

# AFFARI ESTERI

## RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XXXIX - NUMERO 156

AUTUNNO 2007

<i>Il Trimestre. L'ora delle scelte nei centri di crisi</i>	Achille Albonetti	679
L'Iraq e le Nazioni Unite		693
Il Libano e le Nazioni Unite		697
La Somalia e le Nazioni Unite		701
Il Sudan e le Nazioni Unite		709

\* \* \*

Più coraggio per l'Europa	Giorgio Napolitano	719
Fine o trasformazione dell'ordine mondiale	Carlo Jean	723
La Nazione, l'identità e l'equilibrio	Farah Pandith	744
La politica e la comunicazione	Rajiv Dogra	756
La nuova strategia per l'Iraq	George W. Bush	763
L'Iraq e la Conferenza di pace	Mauro Lucentini	766
Gli Stati Uniti e lo Stato palestinese	George W. Bush	777
La Russia e l'Europa	Alexey Meshkov	785
Diamo a Putin una <i>chance</i>	Henry A. Kissinger	794
I missili antimissili e i dilemmi di Putin	Antonio Ciarrapico	798
La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. I rischi dell'Italia	Francesco Paolo Fulci	807
La cooperazione multilaterale contro il terrorismo e il ruolo dell'Italia	Giulio Terzi	816
L'Europa si occupi di politica non di istituzioni	Luigi V. Ferraris	826
Il significato e le prospettive del Consiglio Europeo	Andrea Cagiati	837
La nuova fase della politica europea	Pietro Calamia	843
Il Brasile e la tentazione dell'atomo	Paolo Migliavacca	849
La <i>Shanghai Cooperation Organization</i>	Marco Giacconi	865
Il bando delle armi tossiche e batteriologiche	Raffaele De Benedictis	869

### LIBRI

L'Angola e le Nazioni Unite	Alessandro Bedini	879
Segnalazioni		885
Pubblicazioni recenti (a cura di Fausto Borrelli)		888
INDICI 2007		890

*Direttore Responsabile*  
CARLO RUSSO

*Condirettore*  
ACHILLE ALBONETTI

Direzione, Redazione, Amministrazione: Largo Fontanella di Borghese 19, 00186 Roma; Tel. 06.68.78.926; Fax 06.68.33.015; e-mail: itafra.affest@tin.it. Una copia € 11. Abbonamento per l'interno, € 44; per l'estero, € 50. Versamenti sul c/c postale di "Affari Esteri" n. 40612004, Roma. Spedizione in abbonamento postale comma 20C, articolo 2 della Legge 662/96, filiale di Roma. Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 12312. Stampa: Arti Grafiche S. Marcello, Viale Regina Margherita 176, 00198 Roma, Tel. 06.85.53.982. La Rivista è stata stampata nell'ottobre 2007.

La pubblicazione della Rivista “Affari Esteri” è promossa dall’Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE).

Il Consiglio Direttivo dell’AISPE è così composto:

<i>Presidente</i>	CARLO RUSSO
ACHILLE ALBONETTI	FRANCESCO PAOLO FULCI
GIULIO ANDREOTTI	LUIGI GUIDOBONO
GIOVANNI ASCIANO	CAVALCHINI GAROFOLI
CARLO AZEGLIO CIAMPI	SERGIO MARCHISIO
EMILIO COLOMBO	GIAN GIACOMO MIGONE
LAMBERTO DINI	VIRGINIO ROGNONI
FEDERICO DI ROBERTO	
<i>Segretario</i>	GIOVANNI ASCIANO

I fondatori dell’Associazione Italiana 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 e Mario Zagari.

Il Consiglio Direttivo dell’AISPE ha deciso, l’11 ottobre 2007, la costituzione del Comitato “Amici della Rivista Affari Esteri”. Faranno parte del Comitato i sostenitori della Rivista.

L’AISPE ha sede a Largo Fontanella di Borghese 19, 00186 Roma, tel. 06-68.78.926.

La Rivista “Affari Esteri” mette a disposizione dei suoi lettori sulla rete Internet:

- questo numero sul sito [www.esteri.it/mae/doc/ministero.pdf](http://www.esteri.it/mae/doc/ministero.pdf)
- gli indici 1969-2007 sul sito [http://geocities.com/affari\\_esteri](http://geocities.com/affari_esteri)
- le annate 2003-2007 sul sito [www.affari-esteri.it](http://www.affari-esteri.it)

*I siti Internet di “Affari Esteri” sono stati creati e sono aggiornati da Giovanni Armillotta, al quale va la gratitudine della Direzione della Rivista e del Consiglio Direttivo dell’AISPE.*

“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 in corsivo sono pseudonimi.

## L'ORA DELLE SCELTE NEI CENTRI DI CRISI

Iraq, Afghanistan, Israele e Palestina, Libano, Siria, Iran  
Corea del Nord, Kosovo, Sudan-Darfur, Somalia

**N**ello scorso trimestre l'economia internazionale è stata caratterizzata da notevoli turbolenze nelle Borse valori, causate dalla crisi immobiliare e dei mutui a rischio negli Stati Uniti e in Europa.

Sono scarse, per ora, le ripercussioni sull'economia reale. Gli indici economici fondamentali (reddito nazionale, occupazione, consumi, investimenti, inflazione, commercio estero ecc.) continuano ad essere abbastanza positivi, sostenuti anche dall'andamento espansivo della Cina, dell'India e delle economie emergenti.

Negli scorsi tre mesi la situazione nei principali centri di crisi non è sostanzialmente migliorata: Iraq, Afghanistan, Israele e Palestina, Libano, Siria, Iran, Corea del Nord, Kosovo, Sudan-Darfur, Somalia.

Si sono avute, tuttavia, alcune evoluzioni importanti. Probabilmente, il trimestre con cui si concluderà il 2007 sarà, pertanto, particolarmente significativo. Nei tre mesi trascorsi, infatti, vi sono state iniziative, che potrebbero condurre a qualche miglioramento.

*L'Iraq. Il 13 settembre 2007, il Presidente degli Stati Uniti George W. Bush, in un messaggio alla nazione, ha annunciato che, entro ottobre 2007, sarà rimpatriata un'unità di duemila marines. Seguirà a dicembre una brigata di quattromila uomini e nei sette mesi successivi altre quattro brigate e due battaglioni di marines. Entro luglio 2008, gli effettivi americani dovrebbero scendere, così, dagli attuali 168.000 a 130.000, livello precedente all'offensiva americana annunciata nel gennaio e iniziata nel marzo 2007.*

La riduzione dovrebbe proseguire nella seconda parte del 2008 e nell'inizio del 2009, anche se Bush ha dichiarato che sarebbe imprudente quantificarla ora. Egli si è riservato di presentare al Congresso le sue raccomandazioni in proposito, sulla base del rapporto che il Capo delle forze armate in Iraq Generale David Petraeus presenterà nel marzo 2008 sulle condizioni di sicurezza sul terreno.

L'importante annuncio del Presidente Bush è stato preceduto da

*anticipazioni del Ministro della Difesa Robert Gates (5 agosto), seguite da quelle del Capo di Stato Maggiore Peter Pace e del Senatore repubblicano Warner, nonché, in particolare, dalle audizioni in Congresso dell'11-12 settembre del Generale David Petraeus, Capo delle Forze armate in Iraq e dell'Ambasciatore a Bagdad Ryan Crocker.*

*Bush aveva fatto comprendere, in una dichiarazione del 17 agosto, che era probabile l'inizio di un ritiro di truppe americane dall'Iraq. Lo stesso Presidente Bush, accompagnato dal Segretario di Stato Condoleezza Rice e dal Ministro della Difesa Robert Gates, si è recato in Iraq il 3 settembre 2007.*

*È iniziato, così, il ritiro parziale delle truppe degli Stati Uniti dall'Iraq. Non è ancora stata definita la strategia per il ritiro totale, la cosiddetta exit strategy. Tale strategia sarà, probabilmente, elaborata, soltanto allorché sarà più chiara la situazione in tutto il Medio Oriente ed, in particolare, in Israele e Palestina, in Iran, in Libano ed in Siria, ma anche in Afghanistan e in Pakistan.*

*In definitiva, dopo quattro anni dall'invasione e dopo sei anni dall'attacco terroristico alle Torri Gemelle ed al Pentagono, gli Stati Uniti hanno avviato un cambio di strategia, che prevede un inizio di ritiro.*

*I vari tentativi del Partito Democratico di indurre l'Amministrazione Bush a fissare una data per il ritiro dall'Iraq, o almeno per la riduzione della ferma dei soldati in Iraq, non hanno avuto successo.*

*Le due Camere, addirittura, hanno approvato per il 2008 un bilancio per la Difesa di 459 miliardi di dollari, al netto delle missioni in Iraq e Afghanistan pari a 190 miliardi di dollari. Il bilancio è stato approvato dalla Camera con 395 voti a favore e soltanto 17 contrari.*

*Gli Stati Uniti, del resto, saranno giudicati nella storia da come lasceranno l'Iraq, più che da come vi sono entrati. Sembra che vi sia un accordo tacito nel Congresso tra il Partito Repubblicano e il Partito Democratico per far sì che in Iraq, almeno per qualche anno, siano dislocati in alcune basi strategiche tra 50 mila e 100 mila soldati. Il loro compito sarà quello di continuare ad addestrare l'esercito e la polizia dell'Iraq ed, eventualmente, di intervenire con aerei e truppe speciali per contrastare episodi di particolare violenza e per correre in aiuto delle forze irachene.*

*Il Generale David Petraeus e l'Ambasciatore Ryan Crocker hanno elaborato un piano triennale, cioè fino alla fine del 2009, per la stabilizzazione dell'Iraq.*

*Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato all'unanimità il 10 agosto 2007 un'importante Risoluzione, allo scopo, tra l'altro, di rafforzare la presenza dell'ONU in Iraq e di rinnovare per un*

*altro anno il mandato alla coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti.*

*Il 24 luglio e il 7 agosto hanno avuto luogo a Bagdad il secondo e terzo incontro tra l'Ambasciatore degli Stati Uniti, i rappresentanti dell'Iraq e dell'Iran per esaminare la sicurezza dell'Iraq. Sono stati creati tre Gruppi di lavoro con una partecipazione tripartita (Stati Uniti, Iraq, Iran).*

*I risultati di tali incontri non sembrano per ora soddisfacenti. Al più alto livello, infatti, negli scorsi mesi gli Stati Uniti hanno accusato l'Iran di inviare denaro, armamenti e uomini, destinati a combattere le truppe statunitensi nell'Iraq e a organizzare attentati e scontri. Il Ministro degli Esteri francese Bernard Kouchner ha, addirittura, affermato il 4 ottobre che praticamente tutte le tensioni ed i conflitti a fuoco in Iraq sono dovuti all'azione dell'Iran.*

*La situazione sul terreno continua ad essere grave, malgrado qualche sporadico miglioramento. Gli attentati suicidi o di altro tipo, negli scorsi tre mesi, hanno fatto centinaia di vittime fra i soldati americani e migliaia tra i militari ed i civili iracheni. Quattro milioni circa sono i profughi iracheni. Hanno addirittura sorpassato quelli del Darfur. Due milioni circa sono espatriati in Siria ed in Giordania e due milioni sono i rifugiati all'interno per sfuggire a pulizie etniche.*

*Dall'inizio della guerra (marzo 2003) i militari americani morti sono circa 3.800 e 28 mila i feriti. Circa 80 mila gli iracheni uccisi. Durante i cinque anni della seconda Guerra mondiale i morti furono circa 50 milioni: Russia circa 12-15 milioni; Stati Uniti 300 mila; Italia 445 mila, di cui circa 284 mila civili.*

*Il Governo iracheno di Nouri Al Maliki continua ad essere caratterizzato da instabilità e polemiche. Malgrado le pressioni degli Stati Uniti, non è stato ancora in grado di approvare una legge per la ripartizione dei proventi petroliferi così come altri importanti provvedimenti. Le forniture di elettricità, benzina e acqua sono tuttora carenti.*

*Il 9 e 10 settembre 2007 si è tenuta a Bagdad la seconda Conferenza regionale per l'Iraq, dopo quella dello scorso marzo. Hanno partecipato i rappresentanti dell'Iraq, dell'Iran, della Siria, dei Paesi circostanti, della Lega Araba, delle Nazioni Unite e del G-8.*

*Il Regno Unito ha annunciato il 3 settembre il ritiro del presidio da Bassora e la concentrazione dei suoi 5.500 soldati nella base accanto all'Aeroporto della città. Il Premier Gordon Brown ha comunicato il 28 settembre che, entro la fine del 2007, saranno ritirati dall'Iraq 1.000 soldati. L'8 ottobre Brown ha dichiarato un'ulteriore ritiro. Entro Primavera 2008, il contingente britannico sarà ridotto a 2.500*

unità. Nel gennaio 2005 le truppe di Paesi esteri in appoggio a quelle americane erano pari a 23.500 unità. Nel settembre 2007, erano ridotte a 12.200, il 7 per cento del contingente statunitense (circa 168.000 uomini).

**L'Afghanistan e il Pakistan.** La situazione in Afghanistan non è migliorata e continua ad essere caratterizzata da scontri con i Talebani, da attentati suicidi e da gravi tensioni. Il 9 agosto 2007 si è avuto a Kabul, alla presenza del Presidente afgano Hamid Karzai e del Presidente pakistano Pervez Musharraf, un incontro con 600 Capi tribali del Pakistan e dell'Afghanistan. In tale occasione, il Presidente Karzai ha dichiarato di essere pronto ad avviare negoziati con i Talebani. La dichiarazione è stata confermata il 29 settembre, con l'offerta dell'inserimento nel Governo di loro rappresentanti.

Il 5 e 6 agosto 2007 il Presidente degli Stati Uniti si è incontrato a Camp David con il Presidente dell'Afghanistan Karzai.

Le Nazioni Unite hanno dichiarato che la produzione di oppio dell'Afghanistan nel 2007 sarà superiore del 15 per cento a quella del 2006 e coprirà, pertanto, circa il 95 per cento del consumo mondiale.

La Francia ha inviato in Afghanistan otto aerei da caccia Tornado.

La grave situazione in Afghanistan è resa più precaria dall'evoluzione in Pakistan. Il 28 settembre 2007 la Corte Suprema pakistana ha espresso parere favorevole alla ricandidatura del Generale Musharraf a Presidente del Pakistan. Il 6 ottobre hanno avuto luogo le elezioni presidenziali. Il Generale Musharraf è stato rieletto. L'elezione, tuttavia, deve essere ratificata il 18 ottobre dalla Corte Suprema. Musharraf ha dichiarato di essere pronto a rinunciare alla carica di Capo delle forze armate, se sarà confermato Presidente.

Gli Stati Uniti sono intervenuti varie volte per invitare il Presidente Musharraf ad agire in maniera equilibrata e si sono opposti alla proclamazione dello stato d'assedio.

L'ex Presidente del Pakistan Benazir Bhuttó dovrebbe ritornare in Pakistan dall'esilio il 18 ottobre e diventare Primo Ministro, a seguito di un accordo con il Generale Musharraf. L'intesa potrebbe rafforzare il Governo e contribuire a migliorare la situazione politica del Paese, tuttora precaria, in vista delle elezioni legislative del gennaio 2008. Attentati ed episodi di guerriglia sono frequenti, in particolare tra l'esercito pakistano e i Talebani nel Waziristan.

**Israele e Palestina.** La situazione in Israele e nei Territori Palestinesi è stata caratterizzata negli scorsi tre mesi da importanti sviluppi, incontri e decisioni.

*Il 16 luglio 2007 il Presidente degli Stati Uniti Bush ha annunciato la convocazione di una Conferenza internazionale per la pace in Medio Oriente, che dovrebbe aver luogo ad Annapolis negli Stati Uniti alla fine del prossimo novembre. Contemporaneamente, ha deciso la ripresa degli aiuti economici al Presidente Abu Mazen.*

*Il 19 luglio si è avuto a Lisbona un incontro del Quartetto (Stati Uniti, Russia, ONU ed Unione Europea). Per gli Stati Uniti ha partecipato il Segretario di Stato Condoleezza Rice, per la Russia il Ministro degli Esteri Sergei Lavrov, per le Nazioni Unite il Segretario Generale Ban Ki-moon e per l'Unione Europea il Rappresentante per la politica estera e la sicurezza Javier Solana.*

*È interessante notare che il 30 luglio il Presidente della Federazione russa Putin ed il Ministro degli Esteri Lavrov, ricevendo a Mosca il Presidente Abu Mazen, hanno dichiarato che quest'ultimo è l'unico legittimo rappresentante di tutti i palestinesi.*

*Il Segretario di Stato Condoleezza Rice si è recata nuovamente in Medio Oriente dal 31 luglio al 3 agosto 2007. Alla vigilia della sua missione ha preannunciato lo stanziamento di circa 70 miliardi di dollari per i prossimi dieci anni, destinati alla fornitura di armamenti ad Israele (30 miliardi), all'Arabia Saudita (20 miliardi), all'Egitto (13 miliardi) e agli Stati del Golfo (10 miliardi). Una seconda missione ha avuto luogo il 19 settembre. È la sesta del 2007.*

*Contemporaneamente, si sono avuti una serie di incontri tra il Presidente d'Israele Ehud Olmert ed il Presidente dell'Autorità Palestinese Abu Mazen. Lo scopo essenziale è stato quello di approvare alcune misure per migliorare i rapporti tra Israele e l'Autorità Palestinese responsabile della Cisgiordania. Negli incontri si è lavorato, inoltre, per preparare la Conferenza internazionale per la pace in Medio Oriente, annunciata da Bush per novembre prossimo. È in discussione la dichiarazione finale, che dovrebbe essere approvata a conclusione dei lavori della Conferenza.*

*Le tensioni tra Israele e Hamas, che ha conquistato la Striscia di Gaza nel giugno 2007, sono continuate. Molte incursioni dell'esercito israeliano hanno caratterizzato questo periodo, mentre è continuato da Gaza il lancio di missili Qassam verso il territorio israeliano.*

*Il 10 luglio il Presidente israeliano Ehud Olmert si è dichiarato pronto a negoziati con la Siria.*

*Il 25 luglio i Ministri degli Esteri di Egitto e di Giordania si sono recati a Gerusalemme, quali delegati della Lega Araba, ed hanno avviato discussioni con il Presidente israeliano Olmert per la ripresa del processo di pace.*

*Israele, il 19 settembre 2007, ha dichiarato Gaza entità nemica, come la Siria e l'Iran, ed ha minacciato l'invasione ed il taglio di energia elettrica e petrolio. Ciò malgrado, sono in corso iniziative per un riavvicinamento tra i dirigenti di Hamas e Abu Mazen.*

***Il Libano.** Le tensioni in Libano non si sono attenuate negli scorsi tre mesi. Al contrario. Il 24 agosto 2007 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato all'unanimità la proroga di un altro anno della missione UNIFIL nel Paese.*

*La maggioranza parlamentare si è ulteriormente ridotta da tre deputati a due, dopo che il 19 settembre un'autobomba ha ucciso il deputato Antoine Ghanem, anti-siriano e cristiano maronita.*

*Negli scorsi tre mesi si sono anche avuti nuovi violenti scontri tra l'esercito libanese e le milizie fondamentaliste di Al Fatah El Islam. Il campo profughi, ove erano annidati, è stato distrutto e, poi, sgomberato alla fine di agosto.*

*Si è in attesa delle elezioni presidenziali, che avranno luogo, dopo un primo rinvio, il 23 novembre 2007.*

***La Siria.** L'atteggiamento della Siria continua ad essere ambiguo. Il Presidente israeliano Ehud Olmert, malgrado questa ambiguità, si è dichiarato pronto, il 10 luglio 2007, a negoziati con Damasco.*

*Il Segretario di Stato americano Condoleezza Rice ha invitato la Siria alla Conferenza per la pace in Medio Oriente, che avrà luogo, come accennato, in novembre negli Stati Uniti.*

*La Siria è accusata di essere responsabile dell'uccisione con un'autobomba del deputato libanese maronita Antoine Ghanem e di continuare a fornire appoggio ai fondamentalisti di Hamas nella Striscia di Gaza e agli Hezbollah in Libano.*

*Il 6 settembre 2007 aerei israeliani hanno attaccato un sito nucleare ed un carico di armi, che sembrano di origine nord-coreana. Israele e il Libano hanno confermato l'incursione aerea dopo più di tre settimane. La Corea del Nord ha respinto qualsiasi accusa.*

*L'Iran sta procedendo a notevoli investimenti economici in Siria ed ha notevolmente aumentato gli scambi commerciali.*

***L'Iran.** Può essere considerato il centro di crisi più importante, accanto a quelli dell'Iraq e dell'Afghanistan, anche se in Iran non sono in corso conflitti armati.*

*Gli Stati Uniti da mesi cercano di ottenere dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite una terza Risoluzione, dopo quella del dicembre 2006 (n. 1.737) e del marzo 2007 (n. 1.747), per condannare*

*l'Iran e il suo programma di arricchimento dell'uranio, e per imporre più vaste sanzioni.*

*Gli ispettori dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) delle Nazioni Unite hanno visitato varie volte negli scorsi mesi i siti nucleari dell'Iran, al fine di verificare il carattere pacifico del suo programma nucleare.*

*Il 27 agosto 2007 il Direttore Generale dell'AIEA Mohamed El Baradei ha dichiarato di aver firmato con esponenti iraniani un Piano di lavoro. Entro la fine di novembre, l'Iran si è impegnato a rispondere ad una serie di quesiti, che dovrebbero confermare il carattere pacifico del suo programma nucleare ed, in particolare, delle attività nel delicato settore della produzione di uranio arricchito.*

*Non è sempre chiara, allorché si discute di attività nucleari, la differenza tra nucleare civile e militare. Ove, infatti, l'AIEA certificasse che il programma nucleare di Teheran ha carattere pacifico ed, in particolare, che la produzione di uranio arricchito ha obiettivi essenzialmente civili e cioè ha lo scopo di alimentare la produzione di energia elettrica, sarebbe difficile ostacolarlo. Secondo il Trattato contro la Proliferazione Nucleare (TNP), sottoscritto da Teheran, la produzione di uranio arricchito a scopi civili è, infatti, permessa, purché controllata dall'AIEA.*

*Il Direttore Generale dell'AIEA El Baradei sovente fa notare che, fin ad ora, non risulta che l'Iran sia impegnato nella fabbricazione di un ordigno atomico e che è, quindi, rispettoso degli impegni presi con l'adesione al Trattato contro la Proliferazione Nucleare.*

*Il 10 ottobre 2007, a conclusione dell'incontro con il Presidente francese Sarkozy, Putin ha espresso un parere identico.*

*El Baradei sottolinea anche le contraddizioni dei cinque Stati militarmente nucleari (Stati Uniti, Russia, Cina, Francia e Regno Unito). Essi, dopo quarant'anni dalla firma del TNP, non hanno ancora osservato l'impegno di disfarsi dei loro imponenti arsenali atomici. La Francia, la Germania e il Regno Unito, per giunta, stanno costruendo un enorme impianto per la produzione di uranio arricchito, dotato di centinaia di migliaia di centrifughe. Ed è singolare che proprio questi Paesi richi amino l'Iran all'osservanza del TNP.*

*Occorre ricordare, inoltre, che Israele non ha aderito al TNP e si ritiene che disponga di qualche centinaio di ordigni atomici. In analoga situazione sono il Pakistan e l'India.*

*Il Gruppo cosiddetto 5+1 (Stati Uniti, Russia, Cina, Francia, Regno Unito e Germania) si è riunito alcune volte; in particolare, il 21 settembre 2007 a Washington ed il 28 settembre a New York, a*

*livello Ministri degli Esteri. Dopo quest'ultima riunione, è stato emesso un comunicato, in cui si afferma che, a fine novembre 2007, sarà esaminata una bozza di Risoluzione per comminare nuove sanzioni a Teheran, se il previsto rapporto del Direttore Generale dell'AIEA non certificherà il carattere esclusivamente pacifico delle attività nucleari iraniane.*

*Nelle scorse settimane, gli Stati Uniti hanno fatto, come accennato, forti pressioni, soprattutto su Mosca, affinché sia approvata una nuova Risoluzione. La Russia, tuttavia, si è opposta, in attesa di conoscere nel prossimo novembre il risultato dell'accordo tra l'AIEA e Teheran.*

*L'Italia si è dichiarata scettica su ulteriori sanzioni, con alcune dichiarazioni del Presidente del Consiglio Prodi e del Ministro degli Esteri D'Alema il 10 luglio, il 29 settembre e il 3 ottobre 2007.*

*D'Alema ha, inoltre, preannunciato di non essere favorevole a sanzioni contro l'Iran da parte dell'Unione Europea, come proposto dal Ministro degli Esteri francese Bernard Kouchner in una lettera ai 26 Ministri degli Esteri, che si riuniranno il 15 ottobre a Bruxelles. "L'Italia", egli ha dichiarato il 28 settembre 2007 a New York, "non si sente vincolata da sanzioni decise al di fuori del contesto delle Nazioni Unite. Cinque più uno, tre più tre, sono soltanto tabelline...". È chiaro il riferimento ironico alle riunioni dei cinque membri del Consiglio di Sicurezza più la Germania.*

*Il Presidente del Consiglio Prodi, su "Il Messaggero" del 5 settembre, ha sottolineato la differenza tra nucleare civile e militare, affermando che se l'Iran dimostrerà che le sue attività nucleari sono pacifiche, sarà difficile decidere ulteriori sanzioni.*

*Il Governo italiano ritiene opportuno ampliare i negoziati con l'Iran a temi politici incisivi, in particolare al ruolo di Teheran per la stabilizzazione e la pace in Medio Oriente.*

*È da notare che l'Iran, in varie occasioni, ha dichiarato di avere un programma nucleare esclusivamente pacifico ed in linea con il Trattato contro la proliferazione nucleare. Ha fatto presente, inoltre, che se una nuova Risoluzione con sanzioni dovesse essere approvata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, si riserva di denunciare l'accordo con l'AIEA e, addirittura, di ritirarsi dal TNP.*

*Il 24 luglio 2007 si è avuto a Bagdad, come accennato, un secondo incontro tra rappresentanti iracheni, iraniani e americani, dopo il primo del 28 maggio, per esaminare i problemi di sicurezza in Iraq.*

*Frequentemente, negli ultimi mesi, e al più alto livello, l'Iran è stato accusato dagli Stati Uniti, e recentemente dalla Francia, di inter-*

*ferire negativamente sulla situazione irachena ed anche afghana e libanese con denaro, armi e l'invio di agenti suicidi.*

*Il 28 settembre il Senato americano ha invitato il Governo a includere tra le organizzazioni terroristiche le Guardie Rivoluzionarie iraniane. Nel delicato e cruciale settore delle attività terroristiche l'Iran è particolarmente attaccabile, data l'esigenza di stabilità e pace nei tormentati Paesi limitrofi, in particolare nell'Iraq e nell'Afghanistan, ma anche nel Libano, nella Siria, in Israele e nei Territori Palestinesi.*

***La Corea del Nord.** Questo, forse, è l'unico centro di crisi, che sembra registrare l'inizio di un'evoluzione positiva. Dopo l'Accordo del 13 febbraio 2007, sono ripresi a Pechino il 17 agosto 2007 gli incontri del Sestetto (Stati Uniti, Russia, Cina, Giappone, Corea del Sud e Corea del Nord). Gli ispettori dell'AIEA si sono recati negli scorsi mesi nel sito nucleare di Yongpyong, per predisporre la chiusura del reattore plutonigeno e dei vari impianti annessi. Dopo la verifica, essi hanno annunciato in agosto l'arresto di tale reattore, che sarà smantellato da tecnici americani ed a spese degli Stati Uniti.*

*Il negoziatore americano Christopher Hill si è, poi, incontrato con i rappresentanti della Corea del Nord il 2 settembre ed ha fatto intravedere la possibilità di un accordo, che stabilisca, entro dicembre 2007, la consegna di un elenco completo degli impianti e delle installazioni nucleari nord-coreane e la loro eliminazione. In cambio, gli Stati Uniti si sarebbero impegnati a riprendere gli aiuti economici, a togliere la Corea del Nord dall'elenco di Stati terroristici e, addirittura, a concludere, dopo cinquantquattro anni, un Trattato di pace fra gli Stati Uniti e la Corea del Nord, in contemporanea con quello tra la Corea del Sud e la Corea del Nord.*

*L'Accordo tra gli Stati Uniti e la Corea del Nord è stato confermato il 3 ottobre 2007, dopo un nuovo incontro del Sestetto a Pechino il 30 settembre.*

*Alla stessa data, dopo 54 anni, ha avuto luogo nella capitale nord-coreana un secondo incontro tra il Presidente della Corea del Sud e quello della Corea del Nord. Il primo incontro ebbe luogo nel 2000.*

*Non si parla, per ora, della fornitura probabile, alla fine del processo di pace, di un reattore nucleare civile, così come era stato promesso dall'Amministrazione Clinton circa otto anni fa.*

***Il Kosovo.** La situazione nel Kosovo continua ad essere tesa. Non è stato possibile, fino ad ora, trovare un accordo tra gli Stati Uniti, la Russia e l'Unione Europea per l'indipendenza, seppur parziale, di questa nazione.*

*La Russia rifiuta da mesi di discutere un progetto di Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che preveda l'indipendenza del Kosovo, se prima non vi sia l'assenso di Belgrado. Un'ulteriore bozza di Risoluzione, presentata il 20 luglio 2007 al Consiglio di Sicurezza, è stata ritirata, a seguito della minaccia di Mosca di porre un veto.*

*La questione è stata, quindi, trasmessa al Gruppo di contatto per i Balcani, costituito dagli Stati Uniti, dalla Russia, dal Regno Unito, dalla Francia, dalla Germania e dall'Italia, riunitosi per la prima volta il 25 luglio e che dovrebbe, entro il 10 dicembre 2007, fornire una soluzione che abbia il consenso della Serbia e dei Kosovari.*

*I negoziati continuano, ma le varie riunioni avutesi a Belgrado, a Pristina, a Vienna, ed anche, recentemente a New York, non hanno portato, per ora, ad alcuna intesa.*

*Il 17 novembre 2007, per decisione delle Nazioni Unite, avranno luogo in Kosovo le elezioni politiche e il Presidente kosovaro ha minacciato di proclamare, subito dopo e unilateralmente, l'indipendenza della nazione.*

*Vi è molto scetticismo sui risultati dei contatti in corso. In caso negativo, si avranno forti tensioni sia all'interno del Kosovo, sia tra la Russia, gli Stati Uniti e l'Unione Europea.*

*Non è ancora chiaro il motivo per cui la Russia si oppone all'indipendenza del Kosovo. Le contropartite potrebbero essere: la decisione di evitare un ulteriore allargamento della NATO ad Oriente (Ucraina, Georgia ecc.) e la rinuncia al progetto di elementi del sistema antimissili americano in Polonia e nella Repubblica Ceca.*

*Il Sudan-Darfur. Il genocidio e le tensioni in Darfur (circa 400 mila morti e due milioni di rifugiati) continuano ad attirare l'attenzione della comunità internazionale e delle Nazioni Unite.*

*Il 16 luglio 2007 si è tenuta a Tripoli una Conferenza internazionale per il Darfur, a cui hanno partecipato sedici Paesi, oltre ai rappresentanti delle Nazioni Unite. Il Segretario generale Ban Ki-moon si è recato in Darfur.*

*Il 31 luglio 2007 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato una Risoluzione per la stabilizzazione del Darfur, che prevede, tra l'altro, l'integrazione della missione dell'Unione Africana (AMIS) con ventiseimila caschi blu. La formazione e la messa in opera di tale missione incontra tuttora notevoli ostacoli.*

*La Somalia. La situazione in Somalia è ancora caratterizzata da forti tensioni, attentati, omicidi, distruzioni e ulteriore fuga di profughi da Mogadiscio.*

*Il 20 agosto 2007 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato una Risoluzione per la stabilizzazione della Somalia, che denuncia, tra l'altro, le interferenze dell'Eritrea contro il Governo provvisorio somalo.*

*Gli Stati Uniti e l'Etiopia continuano ad assistere tale Governo, fornendo, in particolare, assistenza per la lotta al terrorismo. È in corso la ricostruzione dell'aeroporto di Mogadiscio.*

*Gli Stati Uniti e la Russia. I rapporti tra gli Stati Uniti e la Russia condizionano da decenni l'intero quadro politico internazionale ed, in particolare, l'evoluzione nei centri di crisi.*

*I contrasti tra Washington e Mosca, fortunatamente, si concentrano, almeno per ora, su temi che non toccano le principali fonti di tensione esistenti: Iraq, Afghanistan, Iran, Corea del Nord, Israele e Palestina, Siria, Libano, Somalia e Sudan-Darfur. In questi teatri, infatti, la Russia è relativamente collaborativa.*

*Washington e Mosca, invece, si sono contrapposte negli scorsi mesi su due temi di grande importanza, ma che non sono direttamente connessi con i centri di crisi: l'installazione di due basi americane antimissili in Polonia e nella Repubblica Ceca, e l'indipendenza del Kosovo.*

*Nell'incontro dell'1 e 2 luglio 2007 a Kennebunkport negli Stati Uniti, il Presidente russo Vladimir Putin ha proposto al Presidente americano George W. Bush di creare a Mosca e a Bruxelles un centro per lo scambio di informazioni sui lanci missilistici ed ha auspicato una collaborazione per lo scudo antimissili tra gli Stati Uniti, la Russia e l'Europa, eventualmente in ambito NATO. Per ora, il delicato problema è oggetto di negoziati riservati tra le delegazioni americana e russa.*

*Il 3 settembre il Regno Unito ha annunciato la cessione agli Stati Uniti della base di Menwithill per l'installazione di un elemento antimissili degli Stati Uniti.*

*Negli scorsi mesi, Mosca ha annunciato una serie di iniziative, tendenti a rafforzare la propria posizione.*

*Il 4 luglio, il Vice-Presidente russo Sergei Ivanov ha minacciato di installare missili Cruise a Kaliningrad, se gli Stati Uniti non rinunceranno al sistema antimissili in Polonia e nella Repubblica Ceca e non accetteranno la collaborazione proposta da Mosca.*

*Il 15 luglio, Putin ha denunciato il Trattato CFE (Conventional Forces in Europe), se entro cinque mesi non saranno emendate le clausole di tale importante Trattato. Sono, inoltre, in corso difficili negoziati per il rinnovo dello Strategic Arms Reduction Treaty (START), che scade nel 2009.*

*Il 20 luglio la Russia ha minacciato, ove non fosse ritirata, il veto sulla terza bozza di Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, che prevede l'indipendenza del Kosovo. Nelle scorse settimane, inoltre, sono state adottate una serie di iniziative, tendenti ad evidenziare la volontà russa di affermarsi come potenza globale.*

*È stato, innanzitutto, comunicato che la flotta russa sarà nuovamente nel Mediterraneo, dopo un'assenza di circa sedici anni, cioè dal crollo dell'URSS. Contemporaneamente, è ripreso il sorvolo di aerei russi di ricognizione su basi americane nel Pacifico.*

*Il 17 agosto il Presidente russo ha anche annunciato la ripresa dei voli di 15 bombardieri strategici Tupolev Tu-160, che non compivano tali missioni da oltre sedici anni.*

*Il 12 settembre lo stesso Putin ha dichiarato l'esplosione sperimentale di un nuovo tipo di bomba, seppur convenzionale, con caratteristiche superiori a qualsiasi altro ordigno esistente.*

*Il Capo di Stato Maggiore russo il 21 agosto 2007, anniversario dell'invasione sovietica della Cecoslovacchia, ha dichiarato che sarebbe un grave errore installare elementi dello scudo americano antimissili nella Repubblica Ceca. Questa iniziativa, se realizzata, costringerà la Russia a prendere serie contromisure.*

*Il 3 settembre il Ministro degli Esteri Sergei Lavrov ha affermato che Mosca non cambierà opinione sull'opposizione agli impianti americani antimissili in Polonia e nella Repubblica Ceca, così come sull'indipendenza del Kosovo. Su quest'ultimo punto, egli ha ribadito che l'assenso della Serbia è essenziale a qualsiasi soluzione.*

*In questa atmosfera tesa tra gli Stati Uniti e la Russia, alla fine di settembre 2007, il Congresso americano, a grandissima maggioranza, ha approvato uno dei bilanci della difesa più importanti degli scorsi anni. Per l'anno finanziario 2008 sono previsti, come accennato, 400 miliardi di dollari, oltre a 190 miliardi di dollari per la guerra in Iraq e in Afghanistan.*

*Uno dei motivi dell'irrigidimento russo sul problema dello scudo antimissili e su quello del Kosovo potrebbe essere legato alle elezioni del Parlamento russo, che avranno luogo il 2 dicembre 2007 ed alle elezioni presidenziali del 10 marzo 2008.*

*Il 1° ottobre 2007 Putin ha dichiarato di essere disposto ad accettare la guida del partito Russia Unita, in vista delle elezioni legislative del 2 dicembre 2007 e non ha escluso di candidarsi alla carica di Presidente del Consiglio alla scadenza del suo mandato di Presidente della Federazione russa nel marzo 2008 e dopo l'elezione del nuovo Parlamento.*

*L'Europa e l'Italia. Il 23 luglio 2007 ha avuto luogo a Bruxelles la prima sessione del Comitato intergovernativo per il Trattato di riforma istituzionale dell'Unione Europea, deciso a Bruxelles il 22 giugno scorso.*

*L'ultima discussione politica avrà luogo al Consiglio Affari Generali del 15 ottobre. Un'approvazione informale dovrebbe intervenire a Lisbona nel Consiglio Europeo del 18-19 ottobre, in attesa della definitiva approvazione da parte del Vertice il 13 dicembre 2007. Sarà così possibile la ratifica nel corso del 2008, prima, cioè, delle elezioni del Parlamento Europeo, previste per la Primavera 2009.*

*Questa, tuttavia, non è l'Europa politica, obiettivo di Robert Schuman, Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi, dopo le tragedie delle due guerre mondiali, il nazifascismo ed il comunismo, la divisione dell'Europa e, soprattutto, il sorgere delle superpotenze nucleari e spaziali.*

*Si è, però, ripreso a parlare, seppur timidamente, di rilancio politico europeo tra l'Italia, la Francia e la Germania. Sul Regno Unito non si può contare. Londra si è chiaramente autoesclusa durante i negoziati finali a Bruxelles il 21 e 22 giugno per il Trattato di riforma, non più Trattato costituzionale europeo.*

*In Italia, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha chiaramente parlato di "Europa a due velocità" ed ha fatto appello al coraggio di Italia, Francia e Germania. Gli hanno fatto eco il Presidente del Consiglio Romano Prodi e il Ministro degli Esteri Massimo D'Alema. Ma, per ora, tutto tace.*

*Il nuovo Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy ha evocato la necessità di un'Europa della Difesa, essenziale per una politica estera europea efficace. Anche in questo settore cruciale e prioritario non vi è stata risposta, malgrado lo stesso Presidente francese abbia ventilato la possibilità dell'ingresso della Francia nella NATO, dopo la secessione di circa quaranta anni fa, a condizione che non sia pregiudicata la formazione di un'Europa della Difesa.*

*Nel frattempo, in tutti i centri di crisi la responsabilità maggiore, se non esclusiva, è degli Stati Uniti che, dopo aver preso l'iniziativa, versano sangue e spendono centinaia di miliardi di dollari. Essi si sono assunti l'onere primario di garantire la stabilità, la pace e lo sviluppo in Iraq, in Afghanistan, in Israele e Palestina, nei riguardi dell'Iran, del Libano, della Siria, della Somalia, della Corea del Nord ed in altri centri di crisi. E Washington rivendica anche la responsabilità principale nella lotta al terrorismo internazionale e per la diffusione della democrazia.*

*L'Europa agisce di conserva. I suoi Presidenti e i suoi Ministri si*

*consultano spesso, moltiplicano i viaggi e gli incontri, ma agiscono sovente separatamente e, quindi, inefficacemente. L'Unione Europea esprime in dettagliati comunicati la sua opinione su ogni centro di crisi. Ma la sua iniziativa è raramente unitaria e, quindi, determinante.*

*L'obiettivo dell'Unione politica europea certamente rimane in prospettiva. Nel frattempo, si ritiene, tuttavia, che, quasi automaticamente, sarà raggiunto dall'Unione Europea esistente.*

*Ma se non vi sarà almeno un avvio di politica estera e di difesa comune, per iniziativa di un Gruppo di avanguardia - costituito, innanzitutto, da Italia, Francia e Germania e aperto ai Paesi che ne condividono gli obiettivi - le politiche comuni, l'Euro, il Parlamento Europeo rischiano di indebolirsi e la costruzione europea potrebbe ridursi ad una Zona di libero scambio o, addirittura, scomparire.*

*I contrasti tra gli Stati Uniti e la Russia, la grave minaccia del terrorismo internazionale, le serie tensioni nei centri di crisi, il pesante onere gravante sugli Stati Uniti non consentono ulteriori indugi.*

*È necessario ed urgente che l'Europa politicamente unita rafforzi la NATO, raggiunga un'intesa paritaria con gli Stati Uniti, dia un adeguato contributo alla stabilità, alla pace e allo sviluppo internazionale e garantisca la propria sicurezza. L'unità politica dell'Europa è l'unica politica originale, valida e senza alternative del dopoguerra.*

*Di fronte a queste sfide cruciali, l'Italia da sola non può fare molto. Può, però, indicare gli obiettivi e perseverare nelle iniziative.*

*Prodi e D'Alema stanno anche cercando di opporsi all'embrione di Direttorio europeo, formatosi da circa quattro anni tra la Francia, la Germania e il Regno Unito. I negoziati con l'Iran sul cruciale tema nucleare, la candidatura della Germania a membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la costruzione in comune di un gigantesco impianto per la produzione di uranio arricchito, ne costituiscono per ora il cemento.*

*Il declassamento dell'Italia, seppur temporaneo, è inaccettabile. Sarebbe la prima volta, dall'unità italiana, che non partecipiamo ad intese vitali tra grandi Paesi europei. Fa bene il nostro Governo ad opporsi. Un Patto Mediterraneo, come proposto dalla Francia all'Italia e alla Spagna, non è certamente una compensazione sufficiente. Il nostro Paese si affaccia sul Mediterraneo, ma la sua sicurezza politica e il suo sviluppo economico e democratico sono strettamente legati a quanto avviene al Nord.*

*Achille Albonetti*



## L'IRAQ E LE NAZIONI UNITE

Il Consiglio di Sicurezza,

*Rievocando* le precedenti Risoluzioni sull'Iraq, in particolare la 1.500 del 14 agosto 2003, la 1.546 dell'8 giugno 2004, la 1.557 del 12 agosto 2004, la 1.619) dell'11 agosto 2005 e la 1.700 del 10 agosto 2006;

*Riaffermando* l'indipendenza, la sovranità, l'unità e l'integrità territoriale dell'Iraq;

*Ponendo l'accento* sull'importanza della stabilità e della sicurezza dell'Iraq per la popolazione irachena e per la comunità internazionale;

*Riconoscendo* che attualmente esiste in Iraq un Governo eletto democraticamente e basato su una Costituzione;

*Ribadendo* la necessità, per tutte le comunità in Iraq, di opporsi al settarismo, di partecipare al processo politico e di impegnarsi per un dialogo politico e per una riconciliazione nazionale a vantaggio della stabilità politica e dell'unità dell'Iraq;

*Riaffermando* l'importanza rivestita dalle Nazioni Unite, in particolare dalla Missione di assistenza dell'ONU in Iraq (UNAMI), nel dare sostegno agli sforzi del popolo e del Governo iracheno tesi a rafforzare le istituzioni per il Governo rappresentativo, a promuovere il dialogo politico e la riconciliazione nazionale, a coinvolgere i Paesi limitrofi, ad assistere i gruppi più vulnerabili - inclusi rifugiati e profughi - e a promuovere la difesa dei diritti umani e le riforme giudiziarie e legali;

*Esprimendo* preoccupazione per i problemi umanitari, con cui il popolo iracheno si confronta, e ponendo l'accento sulla necessità di soluzioni coordinate e di risorse adeguate per affrontare tali problemi;

*Sottolineando* la sovranità del Governo dell'Iraq e riaffer-

*Pubblichiamo il testo della Risoluzione 1.770, approvata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 10 agosto 2007.*

mando il dovere, di tutte le parti, di intraprendere le misure volte a garantire la difesa della popolazione, nonché il dovere di creare le condizioni utili al ritorno volontario, sicuro, dignitoso e sostenibile dei rifugiati e dei profughi;

*Ritenendo urgente* il ricorso a tutte le risorse del diritto umanitario internazionale, ivi incluse le Convenzioni di Ginevra e le norme dell'Aja, per consentire agli operatori degli aiuti umanitari di raggiungere liberamente coloro che necessitano di assistenza; di rendere tempestivamente disponibili le strutture necessarie allo svolgimento del loro lavoro, nonché di farsi promotori dell'incolumità, della sicurezza e della libertà di movimento degli operatori umanitari e delle Nazioni Unite, come pure del personale ad esse correlato e delle rispettive risorse;

*Salutando con favore* il lancio del piano *International Compact con l'Iraq* del 3 maggio 2007, come pure la Conferenza estesa agli Stati confinanti del 4 maggio 2007 ed i relativi Gruppi di lavoro, e sottolineando l'importanza del supporto - sia regionale, sia internazionale - allo sviluppo dell'Iraq;

*Riconoscendo ed apprezzando* i contributi che gli Stati membri hanno reso in passato alla Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Iraq (UNAMI) e ribadendo la necessità, per l'UNAMI, di disporre delle risorse necessarie per portare a termine la propria missione;

*Accogliendo con favore* la lettera che il Ministro degli Affari Esteri iracheno ha indirizzato in data 6 agosto 2007 al Segretario Generale (S/2007/481, annesso), in cui, esponendo l'opinione del Governo iracheno, si chiedeva l'ausilio della Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Iraq (UNAMI) per appoggiare gli sforzi dell'Iraq di edificare una nazione prospera e produttiva, in pace sia entro i propri confini, sia con i Paesi limitrofi;

1. *Decide* di prorogare il mandato dell'UNAMI per un ulteriore periodo di dodici mesi a decorrere dalla data della presente Risoluzione.

2. *Decide* che, se le circostanze lo consentono, il Rappresentante speciale del Segretario Generale e l'UNAMI, su richiesta del Governo iracheno, dovranno:

a) svolgere attività di consulenza, appoggiare ed assistere:  
i) il Governo e il popolo dell'Iraq nel portare avanti il dialogo politico e la riconciliazione nazionale;

ii) il Governo dell'Iraq e la *Independent High Electoral Commission* nello sviluppo dei processi per le elezioni e i *referendum* in programma;

iii) il Governo dell'Iraq e il Consiglio dei Rappresentanti nella valutazione e attuazione delle disposizioni costituzionali, come pure nello sviluppo di processi condivisi dal Governo dell'Iraq e diretti alla soluzione della contesa sui confini interni;

iv) il Governo dell'Iraq nella facilitazione del dialogo regionale, inclusi i problemi che riguardano la sicurezza dei confini, l'energia e i rifugiati;

v) il Governo dell'Iraq al momento opportuno e congiuntamente al progresso dei tentativi di riconciliazione, pianificazione, finanziamento e attuazione dei programmi di reintegrazione rivolti agli ex membri di gruppi armati illegali;

vi) il Governo dell'Iraq nell'avvio della pianificazione volta alla realizzazione di un censimento generale;

b) promuovere, appoggiare ed agevolare, in collaborazione col Governo dell'Iraq:

i) il coordinamento e la prestazione di assistenza umanitaria, nonché il ritorno volontario, disciplinato e sicuro, come si conviene, di rifugiati e profughi;

ii) l'attuazione del piano *International Compact con l'Iraq*, incluso il coordinamento con donatori e istituzioni finanziarie internazionali;

iii) il coordinamento e l'attuazione di programmi volti a migliorare la capacità dell'Iraq di erogare i servizi essenziali alla popolazione e il coordinamento attivo dei donatori per la ricostruzione e per i programmi di assistenza, attraverso il Fondo internazionale per la ricostruzione dell'Iraq (IRFFI);

iv) la riforma economica, le capacità realizzative e le condizioni per uno sviluppo sostenibile, mediante il coordinamento con le organizzazioni nazionali e regionali, con la società civile, con i donatori e con le istituzioni finanziarie internazionali;

v) lo sviluppo di servizi civili, sociali ed essenziali efficienti, anche mediante attività di formazione e conferenze in Iraq, laddove possibile;

vi) i contributi delle Agenzie delle Nazioni unite, i fondi e i programmi per gli obiettivi delineati dalla presente Risoluzione rispondenti ad una *leadership* unificata del Segretario Generale mediante il proprio Rappresentante Speciale per l'Iraq;

c) Promuovere, inoltre, la difesa dei diritti umani e la riforma giudiziaria e legale per rafforzare lo Stato di diritto in Iraq.

3. *Riconosce* l'importante ruolo della Forza multinazionale in Iraq (MNF-I) nel sostenere l'UNAMI, ivi inclusi la sicurezza e l'aiuto logistico, e riconosce altresì che la sicurezza è un fattore essenziale, perché l'UNAMI possa svolgere il proprio lavoro in favore della popolazione irachena.

4. *Lancia un appello* agli Stati membri affinché continuino a fornire all'UNAMI le risorse finanziarie, logistiche e di sicurezza necessarie, nonché l'aiuto necessario per portare a termine la sua missione.

5. *Manifesta* l'intenzione di riconsiderare il mandato dell'UNAMI tra dodici mesi o prima, laddove richiesto dal Governo dell'Iraq.

6. *Chiede* al Segretario Generale di informare il Consiglio, entro tre mesi dalla data della presente Risoluzione, sullo svolgimento delle operazioni dell'UNAMI in Iraq e di presentare un rapporto trimestrale sui progressi ottenuti per il pieno adempimento delle responsabilità dell'UNAMI.

7. *Decide* di continuare ad occuparsi di questo argomento.



## IL LIBANO E LE NAZIONI UNITE

Il Consiglio di Sicurezza,

*Ricordando* le precedenti Risoluzioni sul Libano, in particolare le Risoluzioni 425 (1978), 426 (1978), 1.559 (2004), 1.680 (2006) e 1.701 (2006), come pure le Dichiarazioni del proprio Presidente in merito alla situazione in Libano, in particolare la Dichiarazione del 3 agosto 2007 (S/PRST/2007/29);

*Ricordando* il Rapporto del Segretario Generale del 28 giugno 2007 (S/2007/392) e la missiva del Segretario Generale al Presidente del 2 agosto 2007 (S/2007/470);

*Ribadendo* lo strenuo impegno per la sovranità, l'integrità territoriale, l'unità e l'indipendenza politica del Libano entro i confini riconosciuti a livello internazionale e sotto la sola ed unica autorità del proprio Governo;

*Ribadendo* il solido sostegno a favore del totale rispetto della cessazione delle ostilità e della *Linea Blu* nella sua interezza;

*Ribadendo* la fedeltà all'obiettivo della piena attuazione di tutte le disposizioni previste dalla Risoluzione 1.701 (2006), e consapevole della responsabilità di contribuire ad assicurare un *cessate il fuoco* permanente ed una soluzione a lungo termine, come previsto dalla Risoluzione;

*Ponendo l'accento* sull'esigenza di individuare le cause del conflitto, incluso il mancato rilascio dei soldati israeliani sequestrati, nonché l'assenza di prove che ne attestino la sopravvivenza, e richiedendone ancora una volta il rilascio immediato e senza condizioni;

*Incoraggiando* gli sforzi volti a trovare una soluzione immediata alla questione dei prigionieri libanesi detenuti in Israele;

*Accogliendo* con favore i provvedimenti presi dal Governo

*Pubblichiamo il testo della Risoluzione 1.773, approvata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 24 agosto 2007.*

del Libano al fine di estendere la sua autorità sul territorio mediante le proprie legittime forze armate, provvedimenti che non consentiranno né la presenza di armi senza il consenso del Governo del Libano, né la presenza di un'autorità che non sia il Governo del Libano; e *incoraggiando* quest'ultimo a perseverare negli sforzi tesi a questo fine;

*Salutando* con favore anche gli accordi tripartiti menzionati nel suddetto Rapporto ed esortando le parti a coordinarsi ulteriormente con la Forza interinale delle Nazioni Unite in Libano (UNIFIL), particolarmente per indicare la *Linea Blu* in maniera visibile e per giungere ad un accordo sulla parte settentrionale del Ghajar;

*Deplorando* gli attacchi terroristici contro l'UNIFIL; ponendo l'accento sull'esigenza di un coordinamento ulteriore tra l'UNIFIL e le Forze armate libanesi, con particolare riguardo all'istituzione - tra la *Linea Blu* ed il fiume Litani - di un'area in cui non vi sia presenza di personale armato, risorse ed armi se non appartenenti al Governo del Libano ed all'UNIFIL, e ponendo l'accento sull'esigenza che UNIFIL potenzi le proprie capacità investigative per far fronte a questi attacchi;

*Sottolineando* l'importanza degli sforzi tesi a rimuovere gli ordigni inesplosi dal Libano meridionale ed invitando tutte le parti a sostenere tali sforzi;

*Riaffermando* che l'UNIFIL potrà intraprendere nelle aree di dispiegamento - e nell'ambito delle proprie capacità - tutte le azioni ritenute necessarie per far sì che l'area destinata alle proprie operazioni non sia teatro di nessun tipo di attività ostili e per resistere ai tentativi, condotti con mezzi potenti, di ostacolarla nell'esercizio delle sue funzioni, come previsto dal mandato;

*Rammentando* i princìpi contenuti nella Convenzione sulla sicurezza delle Nazioni Unite e del personale ad esse associato;

*Mostrando* soddisfazione per il ruolo attivo e per l'impegno del personale UNIFIL, in particolare del Comandante dello stesso e del Coordinatore Speciale dell'ONU per il Libano;

*Esprimendo* vivo apprezzamento per gli Stati membri che contribuiscono al lavoro dell'UNIFIL, e rimarcando l'esigenza

per l'UNIFIL di disporre di tutti i mezzi e delle attrezzature necessari all'espletamento del proprio mandato;

*Rispondendo* alla richiesta del Governo del Libano di prorogare il mandato dell'UNIFIL per un ulteriore periodo di un anno, inoltrata con una missiva in data 25 giugno 2007 (S/2007/396) indirizzata dal Primo Ministro libanese al Segretario Generale;

*Stabilendo* che la situazione in Libano continua a costituire una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionali:

1. *Decide* di prorogare il presente mandato dell'UNIFIL fino al 31 agosto 2008.

