha un raggio d'azione di 2.000 chilometri, ed è in grado, quindi, di colpire quasi tutta la Cina fino a Hong-Kong, ma lasciando fuori dalla propria portata la zona costiera.

All'inizio del febbraio 2006 - secondo quanto dichiarato dal responsabile dell'Organizzazione indiana per la ricerca e lo sviluppo dei mezzi di difesa (DRDO) - risultava "tecnicamente pronto" il lancio dell'*Agni-3*: "Siamo preparati a lanciarlo anche oggi...Ora tocca alla politica darci un segnale".

Con 3.000 chilometri di raggio, l'Agni-3 ha la possibilità di colpire l'intera Cina, Pechino e Shanghai comprese, esclusa soltanto la Manciuria. Vanno, inoltre, ricordati i vettori tattici Prithvi, dotabili di testata atomica (nelle versioni 1, 2 e 3, rispettivamente di 150, 250 e 350 chilometri di portata), privi di utilità pratica su scala continentale, ma assai temibili per il Pakistan, in quanto in grado di colpire tutte le maggiori città del Paese, poste a ridosso del confine con l'India.

quanto ha realizzato Israele con i battelli classe *Dolphin*. È, invece, tuttora allo studio un sottomarino a propulsione atomica dotato di tale tipo di missile (invece delle assai più complesse e costose versioni navali di missili balistici terrestri. Il collaudo di una versione navalizzata del *Prithvi*, di modesta portata, pare parzialmente fallito).

La costruzione di questo stesso sottomarino (di cui l'India, nel 1988-91 ha affittato un esemplare dalla Russia, un Charlie I denominato in India Chakra, ma entrambi i Paesi sono stati dissuasi dal proseguire nell'operazione dalle pesanti pressioni statunitensi) con un programma denominato genericamente ATV (Advanced Technology Vessel) appare, comunque, un'impresa dal costo onerosissimo e d'impegno tecnico-produttivo molto problematico per un Paese dalle crescenti ma non illimitate capacità tecnologiche e di spesa. Essa darebbe tuttavia all'India una completa capacità di secondo colpo, che la farebbe entrare nel novero delle vere potenze nucleari.

# La proiezione planetaria

La crescente forza politico-economica conseguita sta incidendo fortemente sulle scelte di fondo di politica internaziona-le dell'India. Ma, soprattutto, condiziona la sua visione del ruolo da occupare nel medio-lungo periodo nel contesto mondiale, dei *partner* con cui realizzarlo e dei rivali che possono ostacolarne il percorso.

L'opzione filo-russa, ereditata dalla guerra fredda, si è lentamente diluita in un rapporto sostanzialmente mercantile, in cui le forniture militari non sottendono più precisi interessi politici da parte di Mosca. Rimane, dunque, probabile che la cooperazione con le aziende russe produttrici di materiale bellico continui a lungo, sia a causa del favorevole rapporto costoqualità, sia per il ridotto prezzo politico connesso.

Si è, invece, sviluppato un forte legame politico-strategico con Israele, inizialmente motivato dal comune orientamento anti-islamico (soprattutto in chiave anti-pakistana, specie dopo che Islamabad nel 1998 si è dotata di armi atomiche), ma che grazie alla distensione dei rapporti che entrambi i Paesi hanno di recente impostato con il Pakistan - si è ormai trasformato in una partnership con vocazione alla cooperazione anti-terroristica e militare. Gerusalemme è rapidamente diventata il terzo fornitore di armamenti dell'India e, probabilmente, il primo per materiali elettronici e d'intelligence.

Ma è su due grandi pilastri che poggiano le proiezioni di potenza globali dell'India: i rapporti con la Cina e gli Stati Uniti. Secondo una corrente di pensiero che comincia a incontrare crescente successo, si delineerebbe, a lungo termine, un macro-rapporto internazionale tripolare, a forte radicamento economico.

In questo scenario, accanto agli Stati Uniti e alla Cina, l'India sostituirebbe la Russia come global player, mentre il ruolo dell'Europa - indecisa nella definizione dei suoi interessi di fondo e in difficoltà nel metabolizzare i suoi ampliamenti probabilmente intempestivi - resterebbe marginale, paralizzato dall'attesa di darsi una politica estera comune con i relativi strumenti di proiezione di potenza.

Con la Cina, un lento disgelo è stato avviato grazie al viaggio a Pechino nel 1992 dell'allora Primo ministro Rajiv Ghandi ed è proseguito con l'apertura di cauti negoziati sulle questioni bilaterali ancora in sospeso e sull'ipotesi, sempre più concreta, di una cooperazione economica, basata sulla natura complementare delle due economie.

L'incontro a New Delhi, nell'aprile 2005, tra il *Premier* indiano Manmohan Singh e il collega cinese Wen Jiabao, secondo quanto affermato dal comunicato finale, ha fatto compiere alle trattative per la definizione dei confini comuni, in sospeso da oltre un quarantennio un'accelerazione. Ci siamo impegnati - si dice nel comunicato - a trovare una soluzione accettabile per le due parti" mediante una sorta di *road map*, che "tenga conto dei rispettivi interessi strategici e di sicurezza, della storia dei due Paesi e dei sentimenti dei due popoli".

La soluzione, con buona probabilità, potrebbe consistere nell'accettazione da parte di entrambi dello *status quo* (già ora le rispettive rivendicazioni territoriali hanno assunto un aspetto più che altro rituale) e ciò, dopo il reciproco riconoscimento della sovranità cinese sul Tibet e indiana sul Sikkim, sancito nel giugno 2003, chiuderebbe ogni contenzioso territoriale in sospeso.

Lo storico accordo, quando sarà firmato, non significherà, comunque, l'inizio di un'egemonia continentale bilaterale, inaccettabile per gli Stati Uniti e il Giappone. Esso dovrebbe piuttosto rappresentare la definizione di un codice di comportamen to, che delimiti i rispettivi interessi, per lasciare libero campo a una competizione costruttiva.

Più probabilmente - definite le rispettive sfere d'interesse prevalente e riconosciuto un relativo equilibrio sul piano militare - sarà la cooperazione economica, in crescita esponenziale per l'accennata complementarietà tra i due sistemi produttivi (l'interscambio, inferiore a 2 miliardi di dollari nel 2000, dovrebbe raggiungere i 20 miliardi nel 2008 e i 30 due anni dopo) a costituire il collante di un rapporto destinato a restare non facile, con fasi in cui prevarrà l'aspetto competitivo e altre in cui prevarrà quello cooperativo.

Con gli Stati Uniti è, invece, in corso una progressiva convergenza d'interessi, che si sta trasformando in alleanza strate gica di fatto, considerato che nessuna grave divergenza o contenzioso ingombra la via dei rapporti bilaterali e che - specie in prospettiva, considerato un probabile ripiegamento dalle posizioni finora mantenute nel continente - Washington vede nell'India un eccellente partner per contrastare le velleità egemoniche cinesi.

Se anche qui l'economia è stata la molla che ha favorito il riavvicinamento (due terzi delle esportazioni di prodotti informatici indiani sono diretti verso gli Stati Uniti e il valore dell'interscambio, tra il 1990 e il 2005, è balzato da 5,6 a 26,6 miliardi di dollari), ora vi è anche una forte spinta politico-diplomatica a rendere il rapporto sempre più stretto.

Entrambi i Paesi possono, infatti, trarre un vantaggio comune dal contenere l'espansione cinese, dapprima in ambito continentale e in prospettiva su scala planetaria. Lo strumento per realizzare tale interesse convergente è il rafforzamento del rapporto bilaterale e il suo allargamento a quei Paesi che, con motivazioni anche assai differenti, possano avere interesse a frenare l'eccessivo allargamento dell'influenza della Cina - e cioè il Giappone (già ora impegnato in un imponente programma di riarmo e con diversi contenziosi politico-territoriali aperti con Pechino), e la Russia (se vedrà minacciati i suoi interessi vitali nell'Asia centrale) - e del Pakistan.

In quest'ultimo caso (specie nell'ipotesi della caduta del regime di Pervez Musharraf), a temere un Paese che potrebbe diventare l'alfiere di un eccessivo rafforzamento islamico e che ha negli arsenali da 30 a 50 ordigni atomici, oltre all'India, sarebbe Israele.

Per cementare il rapporto bilaterale indo-statunitense, oltre alla solenna visita del Presidente Bush in India all'inizio di marzo 2006, è stato raggiunto il menzionato accordo di cooperazione nucleare che, quando sarà ratificato (16), farà compiere un salto di qualità senza precedenti alle relazioni bilaterali, rendendo di fatto senza ritorno la scelta filo-americana di New Delhi.

Ulteriore segnale è l'offerta, annunciata nella Primavera 2005, della vendita di oltre un centinaio di caccia-bombardieri F-18 o F-16. Questa prima grande transazione militare con gli Stati Uniti segnerebbe una svolta epocale nella politica indiana di approvvigionamenti bellici, anche se l'India mantiene non poche perplessità sull'acquisto di tali velivoli, considerate le forti limitazioni all'uso delle tecnologie incorporate che il Pentagono impone ai loro acquirenti.

Dal punto di vista americano, a un'India alleata obiettiva e di fatto si dovrebbe, con ogni probabilità, riconoscere un'egemonia sostanziale non soltanto sull'Asia meridionale,

<sup>(16)</sup> L'Ambasciatore degli Stati Uniti in India, David Mulford, prendendo a pretesto la riluttanza indiana a condannare la ripresa iraniana di attività di ricerca nucleare a fini militari (New Delhi ha in gioco con Teheran contratti di fornitura energetica per svariati miliardi di dollari), ha ipotizzato "effetti devastanti" sul processo di ratifica davanti al Congresso statuniense. Il Dipartimento di Stato ha in parte smentito le minacce del proprio Ambasciatore, ma la minaccia è certamente giunta assai precisa in India.

ma anche sull'Oceano Indiano, grazie alla Marina di tipo *blue* water alla cui realizzazione New Delhi sta tenacemente lavorando da vari anni.

Un sacrificio sicuramente sopportabile, specie se l'India riconoscesse agli Stati Uniti e alla Gran Bretagna l'uso in condominio del bastione strategico di Diego Garcia, l'isola-fortezza da cui le forze congiunte anglo-americane controllano militarmente il Medio Oriente, l'Africa orientale e meridionale e il Sud-Est asiatico.

Occorrerà, comunque, vedere se la Cina accetterà di rinunciare (e in cambio di che: forse di ogni interesse indiano verso l'Asia centrale ex sovietica?) alla propria presenza in questo oceano.

In un'Asia sempre più avviata a una gestione che esclude la presenza e l'influenza delle potenze *estranee*, l'India diventerebbe, quindi, il rappresentante di fatto degli interessi statunitensi e, più blandamente, occidentali nel continente.

Dalla formula *l'Asia agli asiatici*, che sembra dominare il futuro continentale, l'India ha, dunque, tutto da guadagnare. L'Occidente, attraverso l'India, forse riuscirà a limitare i danni.

Paolo Migliavacca

# LA RIFORMA DELLA LEGA ARABA

### di Andrea Rafanelli

I sessantesimo anniversario della Lega degli Stati Arabi, nel 2005, ha proposto il tema di una necessaria riforma di questa organizzazione, creata in un momento storico molto diverso da quello attuale, caratterizzato da un profondo mutamento degli assetti politici interni ed esterni all'area interessata.

Il quadrante mediorientale svolge, infatti, un ruolo determinante nelle vicende economiche e politiche del globo, non tanto e non unicamente per le risorse energetiche di cui dispone e per la persistenza di conflitti irrisolti, ma anche per il sentimento di insofferenza verso il mondo occidentale, alimentato da un pericoloso fanatismo religioso e da una diffusione allarmante del terrorismo.

Tali fattori rendono problematico l'avvio ed il consolidamento di quel processo di democratizzazione che alcuni Stati arabi stanno cercando faticosamente di realizzare, e provocano crescenti tensioni tra gli Stati dell'area e il resto del mondo.

Vale, quindi, la pena di chiedersi qual è il ruolo che la Lega può svolgere in questo contesto. Si ricorderà, in proposito, che la Lega, la quale conta attualmente 22 Stati membri, è stata creata al Cairo il 22 marzo 1945, come organizzazione a carattere regionale destinata a rafforzare i legami tra gli Stati di lingua araba, coordinare le loro politiche e indirizzarle verso il comune benessere di tutti i membri, salvaguardarne l'indipendenza e risolvere le loro controversie con mezzi pacifici.

L'adesione alla Lega è aperta a tutti i Paesi arabi, su parere favorevole del Consiglio, che ha la facoltà di decidere sul carattere arabo dello Stato, che chiede di essere ammesso. In

ANDREA RAFANELLI collabora con l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

merito, sono da ricordare i casi controversi dell'ammissione della Somalia (1974) e di Gibuti (1977), la cui lingua ufficiale non è l'arabo. Determinante fu, tuttavia, ritenuta l'origine araba delle relative popolazioni.

La complessa struttura istituzionale della Lega araba (Lega-comunità, aggregazione per settori funzionali degli Stati membri e Lega-apparato, quale complesso di istituzioni) si basa su due organi fondamentali a competenza generale: il Consiglio, composto dai Capi di Stato, e il Segretario Generale.

Al Consiglio vanno ricondotti i principali organismi collaterali, come il Consiglio economico arabo, il Consiglio di difesa comune, il Congresso generale dell'Organizzazione araba per l'educazione, la cultura e la scienza, il Congresso dell'Unione araba delle telecomunicazioni e radiocomunicazioni, il Congresso dell'Unione postale araba e così via. Il Segretario generale, invece, costituisce il punto di convergenza degli apparati amministrativi delle istituzioni collegate (1).

La Lega araba ha svolto, dopo la diffusione del nazionalismo arabo, un importante ruolo *anticolonialista*, specialmente nel Secondo dopoguerra, intervenendo anche nella soluzione di alcune controversie e conflitti tra Paesi arabi, quale cornice diplomatica di mediazione.

Si ricorderanno, in proposito, il ruolo della Lega nella conclusione delle guerre civili in Libano del 1958 e del 1975-76, degli scontri di frontiera tra lo Yemen del Nord e quello del sud (1967-74), del conflitto tra Yemen del Sud e Oman scaturito dalla ribellione secessionista nel Dhofar (1972-76) e della crisi del Golfo nel 1990.

Nel quadro della Lega, o con la sua partecipazione, si sono, inoltre, svolti negoziati bilaterali per la soluzione di numerose controversie, aventi ad oggetto confini terrestri e marittimi nella regione del Golfo Persico.

In particolare, sotto l'egida della Lega sono stati conclusi lo scambio territoriale tra la Giordania e l'Arabia Saudita (1965), la divisione della zona neutrale tra il Kuwait e l'Arabia

<sup>(1)</sup> Cfr. G. Iannettone, La Lega Araba, Roma 1979.

Saudita (1996), lo scambio territoriale tra l'Arabia Saudita e Abu Dhabi (1974).

Ma l'azione della Lega si è mostrata, invece, inefficace in relazione alle più rilevanti controversie territoriali per la complessiva stabilità strategica del Golfo, come l'occupazione iraniana delle tre isole dell'Oman nello stretto di Hormuz nel novembre 1971, la demarcazione del confine tra l'Iraq e il Kuwait e la demarcazione del confine tra l'Iraq e l'Iran sullo Shatt al-Arab, questione risolta ad Algeri nel 1975 sotto gli auspici dell'OPEC.

In generale, tuttavia, a sessanta anni dalla sua creazione, la Lega presenta un bilancio piuttosto negativo, come dimostrano i numerosi vertici che, pur definiti "un successo", non hanno conseguito risultati concreti.

Un elemento essenziale da valutare riguarda il meccanismo decisionale della Lega, nettamente ispirato al tradizionale metodo intergovernativo di uno Stato, un voto e dell'unanimità. Soltanto le delibere adottate all'unanimità hanno, infatti, valore vincolante per gli Stati membri, come previsto dallo Statuto, mentre quelle adottate a maggioranza sono vincolanti unicamente per i membri che le hanno approvate. Sono vincolanti per tutti, infine, le delibere adottate a maggioranza su questioni amministrative e di bilancio.