2. *Esprime* apprezzamento per il ruolo positivo dell'UNIFIL, il cui dispiegamento, unitamente alle Forze armate libanesi, ha contribuito ad istituire un nuovo assetto strategico nel Libano meridionale, ed *attende con impazienza* una cooperazione estesa ulteriormente alle Forze armate libanesi (LAF) nell'adempimento del proprio mandato.

3. *Invita* tutte le parti in causa a rispettare interamente la cessazione delle ostilità e la *Linea Blu*.

4. *Esorta* tutte le parti a cooperare pienamente con le Nazioni Unite e con l'UNIFIL ed a tenere scrupolosamente fede ai propri obblighi nel rispetto della sicurezza dell'UNIFIL e di altro personale delle Nazioni Unite, evitando comportamenti che esponano a rischi il personale delle Nazioni Unite ed assicurando che all'UNIFIL sia concessa la totale libertà di movimento nelle rispettive aree di operazione.

5. *Invita* tutte le parti ad una completa collaborazione con il Consiglio di Sicurezza e con il Segretario Generale per raggiungere un *cessate il fuoco* permanente e una soluzione a lungo termine come previsto dalla Risoluzione 1.701 (2006), *ponendo l'accento* sull'esigenza di conseguire maggiori progressi al riguardo.

6. *Ribadisce* l'intenzione di prendere in considerazione ulteriori provvedimenti, che contribuiscano all'attuazione di un *cessate il fuoco* permanente e di una soluzione a lungo termine.

7. *Saluta* con favore gli sforzi profusi dall'UNIFIL per dare attuazione alla politica della *tolleranza zero* del Segretario Generale in tema di sfruttamento ed abuso sessuale e per garantire che il proprio personale osservi per intero il Codice di Condotta delle Nazioni Unite, oltre a chiedere al Segretario Generale di continuare ad intraprendere le azioni necessarie al riguardo, informandone il Consiglio di Sicurezza, e ad esortare le nazioni, che hanno inviato truppe, ad intraprendere azioni preventive e disciplinari volte a garantire che a tali atti seguano le dovute indagini e punizioni, nei casi in cui sia coinvolto il loro personale.

8. *Chiede* al Segretario Generale di continuare - ogni quadrimestre o in qualunque occasione lo reputi doveroso - ad informare il Consiglio sull'attuazione della Risoluzione 1.701 (2006).

9. *Sottolinea* l'importanza, e l'esigenza, di raggiungere una pace globale, giusta e duratura in Medio Oriente, basata su tutte le relative Risoluzioni, tra cui la 242 del 22 novembre 1967, la 338 del 22 ottobre 1973 e la 1.515 del 19 novembre 2003.

10. *Decide* di continuare ad occuparsi attivamente di quest'argomento.



## LA SOMALIA E LE NAZIONI UNITE

Il Consiglio di Sicurezza,

*Ricordando* le precedenti Risoluzioni riguardanti la situazione in Somalia, in particolare la Risoluzione 733 (1992), la Risoluzione 1.356 (2001), la Risoluzione 1.425 (2002), la Risoluzione 1.725 (2006) e la Risoluzione 1.744 (2007), le Dichiarazioni del suo Presidente, in particolare quelle del 13 luglio 2006 (S/PRST/2006/31), del 22 dicembre 2006 (S/PRST/2006/59), del 30 aprile 2007 (S/PRST/2007/13) e del 14 giugno 2007 (S/PRST/2007/19);

*Riaffermando* il proprio rispetto per la sovranità, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica e l'unità della Somalia;

*Ribadendo* il proprio impegno per una soluzione globale e duratura della situazione in Somalia attraverso la Carta federale di transizione e sottolineando l'importanza di istituzioni largamente rappresentative, frutto di un processo politico onnicomprensivo, come previsto nella Carta federale di transizione;

*Ribadendo* il forte sostegno nei confronti del Rappresentante speciale del Segretario Generale, François Fall;

*Ribadendo* il proprio apprezzamento per gli sforzi della comunità internazionale, in particolare dell'Unione Africana e della Lega degli Stati Arabi, nonché dell'Autorità intergovernativa per lo sviluppo e dell'Unione Europea, per la promozione della pace, della stabilità e della riconciliazione in Somalia, ed *accogliendo* con favore il loro impegno continuo;

*Accogliendo* con favore il comunicato del Consiglio per la pace e la sicurezza dell'Unione Africana del 18 luglio 2007, che

*Pubblichiamo il testo della Risoluzione 1.772, approvata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 20 agosto 2007.*

stabilisce che l'Unione Africana prorogherà il mandato della propria missione in Somalia (AMISON) per altri sei mesi, e *prendendo atto* della richiesta di un'operazione di mantenimento della pace in Somalia - richiesta contenuta nel comunicato e rivolta alle Nazioni Unite - a sostegno della stabilizzazione a lungo termine e della ricostruzione del Paese nel dopo-conflitto;

*Prendendo atto* della lettera del Presidente della Commissione dell'Unione Africana del 4 agosto 2007 al Segretario Generale (S/2007/499), in cui si chiedeva che gli esperti della Commissione dell'Unione Africana e la Segreteria delle Nazioni Unite si incontrassero con urgenza per dibattere sul supporto ulteriore da poter offrire all'AMISON;

*Prendendo atto* del rapporto Segretario Generale sulla Somalia del 25 giugno 2007 (S/2007/381), in particolare del paragrafo 30 sull'assegnazione di un gruppo di 10 militari, di polizia e di esperti civili alla sede dell'Unione Africana per sostenere la pianificazione e la struttura gestionale della sua missione, ed *esprimendo il proprio apprezzamento* per questo sostegno dell'AMISON;

*Ricordando* che la cooperazione tra le Nazioni Unite e gli Accordi regionali sulle questioni relative al mantenimento della pace e della sicurezza - adeguati per un'azione regionale - è parte integrante della sicurezza collettiva, come previsto dalla Carta delle Nazioni Unite;

*Prendendo atto* del paragrafo 27 del Rapporto del Segretario Generale in merito a quanto sopra riportato, con il quale si rende noto che il Gruppo di contatto internazionale offre i suoi "buoni uffici" per agevolare il processo di un'effettiva riconciliazione politica in Somalia, ed *incoraggiando* il Gruppo di contatto internazionale a mettere in atto questa offerta;

*Ribadendo* il proprio sostegno alle Istituzioni federali di transizione della Somalia, *sottolineando* quanto sia importante creare e mantenere le condizioni di stabilità e di sicurezza in tutta la Somalia, e *rilevando* a tal proposito l'importanza del disarmo, della smobilitazione e del reintegro delle milizie e degli

ex combattenti in Somalia;

*Condannando* tutti gli atti di violenza e di estremismo all'interno del territorio somalo ed *esprimendo preoccupazione* per i continui atti di violenza in Somalia;

*Sottolineando* la propria preoccupazione per la recrudescenza della pirateria al largo delle coste somale, descritta nel paragrafo 51 del rapporto del Segretario Generale, e *prendendo atto* del comunicato congiunto dell'Organizzazione marittima internazionale e del Programma mondiale per l'alimentazione del 10 luglio 2007;

*Ponendo l'accento* sul contributo apportato dalla AMISOM e dai suoi contingenti in Uganda alla pace e alla stabilità durevoli in Somalia, *deplorando* qualunque ostilità contro questi ultimi ed *esortando* tutte le parti in Somalia e nella regione a sostenere l'AMISOM ed a collaborarvi;

*Sottolineando* che l'intera operazione dell'AMISOM contribuirà ad evitare un vuoto di sicurezza ed a creare le condizioni per un ritiro completo delle altre forze straniere dalla Somalia;

*Stabilendo* che la situazione in Somalia continua a costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza nella regione;

*Procedendo* conformemente al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite:

1. *Rileva* l'esigenza di istituzioni che ricevano consenso da un'ampia base e che siano rappresentative, istituzioni create attraverso un processo politico onnicomprensivo, come previsto nella Carta federale di transizione, al fine di consolidare la stabilità, la pace e la riconciliazione nel Paese e di garantire la maggior efficacia possibile degli aiuti internazionali.

2. *Accoglie* con favore la convocazione del Congresso di riconciliazione nazionale (NRC) su iniziativa delle Istituzioni federali di transizione ed *esorta* tutte le parti a sostenerlo ed a partecipare al processo politico.

3. *Rileva* l'esigenza che l'NCR rappresenti un processo politico rappresentativo di tutte le istanze somale e che coinvol-

ga tutti i portatori di interessi, ivi inclusi i *leader* politici, i capi *clan*, i *leader* religiosi, la comunità economica e i rappresentanti della società civile come i gruppi femminili.

4. *Sollecita* le Istituzioni federali di transizione e tutte la parti in Somalia a rispettare le conclusioni dell'NCR, a sostenere in futuro un processo politico inclusivo e le *esorta* ad unirsi per tentare di promuovere un dialogo altrettanto inclusivo.

5. *Ribadisce* l'esigenza, per il processo politico in corso, sia di concordare una cessazione completa e duratura delle ostilità, sia di elaborare una *road map* per un processo di pace completo, che includa le elezioni democratiche sul piano locale, regionale e nazionale, come definito nella Carta federale di transizione della Somalia.

6. *Chiede* al Segretario Generale di persistere, intensificando il proprio impegno, nel tentativo di rafforzare l'NCR e, in maniera più ampia, di favorire un processo politico onnicomprensivo, anche affiancando le Istituzioni federali di transizione nell'attuazione di questi due obiettivi e lavorando congiuntamente all'Unione Africana, alla Lega degli Stati arabi, all'Autorità intergovernativa sullo sviluppo, all'Unione Europea ed al Gruppo di contatto internazionale sulla Somalia; *chiede*, altresì, al Segretario Generale di predisporre un rapporto - secondo il programma delineato nel successivo paragrafo 17 - sugli sforzi profusi dalle Istituzioni federali di transizione, sui progressi conseguiti nell'NRC e sul conseguente processo politico, nonché su qualsiasi impedimento al successo dell'uno o dell'altro.

7. *Chiede* al Segretario Generale di fornire nei suoi Rapporti una valutazione delle ulteriori misure potenzialmente richieste per rafforzare la capacità dell'Ufficio politico delle Nazioni Unite in Somalia (UNPOS) di espletare il ruolo previsto dal summenzionato paragrafo 6, con la possibilità di trasferimento da Nairobi a Mogadiscio e con qualsiasi altra misura di sicurezza necessaria a detto trasferimento.

8. *Manifesta l'intenzione*, secondo i Rapporti del

Segretario Generale di cui si è detto nel summenzionato paragrafo 6, di intraprendere misure contro quanti tentino di impedire o bloccare l'NRC o un processo politico di pace, o contro quanti minaccino le Istituzioni federali di transizione o l'AMISOM con la forza, o contro quanti intraprendano azioni che minino la stabilità in Somalia o la regione.

9. *Decide* di autorizzare gli Stati membri dell'Unione Africana a mantenere in essere una missione in Somalia per un periodo ulteriore di sei mesi, missione che sarà autorizzata a prendere tutte le misure necessarie all'esecuzione del seguente mandato:

a) sostenere il dialogo e la riconciliazione in Somalia, assicurando il libero movimento, il transito sicuro e la difesa di quanti sono coinvolti nel processo di cui ai paragrafi 1-5;

b) offrire, ove necessario, protezione alle Istituzioni federali di transizione per aiutarle nell'espletamento delle loro funzioni di Governo e fornire sicurezza alle infrastrutture essenziali;

c) dare assistenza, nel limite delle proprie capacità e in coordinamento con altre parti, nell'attuazione del Piano di sicurezza e stabilizzazione nazionale e, in particolare, nella riorganizzazione e formazione delle forze di sicurezza somale;

d) contribuire, in base alle richieste e nei limiti delle proprie competenze, alla creazione delle condizioni di sicurezza necessarie per la fornitura degli aiuti umanitari;

e) proteggere il proprio personale, le strutture, le installazioni, l'attrezzatura e la missione e garantire la sicurezza e la libertà di movimento del proprio personale;

10. *Invita* gli Stati membri dell'Unione Africana a contribuire alla missione descritta in precedenza, al fine di creare le condizioni per il ritiro di tutte le forze straniere dalla Somalia.

11. *Decide* che le misure imposte dal paragrafo 5 della Risoluzione 733 (1992), successivamente trasformato nei paragrafi 1 e 2 della Risoluzione 1.425 (2002), non devono essere applicate a:

a) forniture di armi e di attrezzatura militare, addestramento e assistenza tecnica destinati unicamente al supporto o all'uti-

lizzo da parte della missione di cui al precedente paragrafo 9;

(b) forniture e assistenza tecnica da parte di Stati destinate unicamente allo scopo di contribuire allo sviluppo delle istituzioni del settore della sicurezza, in conformità con il processo politico definito nei precedenti paragrafi 1-5 ed in assenza di una decisione negativa da parte del Comitato istituito in base alla Risoluzione 751 (1992) entro cinque giorni lavorativi dal ricevimento della notifica descritta nel successivo paragrafo 12.

12. *Decide* che gli Stati che provvedono alla fornitura o all'assistenza tecnica in base al precedente paragrafo 11 b) debbano inviare, in anticipo o per casi specifici, una notifica al Comitato istituito secondo quanto espresso nella Risoluzione 751 (1992).

13. *Rileva* il contributo continuamente offerto alla pace e alla sicurezza in Somalia dall'*embargo* delle armi; *chiede* che tutti gli Stati membri, in particolare quelli della regione, vi ottemperino interamente; *ribadisce* l'intenzione di prendere urgentemente in considerazione soluzioni volte a rafforzarne l'efficacia, anche e soprattutto mediante misure mirate a sostegno dell'*embargo* delle armi; *chiede* che il Comitato istituito in base alla Risoluzione 751 (1992) presenti un Rapporto al Consiglio, entro 60 giorni dall'adozione della presente Risoluzione, sulle possibili azioni da intraprendere e sulle modalità di attuazione delle stesse.

14. *Esorta* gli Stati membri a fornire le risorse economiche, il personale, le attrezzature ed i servizi per lo svolgimento delle operazioni dell'AMISOM nella loro interezza.

15. *Chiede* al Segretario Generale di consultare la Commissione dell'Unione africana sul tipo di sostegno ulteriore da offrire alla AMISOM e di informare il Consiglio su tutti i progressi conseguiti in base al programma definito nel successivo paragrafo 17.

16. *Chiede* al Segretario Generale, facendo seguito alle osservazioni contenute nel suo rapporto sulla Somalia del 25 giugno 2007 cui si è in precedenza accennato, di continuare a

sviluppare i piani di contingenza esistenti per disporre eventualmente un'operazione delle Nazioni Unite di mantenimento della pace - sostitutiva dell'AMISOM - che preveda:

a) l'invio di un'ulteriore Missione di valutazione tecnica nella regione nel minor tempo possibile;

b) l'ulteriore contatto con Paesi, che potenzialmente possano contribuire con l'invio di truppe;

c) l'individuazione dell'azione che le Nazioni Unite e la comunità internazionale devono intraprendere per contribuire a creare le condizioni necessarie, e superare possibili ostacoli, per l'effettuazione e il successo di una missione delle Nazioni Unite di mantenimento della pace in Somalia, specificando le misure, gli elementi di rilievo e i tempi previsti per la valutazione dei progressi effettuati, che sarà d'ausilio alla decisione del Consiglio di Sicurezza sugli obiettivi, e sulla relativa adeguatezza, di una missione delle Nazioni Unite.

17. *Chiede* al Segretario Generale di presentare un Rapporto al Consiglio, entro i 30 giorni successivi all'adozione della presente Risoluzione e un altro Rapporto entro i 30 giorni successivi, sugli ulteriori sviluppi dei piani delineati nel precedente paragrafo 16, come pure sugli aspetti politici di cui ai precedenti paragrafi 6 e 7.

18. *Incoraggia* gli Stati membri, che con navi e aerei militari operano in acque internazionali e nello spazio aereo adiacente le coste della Somalia, a vigilare su qualsiasi episodio di pirateria ivi occorso e ad intraprendere azioni adeguate per la difesa della navigazione mercantile, in particolare del trasporto di aiuti umanitari, da qualsivoglia atto di tale natura, conformemente al relativo diritto internazionale.

19. *Ribadisce* le precedenti Risoluzioni 1.325 (2000) sulle donne, la pace, la sicurezza, nonché la 1.674 (2006) e la 1.738 (2006) sulla difesa dei civili in un conflitto armato e sottolinea che a tutte le parti e ai gruppi armati in Somalia spetta la responsabilità di intraprendere azioni adeguate per la difesa della popolazione civile del Paese, in base al diritto umanitario internazionale sui rifugiati ed ai diritti umani, scongiurando in particolare qualun-

que attacco indiscriminato alle aree popolate.

20. *Sostiene* con fermezza ed incoraggia i continui sforzi in Somalia; *rimanda* alla Risoluzione 1.502 (2003) sulla difesa del personale umanitario e delle Nazioni Unite; *incita* tutte le parti e i gruppi armati in Somalia a prendere provvedimenti adeguati a garanzia della tutela e della sicurezza del personale dell'AMISOM e del personale umanitario, oltre ad assicurare un accesso libero, tempestivo e sicuro, che consenta di elargire assistenza a quanti ne hanno bisogno; *esorta* i Paesi della regione ad agevolare le operazioni di assistenza umanitaria per via terrestre, aerea o marittima.

21. *Ribadisce* la precedente Risoluzione 1.612 (2005) sull'infanzia ed i conflitti armati e *rammenta* le conclusioni del Gruppo di lavoro del Consiglio di Sicurezza relative ai bambini nei conflitti armati riguardanti le parti coinvolte nel conflitto armato in Somalia (S/AC.51/2007/14).

22. *Decide* di continuare ad occuparsi attivamente di questo argomento.



## IL SUDAN E LE NAZIONI UNITE

Il Consiglio di Sicurezza,

*Ricordando* le precedenti Risoluzioni e le Dichiarazioni del Presidente riguardanti la situazione in Sudan;

*Riaffermando* il proprio impegno a preservare la sovranità, l'unità, l'indipendenza e l'integrità territoriale del Sudan e la causa della pace; *esprimendo* la propria determinazione di collaborare con il Governo del Sudan, nel pieno rispetto della sovranità, per assisterlo nella lotta ai diversi problemi del Darfur;

*Ricordando* le conclusioni della consultazione ad alto livello di Addis Abeba sulla situazione nel Darfur del 16 novembre 2006, approvate nel comunicato della 66° riunione del Consiglio della pace e della sicurezza dell'Unione Africana tenutasi ad Abuja il 30 novembre 2006, nonché nel comunicato della 79° riunione del Consiglio della pace e della sicurezza dell'Unione Africana del 22 giugno 2007; *ricordando* le Dichiarazioni del proprio Presidente del 19 dicembre 2006 a sostegno degli Accordi di Addis Abeba e Abuja; *accogliendo con favore* i progressi fatti finora ed *invitando* tutte le parti ad attuarli nella loro totalità senza indugio per facilitare l'immediato schieramento dei "Gruppi di supporto leggero e pesante" delle Nazioni Unite nella missione dell'Unione Africana in Sudan (AMIS) e nell'Operazione ibrida nel Darfur, per la quale saranno messe a disposizione strutture di accompagnamento, di comando e di controllo da parte delle Nazioni Unite; *ricordando* che la cooperazione tra le Nazioni Unite e gli Accordi regionali nelle materie relative al mantenimento della pace e della sicurezza rappresenta parte integrante della sicurezza collettiva, come indicato nella Carta delle Nazioni Unite;

*Ribadendo* la Risoluzione 1.325 (2000) sulle donne, la pace

*Pubblichiamo il testo della Risoluzione 1.769, approvata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 31 luglio 2007.*

e la sicurezza, la Risoluzione 1.502 (2003) sulla protezione del personale degli aiuti umanitari e delle Nazioni Unite, la Risoluzione 1.612 (2005) sui bambini e i conflitti armati e le successive conclusioni del Gruppo di lavoro del Consiglio di Sicurezza per i bambini nei conflitti armati relative alla parti impegnate nel conflitto armato in Sudan (S/2006/971) e la Risoluzione 1.674 (2006) sulla protezione dei civili nei conflitti armati; *ricordando* il Rapporto della sua missione ad Addis Abeba e Khartum dal 16 al 17 giugno 2007;

*Accogliendo* con favore la Relazione del Segretario Generale e del Presidente della Commissione dell'Unione Africana del 5 giugno 2007;

*Esprimendo* il proprio apprezzamento per l'Accordo del Sudan sull'attuazione dell'Operazione ibrida nel Darfur, come precisato nelle conclusioni delle consultazioni ad alto livello del 12 giugno 2007 ad Addis Abeba tra l'Unione Africana, le Nazioni Unite e il Governo del Sudan e confermato interamente nel corso della riunione del 17 giugno a Khartum del Consiglio di Sicurezza con il Presidente del Sudan;

*Ricordando* l'Accordo di Addis Abeba, nel quale è precisato il carattere a predominanza africana dell'Operazione ibrida, le cui truppe devono, per quanto possibile, provenire da nazioni africane;

*Esprimendo* il proprio apprezzamento per gli sforzi dell'Unione Africana per la realizzazione della missione AMIS, nonché per gli sforzi degli Stati membri e delle organizzazioni regionali che l'hanno assistita in questa operazione; *sottolineando* la necessità che l'AMIS, sostenuto dai "Gruppi di supporto leggero e pesante" delle Nazioni Unite, vigili sull'attuazione dell'Accordo di pace per il Darfur fino al termine del proprio mandato; *invitando* il Governo sudanese ad assistere la missione nella rimozione di tutti gli ostacoli al corretto adempimento del mandato; *ricordando* il comunicato della 79° riunione del Consiglio per la pace e la sicurezza dell'Unione Africana del 22 giugno, in cui è prorogato il mandato dell'AMIS per un ulteriore periodo di sei mesi e fino al 31 dicembre 2007;

*Sottolineando* la necessità urgente di mobilitare le risorse finanziarie, logistiche e ogni altro tipo di supporto e di assistenza necessari per l'AMIS;

*Accogliendo favorevolmente* i preparativi per l'Operazione ibrida, tra cui la messa in opera di accordi logistici nel Darfur, presso le sedi operative delle Nazioni Unite e della Commissione dell'Unione Africana, gli sforzi per la creazione di forze di polizia e gli sforzi comuni svolti ininterrottamente da parte del Segretario Generale e del Presidente dell'Unione Africana per portare a termine politiche operative di base; *accogliendo con favore* anche l'azione intrapresa per definire i meccanismi finanziari e amministrativi atti ad assicurare la gestione efficace dell'Operazione ibrida;

*Ribadendo* la propria fiducia nei criteri di base dell'Accordo di pace per il Darfur per una soluzione politica durevole e una sicurezza prolungata nel territorio; *disapprovando* la mancata piena attuazione dell'Accordo da parte dei firmatari e la mancata sottoscrizione dello stesso di tutte le parti coinvolte nel conflitto; *sollecitando* un immediato *cessate il fuoco*; *invitando* tutte le parti a non agire in maniera tale da impedire l'attuazione dell'Accordo; *ricordando* il Comunicato della seconda riunione internazionale sulla situazione nel Darfur, convocata dagli inviati speciali dell'Unione Africana e delle Nazioni Unite a Tripoli dal 15 al 16 luglio 2007;

*Rilevando* con seria preoccupazione gli attacchi continui alla popolazione civile e agli addetti agli aiuti umanitari, nonché i diffusi casi di violenza sessuale, come indicato nella Relazione del Segretario Generale e del Presidente della Commissione dell'Unione Africana sull'Operazione ibrida nel Darfur e nella Relazione del Segretario Generale del 23 febbraio 2007; *sottolineando* l'esigenza di assicurare alla giustizia gli autori di tali crimini e sollecitando il Governo del Sudan ad agire in questo senso; *ribadendo* a tale proposito la condanna di tutte le violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale;

*Ribadendo* la profonda preoccupazione per la sicurezza degli addetti agli aiuti umanitari e per il loro accesso alla popolazione in difficoltà; *condannando* le parti coinvolte nel conflit-

to che non sono state in grado di assicurare l'accesso totale, sicuro e senza ostacoli agli addetti impegnati negli aiuti alle persone bisognose del Darfur, nonché l'apporto di assistenza umanitaria in particolare ai profughi e ai rifugiati all'interno del Paese; *riconoscendo* che, a causa del numero elevato di profughi del Darfur, gli sforzi umanitari restano prioritari fino al raggiungimento di un *cessate il fuoco* permanente e l'avvio di un processo politico globale;

*Chiedendo* la cessazione dei bombardamenti aerei e dell'uso dei contrassegni delle Nazioni Unite sugli aeroplani utilizzati in tali attacchi;

*Riaffermando* la propria preoccupazione sul fatto che la violenza continua nel Darfur potrebbe incidere in maniera ulteriormente negativa sul resto del Sudan, così come sulla regione; *sottolineando* che è necessario far fronte agli aspetti della sicurezza della regione per ottenere una pace a lungo termine nel Darfur; *invitando* i Governi del Sudan e del Ciad a tenere fede ai loro obblighi, espressi nell'Accordo di Tripoli dell'8 febbraio 2006 e nei successivi Accordi bilaterali;

*Stabilendo* che la situazione nel Darfur continua a costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali:

1. *Decide*, a supporto della rapida ed efficace attuazione dell'Accordo di Pace per il Darfur e dei risultati dei negoziati previsti dal paragrafo 18, di autorizzare e ordinare la messa in opera, per un periodo iniziale di 12 mesi, di un'Operazione ibrida dell'Unione Africana e delle Nazioni Unite nel Darfur (UNAMID), così come espresso nella presente Risoluzione e in conformità con la Relazione del Segretario Generale e del Presidente della Commissione dell'Unione Africana del 5 giugno 2007; *decide*, altresì, che il mandato dell'UNAMID corrisponderà con quanto espresso nei paragrafi 54 e 55 della Relazione sopra menzionata.

2. *Decide* che l'UNAMID, che incorporerà il personale dell'AMIS e i "Gruppi di supporto pesante e leggero" all'AMIS, sarà formata da un massimo di 19.555 unità di personale mili-

tare, tra cui 360 osservatori militari e ufficiali di collegamento, oltre ad un'ideale componente di civili, tra cui 3.772 addetti facenti parte del personale di polizia e 19 unità di polizia formate da 14 elementi ciascuna.

3. *Accoglie con favore* la nomina di Rodolphe Adada a Rappresentante speciale comune dell'Unione Africana e delle Nazioni Unite per il Darfur e di Martin Agwai a Comandante delle forze ed *invita* il Segretario Generale a dare immediatamente inizio alla messa in opera delle strutture e dei sistemi di comando e di controllo necessari per assicurare un trasferimento dell'autorità dall'AMIS all'UNAMID senza interruzioni di sorta.

4. *Invita* tutte le parti a facilitare il pieno utilizzo dei "Gruppi di supporto pesante e leggero" dell'AMIS e i preparativi dell'UNAMID; *sollecita* ulteriormente gli Stati membri a portare a termine i loro contributi alla missione entro 30 giorni dall'adozione della presente Risoluzione, invitando, altresì, il Segretario Generale e il Presidente della Commissione dell'Unione Africana a concordare sulla composizione definitiva degli assetti militari dell'UNAMID entro lo stesso periodo.

5. *Decide* che

a) entro il mese di ottobre 2007 l'UNAMID dovrà definire la capacità operativa del proprio quartier generale, tra cui le necessarie strutture di gestione, comando e controllo, attraverso le quali saranno attuate le direttive operative, nonché definire gli accordi finanziari per la copertura dei costi militari per tutto il personale impiegato nella missione AMIS;

b) a partire dal mese di ottobre 2007, l'UNAMID dovrà portare a termine i preparativi per assumere l'autorità del comando operativo sul "Gruppo di supporto leggero", sul personale attualmente impiegato per la missione AMIS e su parte del personale del "Gruppo di supporto pesante" e del personale ibrido in grado di essere impiegato per quella data, al fine di riuscire ad eseguire determinati compiti sotto il proprio mandato per quanto possano consentirlo le risorse e le capacità immediatamente dopo il trasferimento di autorità in base a quanto espresso dal sottoparagrafo seguente;

c) non appena le condizioni lo renderanno possibile e non oltre il 31 dicembre 2007, l'UNAMID, terminati i necessari adempimenti per la piena esecuzione del suo mandato, assumerà l'autorità dalla missione AMIS, allo scopo di raggiungere immediatamente la piena capacità operativa e la piena forza militare.

6. *Chiede* al Segretario Generale di presentare una Relazione al Consiglio di Sicurezza entro 30 giorni dall'approvazione della presente Risoluzione, e successivamente ogni 30 giorni, sullo stato dell'attuazione da parte dell'UNAMID delle misure specificate nel paragrafo 5, tra cui lo stato degli accordi finanziari, logistici e amministrativi per la missione, nonché la portata dei progressi della missione per quanto riguarda il raggiungimento della piena capacità operativa.

7. *Decide* che vi sarà convergenza di comando e controllo e ciò, in conformità con i principi di base delle operazioni di mantenimento della pace, implica l'esistenza di una singola catena di comando. Inoltre, decide che le strutture di comando, controllo e accompagnamento saranno fornite dalle Nazioni Unite. In questo contesto, *ricorda* le conclusioni della consultazione ad alto livello di Addis Abeba del 16 novembre 2006 sulla situazione nel Darfur.

8. *Decide* che l'arruolamento e l'amministrazione del personale militare sarà condotta secondo quanto espresso nei paragrafi 113-115 della Relazione del Segretario Generale e del Presidente della Commissione dell'Unione Africana del 5 giugno 2007, e *chiede* al Segretario Generale di dare attuazione senza indugi agli accordi per la messa in opera della missione UNAMID, tra cui anche la presentazione all'Assemblea Generale delle raccomandazioni sui meccanismi di finanziamento, di corretta gestione finanziaria e di supervisione.

9. *Decide* che l'UNAMID dovrà verificare l'eventuale presenza di armi o di materiale ad esse relativo nel Darfur, in violazione degli Accordi e delle misure imposte nei paragrafi 7 e 8 della Risoluzione 1.556 (2004).

10. *Invita* tutti gli Stati membri ad agevolare il movimento libero, rapido e senza ostacoli verso il Sudan di tutto il persona-

le, così come delle attrezzature, degli approvvigionamenti, delle forniture e delle altre merci, inclusi veicoli e parti di ricambio, che siano ad uso esclusivo della missione UNAMID nel Darfur.

11. *Sottolinea* il bisogno urgente di mobilitare l'appoggio finanziario, logistico e di altra natura necessario per la missione AMIS e *invita* gli Stati membri e le organizzazioni regionali a fornire ulteriore assistenza, in particolare per consentire il rapido schieramento di altri due battaglioni durante la transizione verso la missione UNAMID.

12. *Decide* che, a seguito del trasferimento dell'autorità dalla missione AMIS alla missione UNAMID secondo quanto espresso nel paragrafo 5 c, lo *status* della forza autorizzata della missione UNAMID sia quello specificato nella Risoluzione 1.590 (2005).

13. *Invita* tutte le parti coinvolte nel conflitto nel Darfur a cessare immediatamente tutte le ostilità e ad impegnarsi a mantenere un *cessate il fuoco* prolungato e permanente.

14. *Chiede* l'immediata cessazione delle ostilità e degli attacchi nei confronti della missione AMIS, delle Agenzie di aiuti civili e umanitari, del loro personale e delle loro risorse e dei convogli umanitari, e *chiede* che tutte le parti coinvolte nel conflitto nel Darfur collaborino con le suddette Agenzie, con la missione AMIS e con tutto il personale addetto e forniscano l'assistenza necessaria per il dispiegamento dei "Gruppi di supporto leggero e pesante" delle Nazioni Unite nelle missioni AMIS e UNAMID.

15. Procedendo conformemente al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite:

a) decide che l'UNAMID sia autorizzata a prendere, nelle aree di schieramento delle proprie forze e qualora lo ritenga nelle proprie capacità, le misure necessarie al fine di:

i) proteggere il proprio personale, le strutture, le installazioni e l'attrezzatura e garantire la sicurezza e la libertà di movimento del proprio personale e degli addetti agli aiuti umanitari;

ii) sostenere l'attuazione rapida ed efficace dell'Accordo di pace per il Darfur, prevenire gli intralci alla sua attuazione e gli

attacchi armati, nonché proteggere i civili, senza pregiudicare la responsabilità del Governo del Sudan;

b) chiede che il Segretario Generale, previa consultazione con il Presidente della Commissione dell'Unione Africana, e il Governo sudanese concludano entro 30 giorni un accordo sullo *status* delle forze armate per quanto attiene all'UNAMID, prendendo in considerazione la Risoluzione 58/82 dell'Assemblea Generale sulla portata della protezione legale secondo quanto espresso nella Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e delle organizzazioni associate e la Risoluzione 61/133 dell'Assemblea Generale sulla protezione e la sicurezza del personale addetto agli aiuti umanitari e la protezione del personale delle Nazioni Unite; *decide* anche che, nelle more della conclusione di tale accordo, sarà temporaneamente applicato il modello di accordo sullo *status* delle forze armate del 9 ottobre (A/45/594) riguardante il personale UNAMID che opera in tale nazione.

16. *Chiede* al Segretario Generale di intraprendere le misure necessarie per raggiungere, nel contesto dell'UNAMID, un'effettiva conformità con la politica di tolleranza zero delle Nazioni Unite per quanto riguarda lo sfruttamento e l'abuso di natura sessuale, incluso lo sviluppo di piani di azione e meccanismi appropriati per prevenire, identificare e rispondere a tutte le forme di comportamento indegno, come appunto lo sfruttamento e l'abuso di natura sessuale; di potenziare l'addestramento del personale per la prevenzione di tali comportamenti; di garantire la piena conformità con il codice di condotta delle Nazioni Unite; di intraprendere tutte le misure necessarie in accordo con il Bollettino del Segretario Generale sulle misure speciali per la protezione da sfruttamento e abuso sessuale (ST/SGB/2003/13) e di tenere informato il Consiglio di Sicurezza. Inoltre, *sollecita* le nazioni, che hanno contribuito con l'invio di truppe, a prendere appropriate misure preventive tra cui l'effettuazione di un addestramento che sia una presa di coscienza prima del loro impiego e, in caso di forze precedentemente impiegate sotto gli auspici dell'Unione Africana, sia una

presa di coscienza post impiego, nonché ad intraprendere azioni disciplinari e di altro tipo nei confronti del loro personale che si renda responsabile di tale condotta.

17. *Invita* tutte le parti coinvolte nel contesto dell'attuazione dell'Accordo di pace per il Darfur a garantire la protezione dei bambini e *chiede* al Segretario Generale di garantire il controllo continuo e la fornitura di informazioni sulla situazione dei bambini e sul dialogo con le parti coinvolte nel conflitto circa le iniziative da intraprendere per porre fine al reclutamento e all'impiego di bambini soldato, così come circa altre violazioni contro i bambini.

18. *Sottolinea* che non esiste una soluzione militare al conflitto nel Darfur; *accoglie con favore* l'impegno espresso dal Governo del Sudan e da altre parti coinvolte nel conflitto a prendere parte ai negoziati e al processo politico entro le scadenze definite nella *road map* e con la mediazione degli Inviati speciali delle Nazioni Unite e dell'Unione Africana per il Darfur, i quali avranno il suo pieno sostegno; *attende con impazienza* che tali parti adempiano a questo impegno; invita altre parti coinvolte nel conflitto a comportarsi nella stessa maniera e *sollecita* tutte le parti in causa, in particolare i movimenti non firmatari, a portare a termine i preparativi per i negoziati.

19. *Accoglie* con favore la firma di un Comunicato congiunto del Governo del Sudan e delle Nazioni Unite sulla facilitazione delle attività umanitarie nel Darfur e *invita* le parti ad attuarlo totalmente e ad assicurare, in conformità con le relative disposizioni del diritto internazionale, l'accesso pieno, sicuro e senza ostacoli del personale addetto agli aiuti umanitari a tutte le persone bisognose, nonché la fornitura di assistenza umanitaria, in particolare ai profughi e ai rifugiati;

20. *Sottolinea* l'esigenza di prendere in attenta considerazione le iniziative di sviluppo che potranno essere concretamente di aiuto al processo di pace nel Darfur, incluso in particolare - una volta portati a termine i preparativi per la ricostruzione e lo sviluppo - il ritorno dei profughi interni nei rispettivi villaggi e gli appropriati accordi di compensazione e di sicurezza;

21. *Chiede* al Segretario Generale di fornire al Consiglio di Sicurezza per presa conoscenza una relazione sui progressi ottenuti con una frequenza non superiore ai 90 giorni dopo l'adozione della presente Risoluzione, oppure immediatamente se necessario, su qualsiasi ostacolo che comprometta:

a) la formazione dei "Gruppi di supporto leggero e pesante" e della missione UNAMID;

b) il perfezionamento del Comunicato congiunto tra il Governo del Sudan e le Nazioni Unite sulla facilitazione delle attività umanitarie nel Darfur;

c) il processo politico;

d) l'attuazione dell'Accordo di pace per il Darfur e la conformità delle parti con i rispettivi obblighi internazionali e con gli impegni specificati nei relativi Accordi;

e) il *cessate il fuoco* e la situazione reale nel Darfur.

22. *Chiede* che le parti coinvolte nel conflitto nel Darfur adempiano ai rispettivi obblighi internazionali e agli impegni espressi nei relativi Accordi, nella presente Risoluzione e nelle altre Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

23. *Ricorda* le Relazioni del Segretario Generale del 22 dicembre 2006 (S/2006/1019) e del 23 febbraio 2007 (S/2007/97), che esprimono in dettaglio l'esigenza di migliorare la sicurezza dei civili nelle regioni orientali del Ciad e nord-orientali della Repubblica Centrafricana; *esprime* la propria sollecitudine a sostenere questo sforzo e *attende* con impazienza la Relazione del Segretario Generale sulle recenti consultazioni con i Governi del Ciad e della Repubblica Centrafricana.

24. *Ribadisce* la propria determinazione affinché la situazione nel Darfur migliori significativamente, in maniera tale che il Consiglio di Sicurezza possa prendere in considerazione - a tempo debito, se necessario e tenendo conto delle raccomandazioni del Segretario Generale e del Presidente della Commissione dell'Unione Africana - dell'epilogo e della cessazione definitiva della missione UNAMID.

25. Decide di continuare ad occuparsi di questo argomento.



# L'ITALIA, LA FRANCIA E LA GERMANIA PIÙ CORAGGIO PER L'EUROPA

di Giorgio Napolitano

**O**ggi il punto di partenza del discorso su un'Agenda per l'Europa non può che essere rappresentato da ciò che si è conseguito nel Consiglio Europeo del 21 e 22 giugno 2007, con cui si è concluso il così significativo semestre di presidenza tedesca e si è gettato lo sguardo su prospettive non soltanto di breve periodo.

Diciamo la verità: la crisi del Trattato costituzionale, che si è trascinata per due anni, aveva indotto osservatori frettolosi, se non prevenuti, a formulare giudizi e previsioni di stampo liquidatorio sul processo di integrazione e unificazione europea. Invece, l'Unione ha dimostrato, in particolare con l'ultimo Consiglio, di essere viva e vegeta e di sapersi concretamente impegnare sui problemi di comune interesse da affrontare e sulle politiche da portare avanti.

Lo hanno provato il Consiglio di giugno e già quello precedente aprendo nuovi cantieri, almeno in due campi fondamentali.

Il primo, nel campo della giustizia e degli affari interni. Si è aperto il cantiere di una politica migratoria europea comprensiva di tutti gli aspetti del problema. È stato posto, in particolare, l'accento sull'aspetto di una più stretta cooperazione, anche attraverso *partnership* specifiche con i Paesi terzi. Ed insieme si è posto l'accento sul regime comune in materia di asilo, sulla gestione delle frontiere esterne, su una cooperazione approfondita nel campo dell'integrazione e del dialogo interculturale, partendo dal presupposto che le politiche di integrazione debbano mirare a promuovere l'unità nella diversità.

Insomma, si sono gettate le basi per una risposta al proble-

*Pubbllichiamo il messaggio che il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha inviato l'8 settembre 2007 al Workshop Ambrosetti a Villa d'Este.*

ma che era stato certamente individuato non pochi anni fa, ma tra molte esitazioni ad assumerlo come impegno concreto e di crescente rilievo, non per questo o quel Paese, ma per l'Europa nel suo insieme. E direi che proprio l'Italia ha particolarmente risentito di queste esitazioni e qualche volta ha avuto l'impressione di trovarsi sola a dover fronteggiare questo problema.

Nel secondo campo, quello delle politiche economiche, sociali e ambientali, si è aperto il grande cantiere di una politica climatica ed energetica integrata, sulla base della Risoluzione adottata del Consiglio di Heilingen del marzo 2007 con obiettivi anche molto ambiziosi: l'obiettivo di una riduzione dell'emissione di gas ad *effetto serra*, nel quadro di un approccio più generale, teso a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e ad accrescere la competitività delle nostre imprese. E si è detto, giustamente, che lo sforzo deve essere quello di combinare l'azione a livello europeo con quella a livello degli Stati membri.

Il richiamo a questi problemi e a questi impegni dimostra l'inconsistenza di quelle che definirei posizioni "euro minimaliste". In effetti, la tentazione di frenare lo sviluppo del processo di integrazione europea, di dare, magari per fatale, certamente per opportuna, la rinuncia ad ambizioni e progetti considerati troppo avanzati, si è fatta pesantemente sentire negli ultimi anni.

Senonché è risultato impossibile, da qualsiasi punto di vista si partisse, negare le dimensioni delle sfide cui i nostri Paesi sono chiamati a far fronte: dimensioni globali, certamente continentali, non puramente nazionali, che sollecitano scelte ed azioni comuni a livello europeo.

Questo vale tanto per la sfida dei movimenti migratori, come per la sfida del cambiamento climatico e degli approvvigionamenti energetici, così come, più in generale, per la sfida di una efficace presenza in un sistema di relazioni bilaterali. E, allora, l'unico vero interrogativo che può dar luogo non a minimalismi ma a scetticismi è quello della capacità dell'Unione di decidere e di agire con la coesione e l'efficacia necessarie per poter realizzare gli obiettivi e gli impegni che essa via via formula e proclama.

Il Trattato costituzionale, sottoscritto a Roma nell'ottobre 2004, tendeva precisamente a rafforzare la coesione ideale e la

capacità operativa dell'Unione ormai allargata a 27 Stati membri.

Ci sono state, poi, delle reazioni di rigetto, lo ricordiamo bene: ci sono stati ripensamenti più o meno comprensibili. Comunque, non voglio ora tornare su ciò che è accaduto, su quanto le stesse soluzioni previste nel Trattato costituzionale fossero state in qualche modo indebolite nel corso della Conferenza Intergovernativa dopo il periodo della Convenzione. E non voglio nemmeno, ora, soffermarmi su quanto delle soluzioni, pur non interamente soddisfacenti del Trattato costituzionale, sia stato salvaguardato negli accordi raggiunti nel Consiglio europeo dello scorso giugno. Si è trovato, comunque, l'accordo per una semplice riforma dei Trattati esistenti.

Quello che interessa, ora, è vedere - e lo vedremo in tempi non lunghi - se questa riforma dei Trattati esistenti risulterà adeguata agli scopi in cui si sono riconosciuti i Capi di Stato e di Governo; se risulterà adeguata alle esigenze di funzionamento e di crescita dell'Europa allargata.

Superare l'*impasse*, che si era venuta a determinare con l'esito dei *referendum* in Francia e nei Paesi Bassi, è stato certamente positivo e importante. Aggiungo che particolarmente importante è da considerarsi il ritorno in campo nel processo di unità europea della Francia guidata dal suo nuovo Presidente. Continuo, infatti, a ritenere che resti decisivo il ruolo dei tre maggiori Paesi fondatori dell'Europa comunitaria: la Francia, la Germania e l'Italia.

Ma occorre che tutti contribuiscano al rilancio di una comune volontà politica europea, in una visione non condizionata oltre misura da antichi tabù nazionali. Si pensi all'esercizio di volontà e di coraggio che è richiesto dall'esigenza di affermare il ruolo e accrescere il peso dell'Europa unita sulla scena internazionale.

Segni importanti di iniziativa europea non sono mancati negli ultimi tempi, e io voglio ricordarli e sottolinearli: mi riferisco soprattutto alla capacità di presenza che l'Europa ha dimostrato nelle aree di crisi, con la sua partecipazione a missioni poste sotto l'egida delle Nazioni Unite. È stato un segno importante di iniziativa e di capacità di presenza europea l'avvio della missione in Libano, nel quadro di un accresciuto impe-

gno dell'Unione Europea per la soluzione della sempre gravissima crisi del Medio Oriente. Sono lieto di aver sentito a Roma in questi giorni il così caloroso riconoscimento da parte del Presidente Shimon Peres dell'importanza della missione in Libano e, in modo particolare, dell'importanza del contributo che a questa missione è venuto dal nostro Paese.

Insomma, tutti dovrebbero riconoscere che l'unico modo in cui qualsiasi Paese europeo, grande o piccolo, potrà contare in un mondo che cambia e che si caratterizza per l'ascesa di nuove potenze emergenti, è quello di una politica e di un'azione comune dell'Europa nel campo delle relazioni internazionali.

Qualcuno - lo voglio dire - ha purtroppo chiesto e ottenuto, nel Consiglio del giugno 2007, che la definizione delle norme di riforma dei Trattati esistenti sia accompagnata dalla seguente dichiarazione: "Le disposizioni del Trattato sull'Unione Europea riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, compresa la creazione della carica di Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica sicurezza, e l'istituzione di un Servizio per l'azione esterna, non toccano le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera e della loro rappresentanza nazionale nei Paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali".

Permettetemi di osservare, senza infingimenti diplomatici, che questa è una dichiarazione che la dice lunga sullo scarso coraggio che prevale in questo momento ai vertici dell'Unione. Se davvero dovessero prevalere timori e calcoli paralizzanti, se le *leadership* nazionali temessero di dire apertamente - o temessero di non riuscire a dire in modo convincente e motivato - alle loro opinioni pubbliche che in diversi campi si impone ormai l'esercizio in comune di una sovranità condivisa, allora, ci sarebbe da essere preoccupati per il futuro dell'Unione.

Dunque, il mio incitamento di un anno fa rimane. Rimane con minore preoccupazione, ma rimane nel senso di ripetere: "Più coraggio". Magari si può dire: più visione e più concretezza. Ma, innanzitutto, più coraggio.

Giorgio Napolitano

# FINE O TRASFORMAZIONE DELL'ORDINE UNIPOLARE?

di Carlo Jean

## 1. *L'ordine mondiale*

Esistono vari tipi di ordine internazionale: quello unipolare o egemonico; quello multipolare, basato sulla *balance of power*; infine, quello della sicurezza collettiva, assicurata dall'esistenza di istituzioni internazionali.

La regolarità dei cicli storici dimostra che

– le egemonie sono sempre temporanee - poiché sorgono coalizioni anti-egemoniche, come è avvenuto in Europa dall'età moderna - oppure perché l'egemone si erode al suo interno, per *overstretching* non soltanto materiale, ma anche psicologico, come quello verificatosi nell'Impero romano;

– gli Stati egemoni sono conservatori, cioè solitamente tendono a difendere lo *status quo*, che ha permesso la loro egemonia;

– essi sono invidiati ed odiati non soltanto per quanto fanno, ma per quello che sono, cioè perché sono egemoni. Ciò si verifica in misura tanto maggiore, quanto più lo Stato *invidioso* trae vantaggi dalla stabilità prodotta dall'egemone. In tal caso si comporta da *free-rider*; lo può fare senza conseguenze, poiché l'egemone non dispone della possibilità o volontà di punirlo.

È quanto sta avvenendo in Europa, in cui esiste un complesso di gelosia e di diffidenza nei confronti degli Stati Uniti, che lo ricambiano con un forte risentimento e talvolta con disprezzo. Unitamente alla divaricazione di valori fra le due sponde dell'Atlantico, ciò sta distruggendo quanto resta del concetto di Occidente, benché sia gli americani che europei siano consapevoli della necessità di rivitalizzarlo.

*Il Generale (riserva) CARLO JEAN è docente di Studi strategici all'Università Luiss - Guido Carli e Presidente del Centro studi di geopolitica economica.*

Soltanto assieme - come hanno recentemente sostenuto sia Henry Kissinger, sia Zbigniew Brzezinski - gli Stati Uniti e l'Europa possono, infatti, fronteggiare le sfide del XXI secolo, in cui sta diminuendo la loro influenza nel mondo.

L'ordine mondiale è un concetto sia normativo, sia empirico, come ha dimostrato Colin Gray. Implica una visione positiva del futuro e la capacità di realizzarla e di gestirla; richiede, quindi, l'esistenza di una *grande strategia*. Visione e grande strategia sono sempre contestate da *formule politiche* competitive con esse, sia da parte di altri Stati, sia nello stesso Stato egemone, per ragioni ideologiche o di potere interno.

Gli alleati sono spesso ridotti al ruolo che il coro aveva nella tragedia greca, soprattutto se sono i *legionari* - cioè i soldati dell'egemone - a morire, anziché gli *ausiliari*, come è accaduto in quasi tutti gli imperi del passato. Non avviene, invece, oggi con l'egemonia degli Stati Uniti. Infatti, oggi quelli che muoiono sono i *marines*.

L'egemonia ha un costo. L'egemone deve fare il *lavoro sporco* per produrre il *bene pubblico* della sicurezza; il che è spesso spiacevole. Ha, però, anche benefici, economici, politici ecc., derivanti dall'influenza e dall'*appeal* che esercita, ad esempio in campo economico. L'egemone non è mai né disinteressato, né neutrale. Tutti gli Stati non sono soltanto pronti a criticare l'egemone - soprattutto quando si trova in difficoltà - ma sono anche altrettanto rapidi a fare il *bandwagoning* con esso in caso di successo.

Oggi l'ordine mondiale è centrato sugli Stati Uniti, che sono gli unici a poterlo mantenere. Con la *caduta del muro* è iniziata l'epoca d'oro dell'egemonia americana. Prima si riferiva soltanto al *mondo libero*. Da allora è divenuta globale. La massa degli altri Stati si limita a guardare e a protestare, ma anche ad investire nei fondi pensione e nei Buoni del Tesoro americani.

## 2. *L'ordine mondiale unipolare*

Dalla fine della *guerra fredda*, come ha suggerito Barry Buzan, l'ordine mondiale comporta l'esistenza di una *iperpotenza* - gli Stati Uniti -, di un certo numero di *grandi potenze*

*regionali* - la Cina, l'India, l'Unione Europea (forse!), il Brasile, il Giappone ecc. - e di una *galassia di piccoli Stati*.

L'ordine mondiale è, perciò, unipolare - quindi egemonico - dato che la potenza relativa costituisce il paradigma regolatore delle relazioni internazionali. Le sue strutture sono centrate sugli Stati Uniti, poiché soltanto essi possiedono una capacità di proiezione mondiale di potenza non unicamente militare - settore in cui hanno una superiorità mai conosciuta nella storia - ma anche di influenza politica, economica e culturale.

*Hard e soft power* interagiscono fra di loro, secondo i meccanismi descritti da Joseph Nye in *The Paradox of American Power*. L'anti-americanismo è cresciuto non tanto perché l'uso dell'*hard power* faccia diminuire l'efficacia di quello *soft*, o per altre fantasie sul diritto internazionale o sulla legittimità del *regime change*, ma per l'inefficacia dimostrata dagli Stati Uniti in Iraq nell'uso del primo.

La crescita dell'anti-americanismo non può modificare l'ordine unipolare, a meno che gli Stati Uniti non la prendano troppo sul serio. L'egemonia non è un prodotto commerciale, che si debba vendere. Essa non si riceve, ma si prende. Quando si ha, non si può rinunciare ad essa senza gravi danni. Soltanto nel breve termine l'egemonia incide sulla capacità di *leadership*, cioè d'influenza degli Stati Uniti e, soprattutto sulla volontà del popolo americano - che soffre nel non sentirsi amato - di fare lo *sceriffo* del mondo.

Le cose potrebbero però cambiare, anche rapidamente. La situazione in Iraq potrebbe *raddrizzarsi*, non tanto per il piano Petraeus, quanto per la divisione dell'Islam, con le crescenti tensioni fra sciiti e sunniti, cioè fra l'Iran e gli Stati arabi guidati dall'Arabia Saudita. Dal *clash of civilizations* si sta tornando al *clash of powers*.

Nuovi mega-attentati potrebbero suscitare - non soltanto negli Stati Uniti, ma anche in Europa - una reazione patriottica, simile a quella seguita all'11 settembre 2001.

Il collasso di Stati islamici alleati storici degli Stati Uniti, come l'Egitto o l'Arabia Saudita - anche per effetto della *democratizzazione*, che potrebbe destabilizzarli e portare al potere i

radicali - avrebbe effetti geopolitici maggiori della mancata stabilizzazione dell'Iraq o dell'Afghanistan.

Veniamo alle *grandi potenze regionali*. Ne esistono molte: la Russia, il Brasile, l'India, la Cina, il Messico, il Giappone, forse l'Unione Europea e, a livello inferiore, l'Iran, la Nigeria, il Sudafrica. Si tornerà successivamente sul *forse* aggiunto all'Unione Europea, ma si può subito affermare che si tratta di un *nodo* centrale, non soltanto per gli europei e per i rapporti transatlantici, ma per l'intero ordine mondiale.

Le *grandi potenze* hanno una capacità d'influenza e di intervento regionale, non globale come l'*iperpotenza* americana. Spesso, hanno ambizioni e potenzialità per divenire egemoni regionali. Lo possono, però, fare unicamente se l'*iperpotenza* non interviene. Soltanto la Cina possiede le potenzialità di trasformarsi in *iperpotenza globale*, ma non prima della seconda metà del XXI secolo. In tal caso, a meno che non si origini un *duopolio imperiale* - cioè un accordo organico fra Washington e Pechino, la cosiddetta "Chimerica" - il mondo ridiverrà bipolare.

Talune *grandi potenze regionali* sono già ora *iperpotenze settoriali*. L'Europa, la Cina e il Giappone lo sono per l'economia. La Russia - almeno per qualche anno ancora - per gli armamenti nucleari strategici. Nel campo dell'energia - pur rimanendo essenziale per l'Europa - Mosca rimarrà sostanzialmente una potenza regionale, dato che la sua possibilità di utilizzarla come strumento della geopolitica dipende dal gas naturale, il cui mercato è regionale quando il trasporto avviene con gasdotti. È differente dal petrolio e dal costoso LNG - trasportabili molto più economicamente - il cui mercato è mondiale.

Dall'11 settembre 2001, gli Stati Uniti si sono assunti l'onere di gestire direttamente e - soprattutto dopo l'esperienza negativa della *guerra per comitato* del Kosovo - unilateralmente l'ordine mondiale. Sembrava in un primo tempo che fosse iniziata l'*età dell'oro dell'unipolarismo*. Tale percezione si è attenuata con l'Iraq e, soprattutto, con le difficoltà politiche interne dell'Amministrazione Bush.

Gli Stati Uniti oggi non si avvalgono sistematicamente né delle istituzioni e alleanze internazionali, né delle *grandi poten-*

ze regionali. Beninteso, non rifiutano l'aiuto degli Stati che si allineano con le loro decisioni, benché dopo l'11 settembre 2001 abbiano commesso la *sciocchezza* di non accettare l'aiuto offerto dalla NATO nella *guerra al terrore*, dando la preferenza a mere considerazioni tecnologiche e di unità di comando. Ma il loro *multilateralismo* è *ad hoc*, non *istituzionale*, basato cioè su regole fisse, che anche Washington sarebbe tenuta a rispettare. Temono di veder limitata la loro libertà d'azione.

L'*unilateralismo* è fatto del tutto diverso dall'*unipolarismo*. Quest'ultimo è una realtà, non una scelta, come invece lo è il primo. Ma l'ordine mondiale non è mutato. Non si è modificata la correlazione globale della potenza. Manca, tuttavia, ancora un accordo generale riguardo ai principi e alle strutture su cui fondarlo. Dopo la *guerra fredda* non vi è stata una Conferenza di pace del tipo di quelle che avevano seguito le Guerre napoleoniche o il Primo e il Secondo conflitto mondiale. Oggi è impossibile. Lo dimostra il fallimento della riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel settembre 2005.

Soltanto gli Stati Uniti e l'Europa potrebbero accordarsi su un tipo di nuova *governance* mondiale. Non è, però, detto che possano o sappiano farlo, nonostante la lungimirante proposta del Cancelliere Angela Merkel di istituire una TAFTA (*Transatlantic Free Trade Association*). Essa ha finalità più politiche che economiche.

Di seguito si cercherà di dimostrare che l'evoluzione più probabile dell'ordine mondiale non riguarda la scomparsa dell'egemonia e neppure dell'*unipolarismo* americani. Gli Stati Uniti continueranno per decenni ancora ad essere *i guardiani della storia*.

Esistono, però, due possibili scenari alternativi all'esercizio diretto e unilaterale dell'egemonia americana. Devo subito dire che mi sembrano meno probabili della prosecuzione dell'*unipolarismo unilateralista*, per le differenze esistenti fra l'Europa e gli Stati Uniti. Infatti, la cultura politica statunitense è esclusiva, mentre l'Europa si sente anch'essa titolare di un eccezionalismo, sostanzialmente analogo a quello americano, sebbene laico e non religioso come il secondo.

Gli Stati Uniti non sono portati al dialogo. Vogliono scelte chiare, che gli altri non sono quasi mai in condizioni di fare. Le alternative consistono o nella *reinvenzione dell'Occidente* con un nuovo contratto transatlantico, oppure nella *regionalizzazione* dell'ordine mondiale con strutture *hub and spoke*. Tali opzioni saranno approfondite nella parte finale di questo scritto.

Esiste, infine, nel mondo un pulviscolo di *piccole potenze*. Quando non sono aggregate a una *grande potenza regionale* o integrate con essa, ne temono l'egemonia e si rivolgono agli Stati Uniti per essere protetti. Già lo fanno gli Stati del Golfo, dell'ASEAN e dell'Europa centro-orientale. Temono le *grandi potenze regionali* più dell'*iperpotenza*.

### 3. L'Unione Europea

L'Unione Europea presenta limitazioni intrinseche per poter giocare il ruolo di attore geopolitico globale. Ha difficoltà ad essere anche un attore regionale, come si è visto nella ex-Jugoslavia. Non dispone né della potenza militare, né, soprattutto, della volontà e cultura strategiche necessarie per impiegarla. Quindi, non possiede una credibilità dissuasiva corrispondente alle sue pur dichiarate ambizioni di ritornare ad essere il centro del mondo.

L'elaborazione di una Politica estera e di sicurezza comune (PESC), sufficientemente unitaria e incisiva perché sia presa sul serio, è divenuta impraticabile con l'allargamento a 27 membri.

È impossibile che essi, tanto disomogenei fra di loro, trovino il consenso necessario per la gestione degli *stati di eccezione*, quindi per l'impiego della forza militare o per la minaccia del suo uso.

Fanno eccezione forse le immediate periferie dell'Unione e gli interventi contro minacce che non siano ambigue e che non provochino dissensi sia fra gli Stati europei, sia all'interno di essi. I casi della Bosnia e dell'Ucraina, ma anche quello del Libano, non lasciano, però, grandi speranze al riguardo.

Quindi, sono giustificati seri dubbi sul fatto che l'Unione Europea possa essere una *grande potenza regionale* a titolo pieno. Può esserlo soltanto se alleata con gli Stati Uniti, cioè con

la *leadership* di questi ultimi, a cui si è tanto confortevolmente abituata negli ultimi sessant'anni. Non soltanto contro, ma anche senza di essi, si divide e si condanna all'inazione. Non riesce neppure ad influire sulle decisioni di Washington, anche perché non ha specializzato i suoi strumenti militari nelle *nicchie* di capacità, in cui il relativamente piccolo esercito supertecnologico americano presenta carenze. Unicamente così potrebbe contare, poiché gli Stati Uniti avrebbero bisogno di tali capacità.

#### 4. *Gli Stati Uniti da sceriffi riluttanti alla guerra al terrore*

Gli Stati Uniti hanno assunto negli anni Novanta il ruolo di *sceriffi del mondo*. Prima riluttanti, come ha suggerito Richard Haass, anche per non sostenere da soli il costo politico e finanziario del *bene pubblico globale* della difesa dell'ordine internazionale e della globalizzazione. Volevano evitare che le *grandi potenze* facessero i *free-riders*. Cioè che ne usufruissero senza concorrere in modo significativo alla sua produzione.

In questo, tutte le Amministrazioni americane hanno fallito. Il *leverage* della minaccia sovietica, che possedevano durante la *guerra fredda*, è scomparso. Inoltre, Washington non è stata disposta a *pagare il costo* della cooperazione dei suoi tradizionali alleati, limitando la sua discrezionalità di scelta e la sua rapidità ed incisività di decisione.

Anche negli anni Novanta il mondo era unipolare e gli Stati Uniti unilateralisti, beninteso quando non trovavano il pieno sostegno delle alleanze e delle istituzioni internazionali, che avevano costituito nel Secondo dopoguerra. Pretendevano comunque di dire ai loro alleati che cosa dovessero fare.

Le esperienze della *guerra per comitato*, combattuta per il Kosovo, li hanno definitivamente convinti dei vantaggi di far da soli, anche perché l'Europa ha perso la sua centralità strategica per Washington. Il sostegno europeo è sempre meno importante al Congresso, ormai dominato da parlamentari, che hanno conosciuto soltanto marginalmente la *guerra fredda*.

Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, se il mondo non è mutato sostanzialmente, è cambiata la percezione che ne hanno

gli Stati Uniti; quindi, la loro politica. Come hanno suggerito Daalder e Lindsay, “per gli Stati Uniti è terminata l’era della geopolitica ed è iniziata quella della *world and global politics*”. La *repubblica imperiale* - per mutuare una definizione di Raymond Aron - è divenuta egemonica. In realtà, lo era anche prima, limitatamente al mondo occidentale. Ma, durante la *guerra fredda*, aveva necessità degli alleati europei. Almeno formalmente, ne doveva, quindi, rispettare opinioni, interessi e, soprattutto, sensibilità.

Gli Stati Uniti, dopo l’11 settembre 2001, sono pervenuti alla conclusione che la loro sicurezza non potesse più essere garantita da una strategia difensiva, di dissuasione o di contenimento, ma soltanto cambiando il mondo - o almeno i regimi politici *antipatici* - per diffondere libertà, democrazia, libero mercato, rispetto dei diritti umani e altre cose molto belle.

Nella fase di transizione verso la pace kantiana e democratica alla Fukuyama e *mercatoria* alla Clinton, hanno deciso che fosse necessario prevedere l’impiego preventivo della forza, anche per ripristinare una dissuasione non più altrimenti possibile contro le nuove minacce, in particolare contro il terrorismo transnazionale di matrice islamica.

Con ciò, lo *sceriffo* è diventato anche legislatore - perché decide gli obiettivi e il *nemico* - e giudice - perché stabilisce se intervenire o no. La tentazione di usare la forza è resa irresistibile dalla superiorità strategica ed è frenata soltanto dai valori propri della grande democrazia statunitense.

Gli Stati Uniti non si sono limitati alla retorica della *public diplomacy*. Con grande sorpresa e incredulità degli europei, il Presidente Bush crede profondamente in quello che dice sulla democrazia e sulla libertà.

Gli Stati Uniti hanno cominciato a fare sul serio, impiegando non soltanto bombardieri e *marines*, ma anche ONG, come la *Freedom House* e il *National Endowment for Democracy*, protagoniste delle *rivoluzioni colorate* da Belgrado alla Georgia, dal Libano all’Ucraina e al Kirghizstan.

Le *prediche*, che Washington aveva sempre fatto ai suoi alleati, si sono poi trasformate in rimbrotti e pressioni spesso

*disinvolte*, un po' *alla cowboys*, senza eccessiva cura delle buone maniere. La loro politica estera ha cessato di essere *bismarckiana* e ha assunto le caratteristiche proprie delle potenze egemoni imperiali, senza, però, un impero territoriale.

Gli Stati Uniti hanno qui rivelato le radici profonde della loro cultura politica. Sono una potenza *rivoluzionaria*, come aveva già notato il principe di Metternich. Intendono modificare il mondo, allora con l'esempio poiché erano deboli, oggi anche con la forza. Le *grandi potenze regionali* sono, invece, almeno di massima, conservatrici. Vogliono mantenere lo *status quo*. La *disinvoltura* politico-strategica americana è stata considerata prima con sospetto, poi con gelosia ed invidia, infine con timore.

Nonostante ciò, non si sono formate coalizioni *anti-egemoniche*, come era sempre avvenuto nel sistema europeo della *balance of power*, dal XVI secolo in poi. Diversi *leader* europei hanno pensato - e pensano tuttora - di approfittare dell'anti-americanismo crescente per farsi propaganda interna ed esterna. Con la *National Security Strategy* del settembre 2002 e, soprattutto, coi discorsi di inaugurazione del secondo mandato presidenziale e con quello alla Nazione del gennaio 2005, sono assunti come obiettivi della politica di sicurezza statunitense la diffusione della libertà e della democrazia.

In un certo senso, Bush definisce come obiettivi quelli che Fukuyama pensava si fossero già realizzati con la *fine della storia*. La grande strategia da *esclusiva*, propria del *containment*, è divenuta *inclusiva* nella globalizzazione, intesa come americanizzazione del mondo. Per certi versi è simile a quella dell'Unione Europea nei confronti delle sue periferie orientali e, in *tono minore*, nel Mediterraneo. Però, è affermata la possibilità di impiegare la forza, come mezzo di ultimo ricorso, quando ogni altro si riveli insufficiente.

Gli Stati Uniti sono una potenza motivata ideologicamente. Ciò non dipende dai *neocons*, ma dalle radici profonde della cultura politica americana. Un cambio di Amministrazione non muterà la loro politica estera. Non vi sarà *discontinuità*, se non tattica e comunicativa. Lo ritengo un bene per il mondo, che in caso contrario diverrebbe caotico.

Tale concezione esclude il sistema della *balance of power*, sistema intrinsecamente instabile e storicamente pericoloso. Ha portato alle due guerre mondiali e alla distruzione dell'Europa. Non per nulla, quest'ultima cerca di abbandonarlo, per sostituirlo con il paradigma dell'integrazione nell'Unione. Desta stupore che siano state proprio la Francia e la Germania a invocare un mondo *multipolare*.

Si può capire - con una certa dose di comprensione e di buona volontà - la prima, poichè Parigi condivide con gli Stati Uniti e la Cina e - secondo Hardt e Negri - anche con i *no-global*, la persuasione della sua *eccezionalità* e quella di possedere un *manifest destiny*, a cui però soltanto i francesi credono, mentre gli altri ne ridono. Forse con la Presidenza di Nicolas Sarkozy, le cose cambieranno.

Molto meno si è riusciti a comprendere la Germania. L'unica spiegazione possibile è quella che si sia trattato di meschini calcoli elettorali. Comunque, Angela Merkel ha subito posto rimedio alla *scivolata* di Schroeder.

Anche la bizzarra idea del *triangolo di Ekaterinburg* fra la Francia, la Germania e la Russia - destinato a costituire un'alleanza potenzialmente anti-americana e percepito in Polonia come un nuovo Patto Molotov-Ribbentrop - è ormai scomparsa nelle nebbie delle stranezze della storia. Il suo unico effetto pratico è stato quello di facilitare l'iscrizione di Schroeder nel *libro paga* della *Gazprom*. Insomma, velleitarismi ed inconcludenza e, forse, anche qualcosa di peggio.

##### 5. Le difficoltà dell'egemonia

Nonostante i *catastrofisti* e gli *illuminati* - che affermano che le difficoltà dell'Iraq segnano la fine dell'egemonia e dell'unilateralismo americani - il mondo unipolare è in buona salute. C'è, però, da chiedersi per quanto tempo ancora. Tutte le egemonie sono prima o poi scomparse, secondo cicli storici di tipo vichiano, descritti splendidamente da Paul Kennedy e da John Mearsheimer nei loro lavori sul tragico destino delle grandi potenze.

Quelli che ritengono che l'egemonia statunitense si stia

esaurendo sostengono le loro affermazioni con l'*insabbiamento* in Iraq e in Afghanistan; con il *twin deficit* e con l'attenuazione subita dal *soft power* americano. Esso consentiva a Washington legittimazione e *leadership* a costo zero.

Inoltre, altri pensano che il XXI secolo non sarà un secondo secolo americano, come il XX, per la crescita di una nuova *iperpotenza*: la Cina. Si creerebbe o un *duopolio imperiale* della *pax pacifica* o un nuovo *bipolarismo conflittuale*, in cui gli Stati Uniti avrebbero questa volta la peggio.

Beninteso, i più accesi fautori di questa tesi sono coloro che non hanno perdonato agli Stati Uniti di aver vinto la *guerra fredda*. Stranamente, non vi sono molti francesi fra di loro, forse perché trovano troppo bizzarra l'ipotesi di un'alleanza fra Parigi e Pechino.

Altri ancora sostengono che il declino dell'egemonia americana sarebbe dovuto alla disaffezione dell'opinione pubblica interna e alle difficoltà incontrate da Bush nel Congresso.

Tutti questi motivi mi sembrano inconsistenti. Cercherò di dimostrarlo.

## 6. La "stanchezza mesopotamica"

L'Iraq non influirà in modo significativo sulla potenza globale degli Stati Uniti, relativamente agli altri Paesi. Renderà soltanto politicamente più difficile - almeno nel breve termine - un nuovo massiccio intervento militare *opzionale*. Un nuovo *mega-attentato* sul territorio americano potrebbe, però, mutare la situazione e provocare l'intensificazione della *crociata* per la libertà e la democrazia.

Non è poi una novità che gli interventi degli Stati Uniti nel secondo dopoguerra si siano conclusi in *pareggi*, cioè con situazioni di stallo, oppure con disfatte: la Corea, Cuba, il Vietnam, la Bosnia e il Kosovo sono lì per ricordarcelo. Eppure, dopo ciascuna *partita militare* pareggiata o perduta, il *potere* americano è sempre aumentato. Ad esempio, l'esito del Vietnam ha consentito l'alleanza di fatto con la Cina, che ha messo l'Unione Sovietica con le spalle al muro.

Il *principio della bandiera bianca* - elaborato da studiosi israeliani di storia militare e che illustra *come perdere una guerra e perché* - ha funzionato nel processo di pace fra l'Egitto ed Israele e anche dopo la recente guerra in Libano contro l'*Hezbollah*. Infatti, ha permesso un dialogo fra lo Stato ebraico e l'Arabia Saudita.

Esistono spiegazioni del perché gli Stati Uniti possano trasformare l'insuccesso militare in vantaggio politico. Esse potrebbero valere anche per l'Iraq e per l'Afghanistan. Nel primo, per la divisione sempre più conflittuale dell'Islam fra sciiti e sunniti e per la crescente percezione dell'indispensabilità degli Stati Uniti per qualsiasi equilibrio in Medio Oriente. Il secondo ha sicuramente facilitato l'avvicinamento fra gli Stati Uniti e l'India, che sta *giocando* con il Pakistan un nuovo *great game* in Afghanistan.

In tutti quei conflitti, la *potenza* complessiva statunitense è sempre rimasta inalterata. Vi è stata impiegata soltanto una piccola parte del potenziale degli Stati Uniti. I costi e le perdite sono stati trascurabili. In Iraq è caduto in quattro anni un numero di americani inferiore ad un decimo di quelli che annualmente muoiono per incidenti stradali.

Infine, le umiliazioni subite da Washington hanno sempre indebolito ciò che Josef Joffe chiama "l'asse dell'invidia". Hanno, infatti, impaurito i suoi componenti per la possibilità che gli Stati Uniti ripieghino su un egoistico isolazionismo *emisferico* e li lascino a provvedere da soli alla loro sicurezza e a quella del mondo.

L'influenza mondiale di Washington dipende da qualcosa di diverso dalla forza militare. Con i loro interventi - persino con quelli conclusi peggio - gli Stati Uniti sono sempre riusciti a scompaginare i piani avversari.

Anche la *guerra al terrore* non merita, a parer mio, le catastrofiche valutazioni spesso fatte. La direzione operativa di *al-Qaeda* è paralizzata. Tempo, sforzi e risorse del terrorismo sono concentrati sulla sopravvivenza, a scapito della preparazione di nuovi attentati. L'esternalizzazione della lotta al terrore al di fuori del territorio americano ha avuto successo, nono-

stante la disastrosa gestione della stabilizzazione dell'Iraq. Sul territorio americano non vi sono stati nuovi attentati. Non vedo come qualsiasi futuro Presidente americano possa cambiare la strategia di esternalizzare la lotta al terrorismo, con il rischio di essere poi indicato come responsabile di nuovi attentati sul territorio nazionale, qualora dovessero verificarsi.

Si potrebbe continuare. D'altronde, l'uso della forza da parte degli Stati Uniti è spesso guardato più con invidia che con preoccupazione dalle potenze dello *status quo*; in particolare dall'Europa, che rimprovera l'eccezionalismo americano, ma che pretende - in fin dei conti - di essere anch'essa eccezionale, anche se in modo decisamente bizzarro. Dichiara, infatti, di voler essere una potenza soltanto *civile* o una potenza *tranquilla*, come afferma Todorov, senza però rinunciare ai propri privilegi, benessere e ambizioni.

Invece, le prospettive di un disimpegno statunitense le mettono paura. Tutti o quasi si sentono protetti da *mamma America*. Vogliono continuare ad esserlo. È essenziale non soltanto per la sicurezza internazionale, ma anche per la globalizzazione. Basti pensare a che cosa avverrebbe fra la Cina, il Giappone e l'India, in caso di ritiro americano dal Pacifico occidentale e dall'Oceano indiano, oppure dal Golfo, specie se l'Iran si dotasse di armi nucleari. La presenza degli Stati Uniti impedisce che le divergenze fra l'Europa e la Russia si trasformino in tensioni, sia con Mosca, sia all'interno della stessa Unione Europea, sebbene il rafforzamento della Russia non sembri in grado di promuovere una nuova unità dell'Occidente, né quella fra la *vecchia* e la *nuova* Europa. La prima si fida sempre meno della seconda, e viceversa.

### 7. *L. sostenibilità economica dell'unipolarismo*

Una seconda categoria di predizioni sul declino dell'*impero* americano è motivata dalla sua insufficiente sostenibilità economica. Il bilancio militare degli Stati Uniti - pari al 4 per cento del PIL - è certamente sostenibile anche a lungo termine, nonostante il prevedibile aumento delle spese sociali. La *ownership* delle

spese pensionistiche e sanitarie dovrebbe metterlo al riparo dalle pressioni dovute all'invecchiamento della popolazione. Anche il *twin deficit* non dovrebbe determinare particolari problemi, essendo finanziato dall'Europa, dall'Asia e dai Paesi produttori di petrolio, proprio per l'affidabilità che lo *status* di *iperpotenza* conferisce agli Stati Uniti.

La sicurezza energetica e la *bolla* immobiliare non dovrebbero modificare le posizioni relative mondiali degli Stati Uniti. Essi rimarranno l'*iperpotenza*.

D'altronde, qualora dovessero crollare il dollaro e l'economia americana - cioè prodursi il *globo-bang* paventato da Henry Kissinger - non ne risulterebbe un mondo multipolare, ma una situazione simile a quella verificatasi con i protezionismi e i nazionalismi degli anni Trenta. La crisi sarebbe mondiale e disastrosa, soprattutto per i Paesi in via di sviluppo. In aggiunta, aumenterebbe la conflittualità in tutte le aree di crisi.

Per questo a tutti interessa che gli aggiustamenti dei grandi squilibri, la cui composizione determina il fragile equilibrio economico globale attuale - cioè il fatto che gli Stati Uniti risparmino poco e consumino più di quanto producano; che l'Unione Europea cresca poco; che la Cina non consumi abbastanza - avvengano in modo graduale. Soltanto così potranno essere metabolizzati.

Tutti hanno interesse al mantenimento della globalizzazione. Nonostante provochi vincitori e vinti, essa ha prodotto risultati straordinari per l'umanità. La ricchezza non è mai cresciuta - anche nei Paesi in via di sviluppo - con i tassi degli ultimi anni. Durerà fino a quando gli Stati Uniti forniranno non soltanto il *bene pubblico* mondiale della sicurezza, ma continueranno anche a svolgere il ruolo di *consumer of last resort*, cosa che possono fare unicamente perché finanziati dal resto del mondo.

D'altronde, gli Stati Uniti non possono rinunciare alla loro egemonia e ritirarsi nell'*emisfero occidentale*. Lo impediscono i loro valori, ma anche i loro interessi. Tra i primi ricordiamo il *manifest destiny*, il concetto di *nazione indispensabile*, l'ottimismo, la volontà di progresso, la capacità del *melting pot* di assimilare le diversità. Non per nulla fra i milioni di musulmani degli

Stati Uniti non sono praticamente reclutati terroristi, a differenza di quanto avviene fra gli immigrati islamici in Europa.

È interessante anche ricordare che i cittadini musulmani hanno votato in massa per Bush nelle elezioni presidenziali di fine 2004. Il *melting pot* americano continua a funzionare, mentre l'Europa non riesce ad integrare i propri immigrati, anche per le folli idee del multiculturalismo, che continuano a circolare.

### *8. La fine dell'unipolarismo per la trasformazione della Cina in iperpotenza*

Taluni sostengono che la fine dell'*unipolarismo* dipenderà dalla trasformazione delle grandi potenze asiatiche - cioè della Cina e, nel lunghissimo termine, anche dell'India - in *iperpotenze*, *peer competitors* degli Stati Uniti.

Non ritengo la cosa fattibile, almeno nei prossimi trentaquarant'anni. La Cina deve affrontare grosse difficoltà. Centinaia di milioni di abitanti si trasferiranno dalle campagne alle città e dall'agricoltura al settore terziario e all'industria. I problemi da affrontare - sotto il profilo infrastrutturale e della creazione di posti di lavoro, oltre che ecologico e dei rifornimenti idrico e di energia - saranno enormi. Basta leggere l'XI Piano quinquennale per rendersi conto di come i dirigenti cinesi ne siano consapevoli.

Inoltre, se l'aumento della potenza militare cinese è molto rilevante in termini assoluti, non lo è relativamente agli Stati Uniti: non soltanto dal punto di vista tecnologico, ma anche sotto il profilo quantitativo. La predisposizione di una Marina che possa disputare all'*US Navy* il controllo anche soltanto del Pacifico occidentale richiederà decenni. Gli Stati Uniti stanno poi rafforzando rapidamente la loro alleanza con l'India, oltre che quelle con il Giappone, l'Australia e taluni Stati dell'ASEAN.

*Cindia* - cioè l'alleanza fra i due colossi asiatici - è un'ipotesi fantasiosa, al pari della cosiddetta *dimensione continentale* della politica estera di Mosca, cioè dell'alleanza fra la Russia, l'India e la Cina, proposta da Primakov. Un'alleanza

russo-cinese in funzione anti-americana oppure la possibilità che lo SCO (*Shanghai Cooperation Organization*) possa equilibrare gli Stati Uniti e i loro alleati nel sistema Asia-Pacifico sono ipotesi senza nessun collegamento con la realtà. Sono simili al *triangolo di Ekaterinburg*, cui si è prima accennato, oppure all'*alleanza confuciano-islamica*, ipotizzata da Samuel Huntington come *pezzo forte* della sua teoria sullo *scontro di civiltà*.

L'Europa e la Russia, infine, conoscono una terribile crisi demografica, che rischia di farle uscire dalla storia nella seconda metà del XXI secolo.

Insomma, tutti hanno problemi più seri a cui pensare che quello di equilibrare l'egemonia degli Stati Uniti, dato anche che, in fin dei conti, tutti approfittano della stabilità che produce. Soltanto i fondamentalisti islamici non la pensano così. Ma essi non potranno cambiare il mondo e neppure l'Islam.

### 9. *Egemonia e benevolenza internazionale*

L'egemonia americana durerà non perché - come taluni affermano - è democratica e benevola. Nessuna egemonia - e l'unipolarismo e l'unilateralismo che ne conseguono - è mai stata benevola. È stata, invece, sempre dura. Ciò sta nella logica della politica, che non è un conflitto di buoni sentimenti, sebbene la retorica tenda a descriverla come tale o come lotta fra il *bene* e il *male*.

Infatti, per ottenere il consenso delle masse, è necessario ai politici mascherare la dura realtà effettuale della condizione umana e dei rapporti internazionali, rappresentando le cose non per quello che sono, ma per quanto si vorrebbe fossero.

È proprio nell'esercizio della *public diplomacy* che sono consistite le maggiori pecche dell'Amministrazione Bush. Essa non ha tenuto conto delle buone regole della retorica e del *politically correct*. È ciò - più che la realtà dei fatti - ad indurre molti ad ipotizzare la fine dell'unipolarismo, dato il dilagare dell'anti-americanismo.

A parte il fatto che tutti sono portati a credere in quello che desiderano, lo scarso rispetto delle *regole* e la *brutalità* talvolta

usata sono state ritenute da molti una manifestazione di debolezza e un sintomo di declino.

I principali errori di Bush e dei suoi collaboratori sono consistiti non soltanto nell'arroganza, ma, in primo luogo, nell'aver detto chiaramente quello che tutti gli statisti hanno sempre fatto, cioè di essere intenzionati ad attaccare preventivamente le minacce da cui non potevano difendersi, anziché giocherellare con esse attraverso il dialogo, la dissuasione e il contenimento.

Ciò ha diminuito l'*appeal* degli Stati Uniti nel mondo - anche in Europa - con l'interessante eccezione dell'India. Ciò è stato dovuto al fatto che, distruggendo il regime talebano, gli Stati Uniti hanno tolto al Pakistan la profondità strategica che si era procurato in Afghanistan negli anni Novanta, anche per sottrarre le proprie forze aeree ad un attacco indiano, rischiandole sul territorio afgano.

A parte il fatto che è spiacevole non sentirsi amati - soprattutto quando ci si sente dalla parte del *giusto*, come gli americani - la diminuzione dell'*appeal* degli Stati Uniti aumenta i costi dell'egemonia. Accresce le resistenze e rende più difficile la formazione di *coalitions of the willing and the able*. Esse, se non altro, ripartiscono oneri e rischi fra tutti i partecipanti, anche se hanno sempre un costo: quello di rendere più difficili e lente le decisioni. Inoltre, esse rendono più facile alla Casa Bianca ottenere il consenso dell'opinione pubblica e del Congresso.

Ho la sensazione che l'anti-americanismo pesi per tutte le classi dirigenti occidentali, anche per i politici che lo cavalcano. Anch'essi devono fare i conti con le realtà, non soltanto con la propaganda elettorale. Mentre nel passato l'amicizia degli Stati Uniti pagava in termini di consenso, oggi penalizza quasi sempre i politici europei. Sarkozy costituisce un'eccezione.

Penso che la sensazione della fine dell'unipolarismo sia dovuta soprattutto a questo fatto: tutti vorrebbero ricreare le condizioni che consentano loro di poter mostrare l'amicizia degli Stati Uniti o essere ricevuti alla Casa Bianca con tutti gli onori. Forse Sarkozy cambierà le cose e si verificherà la tradizionale corsa dei *leader* europei alla Casa Bianca.

Un altro torto dell'Amministrazione Bush è stato quello di affermare che le istituzioni internazionali con strutture e regole *rigide* - come l'ONU o la NATO - non sono più in condizioni di fronteggiare la complessità e l'imprevedibilità delle sfide del XXI secolo. Possono farlo soltanto le coalizioni contingenti. Questo è vero. Con i suoi numerosi *caveat*, la NATO si è trasformata in Afghanistan quasi in una *coalition of the willing*. Se continuerà così, decreterà la propria inefficienza e marginalizzazione, anche se continuerà ad esistere.

Gli Stati deboli potevano fare finta di esserlo di meno, proprio grazie al *multilateralismo istituzionale*: con quello *ad hoc* - delle coalizioni a geometria e geografia variabili - non possono più farlo. La fine delle eleganti semplicità del mondo bipolare ha fatto perdere agli alleati degli Stati Uniti una tranquilla rendita di posizione psicologica.

Una decisione non è buona se multilaterale, né cattiva se unilaterale. In Afghanistan è stata multilaterale, in Iraq unilaterale. Ma anche se fosse stata multilaterale, le cose in Iraq non sarebbero andate in modo diverso. L'*unipolarismo* americano non finirà, perché un ordine mondiale multipolare sarebbe meno efficiente per affrontare le sfide del XXI secolo.

Il vero rischio che corre l'*unipolarismo* americano è quello di essere svuotato dall'interno dalle resistenze dell'opinione pubblica americana ad esercitarlo effettivamente. All'*engagement* potrebbe far seguito una politica di *disengagement* relativo, con il rischio che le crisi esistenti si spiralizzino e che l'ordine necessario alla globalizzazione sia distrutto.

### 10. Le alternative all'unilateralismo degli Stati Uniti

Le possibili alternative non tanto all'egemonia, quanto all'unilateralismo americano, sono la reinvenzione dell'Occidente, da un lato, e la *regionalizzazione dell'ordine mondiale*, dall'altro. Entrambe non comportano la fine né dell'unipolarismo/egemonia, né della preminenza degli Stati Uniti nel mondo. Entrambi rimarranno per decenni.

La prima alternativa consiste in un nuovo *contratto trans-*

*atlantico* fra gli Stati Uniti e l'Europa. Esso creerebbe un blocco - l'Occidente - in grado di gestire il mondo nei prossimi decenni, dettandone le regole, con l'ideologia del capitalismo liberale e con buona pace degli islamisti radicali e dei *no-global*.

Con buona pace anche di coloro che prevedono il sorgere di un nuovo bipolarismo: quello *Cina-Stati Uniti*. L'Occidente unito sarebbe irresistibile. Per dare l'idea della forza dell'Occidente basti ricordare che esso dispone di un PIL annuale di 23 trilioni di dollari, contro i 3 della Cina, e che le sue spese militari ammontano al 70 per cento circa di quelle mondiali.

Ma esiste un Occidente o ve ne sono due separati non soltanto dall'Atlantico, ma da una crescente divergenza di valori, e caratterizzati dall'esistenza di due *dottrine Monroe*, una europea, l'altra americana?

Le difficoltà da superare per unificare l'Occidente e trasformarlo in *polo geopolitico mondiale* sono tali da far ritenere improbabile la sua realizzazione. In astratto sarebbe possibile, poiché gli europei continuano ad aver bisogno degli Stati Uniti, anche per la loro integrazione nell'Unione Europea, mentre gli americani non possono trovare al mondo alleati più strutturali - anche culturalmente - degli europei.

Le principali difficoltà derivano dalla mancanza di un *nemico* esistenziale, come lo era l'Unione Sovietica. L'alternativa diverrebbe più praticabile a seguito di una crisi economica mondiale, oppure di una serie di attentati con armi di distruzione di massa, sia in Europa che negli Stati Uniti, oppure nel caso di uno scontro mondiale nel sistema Asia-Pacifico, che coinvolgesse anche l'Europa.

Quindi, l'ipotesi non è da scartare del tutto, anche perché la storia non procede in modo continuo e lineare. Si verificano spesso discontinuità imprevedibili.

Le difficoltà a breve termine sono, però, crescenti. La diffidenza reciproca è grande, sebbene tutti siano consapevoli che, se non è possibile un *matrimonio d'amore*, è indispensabile un *matrimonio d'interesse* - o anche un DICO - fra l'Europa e gli Stati Uniti. Lo è soprattutto per la prima, che non ha alternative, se non un declino più o meno dorato.

I contrasti per il Medio Oriente continuano. Ad esso si sono aggiunti quelli per lo schieramento di componenti del sistema anti-missili americano in Europa centrale. In Afghanistan le cose potrebbero andare male, con danno per quanto rimane della coesione della NATO. E così via. I politici europei più lungimiranti cercano di porvi rimedio. La proposta Merkel va in questo senso.

I bombardamenti dei *Rafale* francesi - schierati in Kirghizstan - in appoggio alle forze americane in Afghanistan è un altro buon segno. Il vento Sarkozy comincia forse a farsi sentire, togliendo la Francia dal suo isolamento.

C'è da augurarsi che lo faccia anche l'Italia. Ma fra questo e la ricostruzione di un Occidente geopoliticamente unito la differenza è grande.

La seconda alternativa è quella dell'associazione istituzionalizzata attorno agli Stati Uniti delle *grandi potenze regionali* - o almeno di talune di esse - con la creazione e gestione di un ordine *stellare*. Gli Stati Uniti occuperebbero la posizione centrale, collegata, tramite un meccanismo *hub and spoke*, con i vari sistemi di egemonia o di equilibrio regionali.

Mentre nella prima alternativa - quella euro-atlantica - lo *sceriffo* diventerebbe più forte e volenteroso, nella seconda sarebbe affiancato da qualche *vice sceriffo*, non tanto perché gli Stati Uniti abbiano perso la loro superiorità, quanto perché intendono diminuire gli oneri dell'egemonia. Tale sistema aumenterebbe anche il consenso interno americano.

Le *grandi potenze regionali* dovrebbero mantenere l'ordine nella loro rispettiva regione - possibilmente con una *balance of power* o, quando essa fosse impraticabile, di egemonia - e concorrere con gli Stati Uniti al mantenimento dell'ordine globale, soprattutto nei settori - come il *peacebuilding* - in cui gli americani si sono distinti per i disastri che sono riusciti a combinare.

Gli Stati Uniti non sarebbero obbligati ad intervenire in ogni crisi, ma avrebbero, soprattutto, il ruolo di *balancer off shore* e di *last resort*. L'Unione Europea dovrebbe aumentare la propria autonomia e, quindi, l'integrazione politica e strategica. In caso contrario, i suoi singoli Stati si accorderebbero con gli Stati Uniti, ciascuno per proprio conto, a meno che la

Germania assuma il ruolo di *leadership* dell'intera Unione.

La probabilità che l'alternativa *regionalizzazione* dell'ordine mondiale si verifichi è, a parer mio, superiore a quella della sua *occidentalizzazione*. L'Unione potrà concorrere significativamente al sistema, soltanto se riuscirà ad integrarsi politicamente e strategicamente (condizione questa valida anche per una nuova alleanza abbastanza paritaria con gli Stati Uniti).

Molto verosimilmente, si germanizzerà molto più di quanto lo sia oggi, sia per la posizione centrale di Berlino, sia per il declino di Parigi, sia perché la sicurezza del sistema Mediterraneo-Grande Medio Oriente continuerà ad essere garantita dagli Stati Uniti. Sarkozy l'ha capito. Il futuro della Francia sta per lui più nel bacino del Mediterraneo che nell'Europa centro-orientale e nella Russia.

Né *l'occidentalizzazione*, né *la regionalizzazione* dell'ordine mondiale ne modificherebbero l'attuale struttura unipolare, quanto ai rapporti globali di potenza. Non creerebbero cioè un mondo multipolare, con il ritorno ad un sistema di *balance of power* o, se vogliamo, di *anarchia internazionale*, regolata da accordi almeno taciti tra le grandi potenze.

Creerebbero soltanto un ordine un po' più multilaterale dell'attuale, anche se il *bandwagoning* unilaterale con gli Stati Uniti rappresenterebbe per tutti gli Stati una tentazione costante, tanto maggiore, quanto più gli altri Paesi cercassero di valorizzare le istituzioni multilaterali e di rispettarne regole e limitazioni.

Washington, beninteso, dovrebbe cessare di considerare sia l'integrazione europea, sia la regionalizzazione come minacce per la propria influenza e per la globalizzazione. Soltanto così potrebbe giocare il ruolo geopolitico di *balancer off-shore* e, in campo economico, quello di *consumer of last resort*, paradigma di riferimento dell'ordine mondiale unipolare del XXI secolo.

Carlo Jean



# LA NAZIONE, L'IDENTITÀ E L'EQUILIBRIO

di Farah Pandith

**L**a definizione che gli antichi hanno dato di Roma, *Caput mundi*, ci dà il senso della centralità di questa città nella loro vita. Dalla Siria ai confini scozzesi, popoli diversi facevano riferimento a Roma per l'ordine e la sicurezza, la ricchezza e la cultura. Nemmeno duemila anni di storia sono stati capaci di cancellare la profonda impronta globale lasciata da Roma. L'eredità di Roma può essere paragonata in qualche modo al Colosseo - soggetto all'usura del tempo, forse, ma pur sempre magnifico e simbolo di centralità. Oggi, più di 200 milioni di europei e più di mezzo miliardo di abitanti dell'America centrale e meridionale continuano a parlare latino (o più esattamente le varie lingue che da esso derivano, quali il francese, lo spagnolo, il portoghese, l'italiano e il rumeno).

Considerando il punto di vista spirituale, ancora oggi Roma costituisce la culla di una delle più grandi religioni del mondo: il Cattolicesimo romano.

Proprio mentre Roma si estendeva nel mondo, il mondo raggiungeva Roma. Questa città era a capo di un impero cosmopolita, e sotto il suo dominio si riunivano varie popolazioni, dall'Oceano Atlantico al Mar Caspio e dal Mare del Nord al Sahara. Tutto ciò faceva di Roma uno dei primi esempi di *crogiolo etnico*. Nel corso dei secoli, questi popoli così disparati si sono fusi con i locali, dando vita a quelli che sono gli italiani e i romani di oggi. Hanno costituito l'Italia, una nazione dall'identità forte ed innegabile.

Tuttavia, nel corso degli ultimi secoli, l'Italia ha conosciuto un consistente fenomeno migratorio verso l'estero; soprattutto

FARAH PANDITH è Consigliere Speciale per gli Affari Europei ed Euroasiatici del Dipartimento di Stato americano.

nel XIX e XX secolo, essa è stata terra di emigrazione, piuttosto che di immigrazione. Nel mio Paese vivono 16 milioni di persone che si dichiarano orgogliosamente italo-americani, il sesto gruppo etnico in ordine di grandezza negli Stati Uniti. Molti individui che vivono in Argentina sono di origine italiana e, a questo proposito, è molto conosciuto il detto che descrive l'argentino come un italiano che parla spagnolo e vive in Sud America.

Il successo economico dell'ultimo mezzo secolo ha comportato, però, un cambiamento di direzione del flusso migratorio. L'Italia ha smesso di essere una nazione i cui figli arricchiscono altri Paesi, diventando oggi un Paese di accoglienza. Gli italiani ora stanno imparando a convivere con i nuovi venuti mano a mano che la popolazione diventa sempre più differenziata.

L'esperienza americana può servire da esempio di come gestire grandi diversità all'interno di una unica nazione, mantenendo, al contempo, un obiettivo comune. Per oltre duecento anni, abbiamo assorbito molteplici ondate di immigrati, che si sono aggiunti al resto della popolazione americana, ed abbiamo imparato alcune lezioni importanti.

Io stessa sono un'immigrata, e per di più musulmana. Ritengo, perciò, di essere particolarmente in grado di capire le tensioni che derivano da questo processo e la situazione complessa che si sta verificando oggi in Europa. Alcuni mesi fa, sono entrata a far parte del Dipartimento di Stato, dove mi occupo di problematiche relative all'Islam in Europa. Le mie precedenti esperienze nel settore privato, l'Agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo Internazionale (USAID) e il Consiglio di Sicurezza Nazionale mi hanno dato la possibilità di analizzare tali problematiche da vari punti di vista.

È, dunque, con grande piacere che condivido, attraverso questo scritto, la nostra esperienza con un pubblico prevalentemente italiano. Approfito, inoltre, di quest'occasione per cercare di sfatare alcuni luoghi comuni sugli Stati Uniti e l'Islam e per cercare di dimostrare come, invece, queste due realtà interagiscono l'una con l'altra.

Dovrei forse iniziare dicendo che non mi illudo affatto che

negli Stati Uniti vada tutto bene. Prova ne è che proprio in questi giorni stiamo affrontando un difficile dibattito sull'immigrazione, come lo abbiamo affrontato molte altre volte nel corso della nostra storia, e come continueremo a farlo fino a quando rimarremo una nazione di immigrati. Il punto centrale è come conciliare il flusso dei nuovi arrivati con la nostra esigenza di mantenere un'identità nazionale. Il dibattito diventa talvolta difficile? Certamente. Commettiamo errori come chiunque altro. Ma altre volte otteniamo successi così grandi da sembrare quasi inverosimili.

L'Italia ha già ottenuto risultati importanti. Durante i miei numerosi viaggi nel vostro Paese ho appreso, dalle persone che mi hanno ospitato, che sono già stati compiuti molti progressi sulla via dell'integrazione. So che il Governo italiano ha intrapreso delle iniziative per risolvere i problemi esistenti, proponendo, ad esempio, alcune importanti misure per facilitare il processo di acquisizione della cittadinanza italiana da parte degli immigrati.

Questo è importante, ma non bisogna fermarsi qui. Permettere ad un immigrato o ad un'immigrata di far parte della società civile italiana è vitale. Senza la prospettiva di diventare un cittadino, l'immigrato si sente poco motivato a difendere la nuova patria e nutre scarse speranze di essere considerato come qualcosa di diverso da un lavoratore temporaneo. Gli sforzi delle amministrazioni regionali e locali italiane e degli operatori della società civile che intendono aiutare gli immigrati a trovare lavoro e alloggio, e a fruire dell'istruzione e del sistema sanitario, dovrebbero dare buoni risultati.

So anche che i musulmani devono ancora affrontare numerosi problemi nel tentativo di entrare a far parte della società italiana a pieno titolo. Sono molto preoccupati per le difficoltà che incontreranno nell'ottenere cittadinanza, buone prospettive di lavoro e permessi per costruire moschee.

Trovare una soluzione a questi problemi che sia soddisfacente è, ovviamente, indispensabile per gli immigrati, ma è anche di fondamentale importanza per gli stessi italiani, i quali hanno interesse immediato a rendere l'esperienza migratoria un

successo. Il modo in cui l'Italia accoglierà i nuovi arrivati e permetterà loro di integrarsi sarà determinante sia per la società italiana, sia per la sua economia. A causa dell'andamento decrescente del tasso di natalità e dell'invecchiamento della popolazione, tutta l'Europa ha bisogno di immigrati per mantenere la forza lavoro a livelli accettabili e pagare i sistemi pensionistici. Questo, soprattutto, è vero per l'Italia, che ha uno degli andamenti demografici più sbilanciati d'Europa.

Ci sono altri motivi per rendere l'esperienza migratoria un successo. A seguito degli attacchi terroristici portati a termine a Madrid e a Londra da immigrati di prima e seconda generazione, e di quelli programmati ma non effettuati, abbiamo imparato che il successo dell'integrazione può influire direttamente anche sulla sicurezza di una nazione.

### *L'esperienza americana*

Negli Stati Uniti abbiamo capito che l'integrazione, non soltanto di minoranze etniche, ma anche di minoranze religiose, è la chiave fondamentale per un'integrazione di successo.

La diversità religiosa negli Stati Uniti esiste da sempre, con le varie comunità di *dissenzienti*, luterani, cattolici ed ebrei sparsi nelle colonie.

Uno dei primi atti intrapresi da George Washington, quando fu eletto Presidente, fu di scrivere alla Congregazione degli ebrei di Newport, nel Rhode Island, per rassicurarla che il nuovo Governo non avrebbe concesso "nessuna autorizzazione al bigottismo, nessun aiuto alla persecuzione". La lettera fu scritta nel 1790, soltanto sette anni dopo che le tredici colonie avevano ottenuto l'indipendenza dalla Gran Bretagna.

Questi sentimenti di libertà religiosa hanno attraversato tutta la storia della nostra Repubblica, continuando a manifestarsi in molteplici occasioni, come anche nel 1957 quando, durante la cerimonia di inaugurazione del Centro Islamico a Washington, il Presidente Eisenhower dichiarò ai musulmani riuniti: "Gli Stati Uniti combatteranno con tutte le loro forze

per il vostro diritto ad avere qui la vostra chiesa e a praticare il vostro culto secondo la vostra coscienza. Questo concetto è parte integrante degli Stati Uniti e senza di esso saremmo qualcosa di diverso da ciò che siamo”.

Ed esattamente 50 anni dopo, in un discorso tenuto sempre al Centro Islamico di Washington, il Presidente Bush ha dichiarato: “Viviamo in un’epoca in cui si sollevano obiezioni contro gli Stati Uniti e le loro intenzioni. Per coloro che vogliono davvero capire il nostro Paese, non c’è bisogno di guardare più in là di questo luogo. Questo centro musulmano è tranquillamente situato alla fine della strada vicino ad una sinagoga, ad una chiesa luterana, ad una parrocchia cattolica, ad una cappella greco-ortodossa e ad un tempio buddista - ciascuno con i propri fedeli che praticano fermamente il proprio credo religioso e vivono in pace, fianco a fianco”.

Questi argomenti non sono per me argomenti teorici o astratti. Io non sono né anglo-sassone, né cristiana, ma sono americana al cento per cento. Sicuramente nessuna storia personale potrà mai essere considerata un caso rappresentativo, e non lo è neanche la mia. Infatti, sono stata molto fortunata. Tuttavia, mi considero come la prova vivente del fatto che, sebbene non sia una certezza assoluta, il *sogno americano* non è un luogo comune. La mia storia personale può forse aiutare a capire cosa sto cercando di dire sulla grande esperienza americana.

Sono nata a Srinagar, una piccola città ai piedi dell’Himalaya, in India, e arrivai negli Stati Uniti da bambina. Sono cresciuta nel New England, una regione del Nordest americano che comprende sei diversi Stati, ognuno dei quali con un importante retaggio culturale. Il New England è in qualche modo atipico, vantando una storia centenaria, che ha considerevolmente influito sulla vita dei suoi abitanti.

Vivendo nello Stato del Massachusetts, sono cresciuta ascoltando racconti sui primi immigrati provenienti dall’Irlanda, dalla Polonia, dall’Italia e da molti altri Paesi, racconti di come questi immigrati dovevano lottare per superare le difficili prove del vivere quotidiano in un Paese nuovo ed immensa-

mente diverso. Queste comunità hanno lottato nella loro vita di tutti i giorni per appartenere agli Stati Uniti e per partecipare alla loro storia. E gli Stati Uniti, di contro, hanno offerto loro la possibilità di poterlo fare.