Nel caso in cui il Consiglio si occupi di un conflitto armato fra Stati membri, allo Stato aggressore è negato il diritto di partecipare alla votazione.

Di una possibile riforma della Lega si è molto discusso negli ultimi anni. Significativi, al riguardo, sono il *Documento finale* sulle riforme, elaborato a Tunisi nel maggio 2004, e i risultati del Vertice del Cairo del dicembre 2005.

Il Documento di Tunisi è un programma in 13 punti, in cui i Capi di Stato dei 22 Paesi arabi si sono impegnati ad assumere come obiettivi prioritari le riforme e la modernizzazione dei rispettivi Paesi, in risposta alla Greater Middle East Initiative statunitense.

Il programma di Tunisi ha sancito l'impegno dei Paesi membri della Lega per la promozione della democrazia e della partecipazione delle popolazioni alla vita politica e pubblica, della libertà d'espressione, dei diritti delle donne e della società civile, sia pure "nel rispetto della fede, dei valori e delle tradizioni islamiche".

Il progetto dell'Amministrazione Bush sul Grande Medio Oriente, presentato al G-8 di Sea Island in Georgia nel giugno 2004, faceva a sua volta riferimento ai tre deficit segnalati nell'Arab Development Report delle Nazioni Unite del 2002, nel quale la carenza di libertà, di conoscenza e di adeguato riconoscimento dei diritti delle donne erano identificati come i principali problemi da risolvere per lo sviluppo economico e sociale del mondo arabo.

Un primo passo, seppur timido, verso una riforma della Lega si è avuto con l'insediamento, nel dicembre 2005, del Parlamento interarabo, composto, secondo la Risoluzione istitutiva del Consiglio della Lega, da 88 membri - quattro rappresentanti per ogni Camera legislativa o consultiva di ogni Stato membro - dotato di funzioni consultive e subordinato al Consiglio. Il Parlamento transitorio, è nato, quindi, senza competenze di natura legislativa o di controllo sulle istituzioni esecutive della Lega, mentre alcuni avrebbero auspicato una svolta più coraggiosa.

Certamente, l'esperienza del Parlamento europeo insegna che un vero organo legislativo sovranazionale, per essere rappresentativo, non può che nascere quale espressione di società civili, al cui interno siano saldamente affermati i valori dello Stato di diritto e della democrazia, ciò che ancora non può dirsi realizzato nella maggior parte degli Stati arabi.

Altro tema di discussione nel corso del Vertice del Cairo è stata la riforma dell'attuale meccanismo di voto in seno al Consiglio, disciplinato dalle normative statutarie del 1945, anche se nessuna modifica è stata in realtà approvata definitivamente.

L'Egitto ha proposto l'introduzione della procedura del consensus, sulla falsariga della prassi consolidatasi alle Nazioni Unite. L'assenza di opposizioni manifeste a risoluzioni su questioni non procedurali, come il peace-keeping e la sicurezza,

dovrebbe essere, quindi, sufficiente a consentire l'adozione di una delibera.

C'è da chiedersi, peraltro, se la procedura del *consensus* sarebbe veramente in grado di superare i limiti decisionali del Consiglio della Lega, specie in caso di minacce alla pace o atti di aggressione. Potrebbe certamente favorire una maggiore coesione tra gli Stati membri e quindi, a lungo andare, una maggiore integrazione.

Sempre nel corso della riunione è stato discusso il progetto egiziano di creare un'agenzia araba specializzata nel monitoraggio dell'applicazione delle risoluzioni del Consiglio della Lega, le quali, sempre secondo l'Egitto, "dovrebbero essere vincolanti per gli Stati membri in ogni caso".

Si tratta di un'ulteriore occasione perduta, che mostra la debolezza della cooperazione interaraba, mentre una nuova forza del regionalismo arabo potrebbe servire come motivazione legittima per la richiesta di una rappresentanza più equilibrata in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, come prevedono le numerose proposte di riforma, tra le quali quella sostenuta dalla diplomazia italiana.

Non sarebbe da escludere, inoltre, un futuro Consiglio a carattere regionale, dove siedano come membri a pieno titolo quelle organizzazioni regionali che contano un congruo numero di Stati membri e che si distinguono per la loro attività nel campo del mantenimento della pace.

Si tratta di una prospettiva di lungo periodo, che richiede impegnative modifiche alla *Carta* delle Nazioni Unite, ma che certamente aiuterebbe anche tale organizzazione a svolgere più adeguatamente il suo ruolo nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Questa evoluzione è stata del resto preconizzata da tempo e si fonda sul concetto di *complementarità* delle organizzazioni regionali rispetto all'ONU, affermatosi già con la Dichiarazione sul rafforzamento della cooperazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, adottata dall'Assemblea generale con Risoluzione 49/57 del 9 dicembre 1994.

Tale documento, pur riaffermando la responsabilità principale del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace in base all'articolo 24 della *Carta*, insiste sul ruolo complementare, se non in taluni casi sostitutivo, delle organizzazioni regionali rispetto alle Nazioni Unite (2).

Il fermento registrato negli ultimi mesi fa sperare nell'avvio in un processo di cambiamento e di adeguamento della Lega alle nuove esigenze, ma, soprattutto, in una rinnovata volontà di lavorare con l'obiettivo di rafforzare l'unità tra i Paesi arabi a vantaggio degli arabi stessi, dei loro vicini e del resto del mondo.

Si è anche compreso, tuttavia, che si tratta di una prospettiva difficile. Le divisioni interne alla Lega e i conflitti presenti nell'area sembrano allontanare l'inizio del processo di riforma dell'Organizzazione, come dimostrano i deludenti risultati del Vertice del Cairo. L'unica novità di rilevo è stata, infatti, la creazione del Parlamento della Lega.

L'Europa, per prima, non può che valutare positivamente la rinascita di una nuova e moderna Lega araba e la prospettiva di poter proseguire il dialogo con una comunità di soggetti che parlino con una voce unitaria e affrontino congiuntamente le sfide globali del mondo.

Andrea Rafanelli

# NAZIONALISMI BALCANICI ED UNIONE EUROPEA

### di Michele Zurlo

Unione Europea, dopo il via libera dato a Bulgaria e Romania e salvo la questione turca, ormai si trova, per il suo completamento, di fronte all'ultimo difficile ostacolo: l'ingresso di Croazia, Bosnia-Erzegovina, Serbia-Montenegro, Albania e Macedonia. In questi Stati, infatti, è al momento in atto una tregua militare, in esito a due conflitti armati, comunemente denominati come terza e quarta guerra balcanica.

Più specificamente, la terza guerra (1992-1995) è stata combattuta per il tentativo serbo di annettersi la Bosnia-Erzegovina e parte della Croazia. La quarta (1999) per il tentativo serbo di *pulire* etnicamente il Kosovo dagli albanesi. Inoltre, nel 2001 c'è stato un breve conflitto di bassa intensità, per un tentativo di secessione dell'Albania dalla Macedonia.

L'inclusione di questi Paesi nell'Unione Europea sarà possibile soltanto quando essi, con il ridisegno dei rispettivi confini, avranno posto fine al loro secolare contenzioso territoriale. Ma una lettura realistica della situazione postbellica porta a delle valutazioni pessimistiche sulla conclusione pacifica del processo.

A distanza, infatti, di dieci anni dall'intesa di Dayton (conflitto serbo-croato-bosniaco) e di cinque dalla Risoluzione ONU 1244 (conflitto serbo-kosovaro), che avevano stabilito la conferma dei confini pre-bellici e il rientro dei profughi negli originari luoghi di residenza, il rientro dei profughi non soltanto non è avvenuto, ma è ormai diventato praticamente impossibile per il convinto rifiuto, non degli Stati, ma degli stessi profughi. Illuminante a tal fine la considerazione del Generale Mini già Comandante della KFOR: "L'idea di mettere insieme due o tre

MICHELE ZURLO è uno studioso di modelli storiografici con particolare riferimento a quello geo-politico.

rappresentanti di etnie e culture diverse per far stringere loro la mano davanti alle telecamere nei Balcani può dimostrarsi perfino un insulto" (1).

Capire i Balcani, infatti, significa comprendere la sofferenza di popoli costretti da secoli a convivere nello stesso Stato con altri popoli, diversi per etnia o lingua o religione. Capire i Balcani significa, soprattutto, prendere atto di una mentalità (perentoria ed inderogabile), che porta i suoi abitanti a vedere in ogni vicino un pericoloso attentatore alla propria identità. La chiave di lettura della storia balcanica è, infatti, chiaramente individuabile nella lenta e dolorosa transizione di tutta l'area, da una originaria promiscuità insediativa delle varie nazioni alla loro progressiva separazione sul territorio.

L'Occidente, invece, tentando di imporre i Trattati di pace (confermativi di Stati multi-etnici o multi-nazionali) non soltanto contraddice la sua tradizione politica, ma si ostina a non prendere atto che i popoli balcanici non vogliono più saperne di Stati di questo tipo. Dopo la terza e la quarta guerra balcanica, i popoli dell'area sono finalmente in grado, se paradossalmente l'Occidente non li ostacolerà, di uscire dal patch-work turco e mettere fine per sempre ai loro secolari conflitti.

# Il "patch-work" turco

Lo spazio balcanico, dal punto di vista geografico, si presenta come un insieme di alte ed aspre montagne (Balkan in turco), che dall'Adriatico, dallo Jonio e dall'Egeo degradano lentamente verso il bacino danubiano. Questo ambiente, che fisicamente è frammentato in spazi ristretti e poco comunicanti (strette vallate, isolati altopiani, conche serrate da rilievi), dal punto di vista antropico si presenta ancora più frammentato: etnicamente, linguisticamente e culturalmente.

Tale frammentazione, seppure favorita dalla geografia, è stata soprattutto un prodotto della storia. La penisola balcanica, infatti, è stata un'area di massicce immigrazioni da Est e un

<sup>(1)</sup> Cfr. "Limes", n. 6/2003 pag., 23.

terreno di scontro, prima tra Occidente romano-latino ed Oriente greco-bizantino, poi tra Occidente cattolico, Russia ortodossa e Turchia islamica ed, infine, tra Occidente liberaldemocratico ed Oriente socialista.

L'area si è sempre presentata come un coacervo di etnie (slavi, turchi, albanesi e greci), di religioni (cattolici, ortodossi e islamici), di lingue (il serbo, il croato, l'albanese, il greco, il bulgaro, il turco, il macedone, ecc.), di alfabeti (il latino, il greco, il cirillico e l'arabo); il tutto senza nette linee displuviali.

All'inizio dell'età moderna questa Balcania, dominata dai turchi, si presenta non come un crogiuolo di popoli (melting pot), caratterizzato da matrimoni misti, contaminazioni culturali e interessi economici comuni. Si presenta, invece, come un organismo segmentato, costituito da piccole patrie, impermeabili l'una all'altra, in quanto geograficamente isolate, demograficamente endogamiche, economicamente autarchiche e culturalmente autoreferenziali. La Balcania, insomma, è la terra delle cento nazioni, un colorato e bizzarro patch-work di popoli, una sorta di Caucaso dei nostri giorni.

I turchi, con il loro concetto di nazione-senza-radicamentoterritoriale (in coerenza con la loro originaria civiltà nomadica), hanno non soltanto cristallizzato, ma addirittura incrementato, tale frammentazione con continui e forzosi spostamenti di popolazione. In questo contesto, però, mentre i turchi si consideravano (insieme agli arabi, ai curdi, ecc.) appartenenti all'unica nazione musulmana (la *umma* islamica), i diversi popoli balcanici non si consideravano appartenenti all'unica nazione cristiana (il *rum millet*), bensì alle diverse nazioni dei serbi, dei bulgari, dei greci, ecc.

Tenuto conto, però, della distribuzione a macchie di leopardo di questi popoli, il loro sentimento nazionale si è consolidato in una maniera del tutto anomala e, cioè, come appartenenza ad una nazione non territoriale, ma diasporica. Insomma, secondo la definizione del Prevelakis, la Balcania era abitata da nazioni-a-rete, discontinue per territorio, ma omogenee per lingua, religione e valori collettivi.

La più tipica di queste nazioni balcaniche è stata (ed in parte

lo è ancora) quella serba, insediata in una regione-culla (Sumadja e Raska) e poi, come diaspora, in una serie di località discontinue della Croazia, della Bosnia, dell'Ungheria, del Kosovo e della Macedonia. Queste piccole patrie, proprio perché pressate da altre piccole patrie (contigue ma diverse), si sono strutturate in unità politiche molto compatte, regolate da norme spietate nella difesa della loro identità etnica, religiosa e linguistica. Insomma, piccole patrie, ma dotate di un potentissimo sistema immunitario. Ancora oggi il più importante canto popolare del Montenegro esalta i Vespri montenegrini, cioè il massacro, nella vigilia di Natale dell'anno 1702, di tutti i maomettani del Paese.

La Balcania, pertanto, dal mare Egeo alle porte di Zagabria, si presenta come un territorio occupato da alcune grandi nazioni diasporiche (turchi, serbi, albanesi, bulgari e greci), da alcune medie nazioni (bosniaci, macedoni, montenegrini) e da decine di piccole nazioni (isolate negli anfratti montani) delle quali ormai si sono perse le tracce storiche (vlachi, hatzuli, sarakatsani, bunjevici, sokci, pomaki, ciamuri, ecc.).

Questa Balcania, politicamente esclusa dal resto del mondo, ha conservato questo assetto medioevale per circa tre secoli. Governata, infatti, con pugno di ferro dai turchi, poteva godere del sostegno della Chiesa ortodossa, che, timorosa dell'intransigenza cattolica e resa potente dalla gestione dei sistemi giudiziario e scolastico, preferiva il dominio turco a quello occidentale.

Inoltre, godeva anche del sostegno dei greci (arricchiti dalla gestione delle principali attività economiche), oltre che dei bosniaci e degli albanesi, inseriti nel sistema amministrativo e militare in quanto islamici.

Questi tre secoli di pax ottomanica (splendidamente descritta da Ivo Andric) si sono però storicamente caratterizzati soprattutto per un progressivo impoverimento economico, un grave indebolimento militare ed un pauroso arretramento culturale. Tutto questo mentre contemporaneamente avveniva la poderosa crescita dei nemici Stati nazionali occidentali, che, con un modello pressoché opposto (Stato nazionale e società competitiva) stavano progressivamente conquistando il mondo e chiudendo l'Impero ottomano da tutti i lati.

# Dal "patch-work" turco agli Stati multinazionali

Ouesto equilibrio è saltato con l'irruzione della modernità. che nei Balcani è arrivata non da Occidente, bensì da Oriente, dalla Russia, uno Stato con i requisiti ideali per questo ruolo: potenza militare, etnia slava e religione ortodossa.

"A partire dal XVII secolo comincia un lento scioglimento dei vincoli di solidarietà tra Islam e Ortodossia. La Russia è stata il tramite di questa trasformazione, per cui i Balcani sono passati dall'accettazione passiva dell'Impero, alla solidarietà contro i mussulmani per arrivare poi, nel XVIII e XIX secolo, alla solidarietà con una Europa illuminata contro un Impero ottomano arretrato e corrotto" (2).

I serbi, in particolare, hanno svolto un ruolo-guida in questa contrapposizione ai turchi. Essi, infatti, hanno letto in chiave epico-missionaria il ruolo della loro nazione, elevando "i loro canti popolari dal livello folkloristico al livello ideologico, dando loro la valenza di una inconciliabile lotta tra la croce e la mezzaluna, lotta contro i turchi, visti come il male assoluto inserito nel corpo del popolo serbo" (3).

Nel XIX secolo, poi, con l'Impero ottomano in sistematica ritirata davanti agli eserciti russi e con un'Europa occidentale incendiata dal nazionalismo, la cacciata dei turchi e l'indipendenza nazionale sono diventati l'obiettivo primario dei popoli balcanici. Ma guesto nazionalismo assume nei Balcani una forma abbastanza diversa dal parallelo movimento nazionalliberale dell'Occidente, del cui modello i balcanici hanno continuato a diffidare fin quasi ai giorni nostri.