Sono cresciuta insieme ad alcuni musulmani. Ma c'erano anche protestanti episcopaliani ed unitariani, cattolici, ebrei e congregazionalisti (che discendono dai puritani del New England). Nessuno di loro mi ha mai fatto sentire di non appartenere alla loro stessa comunità. Sono sempre stata del parere che l'educazione scolastica ed universitaria, che ho ricevuto, mi abbia dato gli strumenti necessari per essere della partita; che abbia svolto una funzione equalizzatrice. Ho capito immediatamente che al di là dell'essere cristiano, ebreo o musulmano, l'istruzione ci pone tutti sullo stesso piano.

Ho anche imparato a contenere l'orgoglio legato al mio retaggio culturale, bilanciandolo con un forte attaccamento ai valori americani. Sul valore dell'integrazione gli americani lavorano con molta assiduità. Poco più di un secolo fa, la schiavitù era considerata legale e, soltanto 60 anni fa, i giapponesi-americani furono internati in campi di isolamento. Ma l'equilibrio tra il proprio patrimonio culturale e le esigenze di una nuova nazione è qualcosa che negli Stati Uniti siamo quasi riusciti a raggiungere, fosse soltanto per il fatto che vi dedichiamo tempo, attenzione e pratica. Il modo per raggiungere qualsiasi tipo di equilibrio è di fare le cose nel migliore dei modi.

Di tutti i valori americani, a mio parere, la democrazia e la libertà sono quelli più importanti. Ecco perché ero abbastanza tranquilla quando il mio Governo ha chiesto il mio contributo per cercare di colmare alcune lacune nella capacità di comprensione e nel dialogo tra le comunità musulmane ed il mio Paese. Lavoro attualmente con funzionari del Dipartimento di Stato di Washington e con le nostre Ambasciate all'estero per trovare il modo migliore per avvicinare le comunità musulmane in Europa e coinvolgerle in un dialogo, che porti alla tessitura di forti legami di conoscenza reciproca.

Nel fare ciò, cerco di sfatare i luoghi comuni sulla mia reli-

gione e sul mio Paese. L'Islam e gli Stati Uniti - due magneti culturali ai quali sono profondamente legata e che mi hanno aiutata a formare la mia identità - hanno in comune alcuni aspetti, tra i quali il fatto che ovunque nel mondo le persone hanno opinioni molto forti sia sull'Islam e sia sugli Stati Uniti, eppure entrambi sono spesso profondamente incompresi.

### *Luoghi comuni*

Uno dei luoghi comuni più insidiosi è dire che l'Islam e gli Stati Uniti sono incompatibili. Questa tesi è curiosamente avanzata sia da chi è estremamente critico verso l'Islam, sia da chi si considera suo difensore. La discussione su questa incompatibilità talvolta va oltre, generando un altro luogo comune, quello che gli Stati Uniti sono in guerra contro l'Islam. Anche in questo caso, tale falsità è diffusa tra persone di ogni ideologia o convincimento.

Un'altra menzogna è che l'atteggiamento dei musulmani verso il terrorismo è un atteggiamento passivo. In molti casi, invece, sono proprio i musulmani che fanno sentire la loro voce contro chi vuole servirsi della loro religione per scopi violenti.

L'Islam permette una diversità di punti di vista, il che spiega perché la maggioranza della popolazione in nazioni così diverse tra loro quali l'Indonesia, la Turchia e l'Albania è di religione musulmana. Un'altra caratteristica comune di questi Paesi è che tutti e tre, insieme alla Malesia, sono delle democrazie. Insieme, la loro popolazione totale è di 350 milioni di persone, un'importante fetta di umanità.

Se ad essi aggiungiamo i circa 120 milioni di musulmani che vivono in India, la più grande democrazia del mondo, e gli altri 60 milioni di musulmani che vivono in Iraq e Afghanistan, due democrazie nascenti, vediamo che oltre mezzo miliardo di musulmani in tutto il mondo vive in Paesi democratici.

Questo numero è già di per sé considerevole, ma nella realtà dei fatti il numero è ancora più elevato. Milioni di musulmani partecipano al processo democratico in Europa occidentale e nel

mio Paese, come pure in Israele, dove sia essi, sia coloro che appartengono ad altre religioni sono liberi di esprimere il proprio pensiero. Ad onor del vero, gran parte dei musulmani, che si sono stabiliti in Europa, sono emigrati dal Medio Oriente proprio perché desideravano maggiore libertà di parola e di espressione.

L'idea di considerare l'Islam come autoritario o monolitico è, pertanto, fuorviante. L'Islam racchiude in sé una grande varietà di riti e di pratiche. Ciò che è *musulmano* è influenzato in modi diversi dal contesto culturale di un determinato Paese. I musulmani di tutto il mondo di norma si adattano all'ambiente culturale nel quale si trovano e le loro pratiche religiose variano molto dall'Africa al Medio Oriente, dall'Asia meridionale all'Asia centrale e al Sudest asiatico.

Ma nessuna di queste variazioni rende queste persone meno musulmane ed in questo l'Islam non è diverso dalle altre religioni, perché essere cattolici in Irlanda, in Italia, nelle Filippine o in America latina può spesso avere significati diversi, anche se la religione è sempre la stessa.

La diversità delle comunità musulmane si estende anche al pensiero ed alle arti figurative. La letteratura è uno strumento fondamentale per la libertà di espressione e per costruire legami tra varie culture. In tutte le sue espressioni - prosa e poesia, racconti di fantasia o realtà, libri ed articoli - la letteratura permette il flusso delle idee e crea uno spazio per un dibattito aperto e sano.

Religione e cultura sono legati ad un problema di identità. Questa è una questione delicata in Europa, in quanto i musulmani spesso si sentono nella condizione di dover scegliere tra la propria identità religiosa e l'identità del Paese nel quale vivono.

Una delle tradizioni che ha avuto un effetto positivo sulla società americana è la capacità di trovare un equilibrio tra due identità. Il giusto equilibrio dipende dall'individuo e, ovviamente, deve soddisfare sia la singola persona, sia la società. Ma negli Stati Uniti abbiamo capito che è possibile non operare una scelta drastica, che essere un buon americano non significa voltare le spalle al proprio passato o alla propria religione. Qui in

Europa, i nuovi immigrati, specialmente i musulmani, potrebbero sfruttare la nostra esperienza ed accoglierla in qualche modo nella propria vita. L'esperienza musulmana negli Stati Uniti è la prova provata che i musulmani che vivono la propria fede religiosa possono far parte integrante della democrazia americana senza riserva alcuna.

L'esperienza americana con l'Islam mi fa pensare al luogo comune che vede gli Stati Uniti in guerra contro l'Islam. Siamo in guerra contro i Talebani in Afghanistan e gli insorti in Iraq, in due Paesi a maggioranza musulmana, ma sarebbe perverso affermare che in tutti e due i casi stiamo combattendo contro l'Islam. Infatti, in entrambi i Paesi stiamo sostenendo le nascenti democrazie.

È fuor di dubbio che vi siano problemi sia nell'uno che nell'altro Paese. Ma prima del coinvolgimento americano essi erano governati rispettivamente dai Talebani e da Saddam Hussein. I primi, protagonisti di un regime oscurantista, che ha bersagliato e messo al bando la centenaria cultura afgana; il secondo, uno dei peggiori dittatori che abbia mai tiranneggiato i musulmani.

Qualsiasi cosa si pensi circa le operazioni americane in Iraq ed Afghanistan possiamo almeno concordare sul fatto che questi conflitti non sono assolutamente contro l'Islam. Anzi, in Afghanistan, la forza di stabilizzazione include Paesi musulmani come la Turchia. Forse questo Paese, governato dal partito di radici islamiche AKP, è in guerra con l'Islam?

Spesso mi è chiesto se gli Stati Uniti perseguono una politica anti-musulmana. La risposta è ovviamente no. L'Islam negli Stati Uniti è rispettato e considerato come una parte importante del Paese. Abbiamo milioni di americani musulmani che hanno scelto di vivere negli Stati Uniti e possono praticare il proprio culto liberamente. I musulmani che vivono negli Stati Uniti provengono da 80 diversi Paesi di origine.

Ci sono lavoratori musulmani in ogni settore - dagli insegnanti agli atleti, dai medici agli addetti militari che lavorano nelle Ambasciate, ai funzionari del servizio diplomatico.

Inoltre, negli Stati Uniti siamo molto propensi ad accorrere in aiuto delle comunità musulmane in tutto il mondo e lo facciamo in mille modi diversi. Abbiamo elargito miliardi di dollari in aiuti umanitari ed economici a favore delle comunità islamiche. Un esempio significativo è costituito dagli aiuti assistenziali nel periodo successivo allo *tsunami* in Indonesia. Anche il nostro contributo a favore delle vittime dei terremoti in Pakistan, Iran ed Afghanistan è stato consistente.

Un altro esempio è il Libano, per il quale il totale degli aiuti umanitari, stanziati dagli Stati Uniti durante il conflitto dell'Estate 2006, ha raggiunto la cifra di 108 milioni di dollari. I programmi assistenziali americani hanno riguardato più di due milioni di libanesi, di oltre 500 villaggi e di 24 distretti su 26.

In Somalia, un altro Paese a maggioranza musulmana, gli aiuti americani hanno raggiunto la cifra di 129 milioni di dollari durante l'ultimo anno e mezzo. Le attività di soccorso per l'emergenza di questo Paese del Corno d'Africa hanno giovato a più di due milioni di persone, ripetutamente colpite da siccità, alluvioni e conflitti.

Quando il terremoto ha devastato il Pakistan, una delle più grandi nazioni musulmane del mondo, gli Stati Uniti sono immediatamente passati all'azione con una risposta massiccia ed immediata. Gli aiuti elargiti finora ammontano a 290 milioni di dollari. Ed in Indonesia, a seguito dello *tsunami* e del terremoto del 2004, gli Stati Uniti hanno varato un programma di ricostruzione di vasta portata.

Il Congresso ha stanziato 656 milioni di dollari. Ma anche il popolo americano ha risposto con grande generosità. Le donazioni private a favore delle vittime dello *tsunami* sono arrivate ad oltre 1,8 miliardi di dollari.

E non dobbiamo dimenticare che le truppe americane ed europee hanno contribuito a fermare il conflitto etnico in Kosovo ed il genocidio di musulmani in Bosnia. Siamo ancora presenti in quei territori per aiutare le popolazioni a costruirsi una vita produttiva e pacifica.

Non vorrei, tuttavia, dare l'impressione che le comunità

musulmane siano senza risorse ed abbiano bisogno che gli Stati Uniti accorrano sempre in loro aiuto. Infatti, nella lotta contro l'estremismo islamico e violento, i musulmani di tutto il mondo si impegnano di norma in prima persona e sentono l'esigenza di respingere tale ideologia. Questo è il terzo punto che vorrei trattare, ed è anche quello conclusivo.

Gli attentati di Londra del 7 luglio 2005 sono stati un campanello di allarme per i musulmani occidentali. Era la prima volta che musulmani, nati e cresciuti in un Paese occidentale, compivano un attacco.

Molti hanno saputo degli attentati, ma pochi conoscono l'ondata di condanne, provenienti da capi di comunità islamiche in tutti gli angoli del mondo e da *leader* che spesso sono in disaccordo su tutto. Vi sono state forti critiche da gruppi ed individui di tutti i generi, dal *British Muslim Forum*, un'associazione a cui sono affiliate circa 300 moschee, al Grande Imam dell'Università Al-Azhar del Cairo, che ha denunciato l'uccisione di centinaia di civili.

Nella Primavera 2007, gli Imam e gli studiosi islamici di tutto l'Afghanistan hanno espresso unanime condanna contro gli attacchi suicidi, le decapitazioni e gli incendi delle scuole considerate non-islamiche. Gli Imam americani si sono particolarmente distinti nella lotta contro la violenza, emettendo delle *fatwa* (sentenze) contro la violenza. Lo stesso vale per un'organizzazione musulmana spagnola, che ha diramato una dichiarazione contro l'uso della violenza.

Lavorando all'interno del sistema democratico ed utilizzando gli strumenti istituzionali per risolvere le ingiustizie, i musulmani americani dimostrano che la democrazia e l'Islam possono procedere insieme, come parte integrante di un'unica struttura - sia che lavorino per l'Amministrazione Bush, come chi scrive, sia che operino attraverso organizzazioni della società civile - e che le loro voci sono di importanza fondamentale per controbattere le posizioni di coloro che vogliono distruggere l'Islam.

Esistono molte idee sbagliate sull'Islam e sugli Stati Uniti,

per cui non sarebbe affatto sorprendente se questi pregiudizi aumentassero nel momento in cui l'Islam e gli Stati Uniti, la mia religione ed il mio Paese, si incontrano.

Un'occasione di incontro può essere, ad esempio, una scuola in Afghanistan, dove le ragazze hanno finalmente la possibilità di frequentare un corso di studi, oppure una moschea in qualche parte del Midwest degli Stati Uniti, che organizza una raccolta fondi attraverso la vendita di torte fatte in casa.

### *Conclusioni*

Anche tra l'Islam e la cultura italiana esistono punti di incontro che sono probabilmente destinati ad aumentare. L'identità dell'Italia è legata alla sua storia ed alla sua religione. Tuttavia, durante i miei soggiorni in Italia, sono venuta a conoscenza del lavoro in corso per integrare i nuovi italiani che non sono né cattolici, né tanto meno cristiani.

Ho imparato molto dagli Imam e dai capi della comunità islamica. E, a Roma, ho avuto l'opportunità di conoscere le iniziative di dialogo interreligioso della Santa Sede.

È nell'interesse di ogni Paese, e perciò anche dell'Italia, garantire che l'integrazione degli immigrati musulmani nel loro nuovo Paese di elezione avvenga il più serenamente possibile e contribuire a ridurre le tensioni tra l'Islam e l'Italia, tra l'Islam e l'Europa e tra l'Islam e l'Occidente.

Non esiste alcuna guerra contro l'Islam: una religione grande ed importante, una religione che ha dato un rilevante contributo alla cultura mondiale e che continuerà a farlo.

Farah Pandith

# LA POLITICA E LA COMUNICAZIONE

di Rajiv Dogra

**I**l messaggio che la storia ci trasmette da sempre è che sono gli individui a determinare gli eventi. Sotto tale aspetto, l'odierna epoca di *Internet* non si differenzia in alcun modo dall'età dell'innocenza. Sin da allora la comunicazione è stata essenziale per governare.

Nel poema *Mahabharata*, Sanjay è benedetto dagli dei con il dono della visione divina, che gli permette di descrivere al re cieco *Dhritharashtra* nel suo palazzo lo svolgimento della battaglia. Ma Sanjay non era semplicemente colui che comunicava informazioni a un re, egli conservava con i suoi racconti tracce degli eventi a beneficio delle future generazioni. Come comunicatore, rivestiva un ruolo centrale nell'interpretare gli avvenimenti, nel magnificare le vittorie e nel demonizzare gli sconfitti. L'intento di diffondere le parole desiderate non era limitato soltanto al *Mahabharata*.

L'*Enea* di Virgilio, che glorifica indirettamente Cesare Augusto, reitera la validità del concetto che il mezzo contiene il messaggio. E che il mezzo e la politica sono a volte le due facce della stessa medaglia.

Esiste anche la tradizione del *folklore*, che ha prosperato per secoli in quanto utilizzato come mezzo per trasmettere il messaggio del re alle masse. Non c'è dubbio che il suo scopo primario fosse quello di influenzare l'opinione pubblica. Tale mezzo di comunicazione era sicuramente lento e non raggiungeva un pubblico molto vasto, eppure era anche molto efficace. Diversamente, l'istituzione della monarchia non avrebbe potuto durare per secoli come ha fatto. Nè ciò era tipico soltanto dell'India; vi sono simili racconti in leggende di tutto il mondo.

RAJIV DOGRA è l'Ambasciatore dell'India presso la Repubblica italiana.

Una delle tante qualità dei *media* è quella di essere taglienti. Quando i Governi cercano di portare avanti una nuova politica, i *media* spesso appaiono cinici e critici. Ma tale esame critico è necessario, perchè il loro compito è quello di smascherare i facili *slogan* ed individuare i punti deboli delle promesse politiche. Fortunatamente, ai *media* non è concesso il lusso di emozionarsi fino alle lacrime, altrimenti non individuerebbero più le interpretazioni indorate della politica, che è esattamente il loro compito. È proprio per tale ruolo che i *media* sono stati considerati a lungo come l'ultima risorsa, come il quarto potere.

Ma i *media* non sono esenti da macchie. In diverse occasioni sono stati utilizzati come strumento per soggiogare le menti e il cuore della popolazione. Pertanto, per un motivo o l'altro, i *media* hanno avuto un grande impatto sulle politiche e influenzato le decisioni prese nel corso della storia.

Oggi, con *Internet*, che è sempre più la religione trionfante del XXI secolo, il timore che talvolta si esprime è che - in virtù della sua portata mondiale - il nuovo *media* possa impossessarsi del processo decisionale. Non c'è dubbio che un cambiamento si stia verificando a livello mondiale. Le ultime due decadi hanno apportato un profondo cambiamento nel nostro stile di vita, rendendo il mondo sorprendentemente piccolo e prossimo. Il prendere decisioni è diventato sempre più inclusivo e, a causa della costante introspezione da parte della popolazione nelle politiche governative, il processo decisionale è diventato complesso.

Soltanto alcuni anni fa, era possibile per coloro che forgiavano la politica estera riflettere nell'anonimato di edifici inaccessibili, prima di mettere in moto una nuova iniziativa. Potevano rimanere comodamente a guardare, mentre l'effetto della loro iniziativa veniva alla luce in qualche parte del mondo. La popolazione veniva a conoscenza dei dettagli molto tempo dopo, quando ormai le scelte avevano raggiunto un punto da cui non si poteva più tornare indietro. L'influenza delle masse sul potere decisionale era allora un'eccezione. Tale esclusività per i *policy makers* non è più possibile.

Una ragione di ciò è la mutata natura dei *media*. Oggi i singoli individui sono le *primedonne* dell'era dell'informazione.

I giornalisti una volta detenevano il privilegio unico di portare i lettori in luoghi dove non erano mai stati. Fino a cinquanta anni fa, coloro che erano interessati a temi internazionali venivano a conoscenza di avvenimenti lontani soltanto dopo un intervallo temporale. La loro curiosità era soddisfatta dalla visione parziale del corrispondente estero. La sua parzialità influenzava la visione dei suoi lettori.

Non c'era possibilità del contatto visivo diretto, come è possibile ora. Oggi un corrispondente, che si trovi in una città lontana, vi può fare avere una visione realistica di un avvenimento come si sta svolgendo tramite un *video-clip*, lasciando il giudizio a voi stessi. Molto è cambiato, perchè gli sviluppi nel campo dei *media* sono andati di pari passo con gli sviluppi della tecnologia.

Una volta la carta stampata era di dominio esclusivo delle *elites*. È difficile comprendere oggi che soltanto 50-60 anni fa i giornali non erano economicamente accessibili alle masse. Tuttavia, anche allora, era possibile ricorrere liberamente alla radio. In teoria, almeno, esisteva un *forum*, a cui le persone potevano accedere. Ma la radio era ampiamente controllata dallo Stato e il contenuto delle trasmissioni deciso da pochi.

Quindi, l'introduzione della carta stampata e della radio come mezzi di comunicazione di massa non portarono immediatamente alla liberalizzazione dei *media*. Il loro ruolo, la loro tendenza e visione erano influenzati dalla classe dirigente. In futuro la storia dovrà forse considerare se la mancanza di dibattito democratico in tali *media* abbia alimentato i conflitti.

Un altro aspetto della questione è l'incapacità di risalire alle condizioni originarie di questa età dei *media*, perchè la memoria umana, nella migliore delle ipotesi, è fragile. Le cose del passato si scordano facilmente. Quando si guarda indietro, spesso non si trova un passato ben definito e ciò rende difficile un giudizio. Si arriva allora alla convinzione che - piuttosto che ad una visione unitaria - ci si trovi in presenza di molte sue varianti, a volte anche di infinite interpretazioni di essa.

In tale stato vago e indeterminato è difficile ricordare le condizioni presenti in un dato momento e gli effetti che possono avere avuto sulla *policy making* successivamente.

Immaginiamo per un attimo se un violento *tsunami*, come quello che si è abbattuto su molte parti dell'Asia nel 2004, fosse avvenuto cento anni fa. Avrebbe provocato una risposta internazionale della stessa intensità e velocità? È giusto ammettere che sono stati i nuovi *media* a fare la differenza. Le immagini della tragedia furono trasmesse quasi in contemporanea con lo *tsunami* che aveva iniziato ad abbattersi sulla vita delle persone.

In questo caso possiamo dire che i *media* sono stati una forza costruttiva nelle relazioni internazionali. È stato possibile per la gente partecipare in una maniera che era inimmaginabile un secolo fa, perchè allora le notizie non avrebbero viaggiato con la velocità di uno *tsunami*. In questo senso, gli individui, intesi come creatori e consumatori, stanno diventando cittadini impegnati di una nuova democrazia digitale.

L'altra maggior differenza rispetto a un secolo fa è un corollario diretto di questa partecipazione delle masse. La lente che ingigantisce gli eventi e i dettagli nella vita pubblica si focalizza sempre più. Grazie alla loro immensa diffusione e alla loro flessibilità senza limiti, i *media* elettronici ed *Internet* sono in continua e profonda trasformazione, scindendosi continuamente in una miriade di nuove forme.

Gran parte di questi nuovi *media* sono controllati dai grandi gruppi industriali. Ma, al contrario di quanto avveniva nel passato, oggi è possibile per i cittadini aprire *blog* ed inviare le proprie opinioni in tempo reale. Il pubblico non è più un semplice e passivo destinatario di informazioni, ma influenza i *media* nella stessa misura in cui i Governi e i *media* cercano di influenzare l'opinione pubblica. In questa nuova relazione - sicuramente cambiata dal punto di vista qualitativo - ogni parte cerca di influenzare l'altra.

In tale contesto, la domanda che ci poniamo sempre più spesso è in che misura i *media* possano influenzare la politica, in particolare una politica di dominio pubblico quale la politica estera. Non è inverosimile affermare che alcuni eventi sono condizionati dall'opinione pubblica. Tuttavia, prima di arrivare ad una visione finale su questo argomento, è necessario prendere in considerazione il contesto. Si dice a volte che la portata tran-

snazionale dei *media* stia ormai eliminando elettronicamente le frontiere e che la partecipazione popolare possa estendersi oltre i limiti convenzionali delle frontiere nazionali ed il richiamo emozionale del nazionalismo. Ci si chiede, inoltre, se tale vasto processo di partecipazione possa rendere laica la partecipazione popolare e l'influenza dei *media*. Ma, d'altro canto, c'è anche il fatto che i *media* sono ugualmente accessibili dalle frange estremiste, la cui visione non sarà secolare.

Nonostante questi distinguo, oggi la globalizzazione dei *media* è frutto sia di scelta, sia di destino. I benefici dei *media* globalizzati e il potere della volontà del popolo contribuiscono in maniera incisiva alla diffusione di *media* liberali, rendendoli un viaggio il cui tempo è ormai arrivato. Inoltre, al contrario di quanto avveniva nei primi tempi della carta stampata, quando soltanto una ristretta *elite* poteva permettersi il costo di un giornale, oggi i costi della comunicazione sono minimi.

Ma l'attuale liberalizzazione dei *media* non significa che l'elitarismo sia scomparso completamente o che la loro visione rifletta la volontà della larga maggioranza della popolazione. In effetti, un certo elitarismo si sta facendo strada, producendo nuove opportunità commerciali per i più privilegiati, come avvenne notoriamente nel caso del barone Rothschild, che ottenne vantaggio dall'aver ricevuto in anticipo la notizia della vittoria del Duca di Wellington a Waterloo!

Oggi le industrie destinano fondi per assicurarsi un'*intelligence* internazionale, su misura e aggiornata. In tale scenario, le *elites* continuano ad essere potenti. Forse ancora più potenti grazie all'accesso di cui godono alle tecnologie mediatiche più avanzate. La grande differenza sta nelle opportunità disponibili per il grande pubblico, grazie alla vasta varietà dei formati con cui sono offerte le notizie, anche attraverso *internet*.

Tuttavia, la domanda da porsi sempre più in futuro riguarda la misura dell'influenza che un *Internet* popolare può esercitare sul processo decisionale della politica. In prospettiva, bisogna anche riconoscere che gli odierni flussi di notizie internazionali sono molto più complessi che in qualunque altra epoca storica. Inoltre, la costruzione della politica estera non è soltan-

to questione di reazione a immagini ed eventi. Ci sono forze più profonde e impercettibili costantemente all'opera. Quello che sta diventando sempre più certo è il fatto che la politica è un prodotto che emerge da una rete di molteplicità. In tale abbondanza si deve considerare la portata di un uso improprio. Il potere della negatività è al lavoro oggi come non mai in passato.

Il terrorismo si è adeguato ad *internet*, facendone un proprio mezzo di comunicazione. Usato da un terrorista, *internet* può rivelarsi una belva di proporzioni diaboliche, che diffonde violenza, rendendo convincente il richiamo del terrorismo e facilitando le comunicazioni tra terroristi in un modo che non sarebbe stato possibile fino a pochi anni fa. Se l'orrore di un attentato in qualunque città del mondo sconcerta l'opinione pubblica ovunque, il successo di tale messaggio ha un forte richiamo per i nuovi adepti del terrorismo.

*Internet*, quindi, è doppiamente pericoloso: diffonde insidiosamente il messaggio del terrore e diventa un ottimo mezzo per i terroristi per ottenere simpatizzanti e influenzare il dibattito pubblico. Ed è proprio qui che sorge il timore per il futuro, la preoccupazione che i *media* non debbano essere sempre l'arbitro della politica, perchè il richiamo della negatività è un potente argomento e le possibilità di un uso improprio rimangono varie.

Non c'è finora alcun meccanismo istituzionale per gestire i nuovi *media*, nè meccanismi per la diffusione di notizie attendibili o strumenti per controllare l'uso improprio di questi nuovi *media* da parte di alcuni. Non si può ignorare il fatto che dei gruppi privati detengano un potere sempre più grande nello scatenare sfide distruttive ai mezzi convenzionali di controllo pubblici sulla violenza.

Mentre la globalizzazione dei *media* e il sempre maggior potere dei cittadini di capire e contribuire alla politica stanno conducendo a un processo di integrazione a livello globale, esiste anche la minaccia di frammentazione da parte di forze negative.

Potrebbero queste forze ugualmente contrapposte portare ad una politica di localizzazione, intesa come opposta alla globalizzazione? Potrebbe la frammentazione mettere a repentaglio il processo di partecipazione a cui i nuovi *media* hanno dato vita?

Sono domande a cui è difficile dare una risposta. Dopo tutto, le forze del bene e del male si sono invariabilmente scontrate nel corso della storia. Possiamo essere confortati, dal punto di vista mitologico, dal fatto che questi scontri hanno visto sempre il bene prevalere sul male. Ma anche se attendessimo che gli attuali sconvolgimenti arrivino a compimento, è chiaro che il messaggio e la logica della globalizzazione sono diventati irreversibili. La politica non è più un privilegio elitario. Oggi la politica è osservata e capita da una larga porzione della popolazione.

Ma i nuovi *media* possono anche rivoltarsi come mai accaduto prima. I *blog* e le *Internet chatroom* possono essere facilmente influenzati tanto da un fondamentalista come da un uomo pubblico serio e ben intenzionato. In tale corsa per influenzare la politica, entrambe le parti vorranno prevalere. Le grandi società desidereranno fare altrettanto. Il punto importante è se nonostante i successi di *internet* e la partecipazione dei cittadini, le complesse decisioni di politica estera saranno prese ancora in stanze inaccessibili attigue a imponenti corridoi.

Infine, una verità essenziale continua a rimanere valida nell'era di *Internet*, come lo era nell'era dell'innocenza. La macchina in ogni caso, sia essa guidata meccanicamente o con il supporto di tecnologie, non è ancora in grado di sostituire l'essere umano. La ragione principale è che nessuna tecnologia può afferrare la complessità del nostro mondo.

La tenacia, l'umiltà, la capacità di parlare, osservare e ascoltare, il saper dubitare, l'insaziabile curiosità, la pausa per riflettere sono tutte capacità prettamente umane. I *media* non sono in grado di reagire e rispondere ad uno *tsunami* con il vigore e l'empatia di un essere umano. In ultima analisi, la politica è una questione sia di emozioni e sentimenti, sia di volontà dell'uomo. Il *media* più avanzato non può emularli.

Rajiv Dogra



# LA NUOVA STRATEGIA DEGLI STATI UNITI PER L'IRAQ

di George W. Bush

**N**ei giorni scorsi, il Generale David Petraeus e l'Ambasciatore Ryan Crocker hanno riferito al Congresso i progressi conseguiti dalla strategia degli Stati Uniti in Iraq dopo l'invio di ulteriori forze. Hanno concordato sul fatto che la nostra coalizione deve far fronte a sfide di portata eccezionale. Hanno dichiarato, però, che le condizioni di sicurezza stanno migliorando, che le nostre forze stanno bloccando l'iniziativa del nemico e che l'invio di truppe addizionali ha ottenuto l'effetto sperato.

Grazie a questi progressi, il Generale Petraeus è convinto che a questo punto potremo conservare tali conquiste in condizioni di sicurezza con un numero minore di militari. Ha consigliato, infatti, una riduzione delle forze americane in Iraq di 5.700 unità entro Natale e prevede che entro luglio 2008 saremo in grado di ridurre ulteriormente le truppe impegnate, portandole da 20 a 15 Brigate di combattimento.

Ha, inoltre, consigliato di passare dal dicembre 2007 ad una nuova fase della nostra strategia in Iraq, in cui le nostre truppe cederanno il comando delle operazioni, limitandosi a collaborare con le forze irachene, per poi limitarsi alla supervisione di queste forze.

Ho accettato le raccomandazioni del Generale e ho stabilito che egli e l'Ambasciatore Crocker presentino un altro rapporto al Congresso nel marzo 2008. In quell'occasione, forniranno una valutazione aggiornata sulla situazione in Iraq e sui livelli di truppe necessari per soddisfare i nostri obiettivi di sicurezza.

Il principio che guida le mie decisioni per quanto riguarda

*Questo è il discorso alla Nazione, pronunciato dal Presidente degli Stati Uniti George W. Bush il 13 settembre 2007.*

il numero delle unità militari è il “rientro per missione riuscita”. Più avremo successo, più truppe potranno rientrare in patria. E, in tutte le nostre azioni, mi farò garante che i comandanti sul campo abbiano il numero di truppe e la flessibilità necessaria per sconfiggere il nemico.

La provincia di Anbar è un buon esempio dei progressi ottenuti in Iraq. Nel 2006, un rapporto dei Servizi segreti aveva concluso che l’Anbar era stata persa a favore di *Al Qaeda*. Ma gli sceicchi locali hanno chiesto il nostro aiuto per respingere i terroristi, per cui abbiamo inviato un ulteriore contingente di 4.000 *marines* come rinforzo della nostra azione militare. Le truppe della coalizione, insieme con gli sceicchi locali e con le forze irachene, hanno cacciato i terroristi dalla capitale Ramadi e da altri centri abitati.

Oggi, i cittadini che un tempo rischiavano la decapitazione per il semplice fatto di parlare con i nostri soldati, si fanno avanti per svelarci i nascondigli dei terroristi. I giovani sunniti, che prima si univano ai rivoltosi, adesso si arruolano nell’esercito e nella polizia.

Il successo ottenuto nell’Anbar comincia a replicarsi in altre parti dell’Iraq. La provincia di Diyala, che prima rappresentava il santuario degli estremisti, ora è la sede della crescente rivolta popolare contro gli stessi. A Baghdad gli omicidi settari sono terminati e la vita sta cominciando a tornare alla normalità in molte parti della città. Gruppi di estremisti sciiti e di militanti sostenuti dall’Iran sono stati disciolti e molti dei loro *leader* sono stati catturati o uccisi.

Queste conquiste sono un tributo ai nostri militari, alle forze irachene e al Governo dell’Iraq, che ha deciso di sfidare gli estremisti.

Il successo di un Iraq libero è fondamentale per la sicurezza degli Stati Uniti. Se fossimo costretti al ritiro dall’Iraq, gli estremisti di tutte le fazioni acquisterebbero nuova baldanza. *Al Qaeda* potrebbe trovare nuovi adepti e nuovi santuari. Il fallimento della liberazione dell’Iraq potrebbe aumentare la probabilità di ritiro delle nostre truppe e portarci a dover affrontare estremisti ancora più protetti e letali.

Al contrario, un Iraq libero negherebbe un rifugio sicuro ad *Al Qaeda*. Sarebbe portato a contrastare le ambizioni distruttive dell'Iran e costituirebbe un ottimo alleato nella lotta contro il terrorismo.

In questa battaglia abbiamo trovato in Iraq alleati coraggiosi, che hanno fatto grandi sacrifici per combattere i terroristi. Uno di questi è lo sceicco Abdul Sattar. È uno dei capi tribù che ha sostenuto il nostro sforzo di cacciare *Al Qaeda* fuori dalla provincia dell'Anbar. Suo padre fu ucciso da *Al Qaeda* nel 2004. Quando l'ho incontrato nel corso della mia recente visita in Iraq, Sattar si esprime così: "Abbiamo pagato caro l'avvento del terrorismo. Sosteniamo fortemente la democrazia che voi sostenete". Pochi giorni fa questo coraggioso sceicco è stato assassinato.

Un altro capo sunnita ha dichiarato: "Siamo determinati a ritornare a combattere ed a continuare il nostro lavoro".

Abbiamo sofferto la perdita di iracheni coraggiosi come lo sceicco Sattar e sosteniamo coloro che stanno continuando a combattere.

Se la giovane democrazia irachena sarà in grado di respingere i suoi nemici, darà maggiore speranza al Medio Oriente e maggiore protezione agli Stati Uniti. Per questo motivo, aiuteremo il popolo iracheno a sconfiggere coloro che minacciano il loro futuro e, di conseguenza, anche il nostro.

George W. Bush

# L'IRAQ E LA CONFERENZA DI PACE PER IL MEDIO ORIENTE

di Mauro Lucentini

Venuto e andato il grande esame di coscienza sull'Iraq promesso al popolo americano per il principio dell'Autunno, le cose sono rimaste essenzialmente uguali, con gli Stati Uniti sempre invischiati in una guerra devastatrice e assurda, e le prospettive di uscirne tuttora oscure. Le speranze, ora, si appuntano sulla cosiddetta Conferenza di pace per il Medio Oriente, in preparazione a Washington per la fine di novembre 2007.

Negli Stati Uniti si è voluto vedere nel fallimento degli sforzi compiuti da una parte del Congresso, in ottemperanza al volere degli elettori espresso nelle elezioni del gennaio 2007, per imporre una "nuova strategia" per l'Iraq comportante il richiamo a breve scadenza delle truppe, solamente un effetto della debolezza del Partito democratico che, pur essendo all'opposizione, controlla ambedue le Camere.

La realtà è che la prospettiva del fallimento totale dell'impresa degli Stati Uniti in Iraq, con le sue conseguenze macroscopiche, alcune già visibili oggi - dall'affondamento del dollaro fino ad effetti così lontani come, secondo un noto esperto navale (1), l'imminente perdita del primato nel Pacifico per la prima volta da sessant'anni in qua - impedisce anche all'opposizione una soluzione così semplicistica.

Quanto alla Conferenza di pace, destinata primariamente alla crisi israeliano-palestinese in cui finalmente Washington stessa, dopo aver cercato per almeno cinque anni di estraniarsene, ha riconosciuto il punto focale dell'intera crisi medio-

(1) Cfr. Robert D. Kaplan, *Lost at sea*, in "The New York Times", 21 settembre 2007.

MAURO LUCENTINI, già corrispondente del "Giornale" dagli Stati Uniti, è autore di diversi libri di cui i due ultimi, *Rome e Il Genio familiare*, sono usciti nel 2006 rispettivamente a Londra e a Cava de' Tirreni.

orientale, le premesse pro e contro il suo successo sono, alla vigilia, ugualmente bilanciate.

Dal lato negativo, c'è l'evidente speranza del Governo americano di potersi ancora schierare sulle posizioni massimaliste israeliane, evidenziata, tra l'altro, dall'espressa intenzione di non ammettere al negoziato il Partito *Hamas*, legale rappresentante della maggioranza palestinese (in contrasto con i suggerimenti di vari Paesi europei tra cui l'Italia); e ci sono l'irriducibilità e l'imprevedibilità di Israele stessa, esemplificate nel modo più rumoroso dal recente e improvviso bombardamento su installazioni siriane.

Dal lato positivo, c'è l'evidente sincerità della resipiscenza degli Stati Uniti, messa in luce da fatti reali:

- il ritmo quasi frenetico delle missioni svolte dal Segretario di Stato Condoleezza Rice in Medio Oriente per la preparazione dell'incontro - sei missioni in pochi mesi, destinate a diventare almeno sette prima della Conferenza - con il chiaro scopo di strappare a favore dell'Amministrazione Bush un solitario successo prima della sua estinzione nel gennaio 2009;

- alcuni indizi, soltanto in apparenza formali e minori, come l'aver il Presidente Bush appaiato, per la prima volta dallo scoppio della crisi, la questione palestinese con quella irachena nella stessa frase in un discorso pronunciato in settembre 2007. Ciò rappresenta un'inversione di centottanta gradi di una posizione chiave degli Stati Uniti.

C'è anche la crescente sensibilizzazione dell'opinione americana alle corresponsabilità di Israele nella crisi mediorientale e agli sforzi fatti dalla *lobby* israeliana negli Stati Uniti per coprirle. Motore principale di questa sensibilizzazione continua ad essere il noto saggio dei politologi Walt e Mearsheimer (2) che, aggiornato e ampliato, è apparso nel 2007 sotto forma di volume, nella quale ha già raggiunto la diffusione popolare di un *national bestseller*.

C'è, infine - elemento quasi incredibile - la vittoria propagandistica negli Stati Uniti del Presidente iraniano Mahmoud

(2) Cfr. M. Lucentini, *L'Iraq, gli Stati Uniti e Israele*, "Affari Esteri", n. 153, Inverno 2007.

Ahmadinejad presente a New York per l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sia per il notevole impatto del suo intervento, sia come reazione al trattamento inflittogli dal Presidente della *Columbia University*, che lo aveva invitato a parlare agli studenti.

Che si sia trattato di una vittoria del *leader* iraniano è testimoniato da valutazioni insospettabili come quella dell'ex Ambasciatore John Bolton, già caustico portavoce all'ONU delle posizioni più estreme dell'Amministrazione Bush, che ha definito Ahmadinejad il "gran vincente" presso l'opinione americana; e quella del direttore della *Anti-defamation League*, parte integrante della *lobby* israelo-americana, Abraham Foxman, che ha riconosciuto: "Ahmadinejad ha segnato vari punti... Siamo noi i perdenti".

Durante l'Assemblea delle Nazioni Unite, la Casa Bianca ha continuato il suo sforzo diplomatico per ottenere dalla comunità internazionale maggiore solidarietà di quella riscossa finora dalla esigua coalizione pro-americana.

Le aspettative americane erano già state esposte da Bush in un incontro alla metà di luglio 2007 con il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon, che, secondo i comunicati ufficiali, ha condotto a un'intesa di carattere generale, e subito dopo pubblicamente illustrate dal nuovo rappresentante degli Stati Uniti all'ONU, l'ex Ambasciatore in Iraq e in Afghanistan Zalmay Khalilzad.

L'Ambasciatore ha così indicato i compiti che, a parere degli Stati Uniti, l'ONU dovrebbe assumersi per aiutare l'Iraq a divenire una nazione "stabile e pacifica":

- mediazione tra le forze politiche locali per una distribuzione del potere economico e politico;
- pressione sul Governo iracheno, perchè approvi le leggi che dovrebbero accompagnare e formalizzare l'accordo (leggi sull'assegnazione dei proventi petroliferi, sulla revisione dell'epurazione anti-baathista, sulla smobilitazione delle milizie ecc.);
- nel quadro regionale, opposizione alle attività destabilizzanti svolte in Iraq da Paesi limitrofi ("non soltanto dall'Iran e dalla Siria, ma anche da alcuni Paesi amici degli Stati Uniti");

allusione in primo luogo all'Arabia Saudita, accusata di finanziare il terrorismo sunnita in Iraq).

La dichiarazione, apparsa sotto forma di un intervento sulla pagina editoriale del "New York Times", colpisce per diversi motivi.

Ovviamente, per il contrasto con l'unilateralismo che aveva caratterizzato la fase di lancio dell'intervento degli Stati Uniti, contrasto che l'Ambasciatore ha, peraltro, cercato di smussare con un larvato *mea culpa* per l'intervento stesso ("indipendentemente dal diverso giudizio che persone ragionevoli possono esprimere circa l'intervento contro il regime di Saddam Hussein").

In secondo luogo, per la vastità del compito che gli Stati Uniti vorrebbero ora assegnare alla comunità internazionale, al punto che l'appello all'ONU sembra quasi un tentativo per scaricare, per quanto possibile, su spalle altrui la responsabilità, che gli Stati Uniti non riescono ad assolvere, di rimettere in qualche modo insieme i pezzi della struttura demolita dal loro intervento.

Infine, perchè secondo l'esposizione fattane dall'Ambasciatore, il compito suggerito alla comunità internazionale ricalcherebbe punto per punto i parametri che l'Amministrazione degli Stati Uniti ha imposto senza successo alla propria azione dall'epoca delle elezioni irachene dell'inizio del 2005 e del successivo impianto del Governo Maliki.

Ma la velocità, con cui si sono sviluppati gli avvenimenti durante l'Estate, sembra avere invalidato questi parametri, nel senso che gli obbiettivi illustrati dall'Ambasciatore americano nel luglio 2007 apparivano meno raggiungibili già in agosto.

Due realtà incompatibili con l'enunciato dell'Ambasciatore hanno acquistato sempre maggior concretezza agli occhi di Washington: che i governanti eletti dell'Iraq non sono, per la natura delle forze che li sostengono, in grado di produrre nel Paese una qualsiasi struttura coerente sul modello propugnato dagli Stati Uniti, e che la struttura unitaria in un Iraq scisso in profondità dalle competizioni di potere e dalla diversità di interessi materiali e di orientamenti ideologici e religiosi non

può, nonostante tutti gli sforzi per attenuare i contrasti con formule di ampio decentramento, essere pacificamente accettata dalle parti.

Queste constatazioni non possono non influire sulla linea dell'Amministrazione, e c'è, infatti, chi sostiene che essa preveda ora, come *soluzione B* nel caso che l'unità del Paese non possa essere preservata, un frazionamento dell'Iraq più o meno corrispondente alla sua composizione etnica (più precisamente, religiosa e tribale).

Ciò, nonostante il fatto che la rottura dell'unità nazionale sia avversata dalla maggioranza della popolazione della capitale (un'inchiesta ha accertato che soltanto il 36 per cento favorirebbe una soluzione simile), nonchè, ovviamente, dal Governo di unità nazionale, che è al potere. Ma una netta tendenza dell'Amministrazione Bush a prendere le distanze dal Governo Al Maliki poteva già essere chiaramente registrata alla fine dell'Estate 2007.

Nell'ambiente politico la discussione è concentrata sulla speranza che, qualunque siano i piani che finiranno per essere realizzati, essi consentiranno agli Stati Uniti di districarsi, onorevolmente e a non troppo lontana scadenza, dalle sabbie mobili in cui si dibattono. Se questa discussione non coincidesse con l'avvicinarsi delle elezioni presidenziali e non fosse spinta anche dal desiderio di appagare il desiderio del pubblico di vedere a qualunque prezzo "la luce alla fine del tunnel", esso produrrebbe probabilmente prognosi ancora meno ottimistiche di quelle che si sentono in giro.

La quasi totalità dei piani, di cui si discute, accetta, come condizioni minime a cui gli Stati Uniti potrebbero ritirarsi dall'Iraq, quelle indicate nel giugno 2007 dal Senatore repubblicano Richard Lugar, voce molto rispettata presso ambo i partiti.

Sono quattro: "1) impedire che l'Iraq o una parte qualsiasi del suo territorio siano usati come rifugio o come luogo di addestramento per i terroristi, oppure come deposito o punto di assemblaggio di armi di distruzione di massa; 2) impedire che il disordine o la violenza settaria in Iraq alterino la stabilità di una regione più vasta; 3) prevenire il predominio dell'Iran nella

regione; 4) arginare la perdita di credibilità degli Stati Uniti”.

Questa strategia minimalista si differenzia da quelle delineate finora dall'Amministrazione soprattutto in un punto: non include la preservazione dell'unità dell'Iraq, ma, come detto più sopra, non è improbabile che la stessa Amministrazione sia ora disposta a prendere una partizione in serio esame.

La divisione dell'Iraq in tre parti, il Kurdistan a nord, l'area sunnita al centro e quella sciita a sud, figura in diversi piani, come quello del Presidente del Comitato affari esteri del Senato, Joseph Biden, e quello della candidata democratica alla Presidenza Hillary Clinton, ed è appoggiato da numerosi congressisti.

Ma sia pure così limitata, ogni strategia americana richiederebbe, per essere conseguita, forze molto più elevate di quelle previste dai piani in discussione, che tutti prevedono una riduzione, a più o meno breve scadenza, dell'attuale contingente di 160.000 soldati (20 Brigate di combattimento).

Nessuno, infatti, dice che i tre mini-Stati sarebbero per loro natura meno suscettibili di offrire rifugio ai terroristi o di creare instabilità regionale di quanto non sia nel suo complesso il territorio attuale. Nè che il frazionamento offrirebbe meno possibilità all'Iran di estendere la sua influenza alla regione sciita, una volta che essa abbia acquistato una maggiore indipendenza. Nè che il frazionamento permetta di comporre il conflitto etnico nella parte centrale del Paese (inclusa Bagdad), cioè consenta di garantire all'area centrale, quella di più difficile definizione etnica, una chiara fisionomia sunnita.

È esatto che un aspetto della guerra civile nella regione di Bagdad è un processo di “epurazione etnica” o *ethnic cleansing* in corso da molto tempo, ma esso agisce in ambedue i sensi, accentuando semplicemente il fatto che i sunniti si stanno ammassando su una riva del Tigri e gli sciiti sull'altra. Unita ai contrasti sulla divisione dei proventi petroliferi, è molto difficile che questa divisione serva ad assicurare in favore dei sunniti l'accordo nell'area centrale e a mettere termine ai quotidiani massacri nella città.

È interessante notare che un forte acceleramento della migrazione interna, quantificata finora in un totale di oltre un

milione di persone, si è verificato secondo la Croce Rossa Internazionale proprio nella zona di Bagdad in coincidenza con l'incremento delle truppe (*surge*) americano, cioè come conseguenza delle operazioni militari nell'abitato. Sempre secondo la Croce Rossa, la migrazione interna è aumentata in alcuni periodi ad un ritmo pari a venti volte la media del passato.

Una tripartizione potrebbe forse riuscire, se fosse il prodotto di negoziati tra le parti, imposti dalla presenza di forze straniere, sul modello di quanto avvenuto in Bosnia. Ma gli Accordi di Dayton, con cui è stato composto il conflitto etnico in quella regione, furono conclusi soltanto dopo che le parti erano stremate da anni di sanguinosa lotta interna - ciò che non si può ancora dire per l'Iraq - e soltanto grazie alla presenza, ancora dieci anni dopo, di un largo contingente della NATO.

È stato calcolato che, se fosse stabilita in proporzione all'entità della popolazione nei due territori, una presenza di forze straniere analoghe in Iraq dovrebbe consistere di 450 mila uomini.

L'entità del futuro sforzo americano, prevista dopo il dibattito di settembre 2007, è basata sulla falsariga offerta dal Gruppo di studio sull'Iraq (Rapporto Baker-Hamilton) nel dicembre 2006, che prevede un ridimensionamento della presenza americana nell'aprile del 2008, con un ritorno al livello di 15 Brigate (130 mila uomini) da quello di 20 Brigate raggiunto con l'incremento delle truppe (*surge*) del Generale Petraeus. Per addolcire l'opposizione interna al protrarsi anche di questa mobilitazione ridotta, Washington ha poi promesso un rientro di 5 mila uomini "prima di Natale".

Le riduzioni annunciate corrispondono, d'altra parte, alle valutazioni del Dipartimento della Difesa, secondo cui i livelli di mobilitazione implicati dal *surge* non potevano essere mantenuti oltre aprile 2008, senza protrarre in modo insostenibile la già eccezionale durata di 15 mesi delle permanenze dei militari sul teatro di guerra.

Per non parlare delle possibili necessità su altri fronti, segnatamente in Afghanistan, dove durante l'Estate 2007 le forze di guerriglia dei *Taliban* hanno riguadagnato rispetto al 2003 il

controllo di un almeno un terzo del territorio nazionale, con l'unica eccezione, per il momento, delle città.

L'Amministrazione di Washington è per ora muta riguardo alla possibilità di ritirare in un secondo momento tutte o parte delle forze americane su "basi periferiche", come pure previsto dal Rapporto Baker-Hamilton. Tale richiamo è anche previsto da diversi piani di esponenti del Congresso, spesso senza specificare se queste basi debbano essere all'interno degli attuali confini dell'Iraq, o all'esterno, dove già esistono nei territori dei Paesi arabi moderati.

Uno stanziamento esclusivamente in Kurdistan è favorito dal Presidente del Comitato senatoriale per le relazioni con l'estero Joe Biden, dall'ex Ambasciatore all'ONU Richard Holbrooke e dalla candidata presidenziale Hillary Clinton.

I compiti di queste forze *speciali* sono generalmente indicati in tre settori: *advisory*, cioè addestramento delle forze irachene (incluse le forze di Polizia, per cui un rapporto di fine agosto 2007, commissionato dal Congresso, giudica necessaria una riforma totale); interventi rapidi delle *Special Operation Forces* (SOF); soccorso a elementi americani o alleati in pericolo.

Anche se l'impegno degli Stati Uniti potrà essere mantenuto a questo livello relativamente alto, ed anche nel caso, non troppo probabile, di una cospicua risposta internazionale, attraverso l'ONU, all'appello americano, le presenti speranze di successo finale in Iraq fornite dall'attuale *Piano A*, quello, cioè, che manterrebbe l'unità dell'Iraq, sono fondate su elementi molto esili.

Si parla, quasi unicamente, della possibilità di manovrare una contro l'altra le forze all'interno dell'Iraq, secondo l'antico modello coloniale britannico. Tale possibilità sarebbe stata provata durante il *surge* dai patti di pace e collaborazione stipulati dalle forze di Petraeus con le tribù locali nella provincia di Anbar, provincia a prevalenza sunnita, confinante ad ovest immediatamente con Bagdad, la più grande ma la meno popolosa dell'Iraq e che era un tempo una delle zone più ostili alla forze degli Stati Uniti.

Questi patti sono derivati dall'opposizione delle tribù locali

al movimento di *Al Qaeda* e prevedono un'azione comune contro l'impianto di *Al Qaeda* nella provincia.

I patti in questione sono citati come uno dei principali risultati positivi del *surge* e hanno rinfanciato l'Amministrazione al punto che essa progetta di trasferire a queste forze locali una parte dell'assistenza economica attualmente prestata al Governo Maliki per la ricostruzione del Paese.

Un'altra iniziativa importante consisterebbe nell'indire a breve scadenza nella provincia e in zone limitrofe sunnite elezioni provinciali, che restituirebbero all'area sunnita una parte del potere affluito alla maggioranza sciita nelle elezioni del 2005. "Si lavora essenzialmente dietro le spalle del Governo Maliki", ha riconosciuto esplicitamente, in un incontro con i giornalisti, in cui ha chiesto di rimanere anonimo, un alto funzionario del gruppo che sta formalizzando questa nuova strategia.

Quest'ultima iniziativa sembrerebbe, dunque, gravata da due grossi inconvenienti: 1) dovrebbe essere avallata dal Governo Maliki, cui spetta di indire elezioni provinciali, e questo avallo non può essere dato per scontato; 2) sussistono dubbi sulla genuinità e durezza dei patti conclusi a livello locale nella provincia di Anbar dal Generale Petraeus, dubbi condensati dall'inviato speciale del "New York Times" nella regione, Michael Gordon, nell'espressione: "Non è chiaro se i nuovi nemici del nemico siano effettivamente amici".