Non si afferma, infatti, l'idea del moderno Stato occidentale, caratterizzato da una popolazione nazionale (alto indice di coesione) e da un'architettura sociale competitiva in economia, politica e cultura (alto indice di efficienza). Si afferma, invece, un'idea di Stato condizionata dalla notevole frammentazione etnica dell'area e da una realtà economico-politico-culturale molto simile a quella russa. L'esito è un modello di Stato con

<sup>(2)</sup> Cfr. G. Prevelakis, *I Balcani*, "Il Mulino", pag. 82. (3) Cfr. J. Pirjevec, *Serbi*, *Croati*, *Sloveni*, "Il Mulino", pag. 29.

popolazione multi-nazionale, con una organizzazione politica autoritaria ed un'architettura sociale arretrata.

I serbi in particolare, con il Karadzic (padre della lingua e del nazionalismo serbo), hanno operato la connessione (comprensibile ma errata) tra l'affermazione della nazione e la riproposizione dell'antico *Impero serbo* (multi-nazionale), teorizzando la legittimità di annettere allo Stato serbo, non soltanto le sparse isole diasporiche, ma anche tutte le contigue aree interstiziali. È nato così il *nacertanije* (il grande progetto), il progetto della Grande Serbia.

Analoghe le connessioni operate dai bulgari, con riferimento all'antico *Impero bulgaro* e dai greci, con riferimento all'*Impero bizantino* con capitale Costantinopoli (Megali Idea). In conclusione nei Balcani, in presenza di una forte frammentazione nazionale e di uno specifico retaggio politico, il nazionalismo si presenta con un profilo *micro-imperialista*, nel senso che le nazioni demograficamente più consistenti tendono ad affermarsi, assoggettando quelle meno consistenti.

Le guerre di liberazione di greci, serbi e bulgari, sviluppatesi per tutto il 1800 (contestualmente agli attacchi russi sul confine orientale turco) e le guerre balcaniche del 1912 e 1913 portano al collasso militare dei turchi ed alla loro espulsione dall'Europa (esclusa l'attuale Tracia turca). Ma queste guerre si sviluppano secondo modalità *balcaniche*, caratterizzate, cioè, da strategie molto complesse e da specifiche procedure politico-militari.

Le strategie. Innanzi tutto, la guerra di liberazione dai turchi, invece di unire tutti i balcanici, produce subito la prima frattura. Infatti, i bosniaci e gli albanesi, convertiti all'islamismo poco dopo la conquista turca, si dissociano dalla lotta contro l'Impero, svolgendo un ruolo che oggi potrebbe essere definito di collaborazionismo.

Questa ferita, apertasi nel XIX secolo, non si è ancora richiusa e continua ad avvelenare il rapporto tra questi due popoli e tutti gli altri. I serbi, in particolare, continuano ancora a considerare bosniaci ed albanesi come eredi del Turco e, quindi, nemici storici della loro civiltà.

In secondo luogo, Serbia, Bulgaria e Grecia, dopo la nascita dei loro Stati nelle regioni-culla (rispettivamente Sumadja, Stara Gora e Peloponneso), hanno iniziato le operazioni politico-militari per *collegare* al micro-Stato nazionale le sparse isole delle loro comunità diasporiche ancora sotto dominio turco.

Inizia, così, un processo complesso e contraddittorio, in cui, alla legittima aspirazione di annessione delle aree diasporiche, si sovrappone una meno legittima esigenza-pretesa di annessione anche dei territori interstiziali di tali aree, occupati da piccole nazioni, da popoli collaborazionisti o comunque da popoli diversi da quello dei liberatori.

L'inevitabile conseguenza di questa direttiva è stata il sorgere di nuovi conflitti, non soltanto tra i neo-costituiti Statinazione (guerra del 1913 di serbi e greci contro i bulgari per la spartizione della Macedonia), ma anche tra i neo-Stati ed alcuni popoli delle aree interstiziali, favorevoli alla liberazione dal Turco, ma resistenti all'assoggettamento ai liberatori.

"L'aumentata coscienza nazionale dei popoli balcanici si stava affermando non soltanto contro i turchi, ma anche tra di loro. Perciò la Macedonia fece parte di tutti i sogni: di una *Grande Bulgaria*, di una *Grande Serbia* e di una *Grande Grecia*" (4).

Le procedure. Queste guerre, inoltre, si svolgono con una strumentazione politico-militare sui generis (la panoplia balcanica), utilizzata fino ai giorni nostri e costituita da fagocitosi demo grafica, con conseguente cancellazione di identità delle piccole patrie; pulizia etnica del territorio nazionale dai nemici di civiltà (turchi, albanesi e bosniaci) in quanto non assimilabili; assimila zione culturale forzata dei fratelli di civiltà (gli slavi).

Queste guerre combattute con le procedure sopra indicate, hanno svolto le funzioni di una sorta di *centrifuga*, che ha espulso, separato o aggregato con nuovi criteri alcuni milioni di persone che da secoli vivevano in totale promiscuità.

I turchi, infatti, sono espulsi da tutto il territorio europeo (esclusa la Tracia). Decine e decine di *piccole patrie* (ad eccezione

<sup>(4)</sup> Cfr. H.C. Darby, Storia della Jugoslavia, Einaudi, pag. 156.

di quelle di zingari ed ebrei) scompaiono, fagocitate dalle nazioni più grandi. I macedoni sono divisi tra Serbia, Grecia e Bulgaria. Gli albanesi sono divisi tra Stato nazionale, Serbia e Grecia. Dalla centrifuga balcanica si salva, per il momento, la sola Bosnia (un patch-work di serbi, croati e bosniaci), ingoiata nel 1908, senza spostamenti di popolazione, dall'Impero austro-ungarico.

In conclusione, nel 1913, lo spazio balcanico, alla fine delle guerre di liberazione e delle prime due guerre balcaniche, si presenta con un quadro politico nuovo. Il *patch-work* turco delle cento nazioni non esiste più. Al suo posto è nato un sistema di sei Stati, formalmente nazionali, ma in realtà multinazionali.

Infatti, la Serbia ingloba il Kosovo albanese (ribattezzato Vecchia Serbia) e la Macedonia (ribattezzata Serbia Meridionale). La Bulgaria ingloba un consistente numero di macedoni (riclassificati come bulgari). La Grecia ingloba l'Epiro albanese e la costa dell'Egeo, abitata da slavi, turchi, macedoni, ebrei, ecc. Il Montenegro ingloba una parte del Sangiaccato musulmano. L'Austria-Ungheria aggrava la sua storica multinazionalità con l'annessione del patch-work bosniaco. Soltanto l'Albania nasce come Stato nazionale, perché sottratta dalle potenze occidentali alla programmata spartizione tra Montenegro, Serbia e Grecia. Tutti i nuovi Stati si presentano con i caratteri sopra indicati: multinazionali, politicamente autoritari, socialmente ed economicamente arretrati.

# Dagli Stati multinazionali allo jugoslavismo

Eliminati i turchi, il nazionalismo serbo prosegue la sua partita a Nord-Ovest, dove l'Impero austro-ungarico si presentava con alcune delle caratteristiche che avevano motivato il conflitto con i turchi e cioè la presenza di una cospicua diaspora serba da *collegare* al nuovo Stato e la presenza dei *fratelli* croati e sloveni da *liberare*.

In effetti, la diaspora serba era imponente, essendo costituita dagli eredi di quei serbi (*granicari*), che, fuggiti dall'Impero ottomano, avevano difeso per secoli il *confine mili* -

tare asburgico dagli assalti turchi. Inoltre, sotto la spinta del nazionalismo europeo, soprattutto i croati sopportavano sempre meno il dominio ungherese.

Ma, aldilà di queste analogie, era anche vero che l'Austria-Ungheria non era né così fragile, né così odiata come l'Impero turco. Non solo, ma croati, sloveni e bosniaci (nessuno dei quali di religione ortodossa) da parecchio tempo perseguivano l'obiettivo di una federazione con l'Austria (austro-slavismo), sul modello di quella ottenuta nel 1867 dagli ungheresi.

In conclusione, coloro che dovevano essere *redenti* non prendevano neanche in considerazione l'ipotesi di una loro *libe -razione* da parte dei serbi, considerati oltre tutto inferiori per cultura, civiltà e capacità amministrativa. Anzi, il nazionalismo croato rivendicava un suo legittimo titolo alla guida di tutti gli slavi insediati a Ovest della Drina (i cosiddetti *precani*), fossero essi sloveni, bosniaci o serbi.

I croati, insomma, erano portatori di un loro robusto nazionalismo, inevitabilmente anti-serbo, perché orientato all'annessione della stessa area (la Bosnia-Erzegovina), con la stessa motivazione (ricongiungimento delle rispettive diaspore).

L'unica vera spinta di sloveni e croati alla solidarietà con i serbi era costituita dall'adesione al comune ideale panslavo: "idea di una solidarietà slava, di una fratellanza o federazione tra i vari popoli slavi, pervasa da un romanticismo vagamente idealistico, talvolta con sfumature ostentatamente anti-moderne, richiamantesi al diritto alla libertà delle varie nazionalità e, al di sopra delle nazionalità, ad un ente intermedio tra Patria e Umanità" (5).

Sintomatiche, però, anche sotto questo aspetto, le perplessità di molti *precani*, come il politico sloveno Ivan Cankar, che aveva così lucidamente e lapidariamente inquadrato i problemi posti da una soluzione panslava: "Siamo fratelli per sangue, cugini per lingua, estranei per cultura" (6).

La miccia accesa dal nazionalismo serbo nel 1914, con l'assassinio dell'arciduca Ferdinando, scatenò un conflitto di proporzioni mondiali, all'interno del quale si svolse nell'area lo

<sup>(5)</sup> Cfr. W. Giusti, Il panslavismo, Bonacci, pag. 155.

<sup>(6)</sup> Cfr. Pirjevec, già cit., pag. 147.

scontro dei nazionalismi balcanici: i croati (con le divise dell'esercito austro-ungarico) contro i serbi, per mettere fine alle loro pretese sulla Bosnia; i bulgari contro i serbi, per la *libera - zione* della Macedonia; i greci (alleati dei serbi) contro i redivivi turchi, per la conquista della Tracia e di Costantinopoli; gli italiani (alleati esterni dei serbi) contro sloveni e croati per la conquista della displuviale alpina e della Dalmazia.

Il tonfo degli Asburgo segnò il tracollo del nazionalismo croato e consentì alla Serbia vittoriosa di imporre agli sconfitti (in particolare a croati ed ungheresi) un Trattato di pace, che sancì la sua egemonia sull'intera area balcanica.

Innanzi tutto, il nuovo Stato, con la motivazione del ricongiungimento della diaspora serba insediata oltre il Danubio, strappò agli sconfitti ungheresi, con perfetto stile balcanico, l'intera Vojvodina, un territorio abitato da molti serbi, ma anche da moltissimi ungheresi, oltre che da slovacchi e tedeschi. Ma soprattutto la Serbia riuscì a volgere a suo vantaggio la dissoluzione dell'Impero austro-ungarico, impedendo che portasse alla nascita degli Stati nazionali di Croazia e Slovenia.

Infatti, mentre nel centro-Europa il collasso dell'Impero aveva portato alla nascita di quattro Stati nazionali (Austria, Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia), nei Balcani portò alla nascita di un enorme Stato multi-nazionale e multi-etnico: il Regno di Jugoslavia, uno Stato unitario sotto la dinastia serba dei Karagjeorgjevic; un container di popoli alla rinfusa, "uno spazio residuale, una via di mezzo tra Impero ottomano e vari progetti moderni di federazione balcanica" (7).

La nascita della Jugoslavia fu davvero un passo indietro, una risposta anomala ai problemi della statualità balcanica. Infatti, la Slovenia e la Croazia bruciarono una grande occasione per diventare Stati-nazione e il Montenegro rinunciò addirittura alla propria indipendenza.

In conclusione, la strategia anacronistica dei serbi (neoimperiale), il timore degli sloveni e dei croati per l'aggressività italiana ed, infine, il mito della solidarietà panslava congiuraro-

<sup>(7)</sup> Cfr. Prevelakis, già cit., pag. 117.

no per bloccare di nuovo il processo di modernizzazione dei Balcani.

Il Regno di Jugoslavia, infatti, esito di queste scelte, presenta, con qualche variante, i caratteri dello Stato-balcanico-tipo: multi-nazionalità della popolazione, autoritarismo dell'organizzazione politica, arretratezza della struttura economica e sociale.

Pertanto, alla fine della Prima guerra mondiale, il quadro politico balcanico si presenta con una riduzione del numero degli Stati, passati da sei a quattro (Jugoslavia, Albania, Bulgaria e Grecia) e poi a tre per l'inglobamento (nel 1939) dell'Albania nel Regno-impero d'Italia. Ma la semplificazione è soltanto apparente, essendo frutto del semplice trasferimento di gran parte delle nazioni balcaniche all'interno di un unico Stato: la Jugoslavia.

### Dallo jugoslavismo reazionario allo jugoslavismo rivoluzionario

Il Regno di Jugoslavia, come era prevedibile, non ebbe il gradimento di nessuno che non fosse serbo. Gli insediamenti diasporici serbi, strettamente legati al nucleo centrale della Sumadja-Raska, costituivano una robusta rete, che avvolgeva gli insediamenti dei croati, dei bosniaci, degli ungheresi, degli albanesi, dei montenegrini e dei macedoni, con una capacità di controllo del territorio mai raggiunta dai turchi.

Inoltre, i serbi controllavano l'Esercito, l'Amministrazione dello Stato e una grossa fetta della ricchezza del Paese, attraverso una sorta di *lobby* belgradese, etichettata, non a caso, con un termine turco: *carsija*. Ben presto risultò evidente che il panslavismo si era trasformato in serbismo: autoritario, sfruttatore e retrogrado.

Negli anni '20 e '30, pertanto, nei croati, negli sloveni, nei bosniaci, negli albanesi, nei macedoni e negli ungheresi (oltre che nei bulgari) si consolidò un forte sentimento anti-serbo, che esploderà con la Seconda guerra mondiale.

Questa Jugoslavia così divisa, coinvolta in una guerra così radicale per contrapposizione di ideologie e per efferatezza di procedure militari, si è letteralmente dissolta, sprofondando in un

terrificante conflitto di tutti contro tutti, costellato di stermini etnici, di infoibamenti, di feroci rappresaglie sui civili. Allo storico scontro tra nazioni jugoslave, infatti, si è aggiunta la guerra civile all'interno di ognuna delle nazioni, a causa della drammatica opzione tra lo schieramento fascista dell'Asse e lo schieramento antifascista degli Alleati, peraltro diviso al suo interno tra Stati occidentali liberal-democratici e Russia comunista.

Il nazionalismo croato, in versione ustascia, sotto la guida di Pavelic, si è immediatamente schierato con le potenze dell'Asse, raggiungendo rapidamente il suo obiettivo storico: l'annessione dell'intera Bosnia-Erzegovina. Le armi usate per realizzare questo breve sogno della Grande Croazia sono state quelle classiche: ricongiunzione della diaspora croata dell'Erzegovina; feroce pulizia etnica dei serbi e assimilazione dei bosniaci, riclassificati come croati-di-religione-musulmana.

Il resto della Jugoslavia è, invece, occupato dalle Potenze dell'Asse. La Slovenia è spartita tra l'Italia e la Germania. Il Montenegro deve cedere la regione costiera all'Italia, mentre sul resto del Paese s'insedia un Governo nazionalista. La Macedonia è inglobata nella Bulgaria. La Serbia, governata dal collaborazionista Nedic, perde la Macedonia (alla Bulgaria), la Vojvodina (all'Ungheria) e il Kosovo (all'Albania italiana): uno smacco insopportabile persino per i reazionari cetnici di Mihailovic.

In conclusione, l'opzione per il fascismo e per i Paesi dell'Asse, operata dalla classe dirigente delle nazioni jugoslave, se aveva consentito ai croati di raggiungere il loro obiettivo storico, era stata, per tutte le altre nazioni, un vero e proprio suicidio.