Altre possibilità di dirigere su una linea utile agli obbiettivi americani l'azione delle forze irachene sul campo sarebbero offerte dalla forte tensione che esiste all'interno del gruppo sciita tra la milizia fedele al Governo Al Maliki (Organizzazione Badr) e quella facente capo all'*atollah* Mokada Al-Sadr (Armata del Mahdi), in competizione per il controllo del territorio e delle risorse del centro e sud del Paese.

Paradossalmente, l'unica entità che attualmente potrebbe aiutare gli Stati Uniti a raggiungere una soluzione fondata sull'unità dell'Iraq è l'Iran.

Teheran ha tutto l'interesse a mantenere quella che - secondo l'ex Ambasciatore americano in Croazia Peter Galbraith,

uno dei massimi esperti della situazione interna irachena - è già un'influenza predominante su tutto l'Iraq (conseguita, ancora più assurdamente, grazie alle attività americane); nè ha alcun interesse alla conquista di una completa indipendenza da parte del Kurdistan iracheno, dove già agiscono importanti forze di appoggio agli indipendentisti curdi iraniani (oltrechè turchi).

Non era, dunque, irragionevole quel dirigente iraniano che, nell'imminenza dell'assemblea dell'ONU, ha detto essere l'Iran "il maggior amico del Governo Maliki". Nè è impossibile che il *Deus ex machina* della Conferenza di pace finisca con l'essere proprio l'Iran, che già, più volte, ha notificato la sua volontà di accordo.

In questo caso, tra le carte che la diplomazia degli Stati Uniti potrebbe giocare in sede di Conferenza di pace per il Medio Oriente sarebbe una promessa formale di ritiro di qualsiasi appoggio agli eversivi iraniani (elementi che vanno dal figlio del defunto Scià Pahlevi al gruppo armato dei Mujahidin-e-Kalq (MEK) e, secondo le accuse iraniane, al movimento terrorstico *Pejak*, che ha già provocato stragi nel remoto nord iraniano).

Un'altra posta in gioco sarebbero le ambizioni nucleari iraniane, sulle quali un accordo è, forse, possibile sulla falsariga di quello che l'Iran ha già raggiunto con l'AIEA e con il suo Presidente Mohamed el-Baradei.

Prescindendo dalla possibilità che alla Conferenza di pace si progredisca verso un accordo, come potrebbe realisticamente svilupparsi la situazione, soprattutto se il grosso delle forze americane finissero con lo stanziarsi in basi periferiche?

In che maniera sarebbe possibile da queste basi controllare l'interferenza in Iraq di altri Paesi, soprattutto dell'Iran, uno scenario che un commentatore ha paragonato "a dirigere la guerra a Washington da Boston"?

Come telecomandare l'esito dello scontro fra sunniti e sciiti, che è ritenuto inevitabile senza la presenza di forze americane?

E se almeno una parte delle "forze residue" dovesse essere destinata ad intervenire direttamente, dove troverebbe l'appoggio collaterale necessario e che oggi le è assicurato da larghi complementi non combattenti?

Ed è concepibile che se, caso tanto probabile da essere considerato certo, proseguiranno i massacri all'interno del Paese, le "forze residue" si limitino ad osservare da lontano la scena, e che un'evoluzione di questo genere sia accettata dall'opinione pubblica americana e mondiale?

Esiste, infine, un'altra eventualità, finora minimizzata, che spingerebbe la crisi, già inverosimilmente complessa, in direzioni del tutto imprevedibili. È la possibilità che il Governo Al Maliki o un suo successore, messo di fronte alla sua esautorazione o a sviluppi non desiderati, eserciti in maniera reale quella sovranità e indipendenza che finora gli Stati Uniti si sono sempre premurati di sottolineare in maniera formale, senza tuttavia prenderla mai in seria considerazione.

In particolare, il Governo di Bagdad potrebbe ritirare o subordinare a condizioni il mandato delle Nazioni Unite, che legalmente consente la presenza della *coalizione* sul territorio iracheno, e che è esplicitamente subordinato al consenso iracheno. Questo mandato scade nel dicembre 2007.

Nel Parlamento iracheno esistono correnti che vorrebbero condizionare il mandato all'imposizione di scadenze per il ritiro delle truppe straniere, e lo stesso Presidente Maliki, in una conferenza stampa, tenuta significativamente durante una visita in Siria, ha parlato della possibilità, per l'Iraq, di "trovare amici altrove."

Mauro Lucentini



# GLI STATI UNITI E LO STATO PALESTINESE

di George W. Bush

**N**elle ultime settimane, il nostro Paese si è vivamente interessato alla situazione in Iraq, sebbene l'Iraq non sia l'unica questione fondamentale in Medio Oriente. Cinque anni orsono, sono diventato il primo Presidente americano a chiedere la creazione di uno Stato palestinese. Nel *Rose Garden*, ho dichiarato che i palestinesi non devono essere costretti a vivere in povertà e sotto occupazione e che gli israeliani non devono vivere nel terrore e nella violenza.

Ho, inoltre, immaginato una nuova realtà per il futuro: due Stati democratici, Israele e la Palestina, che convivono fianco a fianco in pace e sicurezza.

Da allora, si sono verificati molti cambiamenti: alcuni lasciano intravedere uno spiraglio, altri invece no. Israele ha intrapreso azioni difficili come il ritiro da Gaza e da territori della Cisgiordania. I palestinesi hanno avuto elezioni libere ed hanno scelto un Presidente che sposa la causa della pace. Gli Stati arabi hanno portato avanti un piano che riconosce il posto che Israele occupa in Medio Oriente.

Il comune obiettivo di tutti questi Paesi, come pure di gran parte della comunità internazionale, è ora quello di creare uno Stato palestinese pacifico e democratico e mai, prima d'ora, si era registrato un così largo consenso su quest'argomento di cruciale importanza.

Gli ultimi cinque anni sono anche stati testimoni di sviluppi decisamente troppo noti nella storia recente della regione. La risposta degli estremisti alla prospettiva di pace non si è fatta attendere e si è manifestata con azioni ostili e atti di terrore. A

*Discorso del Presidente degli Stati Uniti George W. Bush pronunciato il 16 luglio 2007 a Washington, D. C.*

Gaza, i radicali di *Hamas* hanno tradito il popolo palestinese con una presa di potere illegale e violenta. Con queste azioni, i radicali di *Hamas* hanno dimostrato, oltre ogni ragionevole dubbio, di essere più votati all'estremismo e all'eccidio che alla causa del popolo palestinese.

Per tutti i palestinesi, questa fase è un'occasione per fare chiarezza. Ed è ora giunto il momento di fare una scelta. Le alternative che si prospettano al popolo palestinese sono nette.

Vi è, da una parte, la concezione degli appartenenti ad *Hamas*, di cui Gaza è l'emblema, caratterizzata da *killer* col volto coperto da maschere nere, da esecuzioni sommarie e da uomini uccisi lanciati dai tetti. Se perseverasse in queste azioni, il popolo palestinese si assicurerebbe caos e sofferenze, oltre ad alimentare incessantemente l'animosità. Capitolerebbe, affiderebbe il proprio futuro ai sostenitori stranieri di *Hamas* in Siria e Iran e vanificherebbe qualunque possibilità di edificazione di uno Stato palestinese.

Vi è, dall'altra parte, però, un'opzione che lascia intravedere uno spiraglio. È la concezione del Presidente Abbas e del Primo Ministro Fayyad, ed è l'idea fondante del loro Governo: la concezione di uno Stato pacifico denominato Palestina, patria del popolo palestinese.

Al fine di concretizzare tale concezione, questi *leader* si impegnano strenuamente per la realizzazione di istituzioni degne di una moderna democrazia. Si adoperano per potenziare i Servizi di sicurezza palestinesi, in modo da far fronte ai terroristi e difendere gli innocenti. Si prodigano per la creazione di Ministeri qualificati ed efficienti, che possano espletare le proprie mansioni senza giochi di potere.

Intraprendono misure volte a migliorare le sorti dell'economia e ad allentare le briglie alla connaturata imprenditorialità del popolo palestinese. Assicurano, infine, che la società palestinese operi nella legalità. Così perseverando, i palestinesi possono rivendicare la propria dignità e il proprio futuro, e fondare il proprio Stato.

La scelta di quale delle due linee adottare spetta unicamente ai palestinesi. Tuttavia, tutte le nazioni dotate di senso di

responsabilità sono tenute ad illuminarli sul cammino da intraprendere. Appoggiando le riforme del Presidente Abbas e del Primo Ministro Fayyad, possiamo aiutarli a dimostrare al mondo come potrebbe essere uno Stato palestinese e come potrebbe agire.

Possiamo aiutarli a dimostrare al mondo, alla regione e ad Israele che uno Stato palestinese rappresenterebbe un *partner*, non un pericolo. Possiamo aiutarli a far comprendere con chiarezza all'intera popolazione palestinese che il rifiuto della violenza è senza dubbio la via per la sicurezza e per una vita migliore. Possiamo, inoltre, aiutarli a dimostrare inconfutabilmente agli estremisti che in uno Stato palestinese non ci sarà posto per il terrore.

D'intesa con i nostri *partner* del *Quartetto* (Unione Europea, Russia e Nazioni Unite) stiamo intraprendendo ora una serie di azioni per potenziare le forze di moderazione e di pace nel popolo palestinese.

Punto primo, stiamo intensificando il nostro impegno in ambito finanziario. Poco dopo che il Presidente Abbas ha espulso *Hamas* dal Governo palestinese, gli Stati Uniti hanno abolito le restrizioni finanziarie precedentemente imposte all'Autorità Palestinese. Nel corso del 2007, forniremo ai Palestinesi oltre 190 milioni di dollari in assistenza americana, inclusi gli stanziamenti per gli aiuti umanitari a Gaza. Per gettare le basi di questo supporto, ho di recente autorizzato la *Overseas Private Investment Corporation* ad aderire a un programma che contribuirà al raggiungimento dell'ammontare di 228 milioni di dollari di prestiti alle aziende palestinesi.

Annuncio oggi che è nostra intenzione offrire un altro contributo di 80 milioni di dollari per aiutare i palestinesi a migliorare i loro Servizi di sicurezza, un impegno indispensabile cui fanno fronte sotto la guida del Generale americano Keith Dayton. Coopereremo con il Congresso e con i nostri *partner* internazionali per fornire ulteriori risorse non appena si avrà un piano idoneo alla realizzazione delle istituzioni in Palestina. Questi aiuti dimostrano al popolo palestinese che un impegno per la pace comporta il generoso sostegno degli Stati Uniti.

Punto secondo, stiamo intensificando il nostro impegno politico e diplomatico. Sempre oggi, il Presidente Abbas e il Primo Ministro Olmert si sono incontrati per discutere le priorità e risolvere le questioni in sospeso. Insieme al Segretario di Stato Rice, abbiamo fortemente appoggiato questi incontri e lavorato con entrambe le parti per delineare un “orizzonte politico” per uno Stato palestinese. Ora intensificheremo questi impegni con l’obiettivo di accrescere la fiducia che tutte le parti ripongono in una soluzione a due Stati.

Con grande risolutezza invieremo questo messaggio a *Hamas*: dovete smettere di fare di Gaza un luogo sicuro per sferrare attacchi contro Israele. Dovete accettare il Governo legittimo palestinese, consentire gli aiuti umanitari a Gaza e disarmare le milizie. Dovete, infine, opporre un netto rifiuto alla violenza e riconoscere a Israele il diritto di esistere, oltre che impegnarvi a rispettare, nella loro interezza, i precedenti accordi intercorsi tra le parti.

Come ho avuto modo di dire nel *Rose Garden* cinque anni orsono, uno Stato palestinese non nascerà mai dal terrore.

Punto terzo, stiamo intensificando il nostro impegno per aiutare la realizzazione delle istituzioni di uno Stato palestinese.

Nel giugno 2007, l’ex Primo Ministro inglese Tony Blair, ha accettato di ricoprire un nuovo ruolo come rappresentante del *Quartetto*. In questa veste, egli coordinerà gli sforzi internazionali tesi ad aiutare i palestinesi ad instaurare le istituzioni di una società forte e libera nel tempo, incluse strutture governative efficienti, un sistema finanziario solido e la legittimità. Incoraggerà i giovani palestinesi ad essere parte attiva del processo politico.

Gli Stati Uniti sosterranno senza riserve il suo lavoro per aiutare i *leader* palestinesi a soddisfare il desiderio del loro popolo: vivere in condizioni di pace.

Le fasi fin qui esposte sono studiate per gettare le solide fondamenta di uno Stato palestinese in Cisgiordania e a Gaza, una nazione dotata d’istituzioni politiche efficienti e capaci forze di sicurezza, con *leader* che respingono il terrore e la violenza. Con le adeguate fondamenta, è possibile intraprendere, a

breve, seri negoziati per la creazione di uno Stato palestinese.

Tali negoziati devono risolvere questioni spinose e avvalorare principi inequivocabili. Devono garantire che Israele è sicuro. Devono garantire che uno Stato palestinese è realizzabile e perenne. Devono, inoltre, sfociare in un insediamento territoriale che preveda frontiere reciprocamente concordate - in linea sia con i precedenti confini, sia con le realtà attuali - e rettifiche reciprocamente concordate.

Gli Stati Uniti sono pronti ad avviare colloqui su questi problemi, la soluzione dei quali è, tuttavia, demandata ai palestinesi e agli israeliani. La soluzione di questi problemi sarebbe d'ausilio per indicare con chiarezza ai palestinesi il cammino da intraprendere per arrivare alla pace definitiva in Medio Oriente, alla cessazione permanente del conflitto e ad un accordo su tutte le questioni, ivi incluse quelle relative ai rifugiati e a Gerusalemme.

Al fine di concretizzare questo progetto, il popolo palestinese deve decidere di volere un futuro da vivere con dignità e speranza, non un futuro segnato da terrore e morte. Alle sue stesse parole di denuncia del terrore, devono, infatti, seguire le azioni per combattere il terrore.

Il Governo palestinese deve arrestare i terroristi, smantellare le loro infrastrutture e confiscare le armi illegali, come imposto dalla *Road map*. Deve adoperarsi per far cessare gli attacchi a Israele e far rilasciare il soldato israeliano tenuto in ostaggio dagli estremisti. Deve far rispettare la legge ed eliminare la corruzione, in modo da guadagnarsi la fiducia del proprio popolo e del mondo intero.

Attenendosi scrupolosamente a queste linee di azione, i palestinesi potranno avere uno Stato loro. Questo è l'unico modo per porre fine al conflitto. Risultati al disotto di queste aspettative sono inaccettabili.

La strada da seguire è chiara anche per Israele. Il Primo Ministro Olmert deve continuare a trasferire i gettiti fiscali palestinesi al Governo del Primo Ministro Fayyad. Il Primo Ministro Olmert ha, d'altra parte, chiarito che il futuro di Israele risiede nelle aree in via di sviluppo come il Negev e la

Galilea, e non nell'occupazione permanente della Cisgiordania. Una realtà, questa, riconosciuta anche dal Primo Ministro Sharon.

Gli avamposti non autorizzati devono, dunque, essere ritirati e l'espansione degli insediamenti deve cessare. Contestualmente, gli israeliani devono trovare altre vie praticabili per ridimensionare la propria presenza senza abbassare la soglia della sicurezza, così da collaborare con il Presidente Abbas per migliorare le condizioni economiche e umanitarie. Devono confidare nell'impegno preso dagli Stati Uniti di non disinteressarsi mai della sicurezza di Israele in quanto Stato ebraico e patria del popolo ebraico.

La comunità internazionale deve allinearsi su queste posizioni e fornire un supporto determinante ai *leader* palestinesi che operano per la pace.

Un *forum* deputato a fornire detto supporto è il gruppo di collegamento *Ad Hoc Liaison Committee*, che, sotto la presidenza della Norvegia, include gli Stati Uniti, il Giappone, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, nonché Stati arabi come l'Arabia Saudita, l'Egitto e la Giordania.

Oggi chiedo che questo Comitato si riunisca a breve per far sì che il mondo intero possa tradurre in fatti le parole, offrendo un supporto concreto al nuovo Governo palestinese.

Il mondo può fare di più per creare le condizioni di pace. Il prossimo Autunno indirò un incontro internazionale con i rappresentanti delle varie nazioni che caldeggiano una soluzione a due Stati, rifiutano la violenza, riconoscono ad Israele il diritto di esistere e si impegnano a rispettare, nella loro interezza, i precedenti accordi intercorsi tra le parti. I partecipanti qualificanti di questo incontro saranno gli israeliani, i palestinesi e i Paesi appartenenti alle zone limitrofe della regione.

A presiedere l'incontro sarà il Segretario di Stato Rice. Insieme alle controparti, il Segretario farà il punto sui progressi conseguiti in merito alla realizzazione delle istituzioni palestinesi. Insieme s'interrogheranno sulle vie innovative ed efficaci da seguire per promuovere ulteriori riforme. Offriranno un supporto diplomatico alle parti nel corso dei colloqui e dei nego-

ziati bilaterali, che ci consentiranno di compiere un passo avanti sulla via che certamente conduce alla costruzione di uno Stato palestinese.

Gli Stati arabi hanno un ruolo in egual misura fondamentale. Devono appoggiare strenuamente il Governo del Presidente Abbas e rifiutare l'estremismo violento di *Hamas*. Devono impiegare le proprie risorse per procurare l'assistenza di cui il popolo palestinese ha un forte bisogno. Nazioni come la Giordania e l'Egitto, porte naturali per le esportazioni palestinesi, devono aprirsi al commercio per creare opportunità su entrambi i lati della frontiera.

Le nazioni arabe devono, inoltre, avere un ruolo attivo nella promozione dei negoziati di pace. L'iniziativa del rilancio della Lega Araba ha costituito un primo passo, salutato con favore. Le nazioni arabe devono ora basarsi su quest'iniziativa, cessando di fingere che Israele non esista, di istigare all'odio attraverso i *media* ufficiali e decidendo di inviare rappresentanti governativi in Israele.

Compiendo questi passi, gli odierni *leader* arabi hanno la possibilità di acquisire il prestigio di mediatori di pace come Anwar Sadat e Re Hussein di Giordania.

Oggi, il conflitto a Gaza e in Cisgiordania è una lotta condotta tra estremisti e moderati. Oltretutto, questi non sono gli unici luoghi in cui le forze del radicalismo e della violenza minacciano la pace e la libertà. Ora anche il Libano, dove gli *Hezbollah*, la Siria e l'Iran tentano di destabilizzare il Governo eletto dal popolo, è teatro della lotta tra estremisti e moderati.

La stessa lotta ha luogo anche in Afghanistan, dove i Talebani e *al Qaeda* tentano di respingere i progressi della democrazia e non risparmia neanche l'Iraq, dove *al Qaeda*, i ribelli e le milizie tentano di non piegarsi alla volontà di quasi 12 milioni di iracheni che hanno votato per un futuro libero.

Dar vinta una qualunque di queste battaglie agli estremisti avrebbe conseguenze esiziali per la regione e per il mondo intero. Per questo, a Gaza, in Cisgiordania e oltre, la comunità internazionale deve restare al fianco degli uomini e delle donne che coraggiosamente operano per la pace.

Negli ultimi giorni, il Medio Oriente ha vissuto un periodo di sovvertimento e d'incertezza, ma queste vicende devono avere fine. Dopo l'ondata di omicidi per mano di *Hamas* nel giugno 2007, una sedicenne a Gaza City ha dichiarato a un giornalista: "Gli uomini armati vogliono distruggere la cultura dei nostri padri e dei nostri nonni. Noi non glielo permetteremo". Poi ha aggiunto: "Ora basta uccidere. Basta".

Quella giovane donna interpreta il pensiero di milioni di uomini, a Gaza, in Cisgiordania, in Israele, nei Paesi arabi e in tutte le nazioni. Ed è giunta l'ora, per il pianeta, di rispondere al suo appello.

È nostro dovere dimostrare che di fronte all'estremismo e alla violenza, noi ci schieriamo per la tolleranza e per la dignità. Di fronte al caos e agli omicidi, noi ci schieriamo dalla parte della legge e della giustizia. Di fronte al terrore, al cinismo e alla rabbia, noi ci schieriamo dalla parte della pace in Terra santa.

George W. Bush



# LA RUSSIA E L'EUROPA

di Alexey Meshakov

**L**a ragione delle difficoltà, che noi tutti riscontriamo oggi sull'arena mondiale, in gran parte consiste nel fatto che la comunità internazionale è in fase di transizione dal vecchio modello della contrapposizione bipolare ad un nuovo ordinamento, i parametri del quale non hanno ancora assunto la loro forma definitiva.

Lo scontro tra gli approcci concettuali sulle questioni della costruzione delle basi dei rapporti internazionali si svolge su tutti i livelli: globale, regionale, locale. La lotta tra le idee è in corso all'interno dei sistemi politici della maggior parte degli Stati aspiranti ad un ruolo attivo negli affari internazionali.

Le speranze che dopo il crollo del *muro di Berlino* l'ordinamento sarebbe subito diventato giusto e democratico si sono verificate effimere. Al contrario, si è chiaramente delineato il desiderio di alcuni Stati e di alcune organizzazioni di approfittare della confusione nei rapporti internazionali per adeguare il mondo a se stessi.

A tale scopo era energicamente imposto il concetto che ammetteva l'uso delle azioni unilaterali sulla base soltanto della convinzione della propria ragione. Di fatto, non era considerata imperativa la conformità di tali azioni al diritto internazionale in genere ed, in particolare, alle decisioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che riveste la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Tale linea, nonostante le buone intenzioni proclamate dai suoi sostenitori, aveva come risultato una crescente imprevedibilità nel comportamento degli attori sulla scena mondiale, il che provocava diffidenza, rivalità ingiustificata e predisposizione alla contrapposizione.

La Russia ha scelto un altro approccio, mirato alla formazione del sistema multipolare democratico, tenendo pienamente conto degli interessi legittimi di tutti gli Stati e fornendo ad ognuno protezione attraverso il diritto internazionale.

Il nuovo ordinamento mondiale è chiamato a riflettere le diversità della comunità internazionale, ad unire le varie civiltà, culture e popoli attorno ai valori di base, fondandosi sulla cooperazione multilaterale efficace e su un'adeguato coordinamento tra le principali strutture internazionali con il ruolo guida dell'ONU. In breve, il mondo multipolare non è la contrapposizione tra i poli, ma la loro stretta interazione, basata sui principi di eguaglianza dei diritti e del partenariato.

In tale quadro, nei rapporti tra la Russia e l'Unione Europea, che oggi occupano posizioni importanti nel sistema dei rapporti internazionali, non esistono ragionevoli alternative al partenariato, basato su valori comuni ed orientato verso una prospettiva di lungo termine.

La Russia condivide pienamente i principi fondamentali sui quali è fondata la percezione del mondo da parte della grande maggioranza degli europei. Ci uniscono il rispetto per il diritto internazionale; il rigetto dell'uso della forza come metodo di soluzione dei problemi della politica estera; la scelta del rafforzamento del principio della collettività nella politica europea e globale.

Siamo convinti che possiamo lavorare con successo insieme all'Unione Europea per la formazione di un mondo più libero, giusto e democratico, facendo crescere progressivamente il numero dei nostri sostenitori.

La Russia considera l'Unione come il vicino più stretto, il naturale *partner* strategico, con il quale siamo interessati a sviluppare ulteriormente il dialogo politico, ad aumentare il flusso dei reciproci investimenti, a rafforzare la base della cooperazione economica.

Insieme abbiamo già fatto tanto. Nel nostro attivo abbiamo una serie di buoni risultati pratici e concreti. Le basi politiche e giuridiche formatesi nell'ultimo decennio, nonché gli obiettivi strategici di cooperazione, formulati congiuntamente, permet-

tono di costruire il sistema del nostro partenariato. Si stanno sviluppando i rapporti commerciali, compreso il settore energetico: molti Paesi dell'Unione ricevono i prodotti energetici russi; il 52 per cento delle esportazioni della Federazione Russa è destinato al mercato dell'Unione Europea; l'Unione è tra i più grandi investitori nell'economia russa.

La Russia, da parte sua, stabilmente occupa la terza posizione tra i *partner* commerciali dell'Unione Europea dopo la Cina e gli Stati Uniti. Allo stesso tempo, la Russia ha raggiunto la prima posizione per il ritmo di crescita del volume degli scambi commerciali con l'Europa. Nel 2006 il volume del nostro interscambio commerciale è cresciuto quasi di un terzo e gli indicatori del 2007 permettono di sperare sul mantenimento di questa tendenza.

Come prova convincente che la nostra cooperazione con l'Unione Europea ha delle prospettive strategiche, possiamo menzionare i contratti a lungo termine stipulati con le imprese italiane nel campo del gas. Infatti, nel novembre del 2006 la società russa *Gazprom* ed il gruppo italiano ENI hanno sottoscritto un Accordo di cooperazione strategica, che permette alla parte russa di partecipare alle forniture dirette di gas ai consumatori italiani (fino ai 3 miliardi di metri cubi nel 2010) e di investire nella relativa rete italiana di distribuzione.

Questo accordo prevede il prolungamento dei contratti in vigore per l'esportazione del gas in Italia fino al 2035. È stato raggiunto l'accordo per lo sviluppo dei progetti d'investimenti nel campo dell'esplorazione e dell'estrazione di gas dai giacimenti nella Federazione Russa. Nell'aprile 2007, tramite la società *Enineftegas* (60 per cento di capitale azionario ENI, 40 per cento ENEL), sono state acquistate quote delle azioni delle imprese russe *Arctikgaz*, *Urengoil*, *Gazpromneft* per un valore di 5,8 miliardi di dollari.

L'avvenimento di una vera svolta nel 2007 è stata la firma il 23 giugno del *memorandum* d'intenti tra *Gazprom* ed ENI sulla realizzazione del progetto del gasdotto *South Stream*. La realizzazione di questa importante infrastruttura (la capacità di transito progettuale del gasdotto è di circa 30 miliardi di metri

cubi), nella quale saranno coinvolti altri Paesi dell'Unione Europea, permetterà di aumentare sostanzialmente e di diversificare le forniture del gas russo in Europa.

Abbiamo accumulato un'esperienza unica nel settore delle alte tecnologie e nell'aviazione. Basta menzionare l'accordo sulla creazione congiunta dell'aereo regionale per passeggeri, firmato in presenza del Presidente della Federazione Russa Vladimir Putin e del Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana Romano Prodi.

Allo stesso tempo, lo scontro tra gli approcci concettuali, del quale si è parlato precedentemente, purtroppo non poteva non manifestarsi anche al livello dei rapporti economico-commerciali. Esistono forze che cercano di soddisfare i propri interessi congiunturali e contingenti a danno del partenariato strategico di lungo termine. Quelli che, con il pretesto della liberalizzazione del commercio internazionale propongono di passare alle forme di collaborazione di breve termine, agiscono contro la prevedibilità e la stabilità dei rapporti internazionali moderni. Il desiderio di ottenere poco, ma più velocemente, è una strada priva di prospettive.

Invero, negli ultimi due o tre anni ai metodi, che sono diventati già abituali della difesa del mercato dell'Unione Europea tramite svariati tipi di procedure *antidumping*, sempre più spesso si aggiungono diverse forme di "intimidazioni".

È sufficiente ricordare la campagna propagandistica svolta attorno alla questione dell'affidabilità delle forniture delle risorse energetiche russe all'Europa.

Improvvisamente, ignorando la situazione reale causata dal comportamento dei Paesi transitati, la Russia è stata incolpata di tutti i peccati, comprese le ambizioni imperialistiche.

Certamente azioni di questo tipo fanno capire molte cose. Prima di tutto, da che cosa sono dettate le accuse politiche infondate da parte di certi acquirenti rivolte ad un *partner*, che per molti decenni non aveva dato neanche un pretesto per dubitare della qualità ed affidabilità delle proprie forniture.

Bisogna ammettere che tale comportamento avrebbe potuto provocare conseguenze di lungo periodo, avendo costretto il

venditore a cominciare il riorientamento verso mercati alternativi. Fortunatamente in Europa ci sono abbastanza uomini di Stato ed imprenditori aperti e lungimiranti, che non hanno permesso di compromettere i nostri rapporti. Anzi, nel 2007 siamo riusciti a realizzare congiuntamente un salto di qualità nel settore energetico. Ne è viva testimonianza il progetto *Nord Stream* e le già accennate intese tra l'ENI e la *Gazprom*.

Un altro esempio potrebbero essere gli investimenti russi nell'economia dei Paesi dell'Europa. Anche qui sono emerse le forze che cercavano di intravederne un aspetto politico. Sono sempre del parere che l'ammontare degli investimenti stranieri è una sorta di marchio di qualità di un'economia. Se frenassimo intenzionalmente questi investimenti l'economia ne rimarrebbe danneggiata, perché si potrebbero sempre trovare nuovi mercati con mezzi finanziari liberi a disposizione.

Sono convinto che noi non dobbiamo isolarci, ma al contrario dobbiamo introdurre più largamente la prassi degli investimenti diretti e dello scambio delle risorse, soprattutto nei settori di maggiore importanza dell'economia reale. Soltanto unificando i nostri sforzi potremo contrastare efficacemente le sfide dei mercati globali.

Per quel che riguarda lo sviluppo del dialogo politico sui temi chiave dell'agenda internazionale, la Russia e l'Unione Europea collaborano nel modo più stretto per la soluzione dei complessi problemi del mantenimento della stabilità strategica, della costruzione dell'architettura giusta e solida della sicurezza europea.

Sull'agenda abbiamo i problemi della difesa antimissile, dell'entrata in vigore dell'Accordo sulla revisione del Trattato sulle forze convenzionali in Europa, ecc. È chiaro che questi argomenti sono discussi nel modo più approfondito nell'ambito dei *forum* specializzati, compresi il Consiglio Russia-NATO e l'OSCE. Anche se questi organismi sono diversi sia per la composizione dei partecipanti, sia per le competenze, sia per le regole di procedura, ne fanno parte praticamente tutti i Paesi dell'Unione Europea, e noi dialoghiamo sempre con gli stessi *partner*.

La Russia è sinceramente interessata alla sicurezza dell'Europa, perché essa è strettamente legata alla nostra sicurezza. I principi dell'indivisibilità della sicurezza, della necessità dell'eliminazione di ogni linea di divisione in Europa e dell'inammissibilità della creazione di nuove barriere sono alla base di tutte le nostre iniziative sulla costruzione di un'architettura equa della sicurezza europea.

È arrivata l'ora di dire sinceramente che il sistema della difesa antimissile proposto dagli Stati Uniti nell'aspetto attuale è mirato non alla difesa della popolazione, ma alla creazione delle condizioni per l'asestamento del colpo nucleare per primi. Quindi, evidentemente, ha un carattere destabilizzante. Quelli che sognano di costruire con il suo aiuto una fortezza inspugnabile rendono se stessi ostaggi di questo sistema.

Noi, invece, proponiamo di creare un sistema di difesa antimissile in Europa, che sia veramente mirato al rafforzamento della sicurezza regionale. Proprio con queste proposte il Presidente della Russia Vladimir Putin si è rivolto ai nostri *partner* americani ed europei.

Su una base davvero collettiva e costruttiva si può trovare la soluzione anche per altri problemi difficili, come il futuro del Kosovo o il programma nucleare iraniano.

La parità di diritti e la cooperazione basata sulla reciproca fiducia ci consentirà di contrastare nel modo più efficace tutto lo spettro delle nuove sfide e minacce, compreso il terrorismo internazionale, l'immigrazione clandestina, il traffico di droga e la povertà globale.

Un posto di significato non inferiore nei rapporti Russia-Unione Europea occupano le questioni dell'attività quotidiana dei cittadini dei nostri Paesi: i contatti culturali ed umanitari, i programmi nel settore dell'istruzione, i contatti nel settore giuridico e degli affari interni.

Come esempio recente della collaborazione in questo campo si può citare l'Accordo sulla facilitazione nel rilascio dei visti ai cittadini della Federazione Russa e dell'Unione Europea, entrato in vigore il 1° luglio 2007. L'obiettivo di questo documento è l'approfondimento e l'allargamento dei contatti, sia dei cittadi-

ni comuni, sia dei rappresentanti ufficiali degli Stati, contatti senza i quali è impensabile lo sviluppo stabile dei legami economici, umanitari, culturali e scientifici.

Il documento prevede la semplificazione delle procedure e delle regole di rilascio dei visti per un singolo viaggio con validità fino a tre mesi, nonché dei visti multipli per certe categorie di cittadini.

Contemporaneamente a quello sui visti, è entrato in vigore l'Accordo sulla riammissione. Esso prevede la collaborazione tra gli organi competenti della Russia e degli Stati dell'Unione Europea nelle questioni del rimpatrio degli immigrati clandestini. La realizzazione di questo Accordo contribuirà anche alla formazione di quel livello di fiducia tra i nostri Stati, che consentirà di sollecitare l'introduzione del regime senza visti.

Molto è stato fatto negli ultimi anni per lo sviluppo dei contatti interuniversitari. La Russia è diventata un partecipante attivo al cosiddetto *Processo di Bologna*. Cresce il numero dei programmi volti allo studio reciproco delle lingue.

Tuttavia, anche nella sfera umanitaria esistono dei problemi. I nostri *partner* europei sanno perfettamente che in Russia desta seria preoccupazione la violazione dei diritti della popolazione russofona in Lettonia ed Estonia. L'ennesimo inasprimento è avvenuto nella Primavera 2007, durante gli eventi che hanno portato a Tallin allo smantellamento del monumento al guerriero liberatore della Seconda guerra mondiale. Eppure l'Europa sa bene a cosa porta la fusione tra lo sciovinismo scatenato e il fascismo.

Il problema dello *sciovinismo locale* diventa oggi assai attuale. Se nelle epoche precedenti l'autoritarismo e lo sciovinismo da grande potenza andavano di pari passo, nell'epoca della democrazia lo sciovinismo, pur quanto possa apparire strano, è spesso caratteristico di Paesi non grandi, che sono recentemente apparsi sulla mappa dell'Europa, dove l'affermazione al potere di un'etnia in molti casi avviene tramite l'oppressione degli altri popoli residenti sullo stesso territorio.

Siamo convinti che l'*elite* politica di questi Paesi abbia molto da imparare dalle tradizionali democrazie minori multi-

nazionali d'Europa, dove nell'arco dei secoli si è riusciti a creare una vera parità di diritti dei cittadini.

In generale, analizzando i problemi che si verificano nelle relazioni tra la Russia e l'Unione Europea, si arriva alla conclusione che essi in gran parte sono condizionati dalle "imperfezioni" del *maxi-allargamento* dell'Unione, delle quali la più importante è psicologica.

Per una serie di ragioni sia oggettive, sia soggettive, alcuni suoi nuovi membri avevano, infatti, preso le distanze dalle relazioni tra la Russia e l'Unione Europea, che negli ultimi 15 anni si sono sviluppate rapidamente. Ed oggi per loro è molto difficile tornare indietro, tanto più che in alcuni di essi gli stereotipi del passato sono ancora forti e non è stata ancora accumulata l'esperienza di un "compromesso positivo". In essi, infine, non esiste la comprensione del fatto che la concorrenza non è sinonimo di scontro.

Sono convinto che questa malattia, se combattuta correttamente, passerà presto. Ma nulla di buono verrà fuori se il principio della solidarietà europea fosse applicato invariabilmente senza tener conto di chi ha ragione e di chi ha torto. Bisogna anche tenere presente che la Russia nel prossimo futuro non intende né aderire all'Unione Europea, né partecipare a nessun tipo di integrazione con essa. Essendo realistici, siamo intenzionati a costruire i rapporti con l'Unione su basi contrattuali e sui principi del partenariato strategico.

Non vogliamo nascondere che le tendenze destabilizzanti destano la nostra preoccupazione. Ma la Russia non drammatizza la situazione. L'Europa ha bisogno di superare definitivamente la mentalità della *guerra fredda*, che si basa sulle diverse forme della *dottrina di deterrenza*, e non deve permettere l'apparizione di nuove linee di divisione sul continente.

Il nostro Paese ha saputo superare tempestivamente il periodo del caos interno. Sono convinto che anche l'Europa riuscirà ad eliminare le difficoltà emerse.

Se la politica europea fosse liberata dagli elementi che comportano discordia e tensione, si potrebbe con calma e liberamente esaminare le realtà europee e mondiali e muoversi verso

l'adozione di decisioni comuni, tanto più che le posizioni della Russia e dell'Unione Europea sulla maggioranza delle questioni sono vicine o coincidono.

La logica dello sviluppo dei rapporti tra la Russia e l'Unione Europea ci ha portati alla necessità di elaborare un nuovo Accordo di cooperazione, in sostituzione all'Accordo di partenariato e collaborazione di dieci anni fa, che è già superato. Il nuovo Accordo deve diventare uno strumento capace di assicurare un livello più alto dell'integrazione economica e della collaborazione nel mantenimento della libertà e della sicurezza sul continente europeo, corrispondente all'attuale più alto livello di fiducia tra la Russia e l'Unione Europea.

La stretta collaborazione con l'Unione, sulla quale la Russia conta tanto, non presuppone, però, l'esclusione di nessuno dal processo di soluzione dei problemi dell'area euroatlantica. Crediamo che la formula a tre - Russia, Unione Europea e Stati Uniti - abbia, come prima, un potenziale significativo e presenti degli ovvi vantaggi.

In particolare, tale formula contribuisce al rafforzamento della fiducia reciproca, perché elimina la possibilità di fare giochi dietro le quinte e di predisporre uno dei *partner* contro l'altro. Contemporaneamente, risolve il problema del mantenimento dell'integrità della politica europea, in un momento nel quale sono particolarmente necessarie azioni collettive di tutti i Paesi del continente per contrastare le sfide e le minacce comuni.

La storia ci insegna molto, compreso il modo di costruire la propria politica, perché molti processi trovano riscontro in altri periodi storici, che possono risalire anche fino ai tempi dell'Impero Romano. Queste lezioni bisogna impararle bene. Se vogliamo andare avanti, dobbiamo costruire insieme il presente, traendo lezioni dal passato. Ma quello che è più importante è costruire il futuro, il quale, ne sono convinto, sarà comune per i popoli del nostro continente.

Alexey Meshkov

# LA RUSSIA, GLI STATI UNITI E LA DIFESA MISSILISTICA

di Henry Kissinger

**I**l dibattito sulle difese missilistiche, vecchio di cinquant'anni, si è nuovamente acceso attorno alla decisione di dispiegare parte della difesa antimissile americana nella Repubblica Ceca e in Polonia. Sono riemerse dispute tipiche della *guerra fredda*: la Russia ha messo in dubbio la necessità di un simile dispiegamento e sostiene che lo *scudo* è in realtà destinato a neutralizzare le sue forze strategiche, piuttosto che le minacce iraniane, come invece afferma l'Amministrazione americana.

Ma il Cremlino non si è limitato all'invettiva, ha proposto un'ardita iniziativa per creare una collaborazione senza precedenti tra la NATO e la Russia nell'opporsi alla minaccia nucleare iraniana.

L'aspetto da *guerra fredda* del dibattito fa tornare su una questione, che ha tormentato gli esperti di strategia fin dall'avvento delle armi atomiche: se sia possibile trarre dalle conseguenze catastrofiche di un conflitto nucleare una strategia militare che permetta alla società di sopravvivere.

Durante la *guerra fredda* la dottrina americana cercò la deterrenza attraverso la capacità di entrambi i contendenti di annientare il nemico. Ma poiché le perdite previste dalla strategia della distruzione reciproca assicurata (*Mutual Assured Destruction*, MAD, cioè pazzo) era nell'ordine delle decine di milioni, i Governi si ritrassero di fronte a quello che i loro strateghi avevano elaborato.

L'avvento dei missili balistici negli anni Sessanta provocò

HENRY A. KISSINGER, Consigliere del Presidente Nixon (1968-1973), Segretario di Stato (1973-1976), Premio Nobel per la pace (1973), è l'uomo politico americano che gode a livello mondiale di maggiore prestigio nel settore degli studi di politica internazionale. Questo articolo è stato distribuito dalla Tribune Media Services il 19 agosto 2007.

una pressione dell'opinione pubblica per la difesa contro nuove minacce. In pratica, soltanto gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica avevano la capacità militare di sviluppare l'equivalente di qualcosa in grado di abbattere una pallottola nello spazio; e soltanto gli Stati Uniti avevano la capacità industriale di costruirlo a livello globale.

Negli Stati Uniti, la concezione di una difesa missilistica ebbe vita dura. I sostenitori della strategia della MAD la respinsero come inutile spreco, gli avvocati della riduzione degli armamenti negarono che le conseguenze di una guerra atomica potessero - o dovessero - essere mitigate. A parer loro, rendere una guerra nucleare più tollerabile la rendeva anche più probabile. Queste tesi portarono il Congresso ad affossare il progetto di difesa missilistica che il Presidente Richard Nixon aveva proposto nel 1969.

Ma, per salvarne il nucleo centrale, l'Amministrazione Nixon, nel 1972, negoziò il Trattato anti missili balistici (ABM), che congelava le difese missilistiche dei due campi in parallelo con il primo freno all'*escalation* sovietica nei missili d'attacco.

Nei decenni successivi, il panorama internazionale cambiò totalmente e impose una riconsiderazione delle decisioni precedenti. Primo, il collasso dell'Unione Sovietica aveva eliminato le basi concettuali della dottrina della MAD. Secondo, i progressi tecnologici avevano reso possibile la realizzazione di una difesa missilistica molto più concreta. Terzo, la proliferazione di armi atomiche e la tecnologia missilistica aveva creato rischi senza precedenti di attacchi da parte di *Stati canaglia*.

Ma c'era anche una questione morale: come potrebbe un Presidente giustificare, anche dopo il più limitato degli attacchi nucleari, di aver lasciato la popolazione indifesa, pur essendo in possesso degli strumenti per prevenire quell'attacco o per lo meno per ridurne le conseguenze?

Queste considerazioni convinsero l'Amministrazione Bush a ritirarsi dal Trattato ABM nel 2002 e a cominciare la costruzione di una sistema di difesa missilistica globale. I primi dispiegamenti sono cominciati in Alaska. La progettata costruzione di una stazione *radar* nella Repubblica Ceca e di un piccolo nume-

ro di intercettori in Polonia sarebbero le prime nuove installazioni fuori dal territorio degli Stati Uniti.

La Russia, che aveva accettato il ritiro degli Stati Uniti dall'ABM nel 2002 con minime, se non nulle, proteste, ha reagito in modo isterico. Non dovrebbe essere una sorpresa.

Mosca ha *sempre* mostrato grande interesse nella difesa missilistica e, in realtà, l'Unione Sovietica fu pioniera nel dispiegare difese missilistiche attorno alla sua capitale alla metà degli Anni Sessanta. Nel 1967, il *premier* sovietico Alexei Kossygin respinse bruscamente la proposta del Presidente Lyndon Johnson, che prevedeva la rinuncia da parte di entrambi i campi a simili difese. Tre anni dopo Mosca rovesciò la sua posizione, forse preoccupata dagli straordinari sviluppi tecnologici degli Stati Uniti in quel campo.

L'odierno dibattito russo-americano, quindi, ripercorre passi tradizionali. Ma le sue conseguenze vanno ben oltre il piano strategico. C'è nell'atteggiamento di Putin, fin dal discorso di Monaco del febbraio 2007, un implicito risentimento nei confronti dell'avanzata della NATO verso le frontiere della Russia, a dispetto di quelle che Mosca considera assicurazioni che ciò non sarebbe successo.

Mosca ha lanciato una dura campagna per far recedere gli Stati Uniti e la NATO dai loro piani. Ma, a ben vedere, ci sono anche segnali che indicano un atteggiamento più costruttivo. Putin ha proposto un'interessante alternativa, con implicazioni profonde, ad ampio spettro: legare al sistema di difesa missilistica occidentale le installazioni *radar* in Azerbaijan e nella Russia meridionale, contro l'Iran.

Anche se la proposta così come è stata formulata è inaccettabile, contiene una visione di come migliorare la gestione degli interessi strategici paralleli, che potrebbe creare un precedente per superare altre sfide globali. Mosca deve capire che la sua richiesta di essere presa sul serio è stata accolta e che le minacce non sono la strada per raggiungere i suoi scopi.

La sfida più urgente è sullo scudo spaziale. L'Alleanza Atlantica e gli impegni con la Repubblica Ceca e la Polonia non devono essere messi in discussione. Ma quello che gli Stati Uniti

possono e devono fare è limitare il dispiegamento agli scopi dichiarati di bloccare le minacce degli *Stati canaglia* e trovare il modo di separare la difesa missilistica in Europa centrale da una strategia per un'ipotetica e altamente improbabile guerra contro la Russia.

La proposta di Putin permette anche di immaginare un nuovo approccio globale contro lo spettro della proliferazione nucleare. Ma è certo possibile che la proposta del Cremlino sia una manovra tattica.

Sarebbe un peccato. Perché un negoziato serio - anch'è soltanto uno sforzo in quella direzione - porrebbe il negoziato sul nucleare iraniano in una dimensione radicalmente diversa. La proposta russa merita, quindi, un esame dettagliato. Come potrebbe funzionare il sistema? Come potrebbero essere coinvolte altre nazioni?

Se queste domande trovassero una risposta positiva se, in altre parole, le nazioni coinvolte unissero le loro strategie nella lotta alla proliferazione, avremmo uno schema valido per affrontare altre questioni. E un dibattito cominciato sulle armi più distruttive potrebbe concludersi nel tracciare la strada verso un mondo più pacifico.

Henry Kissinger

# I MISSILI ANTIMISSILI ED I DILEMMI DI PUTIN

di Antonio Ciarrapico

**L'**evoluzione delle tecnologie militari segue quella delle dottrine strategiche, le quali rispecchiano, a loro volta, i mutamenti intervenuti negli scenari geo-politici e nei teatri operativi in cui le armi sono destinate ad essere usate.

La novità più significativa sotto tale profilo, che può essere considerata in certo modo rivoluzionaria in relazione ai postulati strategici da cui deriva ed alle sue complesse implicazioni politiche, è l'introduzione, da parte americana, di missili anti-missili, nonché di sensori e di sistemi di avvistamento *radar*, rivolti a neutralizzare missili balistici lanciati da Paesi compresi nel cosiddetto *asse del male* e visti come possibili vettori di armi di distruzione di massa.

Tale iniziativa rappresenta, infatti, il superamento del concetto tradizionale di deterrenza che aveva garantito, per alcuni decenni, l'equilibrio tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica ed aveva costituito, quindi, il fulcro del sistema bipolare.

Una svolta di tale portata non è priva, ovviamente, di adeguate motivazioni. La natura imprevedibile, asimmetrica e non necessariamente razionale delle nuove minacce provenienti dagli *Stati-canaglia*, nonché da soggetti non statali che alimentano il terrorismo internazionale, ha mostrato tutta l'inefficacia nei loro confronti dei sistemi di dissuasione fondati sulla possibilità di far ricorso alla massiccia risposta nucleare (*deterrence by punishment*).

Ne è derivata una netta evoluzione del pensiero strategico degli Stati Uniti, condivisa in linea generale dagli altri Paesi

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).

NATO, rivolta a potenziare i sistemi di difesa (*deterrence by denial*) in tutte le loro possibili dimensioni: avvalendosi, cioè, di innovative e più sofisticate infrastrutture scientifiche o tecnologiche, nonché di rafforzate capacità di comando e controllo e di aggiornati strumenti di pianificazione e di *intelligence*. I nuovi sistemi di difesa prendono naturalmente in considerazione l'intero spettro di opzioni di intercettazione (riguardanti la fase di lancio, quella intermedia e quella finale) e l'intera gamma dei missili da colpire, da quelli di teatro a quelli di gittata intercontinentale.

I primi missili antimissili americani sono stati installati nella base aerea di Vanderberg, a nord di Santa Barbara, in Alaska. Essi si avvalgono, per quanto riguarda la localizzazione dei missili da intercettare, di sensori satellitari, nonché di sistemi di avvistamento *radar* collocati in California.

Si tratta di strumenti di difesa non ancora pienamente operativi, ma che hanno già raggiunto un'avanzata fase sperimentale. Essi sono stati concepiti in funzione di interdizione di missili provenienti dalla Corea del Nord, considerati come la minaccia più immediata da fronteggiare. In effetti, il regime di Pyongyang, dopo aver ammesso di possedere armi nucleari ed aver effettuato un primo *test* di tali ordigni nell'ottobre 2006, ha realizzato, nello stesso anno, un lancio prova di un missile balistico in grado di raggiungere la parte settentrionale del territorio americano. Non va trascurato, inoltre, il ruolo della Corea del Nord quale fornitrice di missili ad altri Paesi e, quindi, quale responsabile, anche sotto tale aspetto, dell'attuale proliferazione missilistica mondiale.

La minaccia nucleare e missilistica attribuita a Pyongyang sembra, tuttavia, per ora, essersi allontanata, anche se non può dirsi scongiurata del tutto. Il negoziato a sei, iniziato nel 2003, tra le due Coree, la Cina, il Giappone, la Russia e gli Stati Uniti, ha consentito, infatti, nel febbraio del 2007, di raggiungere un accordo che prevede il "congelamento" del programma nucleare militare della Corea del Nord, in cambio di aiuti nel settore energetico.

Non immediata, ma intrinsecamente legata agli sviluppi in corso, rimane viceversa la minaccia nucleare missilistica irania-

na, che ha indotto gli Stati Uniti, d'intesa con i Governi locali, a progettare l'installazione di dieci missili intercettori in Polonia e di un sistema di avvistamento *radar* nella Repubblica Ceca.

Anche in questo caso le preoccupazioni americane non sembrano infondate. Per quanto riguarda l'aspetto nucleare è stato lo stesso Direttore dell'AIEA, Mohamed el Baradei, a denunciare ripetutamente la scarsa trasparenza e le contraddizioni insite nella condotta di Teheran, le quali lasciano supporre che quel Governo, il quale già dispone di alcune migliaia di centrifughe per l'arricchimento dell'uranio, si proponga di realizzare, entro pochi anni, degli ordigni nucleari.

Riguardo, poi, ai vettori da utilizzare per tali armi, Teheran può contare su vari modelli di missili balistici di produzione propria, il più avanzato dei quali è lo *Shahab III*, derivato dal vettore nord coreano *Nodong*, che può raggiungere 1.300 chilometri ed è pertanto in grado di colpire Israele. Il programma iraniano in questo campo appare, tuttavia, molto più vasto. Teheran, che ha potuto giovare anche dell'assistenza tecnica cinese e russa, sta progettando, infatti, missili di gittata progressivamente più ampia, che potranno raggiungere una portata intercontinentale entro il 2015.

Ma, pur risultando evidenti quali siano le ambizioni iraniane, il Governo di Teheran continua risolutamente a negare il proposito di dotarsi di armi nucleari e di promuovere la produzione di missili di ampio spettro, in grado di minacciare l'intera Europa e gli stessi Stati Uniti. Per coerenza, quindi, l'Iran dichiara di voler rimanere Stato contraente del TNP e di volersi conformare agli obblighi che questo impone. Esso mostra correlativamente di disinteressarsi dell'iniziativa statunitense in territorio polacco e in quello della Repubblica Ceca.

D'altra parte, se tale iniziativa non ha prodotto reazioni significative nel Paese contro il quale è apertamente diretto, essa ha suscitato, per converso, reazioni aspramente negative a Mosca, che l'ha giudicata un tentativo di alterare gli attuali equilibri strategici, già compromessi dall'allargamento della NATO ad est e dall'installazione di basi militari americane nel Caucaso.

Il diverso ed opposto atteggiamento assunto da Teheran e

da Mosca può apparire in qualche modo paradossale, ma appare legittimo congetturare che nelle percezioni e reazioni russe si inseriscano alcuni elementi di natura psicologica, che vanno ben oltre la tradizionale sindrome di isolamento e di accerchiamento.

È difficile ignorare, in particolare, che l'iniziativa americana evoca il ricordo del messaggio del 23 marzo 1983 con cui Reagan annunciò la costruzione di uno "scudo spaziale" che avrebbe "reso obsolete ed impotenti le armi nucleari". L'impatto politico e psicologico di quell'annuncio fu, in effetti, quanto mai percutente ed è naturale, quindi, che l'eco ancora ne duri. A tale annuncio si ricollega essenzialmente, infatti, quella crisi di fiducia che spinse l'URSS, attraverso la *glasnost* e la *perestroika*, a tentare un'impossibile riforma del comunismo, la quale non servì a rimuovere i fattori di crisi più profondi e remoti del sistema, ma ebbe anzi l'effetto di accelerare il crollo dell'impero sovietico. Ciò vale naturalmente soprattutto nell'immaginario collettivo, ma non può, di riflesso, non pesare anche negli orientamenti della dirigenza succeduta a quella sovietica.