In questa catastrofe, la riscossa nazionale (o meglio multinazionale) della Jugoslavia, realizzabile soltanto con la scelta degli alleati, era, però, condizionata dall'ulteriore opzione, in quello schieramento, tra l'Occidente liberal-democratico e l'Oriente comunista. L'alternativa occidentalista (Stato nazionale e liberal-democrazia), in realtà, si è subito rivelata soltanto teorica, per l'assenza di un robusto ceto sociale e di una classe dirigente disposti a sostenerla.

La guida della riscossa è stata, invece, assunta da una

nuova classe dirigente che, ideologicamente comunista, ma dotata anche di una forte sensibilità nazionale, ha avuto il merito di aver saputo saldare la riscossa nazionale ad una radicale rivoluzione contadina, con il potente sostegno esterno della Russia, tornata al suo storico ruolo di protettore dell'area.

Kardelj per gli sloveni, Tito per i croati, Dijlas per i montenegrini, Rankovic per i serbi, Tempo per i macedoni hanno fatto scattare una guerra popolare di liberazione, sostenuta dai ceti più numerosi e più sfruttati della Balcania: i contadini, i boscaioli ed i pastori.

La soluzione vincente è stata la costituzione di un Fronte Antifascista Jugoslavo (AVNOJ), che, sotto la guida di Tito, ha assunto l'impegno, dopo la cacciata degli invasori, di distribuire la terra ai contadini (con promessa della "inviolabilità della proprietà privata") e di istituire una Repubblica federale, a garanzia dei "diritti nazionali dei serbi, dei croati, degli sloveni, dei montenegrini e dei macedoni" (8).

Insomma, l'accoppiata tra socialismo e federalismo, da un lato, garantiva l'adesione dei ceti popolari alla guerra di liberazione e, dall'altro, dava un minimo di garanzie alle incoercibili spinte autonomistiche delle singole nazioni.

Il successo politico-militare di Tito, una sorta di Lenin balcanico, significò la ricostituzione della Jugoslavia e l'instaurazione di un regime socialista, quest'ultimo consolidato dall'arrivo nei Balcani delle truppe russe e poi omologato dagli accordi di Jalta, con i quali gli Alleati avevano, di fatto, assentito all'inserimento dell'intera Balcania (esclusa la Grecia) nella zona d'influenza russa.

Così, ancora una volta, la modernizzazione nei Balcani non era arrivata da Ovest ma da Est; dalla Russia, questa volta comunista, che aveva di nuovo vinto la sua competizione con l'Occidente liberal-democratico.

La costituzione della Repubblica Popolare Federativa di Jugoslavia è stata un'altra riedizione, sia pure notevolmente corretta, dello Stato-balcanico-tipo, con la conferma della

<sup>(8)</sup> Cfr. Manifesto dell'AVNOJ del 1942. Da notare l'esclusione non casuale di bosniaci ed albanesi.

multi-nazionalità e dell'autoritarismo politico, ma con l'importante novità della radicale modernizzazione della struttura economico-sociale. Pertanto, alla fine della Seconda guerra mondiale, il quadro politico balcanico restava invariato, con la presenza di quattro Stati: Jugoslavia, Albania, Bulgaria e Grecia.

# Dallo jugoslavismo socialista agli Stati-nazione liberal-democratici

La vita del nuovo Stato si è subito rivelata difficile, perché costruita su tre principi operativi che si sono manifestati ben presto poco realistici: l'autonomia politica della Jugoslavia dalla strategia internazionale del blocco sovietico; la superiorità del sistema produttivo collettivista su quello liberista; la capacità della solidarietà-di-classe di tenere a freno la spinta centrifuga dei popoli jugoslavi.

Il periodo dal 1948 al 1991 è stato, infatti, caratterizzato da un progressivo sganciamento della Jugoslavia dall'Unione Sovietica, dal socialismo e dal federalismo.

L'inversione di tendenza è stato il frutto, da un lato della storica insofferenza delle diverse nazioni jugoslave per il potere centrale e, dall'altro, delle gravi insufficienze della gestione socialista, specie se rapportate al poderoso sviluppo del confinante Occidente europeo.

Con la morte di Tito (1980) il ritorno dei poteri federali in mano ai serbi, ha accentuato la conflittualità interna e la spinta centrifuga delle altre nazioni, in particolare di quella slovena e croata. Infine, il crollo, nella guerra fredda, dell'Unione Sovietica e del comunismo ha significato anche la fine dello jugoslavismo socialista.

La dichiarazione di indipendenza, nel 1991, di Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia ha segnato il passaggio, veramente storico, dal federalismo agli Stati-nazione e dal socialismo alla liberal-democrazia. Dopo cinque secoli di deciso rifiuto, i Balcani avevano finalmente scelto l'Occidente.

Il quadro politico dei Balcani, pertanto, con la nascita di

quattro nuovi Stati, cambiava completamente fisionomia, articolandosi in un numero di Stati ormai uguale a quello delle nazioni: Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Serbia-Montenegro, Albania, Macedonia, Bulgaria e Grecia. Questo formidabile evento, però, scatenava la terza e la quarta guerra balcanica.

La Serbia, nel 1992, di fronte all'inglobamento definitivo delle sue comunità diasporiche negli Stati di Croazia e Bosnia, ha scelto la strada classica del loro *collegamento* mediante la conquista militare delle aree interstiziali, costituite dall'intera Bosnia-Erzegovina e da una notevole parte della Croazia.

L'esito del conflitto è stato disastroso per i serbi. Croati e bosniaci, sostenuti dall'Occidente, hanno respinto l'attacco. Alla sconfitta è seguita l'espulsione dell'intera comunità serba dalla Croazia.

La tregua imposta dagli Stati Uniti (Accordo di Dayton) nel 1995, da un lato, ha bloccato l'avanzata delle truppe croatobosniache, che erano sul punto di espellere la comunità serba anche dalla Bosnia occidentale; dall'altro, ha lasciato in mano serba la Bosnia orientale, dalla quale i serbi avevano espulso tutti i bosniaci.

Nel 1999, poi, la Serbia ha tentato un'altra impresa che le era sembrata militarmente meno impegnativa: la pulizia etnica del Kosovo dagli albanesi. L'esito è stata una nuova sconfitta dei serbi, questa volta per l'intervento diretto della NATO. Anche in quest'area alla sconfitta è seguita l'espulsione dal Kosovo dei pochi serbi che ancora l'abitavano.

Il gioco nei Balcani si era insomma del tutto rovesciato: il modello occidentale (nazionale e liberal-democratico) era diventato l'obiettivo finale dei popoli balcanici. La Serbia, con la Russia ormai eclissata e con l'unica ambigua neutralità del Montenegro, nel tentativo di difendere lo jugoslavismo socialista (sostanzialmente un neo-serbismo), era stata travolta dai suoi storici contendenti (croati, bosniaci, macedoni ed albanesi), sostenuti dall'Occidente.

Ma gli effetti della terza e quarta guerra balcanica non sono limitati soltanto a quelli sopra indicati. Queste due guerre, infatti, come le precedenti, hanno assolto alla loro terribile funzione di *centrifughe* di popoli, creando una situazione nella quale si è prodotta una sostanziale coincidenza tra confini statali e insediamenti delle nazioni. Infatti:

- la Croazia, con l'espulsione dei serbi, ha cessato di essere bi-nazionale e si presenta ormai come quasi del tutto omogenea sull'intero territorio;
- la Serbia-Montenegro, con la perdita del Kosovo, ha cessato di essere bi-nazionale e si presenta anch'essa come quasi del tutto omogenea;
- la Bosnia–Erzegovina ha perso, con la guerra, non la multinazionalità, ma la sua storica promiscuità di croati, serbi e bosniaci, essendosi frantumata in quattro cantoni con superfici equivalenti e popolazioni omogenee: l'Erzegovina, con capoluogo Mostar, abitata da croati; la Verbaska, con capoluogo Banja Luka, abitata da serbi; la Bosnia centrale, con capoluogo Sarajevo, abitata da mussulmani; la Bosnia orientale, con capoluogo Pale, abitata da Serbi;
- la *Macedonia*, invece, non essendo andata in porto la secessione albanese, è rimasta bi-nazionale.

È evidente, ormai, che per pacificare definitivamente i Balcani è necessario portare a compimento il processo iniziato nel XIX secolo, completando il ridisegno dei confini su base esclusivamente nazionale. Sul tavolo della futura Conferenza di pace potranno essere legittimamente considerate soltanto le mappe dell'attuale distribuzione territoriale dei popoli, gettando in un metaforico cestino tutti i cosiddetti diritti storici.

Usare il potere contrattuale dell'Unione Europea per consolidare i residui *mini-patchwork* della Bosnia e della Macedonia, come stabilito nei Trattati di pace, significa voler rinviare la soluzione del problema alla prossima guerra balcanica.

Compito dell'Occidente, in questo momento storico, è quello di far saltare gli ultimi sottili diaframmi che impediscono a croati, bosniaci, serbi, macedoni ed albanesi di costituire, sia pure con grave ritardo storico, dei veri e propri Stati nazionali. L'obiezione che gli Stati nazionali sono finiti e che il futuro sarebbe multi-culturale e multi-etnico è sostanzialmente una fuga in avanti.

Infatti, l'Unione Europea, approdo finale degli Stati balcanici, non è stata progettata in termini di *melting pot* statunitense, ma al contrario come un mosaico di Stati nazionali, ognuno dei quali conserverà la propria identità. Il *melting pot* europeo non è di questo secolo.

In conclusione, il progetto di ridisegno territoriale, su base nazionale, dell'area balcanica è non soltanto in grado di mettere fine al contenzioso, ma è perfettamente in linea col mosaico di nazioni che sarà l'Unione Europea.

### Il progetto di pacificazione

Premesso che l'attuale dislocazione dei popoli è ormai stabile ed immodificabile; che la spartizione della Bosnia-Erzegovina (perché multinazionale) è inevitabile; che la costituzione di uno Stato della nazione bosniaca è non soltanto un atto di giustizia (dopo 600 anni), ma è indispensabile alla pacificazione della regione; il ridisegno dei confini, con esclusivo riferimento all'appartenenza nazionale, potrebbe essere, in linea di massima, così configurato:

– Il nuovo *Stato della nazione bosniaca* sarebbe costituito sul territorio della Bosnia centrale, nel cantone di Sarajevo. I nodi connessi alla definizione del territorio sono soltanto due: la richiesta di inclusione nel nuovo Stato della *enclave* di Bijac e la richiesta di affaccio sulla Sava e sull'Adriatico.

La prima richiesta è inaccoglibile per la eccessiva distanza dell'enclave dal nuovo Stato. La seconda richiesta, legittimata dal rischio che il nuovo Stato si trasformi in una riserva india -na, è accoglibile soltanto con riferimento alla Sava. Infatti, lo sbocco naturale della valle della Bosna è il fiume Sava, dal quale il cantone è separato unicamente da una sottilissima striscia di territorio (la Posavina), attualmente occupata da serbi

ed in parte da croati. È, invece, del tutto impraticabile, data la distanza, l'affaccio sull'Adriatico.

Il nuovo Stato, con il vecchio nome di Bosnia e con capitale Sarajevo, avrebbe un territorio di 11-12 mila chilometri quadrati e avrebbe una popolazione al 90 per cento costituita da bosniaci e per il resto quasi soltanto da croati, insediati in alcune piccole *enclaves*.

- L'Erzegovina sarebbe annessa alla contigua Croazia, insieme all'*enclave* musulmana di Bijac. Il nuovo *Stato di Croazia* avrebbe un superficie di circa 70 mila chilometri quadrati, e avrebbe una popolazione costituita per circa il 90 per cento da croati.
- La Bosnia orientale sarebbe annessa alla contigua Serbia. Lo *Stato di Serbia-Montenegro*, pur privato del Kosovo, conserverebbe l'attuale superficie di circa 100 mila chilometri quadrati, essendo la Bosnia orientale di dimensioni simili a quelle del Kosovo. La popolazione sarebbe serba quasi al 90 per cento, con gli ungheresi della Vojvodina come unica minoranza di rilievo.
- Il cantone di Banja Luka, non potendo essere aggregato alla Serbia, per la interposizione dello Stato bosniaco, diventerebbe uno Stato autonomo.

Tale soluzione, per quanto non rigorosamente in linea con il criterio adottato, terrebbe conto della collocazione geo-politica della valle della Verbas. Questa, infatti, ha la natura di una enclave serba, sia pure di grandi dimensioni, in un territorio croato e bosniaco. La sua annessione alla Serbia comporterebbe, di fatto, la distruzione dello Stato bosniaco, la cui istituzione è essenziale per la pacificazione dei Balcani.

Inoltre, è realistico pensare che i serbi della Verbaska, i cosiddetti *precani*, trovino accettabile una soluzione di questo tipo che li garantirebbe da qualsiasi tentativo di assimilazione dei vicini o da una ennesima guerra che li vedrebbe sicuramente sconfitti e poi espulsi.

Il nuovo Stato avrebbe un territorio di 10-11 mila chilome-

tri quadrati, una popolazione interamente serba ed assumerebbe il nome dell'antica banovina: *Verbaska*.

- Il Kosovo sarebbe annesso alla contigua Albania, insieme alla stretta striscia di territorio macedone abitato da albanesi. L'Albania potrebbe per la prima volta, dopo un'opposizione secolare di serbi, bulgari e greci, costruire uno Stato nazionale. Dall'annessione dovrebbe essere esclusa la parte settentrionale del Kosovo, abitata interamente da serbi. Il nuovo *Stato di Albania* avrebbe una superficie di circa 40 mila chilometri quadrati ed una popolazione interamente albanese.
- La Macedonia dovrebbe cedere all'Albania la sottile striscia del suo territorio abitata da albanesi. Questa cessione, senza alcun compenso territoriale, sarebbe l'unica razionale soluzione del problema.

Infatti, la Macedonia, con il sacrificio del 10 per cento del suo territorio, avrebbe il vantaggio di mettere fine per sempre alla coabitazione conflittuale con un 20 per cento di cittadini che non hanno assolutamente niente in comune con i macedoni: né l'etnia, né la religione, né la lingua. La Macedonia avrebbe un territorio di circa 22 mila chilometri quadrati ed una popolazione costituita per il 90 per cento da macedoni.

Pertanto, lo spazio balcanico, a conclusione di un processo secolare di separazione e concentrazione dei diversi popoli, si articolerebbe negli Stati di Croazia, Verbaska, Bosnia, Serbia-Montenegro, Albania e Macedonia: le ultime sei tessere del mosaico europeo.

Michele Zurlo

## IL SESSANTESIMO ANNIVERSARIO DELLA FAO (1945-2005)

#### di Silvana Moscatelli

I 16 ottobre 2005 la FAO ha compiuto sessant'anni. Ogni anno in questa data si celebra la giornata mondiale dell'alimentazione, quale momento di riflessione sulle problematiche relative alla fame e alla sicurezza alimentare nel mondo (1).

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, primo tra gli istituti specializzati dell'ONU a vedere la luce, ha subìto nel corso degli anni radicali cambiamenti nell'approccio alle questioni emergenti nel settore dell'agricoltura e dell'alimentazione.

La capacità di adattamento alle diverse esigenze della società mondiale ha, però, dimostrato alcuni limiti dell'Organizzazione nel rispondere, nel quadro delle proprie funzioni statutarie, alle richieste degli Stati membri. La FAO è, perciò, tenuta a rinnovarsi continuamente alla luce dei fattori economici e sociali che ne condizionano l'azione internazionale.

Un segno della capacità di rinnovamento può essere considerata l'attuale proposta di riforma elaborata dal Direttore generale Diouf, il quale ha avviato, già a partire dal 1994, un processo di ristrutturazione fondato su una progressiva decentralizzazione dell'attività e dei programmi dell'Organizzazione nella prospettiva di un maggiore coordinamento con il sistema delle Nazioni Unite.

Ripercorrendo, in sintesi, il percorso che ha condotto, dall'iniziale configurazione della FAO all'attuale proposta di riforma, ricordiamo che la necessità di istituire un'organizzazione internazionale, che potesse far fronte alle esigenze agricole e ali-

<sup>(1)</sup> La prima Giornata mondiale dell'alimentazione è stata celebrata il 16 ottobre 1981.