In realtà, la nuova iniziativa statunitense ha caratteristiche tecniche e consistenza complessiva ben diverse da quelle previste nell'ambito della SDI. Essa comprende esclusivamente i missili e i *radar* basati a terra, a differenza dello scudo reaganiano, che prevedeva anche stazioni spaziali per il lancio dei missili, che sarebbero stati assistiti da satelliti orbitanti in grado di trasmettere dati sulla velocità e sul numero dei missili da attaccare.

L'iniziativa da realizzare in Polonia e nella Repubblica Ceca è, quindi, molto più modesta. Gli Stati Uniti possono sostenere, inoltre, che la Russia non ha alcun titolo giuridico per opporsi ad essa, avendo il Trattato ABM cessato di essere operante dopo la denuncia da parte americana nel 2001.

Si aggiunga che gli intercettori previsti in Polonia non sono vettori di esplosivi e non possono essere utilizzati per scopi diversi da quelli di interdizione di missili offensivi. Ma ciò che conta, in ogni caso, è che la nuova iniziativa statunitense, per le sue limitate dimensioni, non è in grado di pregiudicare sostanzialmente il potere deterrente russo affidato a migliaia di missi-

li, che possono essere lanciati non soltanto da terra, ma altresì da sommergibili nucleari e da bombardieri strategici.

Il problema, in definitiva, non è di natura militare, ma fondamentalmente politico. Le motivazioni addotte da Mosca per opporsi all'iniziativa statunitense sono credibili, cioè, soltanto nella misura in cui esse sottintendano il timore di un'ulteriore espansione dell'egemonia americana ai danni della Russia. Ma l'enfasi posta da Mosca nel contrastare tale iniziativa è certamente ricollegabile anche a motivi di politica interna, come tende a ritenere la maggioranza degli osservatori internazionali. Non v'è dubbio, infatti, che essa rientra in quella politica fortemente assertiva di Putin che ha consentito al *leader* russo di guadagnare così vasti consensi presso la propria opinione pubblica.

Non si può dimenticare, a tale riguardo, che elementi prevalenti della cultura politica russa sono soprattutto l'autoritarismo e il nazionalismo, frutto di una sedimentazione di idee che viene da lontano e che non può essere sradicata, nel volgere di pochi anni, grazie all'introduzione di una democrazia, la quale, seppure ha piantato le proprie radici ed è suscettibile di espandersi, è pur sempre un prodotto di importazione. Putin ne ha tenuto conto, non soltanto rivendicando per il proprio Paese un ruolo primario sul piano internazionale, ma restaurando l'autorità dello Stato con mezzi spesso scarsamente rispettosi dell'ortodossia democratica e della tutela dei diritti umani.

La linea prescelta gli ha procurato molte critiche all'estero e specialmente negli Stati Uniti, ma è risultata pienamente pagante per il consolidamento del proprio potere. È significativo rilevare, a questo proposito, che il consenso dell'opinione pubblica interna nei suoi confronti non è mai sceso sotto il 70 per cento e che egli è in grado, in pratica, di governare senza dover fare i conti con un vero e proprio partito di opposizione.

Ciò che egli intende fare del largo potere di cui dispone non è dato per ora sapere, ma è difficile immaginare che Putin rinunci ad influire sulla scelta del suo successore e sugli indirizzi politici che questi si proporrà di seguire, sempre che, avvalendosi della propria popolarità, non decida di ottenere una modifica della Costituzione che gli consenta, nel 2008, di candi-

darsi per un terzo mandato presidenziale ovvero di rimanere al potere assumendo l'incarico di *premier*.

Quali, comunque, siano gli sviluppi interni, è agevole ipotizzare che, anche in futuro, la questione dei missili antimissili continuerà ad essere aduggiata dai ricorrenti rigurgiti di nazionalismo che si manifestano in Russia. Ciò rende ovviamente più complessa tale questione, che riveste, in ogni caso, un'importanza cruciale per la sua incidenza in materia di sicurezza internazionale. Indipendentemente, cioè, dai fattori interni, che possono avere indotto Putin ad irrigidire la propria posizione, la disputa russo-americana sui missili antimissili non può essere giudicata un semplice attrito originato da occasionali incomprensioni. Essa pone in gioco, infatti, in misura significativa, la futura qualità dei rapporti internazionali.

L'iniziativa americana nella Repubblica Ceca e in Polonia si connette, infatti, con la ricerca da parte di tutti i Paesi dell'Alleanza atlantica di un più elevato *standard* di sicurezza contro le nuove minacce poste dalla proliferazione missilistica-nucleare. Tale iniziativa, quantunque adottata autonomamente da Washington, non può essere separata, in effetti, dalle analoghe iniziative prese in esame in ambito NATO, le quali, per la loro rilevante dimensione, dovrebbero, a maggior ragione, interessare e preoccupare il Governo di Mosca.

La soluzione, pertanto, che sarà data all'attuale controversia russo-americana assume una portata paradigmatica per sciogliere gli altri nodi che saranno posti dalla progettata copertura antimissilistica, intesa a proteggere l'intero territorio dei Paesi appartenenti all'Alleanza atlantica.

Per conseguire un tale obiettivo, in piena complementarità con i programmi nazionali americani di difesa, la NATO ha in cantiere due progetti, che si ispirano all'esigenza di salvaguardare il principio di indivisibilità della sicurezza degli alleati. In parte inadeguato, da quest'ultimo punto di vista, appare il progetto statunitense in Polonia e nella Repubblica Ceca che non copre il Mediterraneo orientale (Grecia e Turchia).

Il primo dei due progetti NATO (*Active Layered Ballistic Missile Defence*), abitualmente indicato con l'acronimo ALTBMD,

è entrato già nella sua fase realizzativa e mira ad assicurare la protezione delle forze armate dei Paesi dell'Alleanza contro la minaccia dei missili balistici di teatro. ALTBMD contempla l'impiego degli assetti missilistici (sensori ed intercettori) attualmente in possesso degli Stati membri, avendo come obiettivo quello di integrarli in un'unica struttura di comando, controllo ed *intelligence*. Tale programma, utilizzando assetti già esistenti, comporta costi limitati e potrebbe divenire operativo entro il 2012.

Come naturale espansione dell'ALTBMD, la NATO si propone, poi, di realizzare un progetto, tuttora in fase di studio di fattibilità, rivolto a garantire una protezione completa ed indifferenziata di tutte le città europee e nordamericane con una popolazione al di sopra dei 125 mila abitanti. Il costo ipotizzato per la realizzazione di tale programma varia dagli 8 ai 27 miliardi di *Euro*, in relazione al numero di intercettori e sensori che si intenderebbero installare. Questi, a loro volta, dovranno essere valutati in rapporto all'entità della minaccia da fronteggiare.

Naturalmente il lungo tempo previsto per la realizzazione del progetto (dagli 8 ai 20 anni) lascia aperta la via a possibili aggiustamenti in corso d'opera, i quali dovranno tener conto sia degli elevati costi previsti, sia, soprattutto, della natura, dell'intensità e dell'origine della minaccia. Non potrà essere ignorata, inoltre, l'evoluzione del quadro politico complessivo e, quindi, in special modo, le eventuali possibili intese da realizzare con la Russia.

La questione dei missili antimissili non concerne, dunque, soltanto quelli americani da installare nell'Europa orientale e non riguarda esclusivamente i rapporti Stati Uniti-Russia, anche se l'oggetto immediato delle discussioni in corso si riferisce ai sistemi previsti in quell'area. La sede naturale per tali discussioni appare, quindi, il Consiglio NATO-Russia, ove in effetti il tema è stato già ripetutamente affrontato con le trattative intraprese bilateralmente tra Mosca e Washington.

In entrambe le sedi la discussione non ha fatto registrare finora apprezzabili progressi. Gli Stati Uniti hanno formulato varie proposte per indurre Mosca a desistere dalla propria opposizione all'iniziativa americana. Il pacchetto di proposte americane comprende varie forme di collaborazione, quali le

ispezioni *in loco*, gli scambi di informazioni tra i Servizi di *intelligence* e la ricerca e sviluppo in comune di missili difensivi in grado di proteggere il territorio di entrambi i Paesi. Gli Stati Uniti non hanno viceversa accettato, come appariva ovvio, la richiesta russa di spostare lo scudo antimissili in Azerbaijan o nell'enclave russa di Kaliningrad, che avrebbe fornito a Mosca inevitabilmente un potere di *veto* sul suo impiego.

Il Governo russo si è dichiarato insoddisfatto delle promesse e delle assicurazioni americane e, per manifestare in modo più tangibile il proprio dissenso, ha compiuto alcuni gesti dimostrativi, quali la sospensione dell'applicazione del Trattato per la riduzione degli armamenti convenzionali in Europa (CFE) e la ripresa delle ricognizioni affidate a bombardieri strategici. Avvalendosi, inoltre, dell'influenza derivatagli dal proprio potere energetico, cerca di alimentare il dissidio tra l'Europa e gli Stati Uniti.

È evidente, tuttavia, che la questione dei missili antimissili, sia che la si giudichi nei suoi termini attuali, sia che la si consideri nelle sue prospettive future (tenendo conto, cioè, dei programmi NATO oltre che di quelli nazionali americani), non può essere valutata soltanto nel suo merito specifico. Se essa è in grado di scatenare un tale urto di interessi, ciò si deve soprattutto ai dilemmi irrisolti che gravano sulla politica di Mosca e che alimentano la sua diffidenza nei riguardi degli Stati Uniti e dell'intero Occidente.

La società russa ed il Governo di Putin, che ne interpreta le aspirazioni, non sono certamente insensibili a quelle spinte innovatrici che avevano travolto il sistema sovietico, ma essi appaiono prigionieri di alcune profonde contraddizioni. Vi sono istanze antitetiche, che tendono ad irretire le potenziali evoluzioni interne e rendono più difficile anche la definizione di un preciso profilo della Russia odierna sul piano internazionale. I poli tra cui oscilla questa ambivalenza della società e della politica russa, fornendo ad esse un volto ibrido, sono costituiti dalla contrapposizione tra modernità e tradizione, tra democrazia ed autocrazia, tra accettazione e rifiuto dei valori occidentali.

Ciò si riflette inevitabilmente sulle scelte da compiere sul

piano internazionale e, dunque, anche sulla questione dei missili antimissili. Su tale piano la Russia non è stata finora in grado, rispetto all'Occidente, di compiere una scelta chiara tra cooperazione e competizione, tra *partnership* e antagonismo, tra concertazione e libera dinamica dei rapporti internazionali.

Può darsi che Putin vagheggi la nascita di un mondo multipolare che contempra la presenza di varie potenze globali ovvero in cui vi sarebbe un Paese *leader* in ogni grande regione del mondo e gli stessi Stati Uniti si vedrebbero declassati a rango di potenza regionale. Ma una tale redistribuzione del potere mondiale appare per ora del tutto avveniristico e nulla autorizza a credere che essa garantirebbe un maggiore livello di stabilità e di sicurezza di quello oggi esistente.

L'alternativa ad un mondo multipolare potrebbe essere un mondo più unito e non necessariamente unipolare. Ciò dovrebbe consentire, quale esigenza primaria ed ineludibile, la ricerca di un'assoluta trasparenza nei rapporti tra le parti in causa e di una maggiore sicurezza. Tra i corollari di tali sviluppi vi dovrebbe essere quello dell'integrazione dei sistemi di difesa tra Russia e Occidente.

Per quanto riguarda i missili antimissili le proposte avanzate dagli Stati Uniti possono costituire, in tal caso, il preludio di una vasta intesa NATO-Russia, se Putin e il suo successore sapranno interpretarle quale un primo passo di un processo negoziale rivolto al futuro e diretto a salvaguardare gli interessi comuni.

In tale prospettiva la situazione interna in Russia continuerà inevitabilmente a pesare. L'evoluzione di quella società e dei valori in essa predominanti richiederà ovviamente del tempo. Ma ciò che conta è la direzione che si intende seguire. La cooperazione e l'integrazione in materia di difesa, così come in qualsiasi altro campo, appariranno, in ogni caso, l'unica scelta che può risolvere positivamente i dilemmi di Putin e che anche da parte occidentale non è possibile non auspicare.

Antonio Ciarrapico

# LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELL'ONU I RISCHI PER L'ITALIA

di Francesco Paolo Fulci

**I**l 19 luglio 2007 si è registrata a New York - nell'ambito del Gruppo di Lavoro a composizione aperta per la riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che stancamente si riunisce ormai da ben 15 anni - una svolta che potrebbe rivelarsi significativa.

Per la prima volta, infatti, l'Ambasciatore di Germania, Thomas Matussek, ha ammesso che per l'istituzione di nuovi membri permanenti del Consiglio la strada è bloccata. Matussek ha riconosciuto, cioè, che la diga procedurale di 129 voti, eretta nel lontano 1998 dall'Italia e dai suoi Alleati del *Coffée Club*, continua a rivelarsi insormontabile.

Vari fattori, come ho cercato di spiegare in un precedente articolo apparso su questa Rivista nell'Autunno 2006 (n. 152), hanno continuato a tenere in scacco le ambizioni degli aspiranti a membri permanenti: principalmente Germania, Giappone, Brasile, India (cioè il noto "Gruppo dei Quattro" o G-4), nonché Nigeria e Sud Africa. Per riassumerli in breve:

– l'unanime posizione africana (53 voti in Assemblea Generale), riconfermata dal Vertice dei Capi di Stato e di Governo all'inizio del luglio 2007 ad Accra (Ghana). L'Africa chiede per sé, anche a titolo di risarcimento dei torti plurisecolari subiti, cinque seggi non permanenti (attualmente ne dispone di due, più un terzo a rotazione alterna con l'Asia; in pratica due e mezzo); e, in più, non uno ma due membri permanenti, dotati entrambi del potere di *veto*. Prerogativa, quest'ultima, che

FRANCESCO PAOLO FULCI è stato per molti anni Rappresentante Permanente d'Italia al Consiglio Atlantico e Ambasciatore d'Italia alle Nazioni Unite.

peraltro gli attuali cinque *beati possidentes* (Stati Uniti, Russia, Cina, Regno Unito e Francia) non sono affatto disposti a condividere con nessun altro;

– l'evoluzione dell'atteggiamento degli Stati Uniti che, dopo aver sostenuto sino a qualche anno fa le ambizioni di Germania e Giappone, negano ora l'appoggio a Berlino, affermando che l'ingresso anche della Germania tra i membri permanenti darebbe al continente europeo un peso eccessivo nel Consiglio di Sicurezza; l'Europa per gli americani, è più che sufficientemente rappresentata dalla Francia, dal Regno Unito e dalla Russia;

– la reazione della Cina che, sin dagli inizi, non ha mai fatto mistero della sua fermissima opposizione al Giappone. L'attuale politica di Pechino, volta ad assicurarsi materie prime essenziali per il suo rapido sviluppo di cui è ricca l'Africa, ha dato origine ad un rapporto privilegiato con quest'ultima, di cui Pechino può avvalersi per indurre molti Paesi africani a continuare ad essere fermi sulla questione dell'ampliamento del Consiglio di Sicurezza.

Era gran tempo che i tedeschi riconoscessero come la loro aspirazione a divenire membro permanente fosse finita in un vicolo cieco. Ed è commendevole che, finalmente, sia apparso uno spiraglio di *realpolitik*. Ma su tale apparente apertura continuano a sovrastare pesanti nubi.

Da un lato, infatti, a giudicare almeno dalle dichiarazioni dei loro Ambasciatori nella stessa riunione dello *open ended, never ending working group*, sembra che gli altri componenti del quartetto - Giappone, Brasile ed India - siano ancora soggiogati dal *miraggio* di poter divenire membri permanenti presto, se non subito.

Dall'altro gli stessi tedeschi stanno spingendo per una *partecipata soluzione* che definiscono "intermedia", e che altri chiamano "transitoria": consisterebbe nell'aumento, per ora, soltanto dei seggi non permanenti elettivi, assortito, peraltro, da una clausola di revisione automatica che trasformerebbe alcuni di questi seggi in permanenti dopo un certo numero di anni.

In nessuno dei documenti sinora prodotti in materia (il rap-

porto del 19 aprile 2007 dei cinque *facilitatori* - gli Ambasciatori di Tunisia, Cipro, Croazia, Cile e Olanda - e quello del 26 giugno 2007, di Cile e Liechtenstein) vi è menzione di quale dovrebbe essere la durata della fase transitoria: ma, stando a diverse ipotesi ventilate, dovrebbe trattarsi di un arco temporale di 10-12 anni, o secondo altri di 15 anni.

Circa, invece, la durata dei nuovi seggi, i *facilitatori* avrebbero previsto quattro possibili opzioni:

- seggi di più lunga durata degli attuali due anni, da assegnare per l'intero periodo intermedio, peraltro con possibilità di revoca (ipotesi, quest'ultima, ovviamente del tutto teorica, n.d.r.);
- seggi di più lunga durata, da assegnare per un periodo superiore a due anni (forse quattro o cinque, n.d.r.), ma a differenza degli attuali seggi biennali, con possibilità di rielezione immediata;
- seggi di più lunga durata, come sopra, ma senza la possibilità di rielezione immediata, attualmente vietata dallo Statuto;
- seggi biennali, come gli attuali, ma con possibilità di immediata rielezione.

Altra questione, che resta alquanto controversa, è quella dell'entità dell'allargamento del Consiglio di Sicurezza, attualmente composto da 15 membri (5 permanenti e 10 biennali, elettivi). Anche a questo proposito i *facilitatori* si limitano ad elencare quattro possibilità:

- un ampliamento limitato, come richiesto dagli Stati membri che si preoccupano di preservare l'efficienza del Consiglio;
- un allargamento ampio, come sollecitato invece dai Paesi che hanno a cuore specialmente la rappresentatività del Consiglio;
- un'espansione di media portata, per cercare di conciliare le due ipotesi che precedono;
- un allargamento limitato in una prima fase, ed un ulteriore ampliamento nell'ambito della futura revisione.

Va notato, al riguardo, che tra i fautori più convinti e decisi di un'espansione limitata figurano gli Stati Uniti.

Sin dalle prime battute dell'esercizio, 15 anni fa, Washington ha costantemente ripetuto che un ampliamento oltre le 4 - 5 unità comprometterebbe irrimediabilmente il buon

funzionamento del principale organo decisionale dell'ONU.

Se troppo allargato il Consiglio di Sicurezza diverrebbe ingestibile, inefficiente ed inefficace. Da qui l'inflessibile opposizione di Washington ad un ampliamento indiscriminato: una posizione da non sottovalutare considerato che gli Stati Uniti, al pari degli altri quattro attuali membri, possono bloccare col loro *veto* qualsiasi riforma.

I sostenitori, peraltro, di un aumento dei membri del Consiglio di Sicurezza a 25 o addirittura a 26 sono i Paesi in via di sviluppo. Merita ricordare, al riguardo, la posizione adottata nel 1994 dal Movimento dei non allineati (113 Paesi) sulla questione della riforma del Consiglio di Sicurezza.

Anch'essi hanno, in primo luogo, rivendicato con forza il diritto ad avere dei membri permanenti nel Consiglio di Sicurezza, privilegio attualmente spettante soltanto a cinque Paesi, tutti economicamente avanzati, e tutti ricompresi nell'emisfero Nord del mondo.

Ma, dando prova di lungimiranza e ragionevolezza, i Paesi non allineati avevano proposto, in linea subordinata, che, qualora si fosse rivelata impossibile l'attribuzione a loro favore di membri permanenti, si procedesse ad un sostanziale incremento dei seggi non permanenti, da assegnare quasi esclusivamente ai Paesi in via di sviluppo. Ciò al fine di rettificare la situazione di profondo squilibrio oggi esistente ai loro danni. È la cosiddetta *fallback position*.

Forti della maggioranza di cui dispongono in Assemblea Generale, è chiaro che i Paesi non allineati continueranno a premere in questa direzione.

Nell'ultima riunione del resto, l'Ambasciatore del Messico è stato ancora più esplicito, preconizzando un Consiglio in cui, in aggiunta ai cinque membri permanenti attuali, dovrebbero sedere 20 membri non permanenti eletti, di cui 6 dell'Africa (che invece, come prima detto, aspira ad ottenerne 7); 5 dell'Asia; 4 dell'America latina e Paesi caraibici; 3 dell'Europa occidentale ed altri Stati (Canada, Australia, Nuova Zelanda, Israele) e 2 dell'Europa orientale.

Sempre stando ai rapporti redatti dai *facilitatori*, la clau-

sola di revisione automatica è prerequisite fondamentale dell'intero esercizio, ancorché ci si limiti a dire che essa scatterà “dopo un certo numero di anni” a seguito dell'entrata in vigore dei relativi emendamenti dello Statuto.

Ed è appunto nella successiva fase di revisione che andrebbero affrontati i problemi concernenti la creazione ed il numero dei nuovi seggi permanenti; la questione del *veto* (che, è bene ricordarlo ancora, i cinque attuali permanenti non intendono condividere con nessuno); l'eventuale istituzione di ulteriori seggi non permanenti ed i meccanismi di voto del Consiglio.

Come di consueto, il Gruppo di Lavoro sulla riforma del Consiglio ha presentato, per il quattordicesimo anno consecutivo il suo rapporto all'Assemblea Generale, che lo approverà verosimilmente nella prima metà di settembre, prima di concludere la sua 61ma Sessione. A quanto è dato sapere, l'Assemblea rinverrà - sempre come di consueto - l'esame della questione alla sua 62ma Sessione, il cui inizio è previsto nella terza settimana di settembre 2007.

Quali sono le prospettive immediate e future dell'esercizio diplomatico in corso ormai da tre lustri al Palazzo di Vetro ?

La Germania certamente premerà sul prossimo Presidente dell'Assemblea Generale, il Ministro degli Esteri macedone, Antonio Milososki, affinché nomini un gruppo di Ambasciatori che, nell'opinione di Berlino, dovrebbe avviare il processo negoziale della nuova “fase transitoria”; se non, addirittura, predisporre il documento contenente le proposte di “soluzione intermedia”.

C'è da chiedersi, a questo punto, perché si dovrebbe sottrarre il prosieguo della discussione alla sua sede naturale, che è il Gruppo di Lavoro a composizione aperta, istituito il 3 dicembre 1993. In secondo luogo, è abbastanza ovvio che, per l'Italia e per gli altri Paesi contrari a nuovi membri permanenti, una clausola di revisione automatica che li preveda è assolutamente inaccettabile. Come ho scritto su “La Stampa” del 26 luglio 2007, si tratta di un vero e proprio *cavallo di Troia*, volto a far prevalere con l'astuzia l'ambizioso disegno tedesco.

Come si può, infatti, ragionevolmente credere che l'asse-

gnazione di un seggio *a lunga durata* ad un grande Paese europeo non si trasformerebbe in un consolidamento automatico finale di tale situazione, consentendo di raggiungere l'agognato traguardo di membro *permanente*? È questa del resto l'opinione anche di autorevoli osservatori come Gian Enrico Rusconi, che, nell'articolo di fondo apparso sempre su "La Stampa" del 28 luglio 2007, ha scritto: "La ripresa dell'azione diplomatica della Germania all'ONU per ottenere un seggio *temporaneo speciale* nel Consiglio di Sicurezza sta aggirando in modo sottile l'opposizione dell'Italia".

Ciò che il nostro Paese potrebbe, invece, accettare senza difficoltà sarebbe l'aumento dei seggi non permanenti, purché non assortito da alcuna clausola di revisione automatica. Tra l'altro, qualora effettivamente al Gruppo dell'Europa occidentale (ed altri), fosse assegnato un terzo seggio non permanente, risulterebbero aumentate le possibilità di rielezione anche dell'Italia nel Consiglio.

Ma è questa una prospettiva piuttosto aleatoria! Ricordo, infatti, il parere a suo tempo espresso dall'Ambasciatore egiziano, Nabil El-Arabi, che della *fallback position* dei Paesi non allineati era stato il principale architetto, secondo il quale in un Consiglio allargato non avrebbe potuto esservi posto per altri Paesi occidentali, in aggiunta ai 5 attuali: Stati Uniti, Francia, Regno Unito e due membri eletti, dovendo tutti i nuovi seggi o quasi essere riservati ai Paesi in via di sviluppo per riequilibrare la rappresentatività del Consiglio stesso.

Sempre nel suo discorso del 19 luglio 2007 all'ONU, l'Ambasciatore di Germania ha dichiarato, con enfasi, che il suo Paese è interessato ad avere un Consiglio che rifletta maggiormente le realtà politiche del giorno d'oggi.

Mi si consentano due osservazioni al riguardo. La prima è: com'è possibile continuare a ritenere che l'esistenza all'ONU di due Gruppi - quello dell'Europa occidentale e quello dell'Europa orientale - rifletta l'odierna realtà geo-politica? Come si può continuare ad ignorare che buona parte dei Paesi dell'Europa orientale sono, e da tempo, divenuti membri attivi della NATO? Come può una riforma veramente seria non tene-

re conto di queste realtà? Viene il sospetto che ciò che veramente interessa non è tanto l'odierna realtà geo-politica internazionale, quanto l'ottenimento della qualità di membro permanente nel Consiglio di Sicurezza!

In secondo luogo, come si fa - se ci si vuol riferire alle nuove realtà geo-politiche del mondo - ad ignorare che una, forse la principale, di tali realtà è l'esistenza nell'Unione Europea?

Recentemente, ho avuto modo d'incontrare in Baviera un noto editorialista e commentatore tedesco. Gli ho chiesto se, a suo avviso, era preferibile avere nel Consiglio di Sicurezza, come membro permanente, la Germania o l'Unione Europea. "Naturalmente, l'Europa!" è stata la risposta immediata del mio autorevole interlocutore.

Un altro dei presenti ha obiettato che, però, data la tenace opposizione della Francia e della Gran Bretagna alla soluzione europea, era giocoforza per Berlino brigare il seggio permanente a titolo nazionale.

Ma, in questo caso, il danno inflitto alla costruzione dell'Europa sarebbe evidente e fors'anche, irreparabile, con un ritorno alle pericolose spinte nazionalistiche del passato.

Tutt'altra è la strada da seguire, se si ha veramente a cuore il futuro dell'Europa unita: bisogna concretamente cominciare a creare almeno un embrione del seggio comune europeo nel Consiglio di Sicurezza. E ciò senza farsi fuorviare da luoghi comuni, ad esempio dall'argomentazione che l'Europa avrebbe una doppia rappresentanza se presente congiuntamente nel Consiglio di Sicurezza assieme ad alcuni dei suoi Stati membri. Perché allora non esistono analoghi scrupoli, quando il Palazzo di Vetro acquisisce cospicui contributi contemporaneamente dall'Unione Europea e dai suoi membri?

In realtà, si tratta di proseguire, soprattutto a New York, quel processo fatto di piccoli passi (non è così, del resto, che si è costruita l'Europa?) volti a far crescere ulteriormente la reciproca collaborazione ed il coordinamento tra *partner* comunitari anche in tema di attività del Consiglio di Sicurezza.

Da un inizio di estrema chiusura - in cui Francia e Gran Bretagna non consentivano che si accennasse neppure nelle riu-

nioni comunitarie a quanto accadeva in Consiglio - oggi l'attività nel Consiglio di Sicurezza costituisce il primo punto dell'agenda delle riunioni settimanali di coordinamento dei Capi Missione dei 27 a New York. Inoltre, nelle sedute pubbliche del Consiglio è la Presidenza di turno, che parla sempre a nome di tutti i Paesi dell'Unione.

Speranze di ulteriori concreti passi in avanti sulla via della concertazione e dell'integrazione comunitaria a New York erano state suscitate dalla seguente frase, contenuta nel programma della coalizione che attualmente governa il nostro Paese: "Non appena l'Italia, nel 2007, tornerà a sedere come membro a rotazione nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, saremo impegnati ad integrare la Delegazione italiana con il Rappresentante del Consiglio Europeo e con il Rappresentante della Politica estera e di sicurezza comune".

L'Italia è stata rielelta al Consiglio di Sicurezza dal 1° gennaio 2007, quando la Presidenza di turno dell'Unione Europea era esercitata dalla Germania. Non desta sorpresa che la Signora Merkel - che pure agli inizi era sembrata privilegiare l'istituzione graduale del seggio europeo, ma che poi è tornata a preferire l'idea del seggio nazionale tedesco - non abbia raccolto l'offerta italiana.

Ma dal 1° luglio 2007 la Presidenza dell'Unione è passata al Portogallo. E la rappresentanza diplomatica lusitana - tra l'altro il Presidente della Commissione Europea, José Emmanuel Barroso, è portoghese - dovrebbe essere interessata ad ottenere informazioni immediate, precise e sicure su quanto avviene ogni giorno nelle sedute informali del Consiglio di Sicurezza, da cui sono rigorosamente esclusi tutti i delegati dei Paesi non membri del Consiglio.

Si obietterà che la Francia e il Regno Unito, nella tema di innescare un processo che potrebbe sfociare nella confluenza dei loro due seggi in quello europeo, negano il loro assenso ad un simile meccanismo, anche se esso è stato attuato, ormai da qualche anno, dall'Argentina e dal Brasile: un alto funzionario dell'una viene inserito nella delegazione dell'altro, quando esso siede in Consiglio di Sicurezza, e viceversa.

Del resto, né Londra né Parigi avrebbero il potere di opporsi a che la nostra Rappresentanza a New York ospiti nei suoi uffici un membro della delegazione portoghese oggi o slovena a partire dal 1° gennaio 2008, quando la Presidenza dell'Unione passerà a Lubiana. L'ospite *europeo* potrebbe essere coinvolto facilmente e con varie modalità, nell'attività e nell'operato della Delegazione italiana nel Consiglio, trasmettendo in tempo reale alle proprie Autorità informazioni utili volte ad agevolare il loro compito semestrale di impulso e coordinamento tra i 27 membri dell'Unione.

Più Europa nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU: è ciò che occorre e che si può e si deve cercare di conseguire a piccole dosi, ma senza altri indugi, "provando e riprovando" secondo il collaudato metodo galileiano.

Francesco Paolo Fulci

# LA COOPERAZIONE MULTILATERALE CONTRO IL TERRORISMO E IL RUOLO DELL'ITALIA

di Giulio Terzi

*La Strategia Globale della Nazioni Unite e le nuove linee nella lotta al terrorismo*

La lotta al terrorismo è spesso associata, nell'immaginario comune, con azioni di tipo repressivo, militare o di polizia, e con una fitta collaborazione, sul piano strettamente operativo, tra organi di *intelligence*, di polizia e della magistratura.

Si tratta di un'immagine che corrisponde certamente a una dimensione fondamentale del contrasto al terrorismo, ma che è soltanto una parte di un quadro molto più ampio, incentrato su una forte cooperazione multilaterale, dove si concordano i principi fondanti, i criteri e gli strumenti normativi attorno ai quali sviluppare gli accordi bilaterali e regionali, e le legislazioni nazionali.

Le Nazioni Unite - è questa la linea ispiratrice cui si attiene l'Italia - sono per loro stessa natura l'elemento centrale di questo sistema di cooperazione multilaterale.

Si parla, non a caso, del Quadro normativo delle Nazioni Unite (*UN Legal Framework*) per la lotta al terrorismo, che si è sviluppato ancora prima dell'11 settembre 2001. È un *corpus* di sedici strumenti internazionali pattizi (1), di numerose Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, oltre che di principi e norme che regolano il diritto internazionale umanitario ed il

*L'Ambasciatore GIULIOTERZI è il Direttore Generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani del Ministero degli Esteri.*

(1) Cfr. *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, Tokyo, 14 settembre 1963; *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1973; *International Convention against the Taking of Hostages*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979;

rispetto dei diritti umani. Tale *corpus* rappresenta un terreno comune e condiviso per la lotta al terrorismo a livello internazionale.

Tra gli strumenti più significativi, in questo quadro, vanno certamente annoverate le Risoluzioni che il Consiglio di Sicurezza ha approvato dopo l'11 settembre 2001, e in particolare la Risoluzione 1373 del 28 settembre 2001, che, istituì, tra l'altro, il *Counter Terrorism Committee* (CTC). Varie altre Risoluzioni sono seguite per definire meglio gli obblighi degli Stati, sulla cui attuazione il CTC è stato chiamato a vigilare, per la prevenzione e la repressione di tutte quelle attività che possono facilitare l'organizzazione e il compimento di attività terroristiche (finanziamento, sostegno logistico etc.)

La Risoluzione 1373 (2) chiede, inoltre, agli Stati membri dell'ONU di aderire a tutti i pertinenti strumenti pattizi internazionali. La definizione dei reati e i meccanismi di cooperazione di polizia e giudiziaria in essi previsti avranno così applicazione omogenea e valore universale.

Come in altri settori - i diritti umani, la non proliferazione, la lotta alle varie forme di criminalità e ai traffici illeciti - l'universalizzazione degli strumenti internazionali promossi dalle Nazioni Unite rappresenta una delle grandi direttrici per la cooperazione multilaterale; costituisce il punto di riferimento per il

*International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 1997; *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1999; *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, Tokyo, 14 settembre 1963; *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, La Hague, 16 dicembre 1970; *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, Montreal, 23 settembre 1971; *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*, Vienna, 3 marzo 1980; *Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, Montreal, 24 febbraio 1988; *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*, Roma, 10 marzo 1988; *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*, Roma, 10 marzo 1988; *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection*, Montreal, 1° marzo 1991; *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, New York, 15 dicembre 1997; *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, New York, 9 dicembre 1999; *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, New York, 13 aprile 2005.

(2) Risoluzione 1373 del 28 settembre 2001, *Threats to International Peace and Security* e Risoluzione 1624 del 14 settembre 2005, *Threats to International Peace and Security*, Security Council Summit 2005.

Segretariato e le Agenzie onusiane direttamente interessate (si pensi per tutte all'UNODC, *United Nations Office on Drugs and Crime*).

Questa tendenza verso l'universalizzazione, imperniata su convenzioni adottate, in genere per consenso, deve, tuttavia, fare i conti con:

– le debolezze istituzionali di molti Stati membri, che spesso non sono in grado di recepire, nelle proprie legislazioni, le disposizioni previste dal quadro internazionale. A queste carenze strutturali si può fare fronte attraverso programmi di *capacity building* istituzionale, incentrati sugli organismi specializzati delle Nazioni Unite e sui programmi finanziati dai principali Paesi occidentali e dall'Unione Europea (con un certo parallelismo con quanto avviene nel campo della cooperazione allo sviluppo);

– la forte produzione “normativa” del Consiglio di Sicurezza (3) dopo l'11 settembre 2001, che ha oggettivamente spostato verso questo organo, a composizione ristretta, il punto focale dell'azione onusiana nel campo della lotta al terrorismo, suscitando diverse remore soprattutto tra i Paesi non allineati, sempre attenti a mantenere una preminenza dei meccanismi consensuali, in particolare dell'Assemblea Generale, negli equilibri onusiani.

In questo contesto, l'approvazione, da parte dell'Assemblea Generale stessa, l'8 settembre 2006, della Strategia Globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo, integrata da un Piano d'Azione (4), ha segnato un punto di svolta.

Grazie all'impegno dell'allora Presidente dell'Assemblea Generale, lo svedese Jan Eliasson, si è giunti all'approvazione della Strategia per consenso: un risultato quasi insperato, se si tiene conto dei lunghissimi e ancora incompiuti negoziati per una Convenzione globale contro il terrorismo. La Strategia dà

(3) Da un punto di vista strettamente *tecnico*, la questione dell'universalizzazione dovrebbe applicarsi soltanto ai trattati e altri strumenti pattizi. Di fatto, le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, ex capitolo VII, pongono anch'esse una serie di obblighi di adattamento normativo e istituzionale sul piano interno per gli Stati membri.

(4) Cfr. *UN Global Counter-terrorism Strategy*, September 8, 2006. Disponibile sul sito delle Nazioni Unite, “UN Action to Counter Terrorism”.

una risposta organica ad una minaccia complessa: fa proprio *l'acquis* del Consiglio di Sicurezza (Risoluzioni 1373/2001 e 1624/2005); delinea per la prima volta nel sistema ONU i principi comuni e le linee orientative di azione.

Essa è innovativa su tre fronti. *In primis*, pone alla base dell'azione di contrasto l'imperativo di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali e riprende in gran parte le indicazioni che l'ex Segretario Generale Kofi Annan aveva formulato nel suo rapporto (5) per il Vertice dei Capi di Stato e di Governo del 2005.

In secondo luogo, mette l'accento sulle iniziative di *capacity-building* degli Stati membri. Sull'onda della Strategia, l'Assemblea Generale ha creato una *Task Force* delle Nazioni Unite (*UN Counter-Terrorism Implementation Task Force*): uno strumento di coordinamento indispensabile, presieduto dall'*Assistant Secretary General* Robert Orr, composto da funzionari di agenzie ONU (6) e raccordato alle attività di promozione dello sviluppo.

In terzo luogo, ed è questo il risultato forse più significativo, la Strategia incoraggia misure che rimuovano le condizioni alla base della diffusione del terrorismo; riconosce l'esistenza di fattori che incoraggiano la propaganda e il reclutamento, soprattutto tra le generazioni più giovani; collega e raccorda gli aspetti della sicurezza a quelli dello sviluppo.

L'individuazione di *conditions conducive to the spread of terrorism* (Piano d'Azione, Titolo I), riduce l'ambiguità del concetto di *root causes*, che tanto spazio ha avuto sinora, contrassegnato com'era da una forte valenza deterministica (il terrorismo come prodotto di condizioni di povertà).

Precisa anche la necessità di approfondire le condizioni che possono favorire il terrorismo e, in senso più ampio, indirizza-

(5) Cfr Kofi Annan, *A Larger Freedom*, 2005.

(6) La *Task Force* include rappresentanti degli organi attivi all'interno del Consiglio di Sicurezza sul fronte della lotta al terrorismo; affiancando così a funzionari del Fondo Monetario Internazionale, della Banca Mondiale, del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), dell'Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile (ICAO), dell'Ufficio delle Nazioni Unite per la Droga ed il Crimine (UNODC) e di altri 17 organi o agenzie onusiane, rappresentanti del *Monitoring Team* del Comitato 1267, che gestisce le liste di individui ed enti associate con *Al Qaeda* ed i Talebani, e del *Counter-Terrorism Executive Directorate* (CTED), organo tecnico del CTC.

re la conoscenza del fenomeno verso tutte le sue molteplici componenti e origini.

La Strategia ONU segna, in altri termini, una tappa nell'evoluzione da un'ottica repressiva ad una di più lungo periodo, rivolta anche alla prevenzione dei fenomeni di propaganda, di radicalizzazione e di reclutamento.

Si riconosce che non è solo e forse non tanto la povertà, bensì il cronicizzarsi dei conflitti, l'indifferenza verso le vittime del terrorismo, le violazioni più gravi dei diritti dell'uomo e della *rule of law*, la discriminazione etnica, nazionale e religiosa, politica ed economica, a rientrare tra le *aree grigie*, dove è necessario intervenire, in uno spirito di complementarità, con le iniziative sino a qui intraprese.

Anticipando di un anno l'adozione della Strategia, un'importante Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, nel settembre 2005, aveva introdotto alcuni concetti analoghi. La Risoluzione 1624, adottata ai sensi del Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite (e non del Capitolo VII, come le precedenti), invitava, infatti, gli Stati a contrastare l'incitamento, ad attuare efficaci controlli delle frontiere, a verificare con attenzione le richieste d'asilo e a promuovere iniziative di dialogo interculturale ed interreligioso, in uno spirito di solidarietà e di pieno rispetto dei diritti umani.

Su questo stesso terreno, il Consiglio di Sicurezza si è di nuovo espresso, definendo procedure di tutela dei diritti delle persone oggetto di misure sanzionatorie, introdotte in origine con la Risoluzione 1267/1999 *Al Qaida-Talebani*.

### *Il ruolo dell'Unione Europea e di altri fori multilaterali e regionali*

A questa evoluzione a livello globale ha dato un contributo fondamentale l'Unione Europea. La sua azione si è fin dall'inizio (Piano d'Azione del settembre 2001, adottato all'indomani dei tragici attentati di New York e di Washington) incentrata su un approccio multidisciplinare, con forte accento sul rispetto dei diritti umani. La visione europea, in sostanza, si è differen-

ziata non poco dall'idea di *War on Terrorism*, con le conseguenze che ne discendono sul piano politico e giuridico.

A seguito dei tragici attentati terroristici di Madrid dell'11 marzo 2004 e di Londra del 7 luglio 2005, il dibattito in Europa si è sviluppato ulteriormente, andando al di là del tradizionale *law enforcement*, sino all'adozione, da parte del Consiglio Europeo, nel dicembre 2005, di un'apposita Strategia sulla prevenzione della radicalizzazione.

Fedele alla "concezione europea" nel contrasto al terrorismo, la Strategia si concentra sull'"individuazione e l'eradicazione dei modi, delle condizioni e della propaganda attraverso i quali gli individui sono coinvolti nelle reti terroristiche".

L'impostazione europea appare innovativa anche nell'approccio "interpilastro", con misure che si inseriscono nel contesto del secondo (Politica estera e di sicurezza comune) e del terzo pilastro (Giustizia ed affari interni). Dato significativo, questo insieme di competenze riflette la convinzione di dover agire su due fronti:

- all'interno dell'Unione, con azioni preventive, da un lato, e di promozione del dialogo e dell'inclusione, dall'altro;
- all'esterno, per sostenere i Paesi interessati dal fenomeno del terrorismo ed agire sul loro contesto istituzionale e sulle dinamiche di marginalizzazione economica e sociale.

Anche in ciò che riguarda la comunicazione ed i *media*, l'Unione Europea ha elaborato una precisa linea d'azione volta, da un lato, a monitorare i mezzi di comunicazione di massa - in particolare *Internet* - e, dall'altro, a valorizzare il ruolo positivo dell'Unione nello sviluppo economico sociale e nel dialogo.

Nella stessa direzione si sono mosse altre istanze internazionali. Nel 2005, ad esempio, il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla prevenzione del terrorismo (7), mentre analisi, condivisioni di *best practices* e raccomandazioni sono state discusse nei gruppi di lavoro del G-8, che ha dedicato alla lotta

(7) Cfr. *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism* (16 maggio 2005).

al terrorismo ampia parte dei propri lavori, nei Vertici da Kananaskis a Heiligendamm.

### *L'azione dell'Italia*

L'approccio multidisciplinare e integrato che caratterizza le Strategie dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite trova piena rispondenza nella visione del Governo italiano.

Come ha indicato il Ministro degli Esteri Massimo D'Alema in una recente intervista, "il terrorismo va senz'altro combattuto, ma gli strumenti militari non sono affatto sufficienti. Il problema è isolare il terrorismo e ridurre il pericolo, sapendo che è un male endemico di lunga durata. Si risolve, soprattutto, con strumenti culturali e con l'*intelligence*, non con la guerra. Perché la guerra si fa contro gli eserciti e gli Stati. Fare la guerra a qualcuno che rappresenta una minaccia asimmetrica dà dei risultati assai dubbi. Spesso l'uso massiccio della forza militare rischia di causare vittime civili innocenti e, paradossalmente, di creare il terreno favorevole, perché il fenomeno si espanda" (8).

Particolarmente significative sono state le iniziative, sul piano politico, istituzionale e legislativo, volte a promuovere il pieno coinvolgimento delle comunità di immigrati - attraverso la loro integrazione nel tessuto socio-culturale del nostro Paese - nell'azione di prevenzione e contrasto dei fenomeni di reclutamento e di radicalizzazione.

Già nel 2005, è stata creata la Consulta per l'Islam italiano, per favorire un proficuo dialogo tra lo Stato e la comunità islamica nazionale, e per migliorare la reciproca conoscenza delle problematiche di integrazione e individuarne le soluzioni. Un forte impegno, in tal senso, è spesso ribadito dal Ministro dell'Interno Giuliano Amato.

Uno dei recenti risultati è l'elaborazione - attraverso la consultazione ad ampio raggio di rappresentanti del mondo dell'immigrazione, delle diverse religioni e della società civile -

(8) Cfr. Orizzonte Massimo, "L'Espresso", 11 maggio 2007.

della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione che, il 22 aprile 2007, è stata recepita da due Decreti, che prevedono, tra l'altro, l'istituzione di un Consiglio scientifico che ne curerà l'attuazione.

Ispirata ad analoghe esigenze di dialogo è l'istituzione della Consulta giovanile per il pluralismo religioso e culturale, decisa congiuntamente dal Ministro dell'Interno e dal Ministro per Politiche Giovanili, nel dicembre 2006, al fine di trovare forme aperte e democratiche di composizione dei conflitti sociali, culturali e religiosi, e di favorire politiche di integrazione e di promozione dei diritti costituzionalmente garantiti.

A livello internazionale, l'Italia ha dato il suo attivo contributo alla *Broader Middle East and North Africa Initiative*, avviata in ambito G-8 nel corso del Vertice di Sea Island del 2004, e sostenendo, assieme a alla Turchia e allo Yemen, una specifica componente del cosiddetto *Forum for the Future*, il *Democracy Assistance Dialogue*.

Si tratta di un progetto basato sulla *ownership* da parte dei Paesi arabi ed islamici partecipanti, che intende promuovere processi di modernizzazione, democratizzazione e sviluppo economico, che incentivino gli investimenti e coinvolgano la società civile dei Paesi stessi.

L'esperienza acquisita dall'Italia in campo investigativo, la sua piena adesione al sistema pattizio internazionale antiterrorismo (sono state ratificate tutte le Convenzioni ed è in corso il procedimento di ratifica della Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, aperta alla firma nel settembre 2005), le originali soluzioni sul piano normativo e istituzionale interno (9), il contributo di idee e di iniziative nei fori internazionali, hanno trovato un significativo riconoscimento, nel 2006, con la richiesta, da parte dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, che l'Italia assumesse la Presidenza, nel biennio 2007-2008, del *Counter Terrorism Committee* del

(9) Vanno ricordate, in particolare, la Legge 431 e la Legge 438 del 2001, nonché la Legge 155 del 2005. Sul piano istituzionale, la Legge 431 ha istituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria, organo di coordinamento interministeriale presieduto dal Direttore Generale del Tesoro, che ha il mandato di monitorare l'applicazione dei regimi sanzionatori, deliberati in ambito ONU e Unione Europea.

Consiglio di Sicurezza (10). Su tale sfondo, il Ministero degli Affari Esteri ha organizzato, in collaborazione con il Ministero degli Esteri tedesco, un seminario, a Roma l'11-12 luglio 2007, dedicato ai processi di radicalizzazione giovanile nell'area del Mediterraneo.

Autorevoli esperti europei, americani, arabi e delle principali organizzazioni internazionali hanno discusso tematiche quali la situazione scolastica e le carenze strutturali dei sistemi d'istruzione nell'area mediterranea, che contribuiscono ad innescare meccanismi di alienazione. Per converso, sono state evidenziate le riforme che hanno portato alla revisione dei libri di testo, ispirate a principi di tolleranza.

Si è anche affrontata la questione dell'utilizzo di *Internet*, analizzando il fenomeno della diffusione di siti di propaganda terroristica, mirati ai giovani. L'uso di giochi, illustrazioni e messaggi, nonché il funzionamento di *chatroom* con testimonianze di volontari per attentati suicidi - cosiddetta *auto-radicalizzazione* o *radicalizzazione autonoma* - appare particolarmente grave. Si è notato come tra le maggiori carenze nei sistemi preventivi, sinora messi in atto per *monitorare* la rete, siano da annoverare l'assenza o l'insufficienza di campagne volte a diffondere messaggi di solidarietà, che siano più convincenti di quelli usati dai terroristi.

Altro tema di particolare attualità, emerso nel seminario, riguarda il fenomeno della radicalizzazione nelle prigioni, "luogo privilegiato" per il reclutamento di giovani da parte degli estremisti.

Il professor Fernando Reinares ha illustrato il programma avviato sin dal 2001 (quando si sono avute le prime indicazioni di pianificazione di attacchi terroristici da parte di cellule di *Al Qaida* localizzate in quel Paese) per la prevenzione e il recupero.

Il Ministro per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, Giovanna Melandri, ha presentato l'iniziativa della Consulta Giovanile per il Pluralismo Culturale e Religioso. L'esperienza

(10) Successivamente, è sopravvenuto un diverso accordo complessivo per la distribuzione delle Presidenze degli organi sussidiari del Consiglio di Sicurezza, in base al quale all'Italia sono state assegnate le Presidenze dei Comitati Sanzioni Sudan e Corea del Nord.

italiana, illustrata dai membri della Consulta Giovanile, è apparsa innovativa ed apprezzata. Con approccio flessibile e orientato al futuro, essa ricerca forme aperte e democratiche di composizione dei conflitti sociali, culturali e religiosi.

I rappresentanti della Consulta Giovanile hanno, inoltre, anticipato i contenuti della dichiarazione "Donna e Società", che sarà presto recepita in un Decreto dei Ministri dell'Interno e delle Politiche Giovanili, e della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, alla cui elaborazione la Consulta giovanile ha dato un importante contributo.

La Strategia Globale delle Nazioni Unite rappresenta un essenziale riferimento per l'azione multilaterale. È necessario darvi attuazione puntuale, con progetti e iniziative in cui il sistema delle Nazioni Unite nel suo complesso abbia un ruolo centrale, ma in cui gli Stati membri (e l'Unione Europea), con le loro politiche nazionali e le loro *best practices*, restino i protagonisti indispensabili.

L'Italia persegue questi obiettivi in una chiave autenticamente multilateralista, in linea con le direttrici di fondo della sua politica estera.

Giulio Terzi

# L'EUROPA SI OCCUPI DI POLITICA NON DI ISTITUZIONI

di Luigi Vittorio Ferraris

**L**a Presidenza portoghese dell'Unione Europea nel secondo semestre 2007 è chiamata ad affrontare un compito importante, che sino a ieri sembrava quasi impossibile: oggi invece è diventato maturo per superare l'*impasse* dell'insabbiamento del Trattato costituzionale firmato nel 2004. Il Portogallo, alla Presidenza per la terza volta, sarà sicuramente in grado di assolvere molto bene al compito con l'equilibrio sapiente che ha saputo dimostrare nella sua presenza in seno all'Unione Europea (1).

La prospettiva positiva è stata aperta dall'efficacia della Presidenza tedesca sotto la guida di Angela Merkel, rivelatasi statista a tutto tondo. È noto - e se ne è scritto con autorevole competenza su questa Rivista (2) - che il Consiglio Europeo del giugno 2007 ha approvato le modifiche da apportare al testo del Trattato costituzionale. Modifiche tassative e, quindi, non negoziabili nell'ambito della Conferenza intergovernativa, che, aperta il 23 luglio 2007, deve concludere i suoi lavori entro l'anno.

Nessuno si sorprenderebbe, però, se insorgessero richieste da parte di quei Paesi membri che hanno già dato prova di tenacia sino alla testardaggine. Alludiamo alla Polonia, la cui posizione dovrebbe essere spiegata prima di lanciarle anatemi (3).

Il Trattato costituzionale sarà archiviato e anzi sarà "vietato" menzionare la parola *Costituzione*. Decisione saggia

(1) Cfr. Conferenza dell'Ambasciatore portoghese a Roma. Centro per la Conciliazione Internazionale, Roma, Quaderno n. 75/2007.

(2) Cfr. Rocco Cangelosi in "Affari Esteri", n.155, Estate 2007 e Pietro Calamia in "Lettera Diplomatica", Roma, 2007, n. 967.

(3) Cfr. Teresa Coratella in "Equilibri".

quella di Berlino, benché meno saggia, ai fini della comprensione da parte dei cittadini, la complicata correlazione fra i vari trattati e la perdurante lunghezza del testo. Per il nuovo trattato (il quinto in un quindicennio!) non si è trovato nulla di più attraente di *Trattato di riforma* (e questo nella patria di Lutero!).

Il termine di Costituzione era fuorviante, benché proclamato in ogni dove da fonti autorevoli: parola magica per tramutare le illusioni in realtà. Una Costituzione ha ben altra struttura per definire con chiarezza la natura dell'entità (o Stato), cui si riferisce. Invece ancor oggi non sappiamo bene quale tipo di Europa si voglia costruire: federazione, confederazione, unione di Stati, *Staaatenverbund*, come dicono con ardimento lessicale i tedeschi.

Del resto le tante norme comunitarie - anche troppe - sono già una Costituzione materiale per disciplinare la materia complessa di un'unione composta di Paesi ancora sovrani. Il Trattato costituzionale era stato il frutto acerbo di una Convenzione falsamente rappresentativa, tanto che non aveva neppure votato i singoli articoli. Una Costituzione deve essere sentita come propria dai cittadini, perché abbia il valore di una presa di coscienza e non sia un documento calato dall'alto, una Costituzione *octroyée*.

La Convenzione ha fatto, peraltro, un buon lavoro tecnico trovando felici formule nuove, affermando principi importanti (come quello della personalità giuridica dell'Unione), fissando i termini di opportuni compromessi: un lavoro che una Conferenza intergovernativa avrebbe potuto egualmente portare a buon fine.

2. Ricordiamo per un istante perché ci si era avviati nel 2000 con tanta baldanza su un cammino così impervio.

Dopo il Trattato di Nizza del 2000 emergeva più diffusa la insofferenza per le conseguenze dell'allargamento dell'Unione Europea; a dismisura, si disse, nel toccare quota 27 membri nell'immediato e poi inevitabilmente almeno 32. Come gestire, un'Assemblea così eterogenea e una Commissione pletorica con

le procedure e le strutture del 1957 pensate per sei Paesi omogenei e soltanto parzialmente aggiornate?

Di qui il ricorrente dibattito fra allargamento e approfondimento, cui si intendeva dare la precedenza sino a preconizzare *cooperazioni rafforzate* fra i pochi più virtuosi - d'ora in poi almeno nove - per andare oltre nell'integrazione, lasciando attendere gli indecisi. Era necessario l'approfondimento rapido, perché soltanto mediante istituzioni più integrate si poteva sperare in una Europa grande potenza sullo scacchiere mondiale, soprattutto potenza civile (4), in grado di esprimersi con un'unica voce. Dunque, l'urgenza di ampliare al massimo il voto a maggioranza qualificata per evitare una predominanza dei soci più grandi, a scapito dell'unanimità del consenso.

Il dilemma era destinato ad incagliarsi, come è, infatti, avvenuto, perché fondato su una ambiguità. Il risultato negativo dei *referendum* in Francia e nei Paesi Bassi, con il rifiuto del Trattato costituzionale, era stato attribuito a ignoranza politica, mentre, invece, rifletteva, sebbene in modo confuso, la carenza di un allettante nuovo progetto dopo che gli obiettivi iniziali dell'integrazione europea erano stati largamente e felicemente conseguiti: benessere progressivo, sicurezza interna (quella esterna affidata agli Stati Uniti e alla NATO) e inarrestabile processo di ammodernamento (soprattutto per l'Italia, ansiosa di pressioni esterne al riguardo).

È vero che 18 Paesi su 27 hanno ratificato quel Trattato, ma generalmente - con l'eccezione del *referendum* spagnolo - dopo procedimenti parlamentari superficiali. A riprova altri Paesi hanno tergiversato nella ratifica (come la Repubblica Ceca e la Polonia), perché poco convinti.

È un'astrazione soprattutto emotiva contrapporre polemicamente l'approfondimento ritenuto urgente contro l'allargamento con l'adesione all'Unione Europea di Paesi ostici ad essere assimilati pienamente. Sembra proprio non volersi comprendere che il maggior successo della costruzione europea (dopo i

(4) Cfr. Sebastian Harschner-Hans Maull, *Germany as a Civilian power?*, Manchester, University Press, 2001.

Trattati di Roma) è la constatazione che, grazie alla dissoluzione del dominio sovietico, l'Europa tutta è stata ricondotta sotto lo stesso tetto con obiettivi condivisi in un processo che deve essere completato a breve scadenza nei Balcani, lasciando aperti soltanto i quesiti sulle sorti della Turchia (la cui futura adesione risponde a motivazioni strategiche) e quelli forse irrisolvibili sull'appartenenza o meno della Russia imperiale all'Europa.

In ragione di questo successo l'Europa allargata a 27 o 32 è e rimane diversa dall'Europa a Sei del 1957 e diversa anche da quella degli altri precedenti allargamenti (dalla Grecia sino agli scandinavi). Diversa, dunque, dall'archetipo dei fondatori e dell'ambito carolingio che si vorrebbe invece conservare, direi imbalsamare (5).

I nuovi sodali dall'Est portano con sé una storia secolare nella diversità. Hanno vissuto l'ultimo mezzo secolo in condizioni particolari. Non basta dir loro che dovrebbero essere contenti - come fece brutalmente Chirac - di essere usciti dal soffocamento sovietico approdando al benessere (e a fondi comunitari generosamente elargiti).

Essi hanno un differente rapporto con l'idea nazionale e con la loro identità, riconquistata con tanta sofferenza, e non hanno del tutto dimenticato l'esperienza del socialismo alla sovietica da valutare con molta cautela. Lo attesta il fatto che uno su quattro elettori in Germania Est vota per partiti di sinistra peraltro non comunista (6). Il loro senso della democrazia è complesso e affiora nei risultati elettorali e nelle tensioni politiche, non sempre da apprezzare positivamente.

Il dilemma approfondimento-allargamento, che ci permettiamo di non condividere, è evocato con intensità da coloro che amano chiamarsi europeisti virtuosi, per i quali coloro che esprimono critiche o perplessità o cautela sono anti-europei (naturalmente gli inglesi) o a-europei o più benevolmente euro-

(5) Cfr. Luigi Vittorio Ferraris, *La grande Europa per tutti gli europei*, in "Affari Esteri", n.142, Primavera 2004.

(6) Cfr. da ultimo Ludger Helms, *Die politischen Kulturen Osteuropas* in "Osteuropa", 2007/7, pag.13 e seguenti.

scettici o, infine, eurorealisti. Distinzioni tanto aspre quanto prive di ragionevolezza.

L'Europa è un dato di fatto positivo da cinquant'anni (salvo per pavidità europea la drammatica crisi jugoslava, avvenuta in Europa).

L'Europa è stato ed è un successo inimmaginabile mezzo secolo fa nel garantire fra i Paesi membri la certezza della rinuncia effettiva in Europa ad ogni conflitto (con l'unica parentesi jugoslava). I Trattati di Roma sono e rimangono un miracolo: in soli due anni è stato "inventato" uno strumento di una sorprendente efficienza, in grado di superare i marosi delle crisi (comprese le passate velleità antieuropee della Francia).

Tutto grazie a pochi illuminati politici e diplomatici senza consultazioni popolari. I miracoli non si ripetono spesso, soprattutto quando si crede di poter trascurare i dati della realtà nella presunzione di poter saltare passaggi necessari e laddove i negoziatori - diplomatici o meno - elaborano testi senza tener conto del clima generale o ignorando i sentimenti di cittadini, europei di nome e di aspirazione, ma ancora condizionati dalle realtà nazionali.

L'Europa non è un sogno da realizzare in astratto, bensì un organismo operante da gestire al meglio con la partecipazione di tutti indistintamente i Paesi europei, perché tutti sono interessati al successo dell'Europa.

Se, quindi, il nuovo testo di Trattato abbreviato è più congruo, rimangono incertezze sul processo decisionale: aumentano gli argomenti da approvare a maggioranza qualificata, ma per entrare in vigore nel 2014-2017 con una evidente incongruenza logica. Se il voto maggioranza e il rifiuto dell'unanimità sono indispensabili per l'esercizio di influenza della potenza Europa, nel lungo lasso di tempo sino al 2013 tante cose possono accadere. Non sarà troppo tardi, poiché nel frattempo l'Europa potrà perdere posizioni nel mondo?

Quanto rileva non è il sistema di votazione, né la discussione surreale su di esso. Nelle grandi decisioni della potenza Europa non contano le maggioranze, bensì l'accordo comune. Se di una minoranza soccombente facesse parte un Paese mem-

bro determinante, si crede forse che la decisione potrà avere un irradiazione esterna efficace, non valendo addurre allora la maggioranza? Del resto nelle decisioni più importanti si è riusciti, sia pure faticosamente, a raggiungere egualmente il consenso, strumento più lento, ma più efficace. Se i Paesi europei membri non hanno la volontà o non sanno individuare una politica comune, in specie in politica estera, non saranno i colpi a maggioranza o gli espedienti istituzionalistici a surrogare la credibilità della politica.

Gli Stati membri hanno messo in comune molto, moltissimo e hanno rinunciato a parte dell'esercizio della loro sovranità. Ma i soci dell'Unione Europea rimangono Stati in cui i cittadini ritengono la propria classe politica e i propri eletti responsabili dei loro destini, considerando ben poco il Parlamento europeo come espressione della loro volontà.

Quale cittadino anche avvertito conosce chi sia il suo euro-parlamentare? Le notizie che filtrano con il contagocce dall'Europarlamento riguardano deliberazioni sovente discutibili, adottate con maggioranze che rispecchiano nella coscienza di molti cittadini europei - e certamente di quelli italiani - l'imposizione di deputati degli altri Paesi membri, cioè di rappresentanti "stranieri", quindi estranei.

4. I problemi europei non sono quelli connessi con il Trattato o con l'introduzione o meno di nuove regole. I problemi europei, e nel contesto di essi la posizione italiana, sono ben altri.

I Paesi europei, anche quelli che si vantano di essere senza mezzi termini europeisti, mostrano ogni giorno di avere difficoltà ad adattarsi alle regole che l'Europa ritiene di dover imporre nella coerenza dell'integrazione. Gli atteggiamenti protettivi di interessi nazionali si accentuano: non soltanto in Francia o in Germania (7), ma anche nell'europeista Italia, dove autorevolmente si ritorce alla Commissione di essere "oltranzista" o si manifestano inclinazioni subito rintuzzate dalla Commissione in omaggio a regole comunitarie (come per la

(7) In Germania con disposizioni precise: cfr. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 9 agosto 2007.

vendita delle riserve auree) o si frena l'acquisizione da parte *straniera* (ma gli altri comunitari rimangono dunque stranieri?) di imprese o aziende, di cui si deve garantire l'*italianità*.

Traspare, dunque, quanto l'europismo sia spesso soltanto una proclamazione di intenti, che si inceppano quando interessi specifici, da chiamare con il loro vero nome di interessi nazionali legittimi, prevalgano, in conformità dei quali ciascun Paese membro agirà. Forse che la Danimarca ha consultato l'Europa per rivendicare i suoi diritti sulla piattaforma artica? Forse che la Francia ha chiesto all'Europa cosa pensasse della sua brillante iniziativa per liberare le infermiere bulgare dalla Libia in cambio di forniture nucleari? Forse che l'Europa sa mantenere una posizione univoca nei confronti della crisi palestinese? E potremmo continuare.

Dal canto suo l'Italia si dichiara a favore di cooperazioni limitate ad alcuni Paesi membri con il rischio di non farne parte o di diventarne il *junior partner* tollerato, ma marginalizzato.

Ma vi è di più. Si delinea chiaramente in Europa, ancora una volta, la voglia di *direttorio*, un tema sovente attentamente esaminato su questa Rivista. L'asse franco-tedesco si sta affievolendo, passando dal cordiale entusiasmo alla Kohl-Mitterrand ad un rapporto cordiale senza entusiasmo. Oggi la Germania ritiene fermamente che in ogni decisione europea importante non si può e non si deve prescindere dalla Gran Bretagna. Dunque la triade Germania-Francia-Gran Bretagna è destinata a dettare le regole europee, meno "europiste" a causa della presenza influente della Gran Bretagna? Può darsi, ma da una conseguenza non si potrà sfuggire: l'Italia dovrà sottomettersi, sia pure di malavoglia.

Determinante di nuovo la posizione della Francia. Dopo la eclissi di Chirac si è salutato con soddisfazione il "ritorno in Europa" della Francia, ma vi sono manifestazioni di questo ritorno (oltre la cennata triade) che danno a riflettere.

Vivace la ripresa del consueto unilateralismo francese. La proposta di Unione mediterranea, svalutando gli altri processi mediterranei tipo Barcellona e ricollocando la Francia al centro, renderà meno rilevante la posizione italiana.

Più significativo il deciso riavvicinamento della Francia agli Stati Uniti. Sarkozy non esita a dichiarare la sua “affinità con la più grande democrazia del mondo”, perché “è impensabile per l’Europa di forgiare la propria identità in opposizione agli Stati Uniti” (8).

La Francia di Sarkozy è consapevole che anche un Presidente americano democratico non condurrebbe una politica molto diversa sebbene meglio articolata e meglio presentata e vuol essere pronta insieme alla triade (9), mentre parte dell’Europa si prepara ad una delusione a causa del suo superficiale antiamericanismo o antibushismo.

5. I lunghi cinque anni di dibattito intorno alla Costituzione hanno concentrato l’attenzione della classe politica europea, già così debole nelle sue capacità di Governo, su problemi europei istituzionali, come se questi dovessero essere la sostanza delle prospettive per assicurare all’Europa una posizione di rilievo.

Occorre operare in funzione dei mutamenti che sono in corso nel mondo, mutamenti troppo rapidi perché l’Unione Europea riesca a seguirli e ad adattarsi con una Commissione burocratica e un Parlamento debole. E le sfide sono molte. E concrete ben più delle discettazioni sulle istituzioni.

Il rapporto con la Cina non può essere incentrato su attività commerciali di reciproco vantaggio. Un’illusione pericolosa. Non si allude al problema del rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini cinesi, un problema che l’Europa è pronta a dimenticare, quando gli affari premono, in omaggio al principio ora condiviso da sinistra e pacifisti: : gli affari sono gli affari e, dunque, non bisogna guardare per il sottile sulla violazione di principi sacrosanti.

La Russia, dopo l’obnubilamento decennale, vuol tornare ad essere grande potenza con manifestazioni molto convincenti: dai bombardieri strategici (con quale efficacia effettiva?) alle

(8) Cfr. Nicolas Sarkozy, *Testimony: France in the Twentieth Century*, New York, Pantheon, 2006.

(9) Vanno letti i discorsi del candidato presidenziale democratico Barak Obama :”Il Foglio”, 1 giugno 2007 e 3 agosto 2007, nonché il suo illuminante articolo su “Foreign Affairs”, 2007, n. 4, pag. 2 e seguenti.

pesanti interferenze nella sovranità della Georgia (e lo vedremo ancor più in occasione dei giochi invernali assegnati a Soci con grande leggerezza del CIO) (10), alla probabile ripresa di influenza in Asia centrale.

Dinnanzi a questi intendimenti russi, legittimi e comprensibili, l'Europa dovrà nuovamente cercare il sostegno degli Stati Uniti, lasciando da parte le velleitarie rimostranze per il modesto piano antimissilistico in Polonia, operativo comunque fra qualche anno.

Il problema energetico condiziona sempre più l'Europa e, nel quadro europeo, l'Italia debolissima al riguardo (unico Paese che ha rinunciato sbadatamente all'energia nucleare, mentre gli altri progettano nuove centrali nucleari), se non si investirà in ricerche per soluzioni alternative.

La politica agricola comune mette a nudo ora l'errore commesso per carenza di lungimiranza nel voler ridurre la produzione mediante un sistema di assurdi e complicati sussidi, mentre ora constatiamo che la produzione mondiale non è più sufficiente. Infatti, i prezzi dei prodotti dell'agricoltura e dell'allevamento lievitano, perché la produzione mondiale è attratta dal bioetanolo o dal biodiesel. L'Europa sarà, dunque, tributaria per la sua alimentazione dal resto del mondo?

Si è registrata poi l'incapacità di dare seguito alla *strategia di Lisbona* nelle sue varie sfaccettature (11). Ciascun Paese membro procede per suo conto, ad esempio nel campo della previdenza, dove concezioni antiquate, come quella italiana, distorcono il mercato europeo del lavoro. Ed invece la possibilità per gli europei di lavorare più a lungo in buone condizioni fisiche potrebbe tornare di grande vantaggio economico e produttivo (12). Un orientamento comune sarebbe prova di europeismo concreto.

La perdita di competitività dell'Europa nel campo scientifico, della ricerca e della formazione è evidente. Il cosiddetto

(10) Cfr. Gulbaat Rzchiladze, *Rußland und Geoirgien*, "Osteuropa", 2007/7, pag.71 e seguenti e "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 10 agosto 2007.

(11) Cfr. Quaderno febbraio/2004 del Gruppo dei Dieci dell'Istituto Sturzo, Roma.

(12) Cfr. Nicholas Eberstadt-Hans Groth, *Healthy Old Europe* in "Foreign Affairs", 2007, n. 3, pag. 55 e seguenti.

*processo di Bologna* di riforma del sistema universitario, che soltanto l'Italia ha applicato alla lettera, rivela i suoi prevedibili effetti negativi, mentre l'attrazione degli Stati Uniti rimane indiscussa.

E si potrebbe continuare su tanti altri temi di immediata concretezza: dal controllo dell'immigrazione alla tutela delle frontiere e alla lotta alla criminalità organizzata e alla giustizia comune.

5. Se ne può concludere che i problemi europei, della dodicesima parte della popolazione mondiale, sono molti, preoccupanti e urgenti. L'aver concentrato l'attenzione negli ultimi anni sui problemi istituzionali è stato un abbaglio, un abbaglio grave.

L'Europa ha perso tempo prezioso (13) in un periodo di grande mutamento del sistema dei rapporti fra gli Stati, a causa dell'11 settembre 2001 e indipendentemente dagli errori nella politica degli Stati Uniti, errori che l'Europa per ottusità o orgoglio (e questo vale per la Francia del 2003) o per vanità della Germania (14) non ha saputo correggere o frenare non comprendendo tempestivamente quale fosse la posta in giuoco.

Ha voluto lasciare gli Stati Uniti soli e gli Stati Uniti hanno allora purtroppo preferito fare da soli. Due decisioni poco meditate che si sono sommate.

Auguriamo il miglior successo alla Presidenza portoghese, perché il Trattato di riforma vada in porto senza difficoltà. Non sarà il toccasana, poiché rimarrà di ardua comprensione per i cittadini, come in genere i documenti comunitari (e i regolamenti della Commissione ne sono un esempio lampante), e non dobbiamo attenderci gli entusiasmi dei cittadini, che vorrebbero piuttosto muoversi con maggiore speditezza senza le pesanti bardature burocratiche brussellesi.

(13) Cfr. Günther Nonnemacher, *Ein Vertrag ohne Pomp*, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 23 luglio 2007.

(14) In Germania con disposizioni precise: cfr. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 9 agosto 2007.

(15) Lo dice anche il documento del Consiglio Europeo del 22 giugno 2007: "Soltanto operando insieme possiamo rappresentare i nostri interessi ed obiettivi nel mondo di domani" (ma anche nel mondo di oggi!).

Dobbiamo piuttosto sperare che, superata la lunga parentesi di dibattito istituzionalista, l'Europa sarà portata ad assumere in tutti i settori una volontà comune verso una comune politica (15). I cittadini si renderanno meglio conto dell'insostituibilità dell'Europa, che devono sentire vicina non nelle apparenze di vane convenzioni, ma nella realtà di tutti i giorni: una Europa che sappia farsi carico dei problemi senza rallentare il passo alla ricerca di sovrastrutture procedurali.

Le istituzioni sono necessarie, come ammoniva Jean Monnet, ma non devono sostituire la politica per i cittadini e con i cittadini.

Sapranno i *leader* politici europei assumersi la guida per dare all'Europa la forza di agire con realismo insieme agli altri (a cominciare dagli Stati Uniti) con coraggio e con la consapevolezza di assumersene anche gli oneri e senza attardarsi sulle vane distinzioni intorno all'europeismo e senza troppe astrusità diplomatiche (16) su unilateralismo o multilateralismo?

Per un nuovo progetto europeo (17), di sostanza e non di procedure, i cittadini tutti di una Europa unita sono chiamati ad agire, perché sono tutti coinvolti in Europa e per l'Europa.

Luigi Vittorio Ferraris

(16) Cfr. da ultimo Dennis Ross, *Statecraft*, New York, Farrar, Straus & Giroux, 2007.

(17) Cfr. Luigi Vittorio Ferraris, *In Europa oltre la Costituzione verso un nuovo progetto politico*, in "Affari Esteri", n. 143, ottobre 2005, pagina 139 e seguenti.

# IL SIGNIFICATO E LE PROSPETTIVE DEL CONSIGLIO EUROPEO

di Andrea Cagiati

**I** risultati del Consiglio Europeo di Bruxelles del giugno 2007 meritano di essere approfonditi sia per le deludenti soluzioni raggiunte sui problemi del passato, sia per le forse più incoraggianti prospettive per il futuro.

Certamente era molto ottimistico sperare che i 27 membri dell'Unione Europea avrebbero unanimemente ratificato un Trattato costituzionale troppo complesso, ponderoso e difficilmente comprensibile per le opinioni pubbliche interne dei Paesi che avevano scelto l'approvazione referendaria (alcuni proprio per evitare le responsabilità governative di una possibile bocciatura parlamentare).

Ma questa procedura, già di per sé evasiva, è stata di fatto aggravata da due ulteriori elementi negativi, cioè l'inatteso rifiuto franco-olandese (che in realtà non aveva niente da vedere con il Trattato, in quanto manifestava soltanto la disapprovazione popolare per l'eccessivo allargamento dell'Unione Europea che consentiva un'assai temuta immigrazione di massa, il famoso idraulico polacco) e i due anni di "riflessione", assolutamente superflui; che sono serviti soltanto ad approfondire le discordie interne.

Inoltre, la bocciatura franco-olandese consentiva ai Paesi euroscettici (gran parte degli anglo-scandinavi e degli ex satelliti, tutti sensibili all'influenza degli Stati Uniti) di rinviare la ratifica per non manifestare subito il proprio punto di vista negativo, che poi è chiaramente emerso a Bruxelles.

Certamente il responsabile della crisi era l'irragionevole

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

tentativo di ottenere un'approvazione unanime della Costituzione, su cui aveva insistito Londra per evitare ogni anche parziale progresso unitario e non trovarsi così ai margini esterni di una rifondata Unione Europea.

Meno comprensibile è stata la decisione di istituire un "periodo di riflessione", quando era evidente che il proposto Trattato era ormai bocciato ed era molto urgente sostituirlo con un testo meno ambizioso e perciò più facilmente approvabile, come poi è avvenuto a Bruxelles.

Particolarmente inattesa è stata in proposito l'insistenza di alcuni membri sui presunti diritti dei 18 Paesi che avevano ratificato, tanto più che esisteva in proposito l'analogo precedente della non ratifica di un terzo dei firmatari della Comunità Europea di Difesa (CED), che fu in tre mesi sostituito dalla meno ambiziosa Unione Europea Occidentale (UEO), senza nessuna protesta da parte dei due terzi che avevano già ratificato la CED.

Se in questo caso fosse stata seguita un'analoga procedura l'Europa avrebbe risparmiato due anni di inutili discussioni interne, che non hanno certamente agevolato la sofferta soluzione poi raggiunta a Bruxelles e hanno comunque ritardato ogni eventuale rilancio unitario.

2. Effettivamente gli europeisti possono difficilmente essere soddisfatti dei compromessi raggiunti a Bruxelles, che hanno accolto tutte le posizioni antieuropee, comprese le assurde pretese polacche.

La Gran Bretagna ha certamente il diritto di collocarsi al livello che preferisce nella costruzione europea, ma anche tutti gli altri membri condividono questo diritto e, quindi, essa non dovrebbe potere impedire agli altri di fare lo stesso.

Già il testo della cosiddetta Costituzione era soltanto in alcuni punti potenzialmente europeista e l'applicazione di questi punti è stata in gran parte condizionata da paralizzanti unanimismi. Del resto, se non vi avessero provveduto i franco-olandesi, Londra contava certamente di bocciare comunque la ratifica del ponderoso testo insieme ai danesi, ai polacchi, ai cechi e a vari altri euroscettici.

Per riuscire a liberarsi finalmente dell'ingombrante Trattato costituzionale (e questo ha certamente costituito il maggior successo di Bruxelles), il Cancelliere Angela Merkel non aveva avuto altra scelta che accettare tutti i veti esistenti, al fine di ottenere un'approvazione unanime del nuovo e assai innoquo testo.

Così è stato ridimensionato l'intero progetto iniziale di creare una politica estera europea. Si è cioè rinunciato al Ministro degli Esteri, alla bandiera e all'inno europeo, e Londra ha perfino ottenuto che ogni Paese membro abbia il diritto di avere una propria politica estera diversa da quella europea.

Se queste decisioni hanno eliminato, per ora, ogni possibilità di realizzare una politica estera comune, esse in compenso costituiranno, come vedremo appresso, il principale argomento che potrebbe indurre il nucleo centrale dei Paesi veramente europeisti a realizzare un proprio più ristretto organismo unitario che consenta loro di avere finalmente una politica estera comune, valida ed autorevole sul piano internazionale.

Meno chiare sono le rinunce nel settore della difesa e della sicurezza. Non è stato, infatti, precisato se e come sopravviveranno nel testo finale le *cooperazioni strutturate*, aperte comunque fin dall'inizio a qualunque Paese membro con "adeguate risorse militari", ma è molto probabile che anch'esse saranno in qualche modo controllate dal paralizzante principio dell'unanimità.

Era chiaramente inevitabile che l'accantonamento del Trattato costituzionale sarebbe stato costoso in termini di potenzialità europeiste, ma certamente è preferibile avere un mini Trattato di scarso valore concreto piuttosto che continuare indefinitivamente a discutere su un testo ormai da due anni giuridicamente defunto.

3. Ora che il terreno è stato sgomberato dalle complicate proposte costituzionali e che le discussioni di Bruxelles hanno così chiaramente manifestato i precisi limiti del preteso europeismo dei troppo numerosi Paesi periferici dell'Unione Europea, diventa molto urgente una seria riflessione da parte dei Paesi

europeisti, diventati minoranza nell'Unione da quando essa è stata ampliata da una destabilizzante valanga di piccoli clienti di Londra, che rifiutano esplicitamente ogni progresso unitario.

Per risolvere questo serio problema i membri europeisti hanno soltanto due alternative: o essi accettano come definitivo questo modesto nuovo Trattato, che in realtà conferma la prevalente esistenza di una semplice zona di libero scambio, e rinunciano così a ogni futura prospettiva unitaria per rimanere dipendenti delle non sempre felici decisioni internazionali di Washington, abbandonando l'assurdo tentativo di costruire un'autentica unità europea con 27 Paesi in grande maggioranza antiunitari, oppure decidono finalmente di procedere in pochi verso la costruzione di una vera Europa unita.

Essa potrebbe tornare ad essere nel mondo un'autorevole forza stabilizzatrice, se necessario anche nei confronti di eventuali improvide iniziative degli Stati Uniti (la storia recente ha dimostrato quanto sia stata grave la mancata influenza moderatrice di un'autorevole Europa unita nei confronti di certe rovinose iniziative unilaterali del nostro massimo alleato).

Dopo i chiarimenti negativi così evidentemente emersi dal Consiglio Europeo del giugno 2007, si è in realtà tornato a parlare di assai auspicabili e certamente urgenti iniziative europeiste da parte di un gruppo ristretto di membri dell'Unione Europea, ma non sembra che sia stata ancora stabilita la formula migliore per realizzare un simile progetto.

Si tratta di un problema importante, perchè un'eventuale errata procedura iniziale potrebbe compromettere anche possibili iniziative future.

4. Innanzitutto, è evidente che la chiave di un simile rilancio deve essere necessariamente franco-tedesca e che da essa deve essere accuratamente tenuta lontana Londra, che cercherebbe certamente di inserirvisi per meglio sabotare il progetto dall'interno, come essa ha così abilmente fatto con le prospettive unitarie del *mercato comune*.

In secondo luogo, il gruppo iniziale dovrebbe essere in un primo tempo molto ristretto (per esempio Berlino, Parigi,

Bruxelles e Lussemburgo), pur stabilendo durante la fase costruttiva la qualifica di “membri candidati” ad un’ulteriore mezza dozzina di Paesi europeisti (per esempio Roma, Madrid, Vienna, l’Aja, Praga e Lisbona), affinché essi (e soltanto essi) possano esservi ammessi, quando le strutture della nuova Unione saranno già complete e definitive.

Purtroppo Roma non è oggi in grado di far parte del gruppo iniziale, perchè un giorno essa potrebbe tornare ad essere governata da un partito antieuropeista, che diventerebbe il *cavallo di Troia* di Londra al fine di sabotare l’intera iniziativa.

Molti pensano di realizzare questi determinanti progressi unitari nel quadro delle *cooperazioni rafforzate*, come è avvenuto per l’*Euro*, ma in realtà l’*Euro* si indirizza potenzialmente a tutti gli Stati membri che possono liberamente aderirvi a certe condizioni economico-finanziarie.

Invece, l’auspicata Politica estera e di difesa comune deve necessariamente limitarsi soltanto ai Paesi veramente europeisti ed escludere assolutamente gli euroscettici, che hanno fin troppo chiaramente manifestato a Bruxelles le proprie decise convinzioni antiunitarie.

5. La nuova auspicata struttura europea dovrebbe perciò essere necessariamente costruita al di fuori dell’Unione Europea, come un nuovo organismo internazionale assolutamente indipendente dalle strutture dell’Unione, ormai divenute antiunitarie a causa della sua nuova maggioranza.

Del resto, esistono in proposito chiarissimi precedenti, come sarebbe stata la CED e come ha funzionato per 50 anni in modo del tutto indipendente l’UEO, le cui importanti responsabilità (esplicitamente potenziate dalle poi trascurate decisioni di Maastricht) si sono, infatti, dissolte quando fu deciso di inserirla nell’Unione Europea, tanto che ormai di fatto non esiste più.

È proprio per non essere fagocitata come l’UEO che la nuova auspicata iniziativa unitaria dovrebbe fin dall’inizio puntare a diventare una molto autorevole e stabilizzante potenza internazionale autonoma, capace di co-guidare l’Occidente nelle prossime assai difficili e pericolose prospettive intenzionali.

Per questo motivo l'auspicata *Europa Unita* dovrebbe subito emergere come una nuova potenza autonoma dall'Unione Europea, anche se i suoi membri continuerebbero naturalmente a partecipare a pieno titolo ad una sempre più prospera organizzazione (che, fra l'altro, beneficerebbe della loro autorevole protezione politico-strategica senza dover contribuire al suo finanziamento).

Infatti, nell'iniziale fase costruttiva l'*Europa Unita* avrebbe 150 milioni di abitanti (come la Russia, ma con ben maggiori risorse economico-industriali), che al suo completamento diventerebbero circa 300 milioni (come gli Stati Uniti) e, quindi, essa sarebbe finalmente capace di costituire il tanto atteso pilastro europeo di una rinnovata Alleanza Atlantica fra uguali. Potrebbe, perciò, contribuire, in modo responsabile e moderato, alla difesa dei comuni valori occidentali.

Andrea Cagiati

# LA NUOVA FASE DELLA POLITICA EUROPEA

di Pietro Calamia

**I**l Consiglio Europeo di Bruxelles del 21-22 giugno 2007 ha avviato l'uscita dell'Unione Europea dalla fase di stallo, nella quale si era venuta a trovare dopo l'esito negativo delle consultazioni referendarie in Francia ed in Olanda del 29 maggio e del 1° giugno 2005.

La svolta è stata resa possibile dalla scelta di Sarkozy - annunciata durante la campagna presidenziale, in contrasto con la posizione dei suoi principali rivali alla Presidenza - di negoziare una soluzione che non comportasse un nuovo ricorso alla consultazione referendaria.

Questo impegno del Presidente francese "a beaucoup pesé auprès de nos amis européens pour obtenir ce nouveau Traité", ha giustamente osservato il Ministro degli Affari Europei francese, Jouyet (intervista a "Le Nouvel observateur" del 9-15 agosto 2007).

Per imboccare questa via era, peraltro, necessario concordare gli emendamenti da apportare al testo già nel Consiglio europeo di giugno 2007. È stata la determinazione del Cancelliere tedesco e la sostanziale volontà di concludere di quasi tutti i partecipanti a consentire l'intesa nei due giorni del Consiglio.

L'ipotesi di riaprire la discussione sulle questioni lungamente dibattute nel corso della Convenzione e dell'ultima Conferenza intergovernativa non aveva alcuna base logica e, ovviamente, non garantiva alcun risultato per nessun parteci-

*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.*

pante. Sarebbe stata, inoltre, incomprensibile per l'opinione pubblica.

\* \* \*

Nel merito, i principali emendamenti riguardano: la denominazione del Trattato (non più *Costituzione* ma *Trattato di riforma*); l'abbandono dell'articolo che ricordava i simboli dell'Unione (bandiera, inno); la denominazione del Ministro degli Esteri (che resta Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Sicurezza); la denominazione degli atti legislativi (non più *leggi* e *leggi quadro*, ma direttive, regolamenti, decisioni).

Sul piano della sostanza, l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Sicurezza conserva i poteri previsti per il Ministro degli Esteri, sarà Vicepresidente della Commissione, disporrà di un Servizio diplomatico per l'azione esterna.

Per gli atti legislativi, il mantenimento della vecchia denominazione non modificherà le nuove procedure di codecisione legislativa con il Parlamento europeo.

Quanto al Protocollo riguardante i Parlamenti nazionali, sono allungati i termini (da sei ad otto settimane) per le osservazioni dei Parlamenti stessi sulle proposte della Commissione, ma viene salvaguardato pienamente il potere di iniziativa di questa Istituzione.

È stato, inoltre, spostato - a richiesta francese - il richiamo al principio della "libera concorrenza non falsata" dal testo del Trattato ad un Protocollo allegato. La Carta dei Diritti fondamentali non sarà inclusa, ma il suo valore giuridico sarà assicurato da un richiamo nel Trattato stesso (con esenzione della Gran Bretagna dalla sua applicazione, come dalla cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia).

Le nuove regole per la determinazione della maggioranza qualificata (55 per cento di Stati membri e 65 per cento della popolazione) sono state confermate, ma ne è stata rinviata l'entrata in vigore al 2014 (invece del 2009), con possibilità di un ulteriore slittamento, a richiesta di uno Stato membro, fino al 2017, per ottenere l'accordo del Governo polacco.

Con queste modifiche, il resto del Trattato costituzionale sarà ripreso nel Trattato di riforma, dalle disposizioni istituzionali alla personalità giuridica dell'Unione, dalla estensione delle materie da decidere a maggioranza ai poteri di codecisione legislativa del Parlamento europeo ed alle disposizioni in materia di politica estera, sicurezza e difesa.

\* \* \*

Tenuto conto della situazione di stallo degli ultimi due anni, l'accordo, sinteticamente ricordato, è positivo. Ma le reticenze esplicitamente manifestate da alcuni Stati membri fanno sorgere preoccupazioni ed interrogativi sulla prossima evoluzione dell'Unione.

È paradossale perseguire l'obiettivo di una politica estera comune - e dotarsi della figura di un Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Sicurezza - ed approvare al tempo stesso una Dichiarazione la quale precisa che la base legale, la responsabilità ed i poteri di ciascuno Stato membro nella formulazione e nella condotta della sua politica estera con i Paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali (compreso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite) non sono modificate dalle nuove disposizioni.

Non ritengo che quel tipo di dichiarazione bloccherà il processo, ma è indicativo di un atteggiamento di chiusura - in particolare da parte britannica - verso la via imboccata col Trattato di Maastricht ed, anche prima, con la cooperazione politica.

Anche la richiesta francese di spostare dal testo del Trattato ad un Protocollo il richiamo al principio della "libera concorrenza non falsata" lascia trapelare una certa insofferenza per i poteri sovranazionali della Commissione in questo campo - poteri che restano ad ogni modo ancorati nel Trattato.

Non rivela, d'altra parte, slancio europeista l'abbandono dell'articolo sui simboli dell'Unione (inno e bandiera) che consacra la prassi già diffusa nei nostri Paesi.

Questi elementi hanno motivato l'insoddisfazione - e la preoccupazione - di molti europeisti. In Italia, l'insoddisfazione

è stata espressa al più alto livello politico, dal Presidente del Consiglio Romano Prodi al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Delusione ed insoddisfazione temperate dalla constatazione che l'intesa sulla maggior parte dei punti di sostanza è stata confermata e che la Conferenza intergovernativa è stata incanalata entro binari molto rigidi, che dovrebbero assicurarne la conclusione in tempi brevi. Già prima della fine di luglio 2007, la Presidenza portoghese ha presentato i testi risultanti dalle intese al Consiglio europeo in forma di Protocolli di emendamenti ai Trattati esistenti.

\* \* \*

Guardando al futuro, occorre rendersi conto che l'Unione Europea entrerà nel 2009 in una nuova fase di assestamento istituzionale. Mentre il Parlamento europeo potrà continuare a rafforzare i propri poteri in materia legislativa e di bilancio ed anche sul piano politico - in particolare con il voto sul Presidente della Commissione e sui membri del Collegio - i futuri equilibri tra la Commissione e il Consiglio pongono degli interrogativi.

Il Consiglio avrà un Presidente eletto - che potrà restare in carica cinque anni - destinato a rafforzare il ruolo dell'organo nel quale siedono i rappresentanti degli Stati. La Commissione vedrà ridotta la sua composizione rispetto al numero degli Stati membri, in base al principio della rotazione paritaria tra tutti i Paesi.

Ne guadagnerà in peso politico?

A mio giudizio il mancato collegamento tra la composizione del Collegio e la popolazione dell'Unione potrebbe - malgrado il valore politico del voto di fiducia del Parlamento europeo - indebolirne il ruolo istituzionale. Soprattutto se si considera il parallelo rafforzamento strutturale del Consiglio.

Molto dipenderà dalla personalità politica dei componenti del Collegio, ma la prospettiva potrebbe essere quella di un indebolimento del ruolo politico della Commissione, che non

può - ne deve essere - un collegio di uomini di dottrina, come la Corte di Giustizia o, *mutatis mutandis*, la Banca Centrale Europea e la Banca Europea per gli Investimenti.

La stessa figura dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Sicurezza, nella doppia veste di Presidente del Consiglio Affari Esteri e di Vicepresidente della Commissione, porrà problemi di equilibrio istituzionale da verificare nel funzionamento pratico.

\* \* \*

Queste considerazioni vogliono essere un invito alla riflessione su possibili involuzioni della politica europea. Quando le istituzioni comuni si indeboliscono, riaffiorano le ambizioni degli Stati e vi è la tentazione di tornare a schemi tradizionali nei rapporti politici.

In una Unione a 27, a 30 o più Stati membri, senza un forte collante istituzionale comune, questo rischio non è soltanto teorico. Nello stesso Consiglio Europeo di giugno 2007 ve ne sono state delle avvisaglie, come, ad esempio, nella mancata obiezione britannica alla richiesta francese di togliere dagli obiettivi del Trattato il richiamo alla libera concorrenza o nella accettazione, da parte di altri importanti Paesi, della dichiarazione limitativa sulla politica estera voluta dalla Gran Bretagna. C'era l'attenuante di dover concludere un accordo d'insieme, ma i fatti restano.

Per il nostro Paese, schierato dall'origine per un'autentica integrazione economica e politica dell'Europa, questi segnali non possono essere ignorati. Il mondo del XXI secolo richiede, più ancora di quello del secolo scorso, un'Europa presente sulla scena internazionale.

Ma perché l'Europa sia credibile deve diventare un unico soggetto politico. Ciò potrà avvenire nella misura in cui gli Stati membri sapranno fare dei passi indietro sulla scena internazionale a favore delle Istituzioni europee.

Ovviamente si tratta di un'evoluzione di medio-lungo periodo. Ma se la tendenza dovesse - anche temporaneamente, inver-

tirsi, un Paese come l'Italia dovrà tenerne conto per salvaguardare i propri interessi vitali.

Il peso internazionale di un Paese non dipende soltanto dalla qualità della sua classe politica, ma è condizionato dal sistema politico di Governo. E qui, occorre riconoscerlo, vi è una nostra debolezza strutturale.

Possiamo contare nella nostra classe dirigente uomini politici di qualità ed esperienza internazionale, specie a livello europeo (probabilmente più di qualsiasi altro Paese membro), ma il sistema di Governo non sembra dare le stesse garanzie di quello delle maggiori democrazie europee (Germania, Gran Bretagna, Francia, Spagna).

In politica internazionale questo conta e può condizionare l'influenza del Paese in Europa e nel mondo. Riusciremo a darci un assetto politico-istituzionale più stabile nel prossimo futuro?

Nella fase di assestamento, che si delinea per la politica europea a partire dal 2009, ciò influenzerebbe in modo decisivo, a mio giudizio, il ruolo internazionale dell'Italia con grande beneficio anche per l'Europa.

Pietro Calamia

# IL BRASILE

## E LA TENTAZIONE DELL'ATOMO

di Paolo Migliavacca

**L**'11 luglio 2007 il Presidente Luiz Ignacio Lula da Silva ha annunciato a São Paulo la ripresa di cospicui stanziamenti (540 milioni di dollari nei prossimi otto anni) destinati a completare il programma nucleare civile del Brasile - di cui finora sono state realizzate due centrali elettronucleari (*Angra 1* e *2*, della capacità rispettiva di 625 e 1.270 MWe), mentre sarà ultimato entro il 2013 il terzo impianto (*Angra 3*, da 1.225 MWe), i lavori del quale sono fermi da oltre un ventennio - nonché a pianificare la realizzazione di altre 4 unità da 1.000 MWe l'una, rimaste ancora sulla carta.

Le indiscrezioni su questo annuncio circolavano già da tempo, alimentate dalle pressioni congiunte di ambienti imprenditoriali e militari e sostenute da un'ampia disponibilità finanziaria, frutto di un quadriennio di forte crescita economica (1), ma esso ha comunque destato in Occidente un'eco assai più distratta di quanto avrebbe meritato.

Se infatti il Brasile teme il ripetersi di carenze energetiche (già nel 2001 fu necessario un esteso razionamento dell'elettricità, a causa di una persistente siccità), è tuttavia singolare che un Paese con il maggiore potenziale idroelettrico planetario, autosufficiente quanto a estrazione di petrolio, al vertice mondiale per la produzione di etanolo e biocombustibili, di cui conta di proporsi come il fornitore elettivo di Europa e

(1) Il tasso di sviluppo dal 2004 ad oggi ha superato il 4 per cento medio annuo. Il forte attivo della bilancia commerciale, unito al notevole flusso d'investimenti esteri, ha consentito il rapido accumulo di riserve valutarie (oltre 175 miliardi di dollari è la stima per l'anno 2007), che nel 2008, secondo le stime, dovrebbero quasi pareggiare il debito estero, negli anni Novanta il più elevato al mondo.

Giappone, opti per un ritorno così deciso e massiccio verso l'energia atomica.

Inoltre, è quanto meno curioso che una scelta analoga a quella compiuta dall'Iran (sì al nucleare civile anche in presenza di grandi riserve d'idrocarburi) non abbia ricevuto dagli Stati Uniti la medesima condanna (2). Così come è altrettanto curioso che non abbia sollevato perplessità il parallelo rifiuto alla proposta, formulata nel 2005 dal Direttore dell'AIEA, Mohammed El Baradei, di una moratoria quinquennale nelle attività di arricchimento dell'uranio. E, soprattutto, non abbia sollevato interrogativi sulle sue finalità ultime, considerata la presenza di una componente militare.

Oltre al finanziamento delle centrali elettro-nucleari, Lula ha infatti annunciato anche lo stanziamento di 130 milioni di *reais* (50 milioni di *Euro*) l'anno fino al 2015 per la ripresa della costruzione di un sottomarino a propulsione atomica, un vecchio sogno che il Paese coltiva a intermittenza dalla fine degli anni Settanta (3).

Tanto disinteresse occidentale nasce forse dal fatto che, grazie al Trattato di Tlatelolco (4), il continente è ritenuto al

(2) Soltanto l'ex negoziatore capo dell'AIEA, James Goodby, in un'intervista del dicembre 2003 all'"International Herald Tribune", obiettò: «Se non vogliamo che vi sia uranio arricchito in Iran e in Corea del Nord, allora non dobbiamo volere che vi sia anche in Brasile».

(3) La Marina brasiliana nel progetto *Snac-II* (un sottomarino di 2.900/3.500 tonnellate di stazza che ha come modello di riferimento la classe britannica *Trafalgar*, lungo 70 metri e del diametro di 8, dotato di un reattore di 48 MW funzionante con uranio arricchito al 20 per cento in grado di spingerlo fino a una velocità di 28 nodi) ha investito ingenti somme dal 1979 al 1994, quando l'Ammiraglio Ivan da Silveira ne declassò la priorità d'interesse (e quindi di spesa) dal livello 1 al livello 13.

L'ex Ministro dell'Esercito Leônidas Pires Gonçalves sosteneva alla fine degli anni Ottanta che «i Paesi che non completano il ciclo nucleare entro il XXI secolo non saranno considerati potenze a livello mondiale». Il Viceammiraglio Othon Luiz Pinheiro da Silva, unanimemente considerato il *padre* del sottomarino atomico brasiliano, dichiarava nel novembre 2006, vantando «il dominio del ciclo del combustibile atomico e la creazione di ultracentrifughe per l'arricchimento dell'uranio», che «un sottomarino a propulsione nucleare è un gesto d'indipendenza e di autorispetto e non minaccia nessuno». Pinheiro da Silva stima in 1,2 miliardi di dollari l'investimento che il Governo Lula destinerà al progetto.

(4) Il nome deriva dal distretto di Città del Messico dove il 14 febbraio 1967 i Paesi del continente firmarono il Trattato per la proibizione degli armamenti atomici in America latina e nei Caraibi, il primo a creare un'area libera da tali ordigni. Ratificato da tutte e 33 le nazioni latino-americane (l'ultima è stata Cuba, nell'ottobre 2002), prevede due protocolli aggiuntivi: il primo riguarda i Paesi con possedimenti territoriali nell'area (Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna e Olanda), che si obbligano a rispettarlo, e il secondo le potenze apertamente dotate di armi nucleari (Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Russia e Cina), che s'impegnano a non infrangerne o alterarne i termini. È inoltre prevista la creazione di un'Agenzia specializzata intergovernativa (il cui acronimo è *Opanal*) che ne assicuri il rispetto.

riparo da ogni rischio di proliferazione nucleare. Inoltre, in apparenza, l'America latina oggi è lontana da tensioni preoccupanti: le minacce esterne alla regione sono pressoché inesistenti; il processo di democratizzazione sembra ovunque consolidato; la classe militare è tornata stabilmente nelle caserme, sotto il controllo dei regimi costituzionali democratici; i contenziosi territoriali nel complesso risultano in diminuzione.

Inoltre, l'Argentina e il Brasile, i due Paesi con i più avanzati programmi nucleari regionali, hanno creato un collaudato sistema d'ispezioni reciproche per eliminare ogni sospetto di attività a fini militari. E il Venezuela, che ha dichiarato di voler sviluppare a breve un proprio programma nucleare (5), almeno per tutto il prossimo decennio, non appare in grado di acquisire il *know-how* scientifico e gestionale necessario a realizzare il suo obiettivo e a imprimergli un eventuale indirizzo di tipo militare.

In ogni caso, l'annuncio del Presidente Lula ha una valenza destabilizzante potenzialmente molto elevata. Esso, infatti, cade in un contesto politico-strategico regionale soltanto in apparenza omogeneo, dominato - con l'eccezione del Messico, della Colombia e del Paraguay - da regimi politici di sinistra, i quali mostrano però crescenti divergenze tra loro per orientamento ideologico e collocazione internazionale.

Su di essi, poi, soffia da un quinquennio il messaggio populista anti-americano del Presidente venezuelano Hugo Chavez, la cui efficacia è fortemente potenziata dai grandi mezzi finanziari derivanti dalle enormi risorse petrolifere. Al di là di un facile solidarismo di facciata tra i vari *leader*, sottolineato da frequenti visite di Stato e da folkloristiche manifestazioni di

(5) Nel maggio 2005 Hugo Chavez, durante la trasmissione televisiva "Aló Presidente", annunciò lo sviluppo di un programma nucleare latino-americano tra Brasile, Argentina e Venezuela. La successiva rivelazione che anche l'Iran sarebbe stato coinvolto, portò il Governo brasiliano a dissociarsi. Nell'ottobre seguente Chavez fece marcia indietro rispetto al ruolo di Teheran e Marco Aurelio Garcia, consigliere di politica estera del Presidente Lula, confermò immediatamente di non vedere "alcun problema" in una cooperazione a tre circa l'uso a fini civili dell'energia nucleare.

Va peraltro rilevato che nel maggio 2006 il Venezuela e l'Iran hanno concluso un accordo sul comune sfruttamento delle materie prime dai contenuti poco chiari. Secondo il quotidiano statunitense filo-repubblicano "The Washington Times", esso riguarda anche i giacimenti di uranio individuati nell'Amazzonia venezuelana e la successiva riesportazione parziale del minerale in Iran. Chavez anche ha proposto (in apparenza senza grande successo) una cooperazione bilaterale in materia al collega colombiano Alvaro Uribe.

amicizia personale, si fa via via più evidente una divaricazione d'interessi (e quindi un potenziale conflitto) proprio tra il Venezuela e il Brasile.

Chavez negli ultimi tempi ha acquistato una quantità di armi (soprattutto aerei da caccia, elicotteri d'attacco e sottomarini convenzionali) molto superiore ai suoi effettivi bisogni dalla Russia ma anche dall'Iran, con cui va stabilendo legami sempre più stretti, e dà grande sostegno ai Governi a forte orientamento nazionalista di Evo Morales in Bolivia, Daniel Ortega in Nicaragua e Rafael Correa in Ecuador (6), con il fine dichiarato di unire il continente in una crociata anti-statunitense dai marcati caratteri terzomondisti e pauperistici e con l'obiettivo ultimo di realizzare il sogno di Simon Bolivar: un unico continente senza frontiere.

Ma ha anche criticato a fondo la decisione di Lula di puntare sulla produzione di etanolo su vasta scala, sostenendo, con l'avallo di Fidel Castro, che essa indebolirà fortemente le quotazioni mondiali di zucchero e cereali e contribuirà ad affamare molti popoli del Terzo mondo. Ed ha lanciato dure condanne alla disponibilità brasiliana a discutere con la Presidenza Bush accordi commerciali per realizzare un continente senza barriere tariffarie "dall'Alaska alla Terra del Fuoco", secondo la nota immagine lanciata a metà degli anni Novanta dall'allora Presidente americano Bill Clinton.

La scelta atomica di Lula rischia, inoltre, di risvegliare nel continente una febbre nucleare finora latente, che trova però nelle crescenti e vaste difficoltà energetiche un'ottima giustificazione pratica. Il Cile (che subisce periodici tagli delle forniture di gas argentino e rischia lunghi *blackout* elettrici), il Messico (i cui campi petroliferi, agli attuali ritmi di estrazione, saranno prosciugati in un decennio) e Cuba (che da quasi un ventennio, dopo il crollo dell'URSS, sopporta il duro razionamento di ogni tipo d'energia) sono i primi candidati alla scelta (o al rilancio) dell'energia nucleare.

(6) Nell'aprile 2006 Morales ha raggiunto Venezuela e Cuba nell'alleanza politica e commerciale chiamata *Alba* (Alleanza bolivariana per le Americhe), cui in seguito ha aderito anche il Nicaragua di Ortega. Correa nell'agosto 2007 condizionava la stessa scelta per l'Ecuador al ritorno del Venezuela nella *Comunidad Andina de Naciones* (CAN).

*Mezzo secolo di ambizioni atomiche brasiliane*

La mossa di Lula solleva alcuni delicati interrogativi: il Brasile è ormai diventato uno dei pochi membri (il nono, per l'esattezza) del *club* nucleare in grado di dominare l'intera filiera del prodotto, dal minerale grezzo al combustibile arricchito, il suo programma ha una dichiarata componente militare e, malgrado le ripetute assicurazioni verbali fornite sulle attività svolte, con il pretesto di difendere i segreti di fabbricazione, una parte degli impianti resta vietata alle ispezioni dell'AIEA.