SILVANA MOSCATELLI, dottoranda di ricerca, collabora con l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

mentari mondiali, emerse a seguito della crisi del 1929 e dei nuovi studi sulla sanità affrontati da un gruppo di nutrizionisti in seno alla Società delle Nazioni, i quali dimostrarono l'importanza della nutrizione per il miglioramento della vita umana e lanciarono l'idea di un piano mondiale dell'alimentazione.

La proposta di creare un nuovo organismo intergovernativo fu oggetto della Conferenza di Hot Springs, tenutasi dal 18 maggio al 3 giugno 1943 su iniziativa di F.D. Roosevelt, che si concluse con l'accordo degli Stati partecipanti sulla necessità di favorire l'aumento della produzione agricola mondiale, migliorare la distribuzione di prodotti alimentari e diffondere le conoscenze tecniche del settore agroalimentare.

Tale progetto rifletteva anche la filosofia politica rooseveltiana, che invocava un impegno a realizzare la più ambiziosa aspirazione della *freedom from want*, una delle quattro libertà indicate nella Carta atlantica del 1941 (2).

L'elaborazione dello Statuto dell'Organizzazione fu affidata ad una Commissione ad interim formata da quarantaquattro Stati. Nel corso dei lavori della Commissione si delinearono due orientamenti relativi alla natura dell'Organizzazione: da un lato, si voleva configurare la FAO come organismo prevalentemente tecnico, dall'altro, attribuirle le caratteristiche di un'agenzia per lo sviluppo dell'economia mondiale (3).

Il rapporto della Commissione ad interim fu presentato alla prima Conferenza dell'Organizzazione riunita a Quebec nell'ottobre 1945, che si concluse con l'adozione dell'Atto costitutivo della FAO, dal quale emerse un organismo concepito con finalità consultive e con compiti di studio e ricerca, senza poteri d'intervento per favorire l'aumento della produzione agricola mondiale e migliorare le capacità di consumo (4).

Quest'orientamento fu espressione della tendenza conservatrice che caratterizzò la prima fase di evoluzione dell'Organizzazione, contrapponendo gli interessi degli Stati produtto-

<sup>(2)</sup> Cfr. Salerno, L'insediamento della FAO a Roma, "La Comunità internazionale", 1993, p. 530.

<sup>(3)</sup> *Ibidem*, p. 518.

<sup>(4)</sup> Cfr. United Nations Interim Commission on Food and Agriculture, *The Work of FAO*, Washington, 1945.

ri, orientati ad assicurarsi misure protezionistiche per la produzione agricola, al fine di impedire la caduta della domanda, dei prezzi e dei redditi, al mandato dell'Organizzazione che spaziava dall'agricoltura alla pesca, ma con ridotti poteri di intervento sul piano internazionale (5).

Tuttavia, è significativo notare che, nella formulazione originale dello Statuto, non era presente alcun riferimento al problema della fame del mondo. Soltanto nel dicembre 1965, la Conferenza della FAO, con un emendamento al Preambolo, impegnava l'Organizzazione e gli Stati membri a contribuire all'espansione dell'economia e a liberare l'umanità dalla fame (6).

A partire dagli anni Settanta, il tema dell'inadeguatezza dell'Organizzazione di fronte ai problemi, che la società mondiale si trova ad affrontare, ha sempre accompagnato la storia di questa istituzione.

Il primo importante dibattito sul futuro dell'Organizzazione si è sviluppato a seguito della Conferenza mondiale dell'alimentazione del 1974, che, oltre a richiamare l'attenzione internazionale sui problemi dell'alimentazione e dell'agricoltura, ha contribuito a far sorgere il contrasto ideologico Nord-Sud, il quale stava prevalendo sull'impostazione scientifica e consultiva, che aveva caratterizzato la FAO fino a quel periodo.

Questo processo di ideologizzazione non era condiviso dal Direttore generale Boerma, che era favorevole al mantenimento della neutralità dell'Organizzazione, dell'imparzialità dei propri funzionari e della conservazione di una dimensione umana del suo lavoro.

Nel corso della diciottesima sessione della Conferenza della FAO, nel 1975, Boerma proponeva, in effetti, una ristrutturazione dell'Organizzazione fondata su un aumento di personale presso la sede centrale con un considerevole aumento della burocrazia e del lavoro teorico, che non rifletteva le esigenze dei Paesi in via di sviluppo, i quali, a seguito del processo di decolonizzazione, avevano concorso ad aumentare la base sociale

 <sup>(5)</sup> Cfr. Marchiso-Di Blase, L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), Milano, 1992, p. 23 e ss.
 (6) Cfr. FAO, Report of the Conference, thirteenth session, Roma, 1965.

della FAO e rivendicavano una revisione dei modelli di sviluppo adottati fino ad allora.

Il programma di ristrutturazione di Boerma non ebbe seguito e condusse nel novembre 1975 alla nomina del nuovo Direttore generale Saouma, sostenuto dai Paesi in via di sviluppo.

Saouma tentò di trovare equilibrio tra la concezione dell'aumento della produzione agricola vista come processo di sviluppo economico, e quella, invece, orientata all'autosufficienza alimentare. In questo senso, l'incremento della produzione agricola era concepito in funzione della sicurezza alimentare mondiale, che, da quel momento, ha costituito sia l'obiettivo prioritario, sia l'oggetto delle attività operative dell'Organizzazione (7). È proprio la sicurezza alimentare il principio ispiratore della riforma della FAO presentata dall'attuale Direttore generale Diouf, all'indomani della sua elezione nel dicembre 1993. Egli individua quale ruolo principale della FAO quello di eliminare la povertà, sradicare la fame e la malnutrizione e garantire una sicurezza alimentare globale (8).

Nell'ultimo decennio, si è assistito ad una serie di profondi cambiamenti politici, economici, sociali e ambientali, che hanno condotto la FAO ad adottare importanti trasformazioni nel suo modo di operare. I risultati della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED) del 1992, i progressi delle biotecnologie applicate all'agricoltura, le preoccupazioni relative al degrado dell'ambiente, alla diminuzione delle risorse naturali e agli aspetti ambientali del cibo hanno costituito nuove sfide per l'Organizzazione.

Nel corso degli anni si sono evidenziate alcune lacune e punti di debolezza nell'azione della FAO, che, nel maggio 1994, hanno condotto il Consiglio a considerare le proposte avanzate dal Direttore generale, il quale, a seguito della Risoluzione 10/93 della Conferenza della FAO, aveva proceduto al riesame dei programmi, della struttura e della politica dell'Organizzazione.

(8) Cfr. FAO, Report of the Conference, twenty-seventh session, 1993, par. 168.

<sup>(7)</sup> Cfr. Marchisio-Di Blase, L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), cit., pp. 113-115.

Nel 1994, Diouf propone, infatti, una radicale riforma della FAO, che può essere schematizzata in quattro punti principali: ridurre la centralizzazione, incoraggiare approcci integrati e multidisciplinari, affrontare le questioni ambientali emergenti e diminuire i costi.

L'iniziativa più importante è sicuramente la decentralizzazione del personale e dei programmi dell'Organizzazione (9). Questo nuovo impulso ha portato alla necessità di distinguere le due principali funzioni della FAO, vale a dire, quella normativa da quella operativa (10).

Tale separazione ha visto la concentrazione dell'attività di produzione di norme, *standard*, codici di condotta e manuali tecnici, presso la sede centrale e la dislocazione presso le sedi regionali delle attività operative coordinate dal Dipartimento di cooperazione tecnica. Tuttavia, nonostante tale distinzione, l'Organizzazione è chiamata a mantenere una relazione sinergica tra le due sfere d'intervento.

L'attività normativa rappresenta un settore importante per l'Organizzazione che vede la FAO quale foro neutrale per la negoziazione di trattati internazionali e per il dialogo politico tra gli Stati.

Molti sono stati, infatti, gli accordi conclusi sotto gli auspici della FAO, tra cui la Convenzione internazionale per la protezione delle piante del 1951, che ha promosso la cooperazione internazionale per la lotta contro gli agenti patogeni e le malattie delle piante; il Codice di condotta per una pesca responsabile del 1995 (strumento, peraltro, non giuridicamente vincolante); la Convenzione di Rotterdam del 1998, che ha introdotto nel commercio internazionale la procedura del prior informed consent (PIC) per determinate sostanze chimiche e pesticidi pericolosi; il Trattato per le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura del 2001.

<sup>(9)</sup> A partire dal gennaio 1994 fino all'aprile 2004 il personale della FAO si è ridotto del 29 per cento. Al fine di costituire un'attività operativa più vicina alle esigenze reali degli Stati membri, l'Organizzazione ha creato cinque uffici sub-regionali per fornire assistenza a gruppi di Stati con caratteristiche simili. L'estensione della decentralizzazione ha, inoltre, comportato il trasferimento del 71 per cento dei funzionari negli uffici regionali.

<sup>(10)</sup> Cfr. FAO, Reforming FAO. A Challenge for World Food Security, Roma, 1997.

La FAO, inoltre, ha favorito lo sviluppo di norme e stan - dard internazionali attraverso la Commissione per il Codex ali - mentarius, che ha elaborato codici e linee guida, nell'ambito del programma congiunto FAO/WHO.

Nel 1999, la Conferenza della FAO ha adottato lo *Strategie Framework 2000-2015*, documento quadro sulle priorità d'intervento, che oltre a ribadire l'impegno di conseguire una sicurezza alimentare globale per il 2015, anno del settantesimo anniversario dell'Organizzazione, identifica tre obiettivi principali per gli Stati membri.

In base a tali obiettivi, gli Stati, in conformità con lo Statuto dell'Organizzazione e tenendo conto degli strumenti adottati nell'ambito di Conferenze internazionali, in particolare il Vertice mondiale dell'alimentazione del 1996, si impegnano a garantire l'accesso a tutti gli individui ad un cibo sano, adeguato e sufficientemente nutriente e a dimezzare il numero delle persone affamate entro il 2015.

Essi esprimono anche la volontà di assicurare un costante contributo ad un'agricoltura e ad uno sviluppo rurale sostenibili, che comprenda anche il settore della pesca e della silvicoltura, per il progresso sociale ed economico ed il benessere comune, nonché promuovere la conservazione, il miglioramento e l'uso sostenibile delle risorse naturali, comprese la terra, l'acqua, le foreste, la pesca e le risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (11).

In conformità con questi impegni e con quelli assunti nel corso degli anni, quale Stato membro della FAO, l'Italia è stato il primo Paese a contribuire in modo significativo al Fondo fiduciario per la sicurezza alimentare, istituito a seguito della Conferenza mondiale dell'alimentazione del 2002, mediante progetti di cooperazione soprattutto a favore delle piccole isole dei Carabi, dell'Africa subsahariana, delle isole del Pacifico, dell'Afghanistan e dei territori palestinesi.

Si prevede, inoltre, che altri fondi saranno stanziati per progetti per lotta contro le malattie delle piante e degli animali

<sup>(11)</sup> Cfr. FAO, Strategic Framework 200-2015, Conference thirtieth session, C 99/12, Roma, 1999.

e per l'aumento degli investimenti in agricoltura e nello sviluppo rurale (12).

È da ricordare, al riguardo, che il 2000 si era aperto con l'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Risoluzione relativa agli *Obiettivi di sviluppo del Millennio*, primo fra tutti l'eliminazione delle povertà estrema e della fame. Lo scopo che la FAO si propone è quello di svolgere un ruolo sempre più efficace nell'assistere i propri Stati membri e contribuire al più ampio sforzo delle Nazioni Unite nel perseguire gli *Obiettivi del Millennio*.

In tale contesto, si inserisce il nuovo progetto di riforma elaborato da Diouf, predisposto per la Conferenza della FAO del novembre 2005. Elemento chiave della proposta di riforma è una ridefinizione dei programmi e della struttura dell'Organizzazione, focalizzata soprattutto su un processo di decentralizzazione, aspetto che ha caratterizzato anche la riorganizzazione del 1994.

Tale progetto si concentra su tre settori principali: a) sistemi alimentari e agricoli sostenibili, nell'ambito dei quali è necessario individuare le attività specifiche in cui la FAO può raggiungere e mantenere livelli di eccellenza, identificando le più alte priorità nell'immediato e nel lungo termine attraverso la promozione, lo sviluppo e il rafforzamento della politica e del quadro normativo che regola l'alimentazione, l'agricoltura, la silvicoltura e la pesca; b) promozione dell'attività dell'Organizzazione a sostegno dello scambio di conoscenze e capacity building nei programmi di sviluppo economico e sociale; c) decentralizzazione e rafforzamento della cooperazione con le Nazioni Unite.

Con riferimento alla riforma proposta di Diouf, il Ministro italiano delle politiche agricole e forestali, nel suo discorso in occasione delle celebrazioni del Sessantesimo anniversario della FAO, ha sottolineato la necessità di un maggior coordinamento tra gli Stati membri e l'Organizzazione, di una più chiara politica di comunicazione rivolta a spiegare il mandato della FAO e

<sup>(12)</sup> Cfr. Ministero degli Affari Esteri, Relazione previsionale e programmatica sulle attività di cooperazione allo sviluppo nell'anno 2005 (articolo 2, comma 2, legge n. 49/1987), http://www.esteri.it/doc/prev2005.pdf.

dell'esigenza di rivolgere una particolare attenzione all'infanzia e all'adolescenza.

Egli ha altresì suggerito la creazione di un'Assemblea consultiva della FAO, che possa rappresentare le principali ONG del mondo al fine di valorizzare il loro ruolo e dare "nuova linfa" all'Organizzazione. Ha auspicato, altresì, che sia dato nuovo impulso al Comitato nazionale per il collegamento tra Governo italiano e la FAO, che ha già avviato una serie di iniziative di analisi e di studio e che passerà ad un'effettiva attività operativa attraverso progetti pilota, in collaborazione con le agenzie dell'ONU, che operano nel settore dell'agricoltura e dell'alimentazione.

In base all'Outcome Document adottato dal World Summit delle Nazioni Unite a New York nel settembre 2005, i Capi di Stato e di Governo si sono impegnati a "migliorare la rilevanza, l'efficienza, l'efficacia, la responsabilità e la credibilità del sistema delle Nazioni Unite" (13). Nella prospettiva di riforma dell'ONU, la FAO, come parte integrante di questo sistema, deve, quindi, affrontare una fase di ristrutturazione, al fine di eliminare sovrapposizioni e duplicazioni nel proprio mandato per creare un sistema più coerente ed efficiente.

A sessant'anni dalla sua fondazione, l'Organizzazione ammette di aver disatteso le aspettative dei fondatori. Oltre 800 milioni di persone non sono ancora libere dalla fame e i danni ambientali dovuti allo sfruttamento irrazionale delle risorse naturali mondiali, per far fronte all'incremento della domanda globale, sono ormai irreversibili.

A questo punto l'interrogativo da porsi è quale sarà il futuro della FAO e, in particolare, come l'Organizzazione potrà contribuire a garantire la sostenibilità ambientale, favorire lo sviluppo, liberare l'umanità dalla fame, inserendosi nel quadro della riforma delle Nazioni Unite fondata su tre pilastri fondamentali: sicurezza, sviluppo e diritti umani (14).

<sup>(13)</sup> Cfr. UN Doc., General Assembly, 2005 World Summit Outcome, A/60/L.1, 20 settembre 2005.

<sup>(14)</sup> Cfr. UN, Secretary-General, In a Larger Freedom: Security, Development and Human Rights for All, New York, 2005.

In tale contesto, è da rilevare come la FAO abbia promosso, a partire dalla Conferenza mondiale dell'alimentazione del 2002, il riconoscimento del diritto all'alimentazione adeguata come diritto umano fondamentale, di cui la sicurezza alimentare rappresenta un necessario corollario.

Nel settembre 2004, il Comitato per la sicurezza alimentare mondiale ha adottato le *Voluntary guidelines* per la realizzazione del diritto all'alimentazione nell'ambito della sicurezza alimentare nazionale. Questo costituisce il primo passo per la presa di coscienza da parte degli Stati membri di integrare il cosiddetto *rights-based approach* nelle proprie politiche di sviluppo.

È, peraltro, da chiedersi se il modello ONU basato sugli istituti specializzati, possa essere ancora considerato funzionale al conseguimento dei nuovi obiettivi che l'Organizzazione si è posta con il Vertice del Millennio. L'assenza di un sistema integrato e comprensivo, e la diversità di approcci adottati dai vari istituti hanno, infatti, indebolito la capacità delle sistema delle Nazioni Unite di rispondere in maniera coordinata alle varie questioni emergenti.

La tendenza attuale non sembrerebbe tanto favorire l'approccio settoriale finora seguito, quanto, piuttosto, l'elaborazione di una politica comune per l'attuazione di un programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo basato sul coordinamento e la cooperazione tra le varie agenzie specializzate (15).

Silvana Moscatelli

<sup>(15)</sup> Cfr. UN Doc, Economic and Social Council, Towards achieving internationally agreed developments goals, including those contained in the Millennium Declarations, E/2005/56, 3 maggio 2005. Cfr. anche UN Doc., Economic and Social Council, Summary of the Coordination Segment of the Substantive Session of ECOSOC 2005, 5-7 luglio 2005.

# LA RUSSIA, L'EUROPA E IL MEDITERRANEO UN'IPOTESI DI LAVORO

#### di Francesco Morabito

lcuni recenti accadimenti di politica internazionale sono all'origine dell'ipotesi di lavoro, che qui di seguito sarà delineata. Si allude alla crescita esponenziale dell'interesse dei Paesi occidentali per mercati nuovi, quali la Cina e l'India, da un lato, e, dall'altro, alle numerose incertezze che nella presente stagione attraversano la vita politica, istituzionale ed economica dell'Europa comunitaria ed extra-comunitaria.

L'improvviso ed imprevedibile entusiasmo verso il lontano Oriente sembra quasi funzionare psicologicamente da benerifugio rispetto alle perplessità e a talune stanchezze verso mercati, che fino alla stagione precedente apparivano prioritari ed ora, in qualche misura, lo sembrerebbero molto meno.

Naturalmente, qui nulla si vuole dire rispetto alle indiscutibili immense prospettive che si aprono e si apriranno per effetto delle collaborazioni politiche e delle cooperazioni economiche dell'intero Occidente con l'India, la Cina ed altri.

Non si può, tuttavia, lasciare questo passaggio senza ricordare a noi stessi che, a fronte dei moltissimi evidenti *plus*, specie per quanto riguarda la Cina, sussistono ancora forti vincoli in materie ardue, quali quelle dell'incerta evoluzione del sostrato ideologico (che non mancherà di influenzare i modi di crescita dell'economia), dell'assetto giuridico e giudiziario, della dif-

FRANCESCO MORABITO è un esperto di sistemi associativi imprenditoriali e si occupa di relazioni politiche ed internazionali. È Segretario dell'Associazione Italia-Francia e componente del Comitato tecico dell'OPCE, l'associazione tra le organizzazioni imprenditoriali delle capitali dei Paesi del Consiglio d'Europa. Proprio ai temi oggetto di questo scritto sarà, prevedibilmente, dedicato il Convegno annuale 2006 dell'OPCE, allargato a rappresentanze di alcune capitali mediterranee. Su proposta del Presidente degli industriali romani Luigi Abete, il Convegno avrà luogo a Roma.

ficile prevedibilità in ordine allo sviluppo che potrà subire la linea politica in generale.

In tal senso, segnali in controtendenza, rispetto alle conclamate aperture, sono il recente appello del Governo alla popolazione a ripercorrere anche turisticamente l'itinerario della Lunga Marcia, così come l'intento dichiarato con legge di risolvere con la forza il dilemma Taiwan.

Il discorso per l'India è molto diverso, ma si avvicina su un punto che diviene decisivo per l'immenso insieme delle piccole e medie imprese: le enormi distanze in gioco.

Riformulato, l'interrogativo è il seguente: le piccole e medie imprese europee potranno operare agevolmente e favorevolmente su mercati di dimensioni quasi continentali come quello indiano o quello cinese?

In altri termini, quali conseguenze e quale senso potrà avere il parziale dirottamento verso la Cina, l'India o altrove degli investimenti europei, che fino alla stagione precedente avrebbero certamente preso la strada dei Paesi di recentissimo o prossimo ingresso nell'Unione Europea o verso il Mediterraneo?

Parallela a questa situazione improvvisamente movimentata dei rapporti fra Europa, anzi Occidente, e lontano Oriente, vi è la fase di stanchezza della politica euromediterranea nel suo complesso, che si inquadra in una strisciante crescita dell'euroscetticismo. Il mutamento - dal 1995 ad oggi - del quadro di riferimento internazionale consente a Franco Rizzi di osservare, nel volume *Un Mediterraneo di conflitti* (Roma 2004), che "il Processo di Barcellona continua, stancamente fedele a una ritualità senza contenuti".

Ma non sono soltanto due i perni intorno a cui girano i dubbi e le inclinazioni dell'Europa. Ce n'è un terzo, la Russia, indubbiamente post-sovietica, piena di contraddizioni, ma pur sempre interessantissima, finitima e, comunque, a vocazione potenzialmente imperiale.

Alla stato, le relazioni fra l'Europa comunitaria, attuale e prossima, e le due grandi aree contigue, la Russia e il Mediterraneo, sono di tipo *eurocentrico* ed informato ad un *duplice* bilateralismo (verso l'una o verso l'altra direttrice). In altri ter-

mini, esistono consolidate relazioni fra l'Europa e il Mediterraneo e fra l'Europa e la Russia. Esistono altresì - anche antiche - relazioni, tentazioni e partite aperte fra la Russia e il Mediterraneo. Esistono, persino, relazioni fra il Mediterraneo e il Mar Nero, segnatamente sui temi dell'ambiente, dell'energia e delle autostrade blu.

Tuttavia, nulla di rilivente esiste su un piano di un - anche soltanto auspicato - paritetico trilateralismo fra la Russia, la Grande Europa e il Mediterraneo (qui Grande Europa è un voluto atecnicismo; ci si riferisce all'Europa del Consiglio d'Europa che già comprende la Russia). Questa è l'ipotesi su cui ci si intende soffermare.

È stato riscontrato direttamente dall'estensore di questo scritto presso differenti contesti associativi imprenditoriali ed economici europei l'univoco convincimento per cui le piccole e medie imprese europee (e russe) non vedono alcuna possibilità di sistematica penetrazione nei grandi mercati del lontano Oriente.

Assai probabilmente ed a maggior ragione altrettanto si potrebbe dire per le piccole e medie imprese dei Paesi terzi mediterranei. Restano fuori da questa generalizzata impressione negativa pur interessanti ma marginali eccezioni, per esempio i casi di nicchia, oltre che, naturalmente, le grandi imprese, che hanno una massa critica sufficiente ad abborda retali colossi.

Gli stessi operatori economici guardano con altrettanta preoccupazione - come accennato - al dirottamento verso questi nuovi grandi mercati di una parte degli investimenti, che ragionevolmente avrebbero potuto indirizzarsi verso destinazioni più vicine e praticabili, più utili ad uno sviluppo, che, al paragone, si potrebbe definire quasi domestico. Se quei capitali prenderanno sempre più la via della Cina e dell'India - ci si domanda - che ne sarà di Marocco, Egitto, Turchia, Bulgaria, Ucraina, Armenia, Russia e tanti altri?

Per converso, sono facilmente immaginabili i vantaggi nel medio periodo di una crescente collaborazione trilaterale, quale quella qui presa in esame.

Gli scambi interesserebbero energia, materie prime, semilavorati, prodotti finiti, realizzazioni infrastrutturali, *brain*  intensive ed altro valore aggiunto, servizi tradizionali ed avanzati, formazione, know how, ed ogni altro genere di opportunità, incluse la creazione di impresa e la crescita della società civile. Anche la collaborazione orizzontale fra regioni (cioè fra sistemi produttivi territoriali) ne risulterebbe rafforzata.

Se ci sarà, la riposta non potrà che essere sollecitata dal basso, dalla pressione che i rappresentati dei sistemi economico-produttivi interessati dovranno sollecitare a *policy maker* locali e centrali.

Il perseguimento lungo e difficile di un enorme mercato Russia-Europa-Mediterraneo, per certi versi antico come la storia, parallelo e non antitetico rispetto ad altre rotte che su un livello diverso vorrà prendere il nuovo commercio internazionale, è la meno irreale tra le risposte ad un'ulteriore pericolosa tappa della de-industrializzazione dell'Europa e ad un nuovo mancato appuntamento con lo sviluppo di Paesi del terzo mondo e della Russia.

Francesco Morabito

## L'EGITTO DI OGGI

### di Giovanni Armillotta

gitto, la svolta attesa, con Prefazione di Lucio Caracciolo (Memori, Roma 2005), è un libro di Marco Haman, un italo-egiziano arabista, semiologo politico, autore di diverge pubblicazioni su questioni del mondo arabo. Haman è collaboratore delle riviste di geopolitica "Limes" ed "Eurasia", de "la Repubblica" e del portale di analisi finanziarie "Axia on line" Svolge il suo ruolo di commentatore per il Medio Oriente in stazioni radiofoniche nazionali ed estere, anima e cura il sito www.aljazira.it.

Il testo studia attentamente lo Stato nilotico dei nostri giorni, col proposito di analizzare le prime elezioni presidenziali pluraliste in 53 anni di Repubblica e darci un profilo umano e istituzionale di Muhammad Hosni Said Mubarak, in carica dal plebiscito del 13 ottobre 1981, confermato nel 1987, 1993,1999 e rieletto nel 2005.

Haman ci offre un affresco della vita politica, civile e sociale egiziana, che raramente altrove è esposto in toni di altrettanta chiarezza e semplicità, sia per quanto riguarda la *madre delle nazioni*, sia per quanto riguarda altri Paesi arabi e musulmani.

La base conoscitiva del testo risiede non soltanto nell'ampio parco bibliografico, in cui l'autore dimostra vastissima padronanza della pubblicistica italiana e inglese sull'argomento, ponendo di fronte ad essa fonti arabe, ma - questione fondamentale - Haman si è recato nel Paese e là ha toccato con mano la vita, la quotidianità, l'acceso dibattito politico ed anche l'in-

GIOVANNI ARMILLOTTA è dottore in Scienze politiche all'Università di Pisa; PhD in Storia, istituzioni e relazioni internazionali dell'Asia e dell'Africa moderna e contemporanea (Università di Cagliari), e cultore di Storia e istituzioni dei Paesi afro-asiatici presso l'Università di Pisa. È, inoltre, direttore responsabile di "Africana", rivista di studi extraeuro-pei. Collabora con: "Balkanistica" (University of Mississippi), "IJAS" (Columbia University), "Eurasia", "Limes", "Nuova Storia Contemporanea", "L'Osservatore Romano", "Rivista Marittima", e altre pubblicazioni periodiche specializzate.

differenza con i quali i cittadini egiziani hanno percorso l'intera campagna elettorale.

È emblematico è il passo in cui l'autore, citando il programma di un partito, scrive: "La distanza tra l'élite, avanguardia della laicità e della democrazia, e la base popolare si è andata ispessendo negli anni. I concetti di cittadinanza e di uguaglianza sono arretrati. Il cittadino egiziano è stato spinto a cercare soluzioni personali, e, quindi, si è allontanato dalle questioni politiche. Si è diffusa su larga scala la cultura dell'arretratezza, propagandata sia dalle pubblicazioni di grido, di pessima qualità editoriale, sia dai mezzi di comunicazione di massa, come la radio e la televisione".

Leggendo ci rendiamo conto come italiani ed egiziani nuotino in questo continente liquido braudeliano in maniera pressoché simile. Nel libro emerge, specie attraverso le fonti dirette in arabo (radio, quotidiani, periodici, web e televisione), la percezione che hanno di sé e degli altri gli egiziani, così come noi sentiamo i nostri problemi e l'incomunicabilità con la stanze del potere.

Non l'Egitto Paese remoto "di rado considerato dalla nostra editoria"; non l'Egitto delle Piramidi, delle crociere a buon mercato o alla Agatha Christie, delle vacanze assolate a Sarm al-Sayh e nemmeno l'Egitto patria di integralisti disposti a farsi saltare in aria.

Bensì, come afferma Caracciolo, "questo prezioso libro di Marco Haman arriva puntuale a guidarci alla scoperta di un grande Paese - africano e asiatico, mediterraneo e orientale - pietra angolare geostrategica degli equilibri regionali in quello che gli americani hanno battezzato il Grande Medio Oriente... Una nazione su cui i nostri *media* accendono raramente i riflettori, finendo per offrirne un'immagine spesso superficiale e distorcente, a seconda che l'occasione siano gli attentati alle località turistiche o le fibrillazioni della patria arabo-israeliana".

A proposito di terrorismo, l'acuta disanima dell'autore si sofferma e riflette sul cosiddetto fondamentalismo egiziano, che, pur avendo alcuni vertici in organizzazioni eversive internazionali, è sempre stato un fenomeno minoritario, respinto dalle LIBRI 429

masse e combattuto dallo Stato, avvicinando ancora una volta a noi l'Egitto nel ricordo dell'Italia degli anni Settanta-Ottanta del secolo ventesimo.

Anzi la matrice dei disordini e degli ordigni fatti esplodere negli ultimi anni, ha mietuto vittime in larga parte tra gli egiziani e molto meno tra gli stranieri, però compromettendo l'immagine dell'Egitto e il suo richiamo turistico. Le cause vanno cercate, secondo Haman, nella prospettiva di un tentativo di indebolimento strategico e di destabilizzazione politico-economica del Paese nello scacchiere.

Il sottotitolo del volume *Mubarak*, *l'ultimo faraone*, ci fa comprendere che l'autore descrive con partecipazione ed esaustività i candidati, i partiti ed i movimenti di opposizione, che si sono fronteggiati nella campagna elettorale e alle urne, in un clima tipico di sfida civile. Mubarak, risultato alla fine trionfatore delle elezioni, è stato uno dei protagonisti della politica estera mondiale nell'ultimo quarto di secolo, cogliendo nel miglior modo l'eredità di Capo di Stato egiziano più longevo, dopo Muhammad Ali Pasa (1805-1843).

Rammento al lettore che Re Ahmad Fuad I (1917-1936) adottò una particolare bandiera nazionale, fatta garrire per la prima volta il 10 dicembre 1923: una luna crescente bianca che abbracciava tre stelle dello stesso colore su campo verde, emblema della pacifica e tradizionale coesistenza in Egitto di musulmani, cristiani ed ebrei. Ma torniamo a Mubarak.

Dopo Muhammad Anwar al Sadat, Mubarak - pur riformando la politica estera ed interna - accantonò l'adozione di scelte radicali, in maniera da conferire un profilo autonomo alla propria amministrazione. Sul piano interno ripristinò l'identità araba-islamica-non allineata dell'Egitto di Jamal Abd al Nasi (Nasser), assicurando una lieve libertà politica ai partiti dell'opposizione legale.

Nasser dedicò e consumò il proprio potere nella realizzazione degli ideali del socialismo non marxista, inteso come giustizia sociale, e dell'unità del mondo arabo. Sadat fu ricordato come il pioniere della pace con Israele (un primo atto dopo trentun anni di guerra). Mubarak ha sempre sostenuto di non ambire ad avere il carisma e il prestigio internazionale dei due, ha dato conferma, però, di essere un tattico abile e pragmatico, rettificando o tentando di eliminare di volta in volta gli obiettivi che risultavano in contrasto con la volontà popolare.

Le mete che si prefisse erano politicamente meno ambiziose, più concrete, da conseguirsi nel breve periodo; appartenevano più alla tattica che alla strategia; erano suscettibili di rettifiche, così come potevano essere accantonate. Perciò, sul lato propagandistico, si è attribuito un'immagine meno altisonante, non affatto gloriosa come i suoi predecessori.

Mentre Sadat aveva ventilato l'adesione dell'Egitto alla NATO e concesso agli Stati Uniti basi militari, Mubarak gradualmente prendeva le distanze da Washington, acconsentendo prima alla concessione di sole agevolazioni militari, poi opponendosi all'insistenza della Casa Bianca per disporre di una base a Ras Banas sul Mar Rosso.

Nell'ottobre 1985 si fece portavoce della frustrazione e della rabbia popolare per il dirottamento del Boeing dell'Egyptair su Sigonella, esigendo delle scuse formali dalla Casa Bianca ed ottenendo il ritiro dell'Ambasciatore statunitense.

Mubarak, uomo di esperienza e patriottismo, dal 25 aprile 1982, data del completamento del ritiro israeliano dalla penisola del Sinai, moltiplicò i passi della diplomazia egiziana per ricongiungersi al contesto arabo. Già nel maggio 1982 fu ricevuta al Cairo un'altissima delegazione governativa irachena e con tale atto iniziò un sempre più serrato riavvicinamento fra i due Paesi.

L'Egitto diventò uno dei più preziosi sostenitori dello sforzo bellico iracheno, cui non mancò di far giungere quantità ingenti di aiuti materiali e di far sentire una ferma solidarietà politica. Apparve evidente, quando nel pieno di un'ennesima offensiva iraniana, lo stesso Mubarak, accompagnato per l'occasione da Re Hussein, si recò in visita ufficiale a Bagdad (marzo 1985). In parallelo al riavvicinamento con l'Iraq, procedé quello tra il Cairo e Amman, che, nel settembre 1984, sfociò addirittura nella piena restaurazione delle relazioni diplomatiche tra i sue Paesi.

LIBRI 431

Ancor prima di quell'evento vi erano stati sulla strada del rientro egiziano nel mondo arabo altri passi non meno significativi. Primo fra tutti l'incontro tra il Presidente egiziano e Yasir Arafat, reduce dall'assedio siriano di Tripoli (dicembre 1983) e, poi, di lì a poco tempo, la riammissione dell'Egitto nell'Organizzazione della Conferenza Islamica, dietro il patrocinio congiunto del Marocco e dell'Arabia Saudita.

Alla fine del 1984, forte anche di un ulteriore rinsaldamento dei tradizionali vincoli di cooperazione con il Sudan, l'Egitto di Mubarak pareva assai vicino a ristabilire l'insieme dei contatti con il quadro arabo. Per gran parte del 1985, tale impressione non fece che confermarsi, mentre si manifestò concretamente l'ipotesi di una sorta di intesa operativa tra l'Egitto, la Giordania e l'Iraq, nel cui ambito - sotto copertura saudiana e con l'emarginazione di quella sopravvivenza di radicalismo arabo allora più o meno prossima a Muammar Abu Minyar al Qaddafi (Gheddafi) - il mondo arabo avrebbe dovuto comportarsi in senso moderato e filo-occidentale.

Il disegno era piuttosto lontano dal concludersi. Lo dimostrò in maniera emblematica il Vertice della Lega degli Stati Arabi di Casablanca, che, nell'agosto 1985, ribadì il rifiuto a riammettere l'Egitto nei propri ranghi.

La diplomazia egiziana, a metà anni Ottanta, concentrò prevalentemente i propri sforzi su due aree: il mondo arabo e i Paesi occidentali e, in minor misura, verso gli Stati *non allinea - ti* e africani (i tradizionali campi di interesse dell'Egitto).

I risultati furono lusinghieri. Il Cairo tornò ad occupare un ruolo centrale nel mondo arabo, stimato dai Paesi africani, rispettato ed ascoltato da quelli occidentali. Dell'isolamento agli inizi dell'era Mubarak non v'era traccia.

Il Trattato di pace del 1979 si rivelò una carta molto preziosa nelle mani del Presidente - conferendo al più grande Paese arabo (75 milioni di abitanti, sedicesimo al mondo per popolazione) il ruolo di insostituibile mediatore nel conflitto araboisraeliano. Anni di paziente lavoro diplomatico, assicurazioni, alleanze e sodalizi riuscirono a garantire all'Egitto il diritto di piena cittadinanza nel mondo arabo. La guerra Iran-Iraq fu un'occasione propizia per far scoprire alle ricche - seppur militarmente fragili - monarchie del Golfo il contributo vitale che l'Egitto avrebbe potuto offrire sullo scacchiere regionale. Il Cairo riuscì ad accattivarsi la simpatia dei vicini.

La breccia nel muro dell'ostracismo ufficiale fu aperta al Vertice di Casablanca del 1989, dove fu formalizzato il rientro nella Lega Araba. Nell'estate poi i Paesi africani conferirono a Mubarak la Presidenza dell'Organizzazione dell'Unità Africana, che dal 9 luglio 2002 prese il nome di Unione Africana.

Indubbiamente, parte di questi successi erano da attribuire all'equilibrio e alla sagacia del *leader* egiziano: talvolta arbitro nelle interminabili contese locali, spesso promotore di iniziative a largo respiro.

Gli esempi sono numerosi: la realizzazione nel 1989 del Consiglio di Cooperazione Araba (una sorta di CEE Vicinorientale); il piano Mubarak per il conflitto mediorientale; la Conferenza sul debito africano; il dialogo Nord-Sud; l'azione di pace nella questione sahawi, eccetera.

Questa capacità e agilità nel promuovere e adottare funzionali e risolutive linee di condotta hanno lanciato Mubarak sulla ribalta internazionale. Ma la veste di garante degli equilibri interarabi ha provocato un graduale distacco dall'Iraq di Saddam Hussein, odiato e temuto dai Paesi del Golfo (ma usato da questi ultimi per arginare la valanga sciita iraniana). Un rafforzamento dell'Egitto, il Paese arabo più popoloso e militarmente più forte, significava controbilanciare l'ascesa di Bagdad.

L'avvicinamento della Siria di Hafiz al Assad al Cairo fu un segno chiaro della manifestazione pratica di questo disegno. Soddisfatti, i Paesi del Golfo - soprattutto l'Arabia Saudita - gli assicurano crediti e finanziamenti, e aprono il loro mercato ai prodotti ed alla forza lavoro egiziani. Un sostegno prezioso. Il Paese era alle prese con difficili problemi economici e con un debito estero di ben 50 miliardi di dollari.

All'orizzonte, però, si delineavano tempi duri. Per assicurare cospicui aiuti ai Paesi dell'Est, il Congresso statunitense volle tagliare sensibilmente gli aiuti sia all'Egitto, sia ad Israele, LIBRI 433

entrambi, fino ad allora, in cima alla lista dei Paesi *amici* da sostenere. Anche nei confronti della spinosa questione israelo-palestinese il Cairo non volle rinunciare a prendere parte attiva, in quanto essa rappresentava sia una carta strategica, sia un notevolle fattore di rischio per le delicate e tenui alleanze regionali.

Sull'ultimo aspetto la forza militare era un potenziale che consentiva di condurre un'attiva politica estera di zona, tesa a riprendere l'antico, tradizionale ruolo di *leadership* e disponibile a fornire appoggio diplomatico e militare ai Paesi *amici*.

L'Egitto ha avuto propri contingenti militari in Iraq, Oman, Somalia, Sudan e Zaire, ed ha fornito aiuti ad Iraq, Marocco e Sudan.

Dagli anni Novanta ad oggi, il carisma del Presidente è vissuto di rendita, e l'opposizione laica e dei Fratelli musulmani (Ikhwan al-muslimin) guarda con speranza ai margini di manovrabilità che le concessioni democratiche di Mubarak hanno aperto in un regime che per decenni ha mantenuto una totale impermeabilità alla richiesta popolare di riforme.

Si tratta di una prospettiva interessante, proprio all'indomani del ritiro degli israeliani da Gaza, che ha accentuato il ruolo dell'Egitto e del suo ultimo *faraone*, nel mantenimento della fragile pace tra arabi e israeliani.

Per concludere con le parole di Lucia Visca, che ha scritto la Presentazione, il libro di Hannan è "l'ideale taccuino sul quale lasciare impresse l'osservazione della realtà e la sua analisi, è un lavoro prezioso, una scoperta per porsi al di là del sensazionalismo quotidiano della notizia".

Giovanni Armillotta

## **SEGNALAZIONI**

L'UNION DE L'EUROPE AU TOURNANT DU SIECLE, di Andrea Chiti-Batelli, Presse d'Europe, Nizza, pp. 146, Euro 7,32.

Il sottotitolo del libro è: Europa economica, Europa politica, Europa della cultura. Scrive l'autore: "Lo zoccolo duro del mio saggio è costituito dalle due prime parti, nelle quali esprimo, in forma succinta ma precisa, il mio punto di vista sull'argomento dell'opera: il problema politico fondamentale dell'integrazione europea oggi. Queste due parti insieme costituiscono un saggio piuttosto completo, nello stesso tempo politico e bibliografico, del tema indicato nel titolo di questo saggio".

La terza parte parla della cultura dell'Europa. Scrive l'autore: "La mia tesi è che la storia della cultura europea - considerata imparzialmente e senza occhiali ideologici - contiene tutto e il contrario di tutto: con la conseguenza che le discussioni su questa eredità culturale, così complessa ed irriducibile ad unità, sono a loro volta sterili e fuorvianti".

L'esergo all'inizio del volume è la seguente frase di Jose Ortega y Gasset: "Solo es moral el deseo al que accompana la severa volundad de aprontar los medios de su ejecuciòn".

LINEAMENTI DI STORIA ED ISTITUZIONI DEI PAESI DEL MAGHREB POST-COLONIALE, di *Francesco Tamburini* e *Maurizio Vernassa*, Edizioni Plus, Pisa 2005.

Il problema della diffusione di opere sulla storia patria e delle relazioni internazionali di Paesi a noi vicini diviene sempre più urgente nell'attuale panorama di *melting pot* mediterraneo. Nel coacervo di luoghi comuni, venutisi a creare nella massima confusione scolastica ed universitaria dalla fine degli anni Sessanta ad inizio degli anni Ottanta, la storia dell'Africa era posta in una sorta di univocità *internazionalista* Nord-Sud.

Il libro che presentiamo, al contrario, è un esempio di come demistificare tali interpretazioni, ovvero superare i vecchi sistemi di scrivere attraverso l'ideologia, che altrove hanno impedito ed impediscono un approccio allo studio della realtà contemporanea non superficiale, né elusivo dei problemi.

Lineamenti di storia ed istituzioni dei Paesi del Maghreb post-coloniale è stato scritto da Francesco Tamburini e Maurizio Vernassa, rispettivamente dottore di ricerca in Storia, istituzioni e relazioni internazionali dei Paesi extraeuropei, e docente di Storia e istituzioni dei Paesi afroasiatici presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pisa.

Si tratta di un volume che ripercorre la storia degli Stati del Maghreb dalla decolonizzazione ai giorni nostri.

LIBRI 435

Di Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia sono affrontati lo sviluppo ed il funzionamento delle istituzioni politiche e la complessa relazione tra etnie, religioni, partiti politici e poteri nazionali. Nel contesto sono, altresì, posti in grande rilievo gli affari esteri tra i Paesi dell'area, come anche i rapporti diplomatici di questi con le organizzazioni internazionali e regionali (Lega Araba, Unione Africana, ecc.).

Un capitolo è dedicato all'Unione del Maghreb Arabo, l'ente sovrastatale che, sorto nel 1989, avrebbe dovuto riunire i cinque Paesi e costituire una sorta di comunità economica in competizione con l'Unione Europea. Ma tutto ciò si è risolto in un nulla di fatto, a causa della diversità di interessi e della peculiarità degli Stati in questione.

Il testo è improntato a caratteristiche di rigore e chiarezza, che lo rendono, tra l'altro, particolarmente adatto a quegli scopi di seria didattica universitaria, che difficilmente capita di veder soddisfatti in argomenti che esulino da aspetti di attualità internazionale o di *scenario*.

Esso è un ausilio validissimo per cultori e studiosi di storia afro-araba, ma pure un agile strumento di lavoro per chi opera nell'area e desidera comprendere il substrato culturale e ideologico ivi presente.

Diversamente da altri aspetti politici internazionali, la storia nord-africana non ha mai fatto notizia negli ultimi anni, per cui è doveroso riconoscere a Tamburini e Vernassa il merito di un contributo che va oltre l'articolo storico o il saggio dotto, e si pone come punto di riferimento per un problema sorvolato con insufficienza per troppo tempo.

Il metodo di lavoro degli autori risulta ben diverso da coloro che intonano peana di ringraziamento al *de relato*, al *déjà vu* e alle *communes opinio nes*, e conseguenti stanche riletture di scuole terze. Esso rappresenta, invece, uno sforzo originale di sintesi, che si traduce in una monografia di spessore eccezionalmente esaustivo.

È utile, anche e soprattutto, perché pone l'accento su questioni poco note o - come spesso accade nell'Italia mass-mediatica - date per scontate, e che invece dovrebbero appartenere al bagaglio culturale di ciascuno di noi, in quanto ogni giorno saremo sempre più coinvolti con la realtà nordafricana, e maghrebina in particolare. (Giovanni Armillotta)

UNA FILOSOFIA PER LA STORIA, di *Antonio Zanfarino*, Cedam, Padova 1996, pp. 132.

Il rapporto tra filosofia e storia è plurimo, poliforme e destinato a formare un grande risultato culturale. Di una cultura umana, specialmente del suo impegno sociale e politico.

Dobbiamo ad Antonio Zanfarino, professore ordinario di Filosofia della politica nell'Università di Siena, questo libro dotto e intelligente, che affronta molti problemi. A cominciare da una filosofia totalizzante alla ricerca di una verità assoluta nei confronti della varie forme che può assumere la storia: da quella delle idee, alla stessa storicità, alla dialettica della temporalità, alle varie espressioni storicistiche, al difficile rapporto tra storia e ragio-

ne, per concludere con l'idea della pace. Giustamente l'Autore nota, tra l'altro, nel suo bel saggio, che il pensiero storico si è discostato dalla pura filosofia dell'essere, anche perché il pluralismo rimane il riferimento costante al suo sapere. Perché la storia è fonte di varietà, di relatività, di distinzione.

Se l'umanesimo storico deve guardarsi dal cadere in una nuova metafisica "che tutto invera", deve rendersi conto, altresì, che la cultura storica non è sufficiente all'evoluzione puramente tecnica della sua coscienza.

Per concludere, secondo Zanfarino: "Se la cultura storica si radica nella società aperta...può dare incentivi di una natura materiale per espressioni e realizzazioni pratiche, ma anche ispirazioni qualitative per i confronti umanistici di una modernità più ragionevole e più pacata". (Enrico Serra)

# PARTICIPAZIONE DELL'ITALIA A INIZIATIVE NEI SETTORI DELLA PACE, SICUREZZA E TUTELA DEI DIRITTI UMANI IN AMERICA LATINA, cura del Ministero degli Affari Esteri, Roma, 2006, pp. 154.

Nel quadro della Legge 6 febbraio 1992, n.180 - che consente all'Italia di partecipare ad iniziative internazionali in campo umanitario e di tutela della pace - la Direzione Generale per i Paesi delle Americhe ha sostenuto, mediante la fornitura diretta di beni e servizi e l'erogazione di contributi, numerosi programmi e progetti nei Paesi dell'America Latina e nei Paesi dei Caraibi.

Con questa pubblicazione, è offerto un quadro di insieme di quanto realizzato negli ultimi anni, nell'ambito di questa legge, fino al dicembre 2005. Sulle iniziative si troveranno, inoltre, dettagliate informazioni, contenute in schede descrittive elaborate in base al materiale fornito dai diversi enti con cui l'Italia ha collaborato.

Il volume è suddiviso in due parti: una relativa alla collaborazione dell'Italia con le organizzazioni internazionali, l'altra relativa alla collaborazione avviata con Stati ed enti pubblici e privati latino-americani.

Il volume è presentato da Claudio Bisognero, Direttore della Direzione Generale per i Paesi delle Americhe.

# GLI ANNI DELLA RICOSTRUZIONE, 1945-1948, Atti dell'omonimo convegno, Rivista "Il Presente e la Storia", n. 64, Cuneo, marzo 2005.

Il volume che raccoglie gli atti di questo convegno si apre con l'editoriale di Giovanni De Luna su "Duccio Galimberti, il 25 luglio 1943. La Resistenza a sessant'anni di distanza". Seguono le relazioni di Dalmasso sul contesto internazionale, della Layolo sulla costruzione della democrazia, della Morini sul cinema neorealista, della Giardino su guerra e dopoguerra e della Pagliero su Renato Guttuso. C'è poi una parte dedicata agli amici scomparsi: Norberto Bobbio, Alessandro Galante Garrone, Nuto Revelli.

Conclude il libro la riproduzione dei discorsi pronunciati dal Presidente della Repubblica Ciampi in occasione della visita a Cuneo, Boves, Borgo San Dalmazio e ai luoghi resi famosi dalla resistenza. (*Enrico Serra*)

## PUBBLICAZIONI RECENTI

IL PROFETA E IL FARAONE, di *Gilles Kepel*, Laterza 2006, pp. 244, Euro 18.00.

I Fratelli musulmani sarebbero alle origini del movimento islamista e, dopo l'uccisione del *faraone*-Sadat, ne sarebbero diventati il cardine. Kepel insegna all'Istituto di studi politici di Parigi.

STORIA DELLA SHOAH, a cura di *M. Cattaruzza e altri*, Utet 2005, pp. 1188, Euro 45.00.

Una monumentale e completa storia della Shoah. La crisi dell'Europa, lo sterminio degli ebrei e la memoria del ventesimo secolo.

RITORNO ALLE VIRTÙ, di *Gianfranco Ravasi*, Mondadori 2005, pp.130, Euro 15,00.

Le virtù sono conquiste di se stessi, dominio sulle tempeste delle passioni, adesione coerente e permanente al bene, alla verità, alla bellezza e alla giustizia. In questo cammino verso una pienezza di vita, che travalica i confini della sua fragile natura, l'uomo - essere in divenire perché sospinto dalla sua innata libertà - si imbatte in sentieri che deviano dalla strada principale verso le tentazioni.

Gianfranco Ravasi è sacerdote della diocesi di Milano dal 1945 e Prefetto della Biblioteca-Pinacoteca Ambrosiana, docente di Esegesi biblica e membro della Pontificia commissione per i beni culturali della Chiesa.

MILLE ANNI DI STORIA, di *Rosario Villari*, Laterza 2005, pp. 920, Euro 24,00.

Filo conduttore di questa opera è l'idea della continuità del processo di formazione e sviluppo della civiltà europea. Le correnti politiche e culturali dell'europeismo contemporaneo ne hanno spesso collocato l'inizio del cammino nell'età di Carlomagno e dei gruppi intellettuali di quell'epoca. Villari, invece, pone l'accento sulla rinascita delle città, che si ripercosse su tutti i campi di attività e creò una rete stabile di rapporti che coprì l'intero continente.

Villari è professore emerito dell'Università di Roma La Sapienza e Accademico dei Lincei.

MASS MEDIA E NUOVA EUROPA, di B. Biancheri, D. Redmont, E. Remondino, W. Jegielski, S. Melovic, I. Besker, D. Tani, Bruno Mondadori 2005, pp. 78, Euro 8,00.

Un quadro della situazione dei nuovi mass media nei Paesi europei, tra

i rischi di un controllo politico-economico e di una concentrazione di risorse che ostacolano il pluralismo democratico. Il volume deriva da un seminario tenutosi a Milano nell'aprile 2005, organizzato da Unidea-Unicredit Foundation in collaborazione con l'ISPI.

GUERRA E DEMOCRAZIA, di $AA.\ VV.$ , Manifesto-libri 2005, pp. 170, Euro 15.00.

Quindici esperti e studiosi affrontano il tema della crisi della democrazia rappresentativa, quando - come oggi - questa democrazia è coinvolta in uno stato permanente di guerra.

AMERICA, IL NUOVO TIRANNO, di *Noam Chomsky*, Rizzoli 2005, pp. 202, Euro 16,00.

In una conversazione con David Barsamion, Chomsky analizza la questione cruciale della politica estera e interna americana.

L'atteggiamento degli Stati Uniti di fronte agli altri Paesi del mondo è assimilato, da Chomsky, a quello di un capomafia: "Il padrino deve assicurarsi che la gente capisca chiaramente che il *boss* è lui. Nessuno deve permettersi di intralciargli la strada".

RAPPORTI DALL'IMPERO, di *William Blum*, Fazi editore 2005, pp.284, Euro 17.50.

Una raccolta di saggi documentati che attraversa gli ultimi vent'anni di politica estera ed interna degli Stati Uniti.

L'autore è funzionario del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti.

MITI AMERICANI DI OGGI, di Caterina Ricciardi e Sabrina Vellucci, Diabasis 2005, pp. 344, Euro 23,50.

Il grande immaginario americano con le sue figurazioni mitiche. Ventidue studiosi si confrontano sul complesso e dibattuto problema del rapporto tra storia e mito in quell'America che ha visto costruire, nel corso del tempo, un suo specifico di narrazioni simboliche.

Caterina Ricciardi è ordinaria di Lingue e letteratura anglo-americana all'Università di Roma Tre. Sabrina Vellucci è dottore di ricerca in Studi americani presso la stessa Università.

MILANO-CAIRO, VIAGGIO SENZA RITORNO, di Guido Ruotolo e Vincenzo Vasile, Pironti 2005, pp. 264, Euro 13,00.

L'iman rapito in Italia dalla CIA e le rivelazioni di un kamikaze pentito.

PERSONAGGI E AVENIMENTI NELLE NOTIZIE E NELLE IMMAGINI DELL'ANSA, a cura di AA. VV., Istituto Geografico De Agostini 2006, pp. 640, Euro 12.90.

Giorno per giorno un anno di notizie dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre

LIBRI 439

2005. Politica italiana, esteri, politica e cronaca, economia, sport, Italia e estero, spettacoli, cronaca italiana, società, cultura. Un atlante geografico completo con dati statistici di tutti i Paesi. Trecentosessantacinque giorni di storia, duemilacinquecento notizie, novecento fotografie a colori.

IL DOSSIER HITLER, a cura di *H. Eberle* e *M. Uhl*, Utet 2005, pp. 266, Euro 24,00.

Il dossier Hitler fu redatto nel 1948-49 su espressa richiesta di Stalin e basato sulle memorie di Otto Günsche e Heinz Linge, aiutanti personali di Hitler, fatti prigionieri dopo il suicidio del Führer.

BUSH E BUSH 1980-2006, di Germana Leoni von Dohnanyi, Editori Riuniti 2006, pp. 220, Euro 14,00.

Come si fabbricano le guerre contemporanee.

SIGNORI MACELLAI, di *Jean Bacon*, Eleutheria 2005, pp.234, Euro 18,15.

Breve storia della guerra e di chi la fa. In tre millenni e mezzo ci sono stati circa 3.130 anni di guerra e 273 anni di pace, ovvero 13 anni di guerra per ogni anno di pace. L'autore è corrispondente francese della BBC.

LA DONNA NEGATA, di *Daniela Santanchè*, Marsilio 2006, pp. 118, Euro 10.00.

Dall'infibulazione alla liberazione. Le condizioni della donna nell'Islam con Prefazione di Umberto Veronesi.

IL NOSTRO MONDO, di Gabriele Turi, Laterza 2006, pp. 424, Euro 24,00.

Dalle grandi rivoluzioni all'11 settembre 2001. Turi insegna Storia contemporanea a Firenze.

LA FINE DELLA POVERTÀ, di *Jeffrey D. Sachs*, Mondadori editore 2005, pp. 420, Euro 20,00.

Come i Paesi ricchi potrebbero eliminare definitivamente la miseria dal pianeta. Sachs è direttore dello Earth Institute della Columbia University e consigliere speciale del Segretario delle Nazioni Unite, Kofi Annan.

CAPITALISMI, di *Napoleone Calajanni*, Sperling e Kupfer 2006, pp. 428, Euro 18,00.

Asia, Stati Uniti ed Europa nell'economia globale. La socialdemocrazia sta attravesando una fase di crisi politica, che trae origine da un'insufficienza culturale democratica profonda. Colajanni, recentemente scomparso, è stato per quarantadue anni nel PCI e diciotto anni nel Comitato centrale, da cui uscì per dissensi politici.

IL SOCIALISMO DEI CITTADINI, di Jose Luis Rodriguez Zapatero, Feltrinelli 2006, pp. 158, Euro 12,00.

Intervista di Marco Calamai e Aldo Garzia al premier spagnolo.

MADE IN USA, di Guy Sorman, Volta 2006, pp.186, Euro 20,00.

Gli americani non hanno più nulla di europeo. Gli Stati Uniti hanno dato vita ad una civiltà particolare senza uguali e profondamente religiosa. Secondo Sorman, questa nazione, convinta della propria missione di democratizzazione del resto del mondo, diventa sempre più impenetrabile. Il sottotitolo del libro è: Sguardi sulla cultura americana.

CECENIA E RUSSIA, di *Francesco Vietti*, Controcorrente 2005, pp. 144, Euro 12,00.

Storia e mito del Caucaso ribelle.

I QUATTRO DELL'OPA SELVAGGIA, di *Giuseppe Turani*, Sperling e Kupfer 2005, pp. 334, Euro 16,00.

Da Fazio a Ricucci: l'estate calda dell'establisment della finanza italiana.

I GIUSTI D'ITALIA, a cura di *Israel Gutman* e *Bracha Rivlin*, Modadori 2006, pp. 294, Euro 20,00.

L'epopea dei nostri connazionali che salvarono gli ebrei perseguitati dai nazisti. L'edizione è stata curata da Luciana Picciottto, con un messaggio di Carlo Azeglio Ciampi e una Prefazione di Gianfranco Fini.

EUGENIO DI SAVOIA, di *Nicholas Henderson*, Corbaccio 2005, pp.200, Euro 22,00.

Eugenio di Savioia (Parigi 1663-Vienna 1736), Generale al servizio di Leopoldo I di Austria, distrusse l'esercito turco a Zenta sul Tibisco (1697), ottenendo vasti possessi tra la Drava e il Danubio. Nella guerra di successione spagnola inflisse gravi sconfitte ai francesi, trionfò, infine, sui turchi a Petervaradino (1716) e a Belgrado (1717). Il libro di Henderson è stato pubblicato nella *Collana storica* delle edizioni Corbaccio, diretta da Sergio Romano.

DOPO L'ALBA, di Ben Shepard, Corbaccio 2005, pp. 300, Euro 18,00.

L'autore, professore di Storia ad Oxford, racconta ciò che accadde quando le truppe britanniche fecero ingresso nel campo di concentramento di Bergen-Belsen nell'aprile 1945.

GIORNALISTI E NUOVA NATO, a cura di *Achille Lega* e *Pino Ramazzotti*, Silvia Editrice, Associazione lombarda giornalisti, 2005, pp. 96.

Atti del convegno sull'informazione e la nuova NATO, tenutosi il 24 gennaio 2005 al Circolo della Stampa di Milano.

LIBRI 441

PREVENZIONE DEI MALTRATTAMENTI ALL'INFANZIA: PROBLEMA EUROPEO, di *Andrea Chiti-Batelli*, Franco Angeli editore 2005, pp. 128, Euro 14,00.

L'autore auspica un Servizio di controllo pubblico periodico ed obligatorio di tutte le famiglie o persone con minori, organizato a livello europeo, ma largamente decentrato a livello nazionale, regionale e locale.

\* \* \*

QUE PENSE ALLAH DE L'EUROPE?, di *Chahdorrt Djavann*, Gallimard 2005.pp. 56, Euro 5,50.

L'Europa è un laboratorio ideale per gli islamisti. Analizzando i recenti discorsi degli islamisti e le loro strategie, l'autrice, antropologa e scrittrice che vive a Parigi, ne rivela l'obiettivo: aumentare il peso politico dell'Islam in Europa.

LE MONDE COMME JE LE VOIS, di *Lionel Jospin*, Gallimard 2006, pp. 328, Euro 23,90.

Jospin non si propone di elaborare un programma, ma di offrire le riflessioni di un uomo che, non avendo dimenticato l'esercizio delle responsabilità e le difficoltà del governare, aspira sempre a cambiare l'ordine delle cose.

JUSQU'OU IRA LA CHINE? CONFUCIUS, MAO, LE MARCHE..., di AA. VV. Maniére de voir, n.85, "Le Monde diplomatique" 2006, pp. 100, Euro 7,00.

Dopo l'articolo di apertura *Jusqu' où ira la Chine*, segue una serie di articoli che, a partire dai primi anni Cinquanta, trattano dello sviluppo, politico, sociale ed economico della Cina.

COSTITUER L'EUROPE, di Bernard Stiegler, tome I, Dans un monde sans vergogne, pp. 130, Euro 19,00; tome II, Le motif européen, pp. 150, Euro 21,00, Galilée, Paris 2005.

Filosofo e scrittore, allievo di Derrida, Bernard Stiegler sostiene che l'Europa potrà trovare una legittimità agli occhi dei cittadini e della storia - e dunque esistere - soltanto se si presenterà come una risposta alla crisi della civiltà capitalista e industriale.

PETROLE APOCALYPSE, di Yves Cochet, Fayard, Paris 2005, Euro 19,00.

L'autore, già Ministro dell'Organizzazione del territorio e dell'ambiente, sottolinea come l'impennata del prezzo del petrolio, prevista lungo tutto il prossimo decennio, porterà ad una radicale revisione dei nostri modi di vita. Scrive Cochet: "La fine dell'era del petrolio a buon mercato....è la fine del mondo quale noi lo conosciamo".

DE TCHERNOBYL EN TCHERNOBYLS, di G. Charpak, R. L. Garwin, V. Journèe, Odile Jacobe, Paris 2005, Euro 25,90.

"In Francia l'80 per cento dell'elettricità è di origine nucleare...Una parte dell'energia di origine nucleare è esportata e il 15 per cento dell'elettricità consumata proviene da centrali idrauliche". Così i tre eminenti fisici autori del volume. Essi sono favorevoli ad una *riabilitazione* del nucleare, misura che è necessaria, a loro avviso, per un'umanità che nel prossimo futuro crescerà di miliardi di individui.

Essi mettono, però all'erta le istituzioni che l'aumento del nucleare non è al riparo dai rischi *Tchernobyls* e auspicano un'organizzazione internazionale di controllo sul nucleare, che non può essere lasciato nelle mani della *finanza* e di altri campioni dell'ottimismo borsistico.

L'ISLAM IMAGINAIRE, di *Thomas Deltombe*, La Découverte, Paris 2005, pp. 382, Euro 22,00.

L'autore analizza in modo rigoroso trent'anni di archivi televisivi francesi. Il sottotitolo del libro è, infatti: La construction médiatique de l'isla mophobie en France, 1975-2005. Deltombe dimostra metodicamente la connivenza mediatica e politica nella fabbricazione di un Islam "nemico immaginario".

LA VIE APRES LE PETROL, di *Jean-Luc Wingert*, Autrement, Paris 2005, pp. 244, Euro 19.00.

Bisogna prepararsi a *chocs* petroliferi in prospettiva. Verso il 2015, scrive l'autore, il petrolio comincerà a non riuscire a far fronte alla domanda crescente. È in questa prospettiva che, per Wingert, bisogna collocarsi per capire l'attuale seconda guerra irachena, voluta dagli Stati Uniti.

LE DEVELOPMENT ECONOMIQUE EN AFRIQUE, a cura del Cnuced, Nations Unies, Genéve 2005, pp. 120, Dollari 18,00.

La Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo invita a ripensare il ruolo degli Investimenti Diretti Esteri (IDE). Presi isolatamente tali investimenti non sono in grado di risolvere nessuno dei problemi di sviluppo dei Paesi che li ricevono. Gli investimenti vanno relativizzati, cioè studiati per inserirsi nel tessuto economico, sociale e culturale del Paese del Sud del mondo che li accoglie.

(A cura di Fausto Borrelli)



Questo periodico è associato all'Unione Stampa Periodica Italiana