In tale contesto, torna perciò ad aleggiare il sospetto di programmi militari nascosti, così come accadde negli anni Sessanta e Settanta, quando vari aiuti esterni, specie tedeschi, consentirono al Brasile, nonostante l'adesione (ma non la ratifica, avvenuta soltanto nel 1998) al Trattato di Tlatelolco, di sviluppare un programma parallelo a fini militari, in risposta, secondo le giustificazioni ufficiosamente fornite *a posteriori* dal Governo brasiliano, al sospetto di analoghi piani atomici argentini. In effetti, secondo alcuni esperti, alla fine degli anni Settanta Buenos Aires sarebbe stata avanti di circa un decennio rispetto ai livelli raggiunti da Brasilia (7).

Per alimentare le proprie ambizioni nucleari il gigante latino-americano ha saputo sfruttare abilmente i ricchi giacimenti di uranio di cui dispone (300 mila tonnellate le riserve accertate, le seste al mondo per consistenza, pari al 7 per cento circa del totale planetario). Fin dagli anni Quaranta ha scambiato con gli Stati Uniti il permesso di sfruttare alcuni di tali giacimenti contro la fornitura di tecnologia nucleare e di due impianti di ricerca alla fine degli anni Cinquanta, il tutto sotto l'ombrello di sicurezza del programma eisenhoweriano *Atomi per la pace*.

La vera svolta nella politica atomica brasiliana risale però al 27 giugno 1975, con il grande *Accordo di cooperazione sull'utilizzo pacifico dell'energia nucleare* firmato con la Germania

(7) Oltre a questa ragione-chiave, altri fattori avrebbero indotto le Giunte militari brasiliane allo sviluppo di armi nucleari: la ricerca di un'egemonia regionale; l'accreditamento come potenza emergente del Terzo mondo; un generico aumento del prestigio internazionale; la simbolica dimostrazione d'indipendenza rispetto all'egemonismo continentale degli Stati Uniti.

federale (8), «motivato, o meglio preso a pretesto, dalla crisi petrolifera degli anni Settanta», come ammetteva nell'Estate del 2004 il Viceammiraglio Othon Luiz Pinheiro da Silva, da oltre un trentennio coordinatore del programma nucleare della Marina e concordemente ritenuto il *padre* del sottomarino atomico brasiliano.

Questo accordo - il primo al mondo che prevede il trasferimento dell'intera filiera nucleare - ha consentito l'avvio simultaneo di un programma atomico segreto, chiamato *Solimões*, parallelo a quello ufficiale e finalizzato a fabbricare un'arma atomica. Il suo pilastro portante era costituito dall'accesso agli impianti di arricchimento dell'uranio, dapprima attraverso la tecnologia sperimentale *jet nozzle* (cui il Brasile ha largamente contribuito come finanziatore), poi dopo il 1978, costatata la sua inefficacia, con l'ultracentrifugazione a gas.

Il primo prototipo interamente brasiliano di questo impianto fu pronto nel settembre 1982. Cinque anni dopo un gruppo di 48 centrifughe, riunite in un dimostratore industriale, iniziò a produrre uranio arricchito al 20 per cento (9), mentre 500 ultracentrifughe nel 1991 generarono 280 chili di uranio arricchito al 5 per cento.

Il pretesto formale scelto dalle autorità militari brasiliane per realizzare il loro programma segreto, senza incorrere nelle ire dell'AIEA (e quindi statunitensi), fu di destinare gli sforzi compiuti nell'arricchimento dell'uranio ufficialmente alla fabbricazione del combustibile per il reattore di un sotto-

(8) Oltre alla cessione dei reattori di *Angra 2* e *Angra 3*, forniti dalla tedesca *Kraftwerke Union*, una controllata *Siemens*, Bonn concordò la vendita di altre sei centrali di analoga potenza e concesse tecnologia, attrezzature per l'arricchimento (grandi ultracentrifughe) e il ritrattamento del combustibile nucleare esaurito, in grado di produrre anche plutonio, senza richiedere le salvaguardie previste dall'AIEA (l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica). Il tutto per un importo di ben 4 miliardi di dollari dell'epoca pagabili in 15 anni. Va notato che già nel 1953 il Brasile aveva cercato di ottenere in segreto dalla Germania uno dei primi esemplari di ultracentrifuga per l'arricchimento dell'uranio, operazione bloccata *in extremis* dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna.

(9) L'arricchimento per uso militare (il cosiddetto *weapon grade*) deve raggiungere il 95 per cento circa di uranio 235, mentre quello per uso industriale, nelle centrali elettronucleari, si limita al 5 per cento circa.

L'annuncio di questa produzione fu fatto con un certo clamore dall'allora Presidente José Sarney, il primo Presidente civile dopo la lunga fase di dittatura militare, e indusse gli esperti a prevedere concordemente per il Brasile una produzione sufficiente a dotarsi di armi atomiche entro la fine del XX secolo.

marino atomico, poiché la propulsione nucleare, secondo gli accordi AIEA, non costituisce un'applicazione bellica di questo tipo di energia.

È quindi naturale che, con tale retroterra di pensiero, desti preoccupazioni la scelta annunciata dal Presidente Lula di riprendere gli stanziamenti per questo tipo di unità navale.

Secondo quanto scoprì una Commissione d'inchiesta parlamentare - creata nel 1990 dal Congresso brasiliano su pressione dell'opinione pubblica per far luce sui programmi nucleari militari segreti e sul denaro pubblico che essi assorbono - il lavoro degli scienziati atomici brasiliani dell'*Instituto de Estudos Avançados* avrebbe condotto alla realizzazione di due ordigni della potenza l'uno di 20-30 kilotoni e l'altro di 12 kilotoni, di cui peraltro è ignota la sorte.

### *Le faticose "aperture" della democrazia*

Un colpo di freno alle attività nucleari con finalità militare giunse dalla fine del ventennio di regimi dittatoriali (1985) e dalla volontà dei Governi civili di riaccreditare il Brasile come Paese con una politica più trasparente nel settore.

Dopo un primo *Accordo sull'uso pacifico dell'energia nucleare* - dichiarazione più simbolica che pratica, in una fase (1980) in cui entrambi i Paesi erano retti da regimi militari - nel suo primo anno di presidenza civile José Sarney firmò con il collega argentino Raul Alfonsín a Foz do Iguazu una dichiarazione congiunta per l'avvio di una cooperazione pacifica bilaterale nel settore, cui fecero seguito numerose visite reciproche a siti *aperti* e altre ripetute dichiarazioni congiunte di Brasilia (1986), Viedma (1987), Iperò (1988), Buenos Aires (1990) e, soprattutto, la seconda di Foz do Iguazu (1990), che creava un *Sistema comune di contabilità e controllo dei materiali nucleari*.

Un ulteriore, eloquente passo fu l'approvazione dell'articolo 21 della Costituzione democratica del 1988, che poneva tutte le attività nucleari sotto il diretto controllo del Parlamento.

La breve Presidenza di Fernando Collor de Mello (1990-92), molto sensibile alle pressioni statunitensi in materia per la

sua debolezza politico-economica interna, portò alla *scoperta* del programma militare parallelo e alla chiusura di Serra do Cachimbo, una base nello Stato di Parà grande come l'Olanda prescelta come sito per esperimenti atomici.

Il 1991 fu l'anno della svolta. Dinnanzi al Consiglio di Sicurezza dell'ONU Collor de Mello annunciò che il Brasile non avrebbe effettuato esperimenti atomici a scopi pacifici - l'*escamotage* usato dall'India nel maggio 1974 per annunciare al mondo il possesso di un'arma nucleare senza, tuttavia, voler essere classificata come potenza atomica.

In luglio fu decisa la creazione di un'Agenzia argentino-brasiliana per il controllo dei materiali nucleari e la pianificazione del sistema di verifiche reciproche, la cui ratifica fu solennemente firmata in dicembre dai Presidenti Menem e Collor de Mello presso la sede di Vienna dell'AIEA, al controllo della quale entrambi i Paesi accettarono di sottoporre i propri impianti in cambio del diritto a conservare i rispettivi *segreti tecnologici* e a sviluppare la propulsione atomica a fini militari (10).

Malgrado l'indubbio successo pratico ottenuto con queste esimenti, il Senato brasiliano recalcitrò molto prima di approvare l'accordo, ratificato soltanto nel febbraio 1994, mentre risale al maggio seguente la firma (ma non la ratifica) del Trattato di Tlatelolco. Altri tre anni servirono a Brasilia per aderire, sotto la Presidenza di Fernando Henrique Cardoso, al Trattato di non proliferazione, nonostante una forte opposizione residua (tuttora non ne è stato firmato il Protocollo aggiuntivo) in ambienti sia politici (11), sia militari (12).

(10) Lo stesso Presidente Collor de Mello, tuttavia, raddoppiò nello stesso anno i fondi segreti a disposizione del Segretariato per gli Affari Strategici, l'ufficio incaricato di coordinare le attività nucleari a fini militari.

(11) L'allora Ambasciatore brasiliano a Washington, Roberto Abdenur, in una lunga intervista a "O Globo", uno dei maggiori quotidiani nazionali, nell'ottobre 2004 sosteneva che «le potenze nucleari hanno perso la loro autorità morale nel domandare una crescente efficacia nelle politiche di non proliferazione, se esse stesse non compiono alcun progresso nel disarmo atomico e se addirittura iniziano lo sviluppo di nuove armi di questo tipo». Il riferimento è all'articolo VI del Trattato di Non Proliferazione, che impegna i Paesi dotati di armi nucleari al completo smantellamento dei loro arsenali, e alle voci, che iniziavano a filtrare dal Pentagono, sull'avvio dello studio di una nuova generazione di *mini armi* atomiche.

(12) Secondo il Viceammiraglio Othon Luiz Pinheiro da Silva, «il Trattato di Non Proliferazione è asimmetrico e discriminante, perché esenta dalle ispezioni i Paesi dotati di armamento nucleare e le concentra su quelli che ne sono privi. Prima della ratifica del Trattato

*Le componenti della minaccia*

Al di là delle effettive intenzioni delle autorità civili e militari del Paese circa la futura politica nucleare brasiliana, i maggiori timori internazionali si concentrano su due settori: la reale capacità di produrre uranio arricchito e i progressi compiuti in campo missilistico. Da questa diade infatti discende la concreta valenza strategica della potenziale *minaccia* brasiliana.

Il Brasile, nel campo dell'arricchimento dell'uranio, ha sviluppato tecnologie di assoluta avanguardia (basate su un largo uso del *laser* e delle fibre di carbonio e sulla cosiddetta *sospensione magnetica*, in grado di annullare quasi totalmente ogni attrito fisico nelle centrifughe, anche con velocità superiori a 1.000 rotazioni al secondo), che consentono un aumento della produzione, un forte risparmio di energia, una quasi totale silenziosità di funzionamento ed eliminano la necessità di sistemi di raffreddamento ad acqua.

Secondo il Contrammiraglio Alan Arthou - Direttore del *Centro Experimental Aramar*, che la Marina gestisce da quasi un trentennio nello Stato di São Paulo e presso cui sono state sviluppate tali tecnologie - esse sono «nettamente superiori alle procedure europee e a quelle degli Stati Uniti» e consentiranno al Brasile (nonostante un costo di sviluppo finora stimato in un miliardo di dollari) di partecipare al commercio internazionale di uranio arricchito in forma molto competitiva, poiché i suoi prezzi risulteranno inferiori a quelli attualmente praticati a livello mondiale.

È questo, dunque, il *segreto tecnologico* che il Brasile vuol difendere a ogni costo (con il consenso teorico dell'AIEA, come gli fu riconosciuto con la firma degli accordi del 1991), ma su cui la stessa AIEA intende vederci più chiaro.

Il centro di Resende II, nello Stato di Rio de Janeiro, dove

avevamo assunto impegni con l'Argentina e l'AIEA e non con ogni singolo membro dell'ONU, dotato o privo di armi atomiche, come alla fine è accaduto. La radicalizzazione della politica nucleare statunitense, con il pretesto di prevenire la proliferazione delle armi di distruzione di massa, ha accentuato le pressioni sul Brasile per la firma del Protocollo aggiuntivo, che accresce le asimmetrie esistenti...richiedendo tante ispezioni quante se ne possono ritenere necessarie, non soltanto in strutture nucleari, ma anche in ogni parte del territorio brasiliano ritenuta sospetta dagli ispettori internazionali, perfino nelle nostre case, se essi decidessero di farlo».

questa attività innovativa è stata sviluppata a livello industriale, produce ufficialmente uranio arricchito al 3,5-4 per cento (13), dalla fine del 2004 in via sperimentale e dal 2006 in forma industriale, mentre Aramar continua a soddisfare le necessità della Marina.

Ma, secondo l'AIEA, non sono definibili e verificabili chiaramente né le quantità prodotte, né il livello di arricchimento (che può essere superiore anche al 20 per cento permesso per produrre il combustibile necessario al reattore sperimentale della Marina destinato al futuro sottomarino nucleare), né, soprattutto, la possibilità (o meno) di produrre plutonio.

Tutto ciò resterà incerto finché i suoi ispettori non potranno accedere senza alcuna limitazione agli impianti, cosa che le autorità brasiliane hanno finora in parte impedito con alcuni *trucchi* che presentano perfino aspetti umoristici (14).

Se si considera che per realizzare un'arma atomica bastano circa 15 chilogrammi di uranio arricchito al 90 per cento e una decina di chilogrammi di plutonio, le perplessità internazionali sono facilmente spiegabili. Occorre, inoltre, tener conto della possibilità di cedere a terzi l'uranio arricchito. E il Brasile, in materia, ha un ingombrante scheletro nell'armadio, avendo in passato "trescato" con uno dei più pericolosi soggetti della scena mondiale: l'Irak di Saddam Hussein, cui tra il 1979 e il 1991 vendette notevoli quantità di uranio naturale (15).

Le perplessità diventano massime, se si considera una franca ammissione del solito Viceammiraglio Othon Luiz Pinheiro

(13) È il livello richiesto dalle centrali tipo *Angra*: l'obiettivo dichiarato è di poter soddisfare il 60 per cento della loro domanda entro il 2010, di raggiungere l'autosufficienza del Paese nel 2014 e in seguito di vendere all'estero il *surplus* delle necessità interne. Secondo stime del Sipri (l'Istituto per le ricerche sul disarmo di Stoccolma), è però dubbia la convenienza economica dell'operazione, poiché la produzione interna di combustibile nucleare consentirebbe un risparmio annuo soltanto di 10-12 milioni di dollari.

(14) Il Viceammiraglio Othon Luiz Pinheiro da Silva, nel descrivere i tentativi dei tecnici brasiliani d'impedire agli ispettori dell'AIEA di seguire tutte le fasi di lavoro delle ultra-centrifughe, ha definito il risultato della collocazione di due paraventi, posti a una trentina di centimetri da terra e che lasciano coperta la doppia fila delle macchine, senza celare le tubazioni di entrata ed uscita dell'esaffluoruro d'uranio, come un *French public pissoir*.

(15) Secondo un'inchiesta di due quotidiani brasiliani, "Jornal da Tarde" ed "Estado de São Paulo", in quel periodo furono vendute "dozzine di tonnellate" di uranio. In un'intervista a "The Times" del settembre 2002 lo scienziato iracheno Khadir Hamza, fuggito in Occidente nel 1994, sosteneva che la quantità era di 1,3 tonnellate, ma che proprio su quel materiale si erano concentrati i tentativi di Saddam Hussein di fabbricare un'arma atomica.

da Silva. Nel 2004 spiegava che «l'esistenza di armi atomiche di bassa potenza e di adeguati vettori di lancio è un forte fattore d'inibizione contro una concentrazione di forze militari», che stiano tentando d'invadere od occupare territorialmente un Paese avverso e che essa «non è gradita ai Paesi che hanno come opzione strategica la possibilità di tale intervento, a prescindere dal suggello dell'approvazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU» (allusione più che trasparente agli Stati Uniti).

Egli perciò sosteneva esplicitamente che «l'esistenza d'impianti d'arricchimento di uranio riduce i tempi tra la denuncia di tutti gli accordi e i trattati ratificati e l'eventuale fabbricazione di armi», con cui combattere la minaccia.

Il Brasile, almeno nelle intenzioni di una parte forse piccola, ma certamente influente dei suoi ambienti militari, sembra quindi intenzionato a creare una *zona grigia*, in cui far confluire le sue capacità nucleari più sensibili, tenuta il più possibile al riparo da sguardi indiscreti (le verifiche internazionali), per potersi tenere le mani libere di fronte ad ogni opzione.

Un ulteriore, ma non meno importante, timore deriva dal fattore costo. L'ex Presidente sudafricano Frederik W. De Klerk ha testimoniato che il programma nucleare segreto che il suo Paese sviluppò negli anni Settanta e Ottanta e che portò, con l'aiuto di Israele, alla fabbricazione di sette bombe, richiese la spesa di appena 250 milioni di dollari dell'epoca. Un prezzo irrisorio, anche rivalutato, se rapportato alle attuali capacità finanziarie di Brasilia.

A rendere massime le preoccupazioni internazionali sui programmi atomici brasiliani concorre, infine, la capacità missilistica, il fattore cruciale che rende credibile e temibile il possesso di un'arma atomica. Il Brasile, in questo campo, non è certamente l'ultimo venuto: nel 1971 fu creata la *Comissão Brasileira de Atividades Espaciais*, dieci anni dopo trasformata nella *Missão Espacial Completa Brasileira*, con l'ambizioso compito di rendere il Paese autosufficiente sotto il profilo spaziale e con un *budget* di spesa di un miliardo di dollari. L'attività dei due enti ha promosso lo sviluppo di diversi vettori, di cui due, *Sonda IV* e *Vls* (*Veiculo Lancador de Satelites*),

hanno caratteristiche tali da poter essere trasformati in missili con impiego bellico.

Obiettivo primario della missilistica brasiliana, sotto il profilo militare, è stato in passato lo sviluppo di un mezzo capace di contrastare il progetto *Condor II*, il missile argentino-egiziano da oltre 1.000 chilometri di portata, sviluppato dal 1984 al 1991 con il sostegno finanziario di Saddam Hussein, che fortunatamente non andò mai oltre la fase sperimentale.

Negli anni Ottanta alcune imprese, come *Orbita* e *Avibras*, lavorarono allo sviluppo di missili balistici, ma entrambe fallirono (letteralmente) sul piano finanziario. Cancellato il *Condor II* dal crollo militare iracheno nella prima Guerra del Golfo, il Brasile si è concentrato nello sviluppo del *Vls*, un vettore civile che, come afferma lo stesso acronimo, è destinato a porre carichi leggeri su orbite basse (16), ma che potrebbe anche essere trasformato senza grandi difficoltà, in un vettore terra-terra della categoria del nord-coreano *Taepo-dong 1*, con 2.500-3.000 chilometri di gittata.

Se il rovinoso *score* di 4 fallimenti su 5 lanci di prova (17) rende discutibile la sua ravvicinata credibilità come arma, è peraltro vero che il Brasile possiede ormai un *know-how* interno e gode di un'assistenza internazionale (18) in grado di fargli superare in tempi ragionevoli le difficoltà finora accusate.

### *Gli orizzonti e gli obiettivi della politica nucleare brasiliana*

Al di là dell'ipotetica componente militare, a quali obiettivi mirano realmente i cospicui sforzi di oltre mezzo secolo di politi-

(16) Le caratteristiche principali del vettore sono: 19,5 metri di altezza, un metro di diametro, una massa al lancio di circa 50 tonnellate, una capacità di portare 330 chilogrammi di carico utile su un'orbita di 200 chilometri, oppure 30 chilogrammi su una sincrona al Sole. Il costo di sviluppo è stimato in oltre 300 milioni di dollari del 1990, mentre il costo unitario di lancio era calcolato in 8 milioni del 1999.

(17) L'ultimo, nell'agosto del 2003, ebbe un esito disastroso: il missile esplose pochi minuti prima del lancio dalla base equatoriale di Alcantara, causando la morte di 21 tecnici e gravi danni alle attrezzature della base stessa. Nessun altro lancio del *Vls* è stato da allora tentato o programmato.

(18) La Russia avrebbe ceduto tecnologia per l'impiego di fibra di carbonio nei motori del razzo, banchi di prova per il collaudo di motori a combustibile liquido e l'*expertise* nell'uso di tali propellenti con l'assistenza diretta di propri tecnici, mentre sarebbero in discussione accordi con la Cina con fini analoghi.

ca nucleare brasiliana? Scontata la volontà di contribuire a soddisfare una parte della domanda energetica in forte crescita (19), le previsioni dicono però che l'attuale quota del 4 per cento potrebbe salire nel prossimo decennio a un sempre modesto 5 per cento soltanto se andasse a buon fine la costruzione dei 4 impianti ulteriori previsti e senza tenere conto dell'ormai prossima chiusura di *Angra 1*. Per il settore, la prospettiva di un ruolo marginale all'interno, a fronte di adeguate e riconosciute capacità a livello internazionale, fa quindi apparire evidente la necessità di una crescente apertura alle collaborazioni estere.

A livello continentale, il Brasile ha molto da offrire ai potenziali *partner*: il suo livello tecnologico è ormai superiore a quello dell'Argentina, che ha tutto da guadagnare da una cooperazione bilaterale più stretta, e può diventare un *partner* di grande utilità nell'opera di *inculturazione* nucleare per Paesi come Messico, Cile, Cuba e Venezuela, che, per motivi diversi, puntano a sviluppare questa fonte energetica, ma nella quale accusano ritardi da grandi ad enormi.

Ha tuttavia anche molto da ricevere: la cosiddetta *PetroAmerica* - l'alleanza energetica che il Venezuela ha proposto al resto del continente con la fornitura a prezzi politici di petrolio e gas (20) - godrebbe di un deciso riequilibrio politico-economico, attenuando in parte l'inevitabile egemonia di Caracas, mentre Brasilia si assicurerebbe l'accesso alle enormi risorse venezuelane (21).

È possibile che gli Stati Uniti, alle prese con crescenti diffi-

(19) Il Brasile vanta ben il 20 per cento dell'intero potenziale idroelettrico mondiale, finora sfruttato per meno del 10 per cento: la produzione di origine idrica nel 2035 dovrebbe soddisfare ancora l'85 per cento del totale elettrico, rispetto all'attuale 91 per cento.

(20) Chavez ha annunciato nel novembre 2005 l'avvio del *Grande gasdotto del Sud*, una *pipeline* di 8.000 chilometri che da Puerto Ordaz, presso Caracas, con diverse diramazioni secondarie in territorio brasiliano, dal 2012 dovrebbe portare fino a Buenos Aires da 35 a 55 miliardi di metri cubi annui di gas.

(21) Il Venezuela ha riserve accertate di gas per 4.220 miliardi di metri cubi, appena il 2,37 per cento del totale mondiale, ma ben il 60 per cento dei 7.100 miliardi dell'intero continente. Quanto al petrolio, le riserve sono stimate in 101,2 miliardi di barili (l'8,5 per cento mondiale) di greggio convenzionale, che dureranno 70 anni agli attuali ritmi di estrazione.

Ad essi vanno aggiunti i 240-272 miliardi di barili di greggi extra-pesanti del bacino dell'Orinoco, su cui il Presidente Hugo Chavez ha posto un'ipoteca con la nazionalizzazione di fatto dell'estrazione d'idrocarburi. La somma di queste due tipologie di greggio farebbe già ora del Venezuela, come pretende Chavez, il primo detentore mondiale di riserve petrolifere.

coltà politico-militari in Medio Oriente, non ostacolino la prospettiva di una *leadership* nucleare continentale, che consentirebbe loro di conservare un controllo indiretto sui suoi delicati sviluppi attraverso l'inevitabile cessione a molti di questi clienti di centrali e impianti a forte componente statunitense e in parte di tecnologia *filtrata* dall'*expertise* brasiliano, portando al simmetrico atrofizzarsi della temuta espansione dell'influenza iraniana, nucleare ma anche energetica.

Tra le possibili *partnership* extra-americane del Brasile, quella con la Russia sembra promettente soltanto sul piano spaziale, mentre le grandi risorse uranifere di Mosca rendono non complementari le due parti sotto il profilo atomico.

Dal 2003, quando il Vicepresidente brasiliano José Alencar e il Presidente russo Vladimir Putin firmarono a Mosca un *Patto bilaterale per il trasferimento di tecnologia militare* comprendente un ampio capitolo spaziale e missilistico, le relazioni bilaterali si sono comunque rapidamente cementate, culminando nella visita moscovita di Lula del novembre 2004, quando fu stabilita una *Alleanza strategica russo-brasiliana* (definizione ampollosa che attende tuttora di essere riempita di contenuti), a suggello della quale il primo astronauta brasiliano, Marcos Cesar Pontes, ha raggiunto la Stazione spaziale internazionale nel marzo 2006, lanciato da un razzo *Soyuz*.

Più suggestiva (e più equilibrata per entrambi i *partner*) è invece l'ipotesi di una cooperazione nucleare ed aerospaziale con la Cina, data la naturale complementarità tra i due Paesi. E non si tratterebbe neppure di una novità, visto che nel 1984 Pechino cedette segretamente 200 chilogrammi d'uranio a diverso arricchimento e l'anno successivo Brasilia vendette prezioso *know-how* tecnologico nel campo dei propellenti solidi per missili, in cambio di analoghe conoscenze nei propellenti liquidi e nei sistemi di guida per razzi.

Oggi la Cina ha crescente fame di uranio e le risorse brasiliane sono certamente appetibili. Durante la visita a Pechino del Presidente Lula, nel maggio 2004, il Ministro per la scienza e la tecnologia, Eduardo Santos, ammise di aver discusso di questi

temi e della vendita di uranio arricchito, benché la legge brasiliana lo vieti, in cambio di una partecipazione dell'impresa di Stato *Nuclep* al ricco programma di costruzione di centrali elettronucleari cinesi. E un aumento del sostegno di Pechino in campo spaziale (di cui parlò Hu Jintao durante la sua visita in Brasile nel novembre 2004) (22), risulterebbe provvidenziale per superare l'attuale grave crisi in campo missilistico.

In materia nucleare, il vero obiettivo di fondo cui mira il Brasile appare, però, la conclusione con gli Stati Uniti di un accordo di *partnership* strategica sul modello di quello che questi hanno raggiunto nel marzo 2006 con l'India. Esso offrirebbe la possibilità:

- di escludere di fatto una parte delle proprie attività dalle ispezioni esterne (come New Delhi ha ottenuto per 8 delle sue 22 centrali civili);

- di ricevere uranio e materiale fissile senza particolari riguardi rispetto alle sue riserve sul Trattato di Non Proliferazione e sul Protocollo addizionale;

- di vedere, soprattutto, sancita la propria posizione di supremazia continentale e di particolare rilievo mondiale.

Il peso politico-strategico brasiliano, però, risulta ovviamente piuttosto diverso da quello dell'India. Il Paese latino-americano non ha una posizione-chiave da offrire in un continente cruciale come l'Asia, non ha la *chance* di costituire una possibile *diga* contro l'esplosiva crescita di una potenza come quella cinese.

Soprattutto, non ha armi atomiche da brandire e non può minacciare apertamente di avviare programmi per procurarsele, avendo firmato il Trattato di Non Proliferazione delle armi nucleari. Inoltre, attende da anni, qualunque sia il prossimo inquilino della Casa Bianca, che Washington onori finalmente l'antica, scadutissima cambiale dell'ingresso come membro permanente nel Consiglio di Sicurezza in rappresentanza di tutta

(22) Finora la cooperazione spaziale bilaterale è culminata nel lancio di due satelliti sincroni *CBER* (*China Brazil Earth Resource Satellite*) per l'osservazione terrestre, di costo e strumentazione in prevalenza cinese, di cui è in sviluppo una seconda generazione. I due Paesi hanno allo studio anche la costruzione di satelliti meteorologici e per telecomunicazioni.

l'America Latina, se e quando passerà la riforma in chiave regionale delle Nazioni Unite.

Brasilia ha però nel suo arsenale un'arma temibile per gli Stati Uniti: la minaccia di stringere con Pechino quella stessa alleanza che Washington rifiutasse di concludere.

Certamente la Cina ha molto meno da offrire, in termini qualitativi e quantitativi. Ma soltanto l'ipotesi che essa s'insedi con forza in quello che cesserebbe del tutto di essere il comodo e facile *cortile di casa* di un tempo è destinata a turbare molti sonni nella capitale degli Stati Uniti.

E a rafforzare i rimpianti di chi a Brasilia, specie se indossa una divisa militare, continua a ritenere una iattura la firma del Trattato di Non Proliferazione delle armi nucleari e un modello l'India che, facendosi beffe di ogni sanzione economica e militare, è riuscita a *legalizzare* di fatto il proprio arsenale atomico e il suo *status* di potenza globale.

Paolo Migliavacca

# LA SHANGAI COOPERATION ORGANIZATION

di Marco Giaconi

**L**a *Shangai Five* prende forma nella prima riunione tra i Capi di Stato di Cina, Russia, Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan avvenuta il 26 aprile 1996. Il Trattato iniziale, essendo l'insieme del futuro *Gruppo di Shangai* formato dai Paesi che più confinano con la Cina, fu quello riguardante la ridefinizione dei confini e la creazione di una *cooperazione militare*, che prevede esercitazioni comuni e scambio di osservatori.

La seconda riunione del Gruppo, tenutasi a Mosca nell'aprile 1997, impostò una riduzione bilanciata delle forze militari sui confini comuni. La terza riunione della progettata SCO, tenutasi ad Almaty, la principale città del Kazakistan, nel luglio 1998, impostò un lavoro di stabilizzazione e pacificazione multilaterale nella regione, contro il separatismo e il terrorismo *jihadista*, e per smantellare le reti della droga operanti nell'area.

Dopo le riunioni di Bishkek dell'agosto 1999 e di Dushanbe del luglio 2000 - che vedono un approfondimento degli scambi sulla sicurezza collettiva sia politica, sia militare nell'area, finalizzata ad una pressione sull'Afghanistan e sulla Cecenia, e al sostegno della richiesta di Pechino per la riunificazione con Taiwan - arriviamo alla fondazione vera e propria della *Shangai Cooperation Organization* il 5 giugno 2001 (1).

Il Segretario della SCO, Bulat Nurgaliev, già Ambasciatore del Kazakistan a Pechino e a Tokyo, oltre ad aver rappresentato il suo Paese negli Stati Uniti e in Corea del Sud da diplomatico sovietico, è stato Ministro dell'URSS in Pakistan e in India.

Con questo assetto l'organizzazione SCO costituisce, quin-

(1) Cfr. V. Henry Plater-Zyberk, *Who is afraid of the SCO?*, Defence Academy of the United Kingdom, London, March 2007.

di, una rete primaria di controllo dell'economia illegale e del terrorismo, e un'area di sostegno nel quadrante centrale asiatico per le *grand strategy* russe e cinesi, fuori dal contesto del classico *grande gioco* tra la Russia e l'Occidente nel punto di snodo tra Nord e Sud dell'Eurasia.

Tra le linee di intervento strategico dello SCO, vi è la *Regional Anti Terrorism Structure*, formalmente definita il 17 giugno 2004 a Tashkent per iniziare le operazioni nel dicembre dello stesso anno. Nel 2005 è stato organizzato un esercizio congiunto antiterrorismo tra la Cina e la Federazione Russa e si è realizzata, nel gennaio 2007, un'esercitazione congiunta *Peace Mission 2007* finalizzata all'antiterrorismo, di notevoli dimensioni e di interessante rilievo tecnico.

Si intuisce, pertanto, come la Federazione Russa abbia fatto ripetute pressioni sull'India e su Teheran (2) per una *full membership* indiana nella SCO. L'India, come del resto l'Iran, rappresentano la realizzazione dell'*Anello asiatico* di Mosca, che porrebbe fuori gli Stati Uniti e i loro alleati da tutta l'area centrale dell'Asia; evitando, peraltro, la chiusura marittima dell'*Asian Ring* russo con l'ingresso dell'India in questo nuovo *grande gioco asiatico*.

Per la Cina, l'interesse primario della sua adesione alla SCO, oltre al controllo del *jihad* operante nello Xing Yang, consiste nel controllo delle notevoli risorse petrolifere dell'area e nella gestione di aree di *estero vicino* da penetrare economicamente.

L'accordo con Mosca nella *Shanghai Cooperation Organization* presuppone che Pechino, temendo operazioni di *regime-change* filoccidentali nell'area centro-asiatica, si conceda una sostanziale riduzione di autonomia strategica, insieme alla Russia, per sigillare questo quadrante strategico alle influenze degli Stati Uniti e, in lontana prospettiva, europee (3).

(2) L'India, che ha già lo *status* di *osservatore*, come l'Iran, nella SCO, ha avuto l'offerta di entrare nella *Shanghai Cooperation Organization* durante la visita di Stato del Primo Ministro indiano Mamohan Singh, nel quadro di *nuove organizzazioni* regionali militari ipotizzate dalla Russia nell'area e, soprattutto, nel contesto di un trasferimento di tecnologie militari russe alla Federazione Indiana, quali il sistema di comunicazione spaziale *Glonass* e il missile progettato con l'India *BrahMos*.

Per quanto riguarda l'Iran, la Russia e la Cina sostengono l'entrata a pieno titolo di Teheran nella SCO, insieme al Pakistan e alla Mongolia, cfr. "Japan Focus", 14 luglio 2006.

(3) Cfr. PINR, "Power and Interest Report", *Intelligence Brief: Shanghai Cooperation Organization*, 12 luglio 2005.

L'idea dell'*Anello asiatico* degli strateghi russi è, quindi, legata ad una serie di alleanze geopolitiche e militari che hanno al loro centro la SCO, come ha affermato Vladimir Putin, ritenendo la *Shanghai Cooperation Organization* un "ponte transcontinentale che connette l'Asia all'Europa" (4).

Con tale espressione si evidenziano alcune idee molto precise: il rapporto tra la SCO e il *Collective Security Treaty Organization*, siglato nel 1992 tra Russia, Armenia, Kazakhstan, Kirghizistan, Uzbekistan, e poi Georgia e Bielorussia, una rete attiva dal 1994, con Paesi in comune con la rete GUUAM sponsorizzata dagli Stati Uniti; il sostegno russo al *memorandum* di accordo tra l'Asean, il *Commonwealth of Independent States* (gli 11 ex- membri dell'URSS) e lo stessa SCO siglato nell'aprile del 2005.

Una rete di alleanze a *geometria variabile* che ricorda, *mutatis mutandis*, la vecchia definizione della NATO degli anni Cinquanta: "Un'alleanza per tenere i russi fuori, gli americani dentro e i tedeschi sotto".

Non è, quindi, un caso che la *Shanghai Cooperation Organization* si sia dichiarata a favore, nel gennaio 2002, di un "intervento pacificatore dell'ONU in Afghanistan (5), dopo la sconfitta dei Talebani. Il senso è chiaro: depotenziare un nemico comune, i Talebani, e rendere neutrale l'Afghanistan.

Il Presidente Karzai era presente all'incontro della SCO del giugno 2004 a Tashkent, mentre nel novembre 2005, a Pechino, la SCO e l'Afghanistan hanno stabilito un *Gruppo di contatto Afghanistan-SCO*, finalizzato, soprattutto, a costituire una rete di interdizione al traffico di narcotici intorno al Paese (6). In altri termini: chiudere le vie dell'oppio ad Est, depotenziando i *signori della guerra* che le gestiscono, pur mantenendo aperti i canali dell'oppio a Sud e ad Ovest, da Helmand e Kandahar verso Quetta, e dal Sud dell'Helmand e dell'Herat verso l'Iran (7).

Non bisogna poi dimenticare la rete del petrolio. *Gazprom* sta sviluppando la rete di distribuzione tra il Turkmenistan e l'Uzbekistan per le riserve di gas naturale ad Ustyurt, nel

(4) Cfr. RIA-Novosti, in russo, 15 gennaio 2004.

(5) Cfr. Agenzia Xinhua, 27 maggio 2003.

(6) Cfr. notizie SECTSCO, in [www.sectSCO.org](http://www.sectSCO.org), a partire dal 21 aprile 2006.

(7) Cfr. Geoatlas-MAE. *Carta dei traffici d'oppio dell'Afghanistan*.

Karakalpakstan (8), diretta in Russia e da lì verso l'Europa.

Il Turkmenistan ha riserve provate per circa 550 milioni di barili (9) e le aree estrattive dell'area centro-asiatica verso il Caspio sono naturalmente destinate ad essere sfruttate sistematicamente, soltanto se vi sarà un accordo tra l'Iran, l'Azerbaijan e il Turkmenistan sui confini marittimi.

L'Uzbekistan ha riserve provate per 594 milioni di barili (10), con riserve anche nella strategica valle del Ferghana e nell'altopiano di Ustyurt. La *pipeline* Asia Centrale-Centro è la rete principale di distribuzione di gas naturale e si inserisce nella rete russa tramite la Bukhara-Urali. È allo studio la *pipeline* gasiera transafghana, che esporterebbe il gas dell'Asia centrale verso il Pakistan. Ma vi sono anche le reti Tashkent-Bishkek-Almaty, e la *Korpezhe-Kurt Kui*, la prima linea non costruita dai russi nella zona.

Insomma, la questione è, anzitutto, quella di tacitare i regionalismi tribali (e questo è un obiettivo interessante anche per l'Unione Europea) e la pressione dell'economia criminale nell'area della SCO. In secondo luogo, da parte soprattutto di Russia e Cina, l'idea è quella di utilizzare la rete SCO come elemento di continuità strategica con l'India, il Pakistan e l'Iran, secondo la logica putiniana dell'*Anello asiatico* a geometria variabile. Infine, si tratta di proteggere l'area del tradizionale *grande gioco* tra *Impero* russo e *Impero* britannico da stabili intromissioni degli Stati Uniti, che regionalizzerebbero la Federazione Russa e creerebbero tensioni ai confini terrestri della Cina, cosa che la strategia di Pechino si rifiuta di considerare.

Sarà interessante vedere come l'Unione Europea passerà da un sostegno economico con i piani TACIS ad una politica estera e di sicurezza che tratti con la SCO, identificandone i potenziali positivi (controllo dell'Iran) e negativi (orientalizzazione della Turchia).

Marco Giaconi

(8) Cfr. UZReport, *Gazprom to expand capacity of Central Asia-Centre gas Pipeline*, 16-18 May 2006

(9) Cfr. "Oil and Gas Journal", May 2005.

(10) Cfr. "Oil and Gas Journal", June 2006.

# IL BANDO DELLE ARMI TOSSICHE E BATTERIOLOGICHE

La Sesta Conferenza di riesame della Convenzione

di Raffaele De Benedictis

**L**a Convenzione che proibisce lo sviluppo, la produzione e lo stoccaggio di armi tossiche e batteriologiche è uno dei *grandi Trattati* sul disarmo internazionale ed è complemento fondamentale al Protocollo di Ginevra del 1925, che vietava l'uso di tali armi. La Convenzione, aperta alla firma il 10 aprile 1972 ed entrata in vigore il 26 marzo 1975, è sottoposta a riesame ogni cinque anni. Il processo di riesame è un meccanismo importante, in quanto serve a verificare il raggiungimento degli obiettivi della Convenzione e l'aggiornamento degli strumenti per ottenere i risultati auspicati.

La Sesta Conferenza di riesame, tenutasi a Ginevra dal 20 novembre all'8 dicembre 2006, è stato uno tra i più rilevanti recenti impegni internazionali nel campo del disarmo.

Le armi biologiche sono quegli agenti biologici che possono diffondere malattie infettive. Lo sviluppo, sempre più rapido, delle biotecnologie e il loro possibile impiego come armi, anziché come strumenti per prevenire o curare le malattie, rendono la Convenzione particolarmente attuale nel contesto internazionale.

La Conferenza di riesame del 2006 faceva seguito alla quinta, durante la quale si registrò la divisione tra gli Stati Uniti e la restante comunità internazionale circa la conclusione di un protocollo aggiuntivo per verificare il rispetto della Convenzione.

La Conferenza si è svolta in un clima costruttivo. Tra le sue principali finalità vi era la verifica degli obiettivi della Convenzione ed il loro aggiornamento alla luce dei progressi scien-

RAFFAELE DE BENEDICTIS, diplomatico dal 1990, ha svolto vari incarichi per il Ministero degli Affari Esteri. Attualmente è impegnato a Ginevra nella Rappresentanza permanente d'Italia per il disarmo, con funzioni di Primo Consigliere. Le opinioni espresse dall'autore non vincolano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

tifici; un riesame “articolo per articolo” dell’applicazione della Convenzione, delle misure per considerare gli effetti dello sviluppo delle nuove tecnologie e della minaccia del bio-terrorismo; il tema dell’universalizzazione (1); una valutazione del programma di lavoro del periodo intersessionale 2003-2005.

È stato, inoltre, raggiunto un accordo sul programma di lavoro per il periodo che seguirà, culminante con la Settima Conferenza di riesame, che è stata fissata per il 2011. Ciò è stato possibile soprattutto grazie alla flessibilità di cui hanno fatto prova alcune delegazioni, tra cui quella degli Stati Uniti.

Al termine della Sesta Conferenza di riesame si è riusciti ad adottare consensualmente un documento finale, che tocca tutti i punti sopra menzionati (2) e prevede un programma articolato per garantire l’esecuzione della Convenzione.

Il bilancio dell’applicazione degli articoli della Convenzione è stato nel complesso positivo. Gli Stati, infatti, hanno constatato che è stata possibile la trasposizione del bando delle armi biologiche nelle loro legislazioni, attraverso l’adozione di norme nazionali volte ad assicurare che tutti i soggetti sottoposti alla legislazione degli Stati membri rispettino la Convenzione e, in particolare, il bando della armi biologiche.

Per quanto riguarda lo scambio di tecnologie e *know-how* nel settore della ricerca scientifica e dello sviluppo di agenti biologici a scopi profilattici (tema caro ai Paesi del gruppo dei non allineati), è stato espresso l’invito agli Stati parte in possesso di biotecnologia avanzata ad adottare misure per la promozione del trasferimento del *know-how* e per la cooperazione internazionale.

Circa gli obiettivi generali della Convenzione, è stato riaffermato il bando totale delle armi biologiche. È stata confermata la proibizione dell’uso di tali armi, già sancita, peraltro, non soltanto dalla Conferenza di riesame della Convenzione del 1996, ma anche già dal Protocollo di Ginevra del 1925 (3). Per tale questio-

(1) Oggi, i Paesi membri sono 155, un numero abbastanza alto ma inferiore a quello della Convenzione contro le armi chimiche o a quello del Trattato di Non Proliferazione delle armi nucleari. Paesi importanti, soprattutto della regione medio-orientale, non hanno ancora aderito.

(2) Il documento è reperibile sul sito ufficiale della Convenzione: [www.unog.ch/bwc](http://www.unog.ch/bwc), dove vi sono anche tutti gli altri documenti adottati, incluso il testo della Convenzione.

(3) Per il testo del Protocollo cfr. <http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>

ne era stata presentata una proposta da parte iraniana di un emendamento della Convenzione che proibisse esplicitamente tale uso e che, se adottato, avrebbe potuto aprire un *vaso di Pandora* per eventuali modifiche a tutta la Convenzione.

L'universalità è emersa come uno dei temi più rilevanti della Conferenza di riesame. In effetti, tra i Paesi che non sono ancora parte della Convenzione, figurano alcuni *attori* importanti, con particolare riferimento al Medio Oriente ed all'Africa. Attualmente i membri sono 155, contro 16 firmatari, che non hanno ancora ratificato, e 24 Stati, che non hanno mai firmato la Convenzione. Numerosi i documenti presentati sull'argomento dagli Stati parte: dall'Italia (a nome dell'Unione Europea) (4), dall'Australia, dal Messico, dalla Repubblica di Corea.

Sulla base di tali premesse, al termine della Conferenza di riesame, è stata riconosciuta, in un capitolo *ad hoc*, la necessità di svolgere azioni per l'universalità della Convenzione. Il testo - frutto del negoziato svoltosi intorno ad un progetto promosso dall'Italia e dalla Germania - prevede che gli Stati parte dovranno promuovere l'universalità nei contatti bilaterali con i Paesi che non hanno ancora aderito alla Convenzione e negli incontri regionali e multilaterali, e nominare *punti di contatto* per coordinare le attività e l'informazione sulle iniziative tese a raggiungere l'universalità della Convenzione.

Anche per il futuro, la questione dell'universalità appare, di conseguenza, destinata a confermarsi come la più rilevante, con l'obiettivo finale di trasformare il divieto del possesso e dell'uso delle armi biologiche in norma generale di diritto internazionale.

Dalla Conferenza di riesame è scaturita, pertanto, la necessità di compiere passi avanti per l'adesione di Stati soprattutto nelle aree più sensibili, come il Medio Oriente, progredendo con un passo più rapido di quello impiegato dalla precedente Conferenza di riesame ad oggi (5).

(4) Il documento è intitolato *Increasing Universal Adherence to the Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC)* ed è reperibile nella rubrica documenti presentati alla sesta Conferenza di riesame, sul sito ufficiale della Convenzione, di cui alla nota 2.

(5) Dalla Quinta alla Sesta Conferenza di riesame, in cinque anni, hanno aderito soltanto nove nuovi Stati.

### *Il ruolo dell'Unione Europea*

L'Unione Europea ha dato un contributo essenziale alla Conferenza di riesame. Il punto di riferimento più importante nell'ambito della Convenzione resta la *Strategia dell'Unione Europea contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa*, adottata nel dicembre 2003.

Tale documento continua ad essere la base su cui si focalizza l'impegno dell'Unione nei confronti dei temi della non-proliferazione. Il documento rileva anche il rischio che i terroristi acquisiscano materiali chimici, biologici, radiologici o fissili.

L'Unione Europea ha definito la riduzione della minaccia biologica come una priorità emergente. La strategia e il piano d'azione per la lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, adottati nel 2003, hanno, infatti, enfatizzato la necessità di espandere le iniziative di riduzione delle minacce per garantire la sicurezza degli agenti patogeni e delle tossine negli impianti ereditati dai programmi dell'ex Unione Sovietica.

Alla vigilia della Conferenza stessa, l'Unione ha adottato:

– una *Posizione comune*, che individuava, tra le priorità della Conferenza di riesame: l'universalizzazione della Convenzione ed il pieno rispetto degli obblighi che ne derivano; il rafforzamento delle legislazioni di attuazione nazionali delle norme internazionali; la valorizzazione delle misure di trasparenza (in sintesi, lo scambio di informazioni annuali sui programmi nell'ambito delle biotecnologie);

– un'*Azione comune*, con cui sono stati stanziati 867.000 *Euro* per l'organizzazione di seminari tesi a promuovere l'universalizzazione della Convenzione e per prestare assistenza tecnica a Stati parte che ne necessitino per attuare, in ambito nazionale, gli obblighi derivanti dalla Convenzione stessa;

– un *Piano d'azione*, che impegna i Paesi dell'Unione Europea a trasmettere le informazioni sui programmi nella biotecnologia ed a contribuire al rafforzamento del meccanismo di investigazione di presunti casi di impiego di armi biologiche, istituito all'inizio degli anni Novanta presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite.

Allo scopo di affrontare la questione della *compliance* e della trasparenza, l'Unione Europea interverrà a sostegno dei Paesi che non hanno ancora sviluppato una legislazione adeguata in materia di armi biologiche e che intendono diventare membri della Convenzione. Per far questo, l'Unione Europea si dovrebbe servire di esperti giuridici.

Durante la Conferenza di riesame, l'Unione Europea si è, poi, concentrata sugli elementi principali della sua tradizionale posizione sulla Convenzione, presentando documenti di lavoro su tutti gli argomenti principali per l'attuazione completa del divieto delle armi biologiche.

Quanto alle misure della trasparenza e del rispetto della Convenzione, l'articolo IV dispone che gli Stati parte debbano applicare la Convenzione a livello nazionale, conformemente con le loro procedure costituzionali. I lavori della Convenzione hanno dimostrato che tutti gli Stati membri dell'Unione Europea sono in regola con la legislazione in materia di proibizione delle armi biologiche e che la legislazione dei Paesi membri dell'Unione Europea è suscettibile di divenire un modello cui ispirarsi a livello internazionale (6).

Si rileva, inoltre, una perdurante preoccupazione dell'Unione Europea circa la difficoltà di ottenere il pieno rispetto della Convenzione da parte di tutti gli Stati parte, in assenza di un meccanismo di verifica.

Gli sviluppi scientifici figurano tra gli aspetti essenziali del processo di riesame presenti e futuri. È questa un'altra fonte di preoccupazione per l'Unione Europea, anche a causa della velocità con cui si compiono passi avanti nel settore biologico.

L'Unione Europea ha sottolineato tale questione in un documento *ad hoc* ed ha raccomandato alcune misure necessarie per prevenire abusi. Tra esse, il rafforzamento dei controlli all'esportazione e all'importazione; le misure di *bio-security*; i programmi d'istruzione e di *awareness* per gli scienziati; i codici di condotta per gli scienziati biologici, ma anche per tutto il personale tecnico che gestisce agenti biologici.

(6) Cfr. Ulla Japsper, *The challenge of biological weapons: Proposals for greater EU effectiveness*, in "Disarmament Diplomacy", n. 78, luglio-agosto 2004.

Altro aspetto dibattuto, su impulso dell'Unione Europea, è stato il terrorismo. La possibilità che gruppi terroristici si impadroniscano o sviluppino armi biologiche aggiunge una dimensione nuova alla Convenzione. Da questo punto di vista, la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1540 del 2004, che ha tra gli obiettivi quello di evitare che attori non statuali si impossessino di armi di distruzione di massa, è uno degli strumenti centrali evidenziati dall'Unione Europea.

L'Italia è stata il principale promotore dello sviluppo di tale aspetto. L'Unione Europea ne ha affermato il rilievo per i futuri lavori della Convenzione e ha presentato su tale questione due documenti, di cui uno specifico preparato dall'Italia (7).

Molti sono stati anche gli interventi dell'Italia tesi ad affermare la rilevanza della questione bioterrorismo anche per la Convenzione e, al termine della Conferenza, l'Unione Europea ha potuto dichiarare, sempre su impulso italiano, che il bioterrorismo resta argomento basilare di discussione per i prossimi anni.

### *Elementi operativi per la Convenzione*

Dalla Conferenza di riesame, è emerso un giudizio favorevole sui risultati del periodo di lavoro 2003-2005. Durante il dibattito è stato rilevato che i lavori del 2003 hanno prodotto un elevato scambio di informazioni, con una documentazione interessante che testimonia l'applicazione della Convenzione.

Si è, altresì, constatata la validità dell'esercizio del 2004, quando sono state avanzate proposte per dotare la comunità internazionale di mezzi atti ad affrontare eventuali epidemie provocate o naturali, con l'elaborazione di un documento riassuntivo delle proposte scaturite dal dibattito.

Altrettanto è stato detto per il 2005, quando l'attenzione degli Stati parte della Convenzione si è focalizzata su contenuti e modalità per la promulgazione di codici di condotta per gli scienziati e per gli operatori nel settore della biologia e delle biotecnologie.

(7) Il documento è intitolato *Bioterrorism* ed è reperibile sul sito ufficiale della Convenzione, di cui alla nota 2.

Argomento non meno rilevante è stato quello dello scambio di informazioni e dati di rilievo per la Convenzione: le cosiddette *misure di fiducia*, riguardanti le informazioni su centri e laboratori che svolgono programmi di ricerca e sviluppo e le iniziative per la pubblicazione di studi biologici a fini profilattici.

Il problema è la bassa partecipazione degli Stati parte a tale forma di interscambio (8). Si è concordato di sviluppare un formato elettronico dei formulari esistenti per tali informazioni e di porle su di un sito *protetto*, accessibile soltanto agli Stati parte. Al fine di facilitare una maggiore partecipazione, dovranno essere creati punti di contatto nazionali incaricati di coordinare lo scambio delle cosiddette *misure di fiducia*.

Per il rafforzamento della Convenzione, è stata, inoltre, formalizzata la creazione di un'unità di supporto applicativo (*Implementation Support Unit*), all'interno dell'Ufficio Affari del Disarmo delle Nazioni Unite, che svolgerà un'azione di raccordo tra gli Stati parte; terrà questi ultimi informati sulle iniziative per promuovere l'universalizzazione e l'applicazione globale della Convenzione; solleciterà, riceverà e distribuirà le *misure di fiducia* annualmente.

Fino al 2006, le Nazioni Unite hanno fornito supporto e assistenza nel settore del disarmo, costituendo un Segretariato *ad hoc* in concomitanza con il periodo delle riunioni degli esperti e delle Conferenze degli Stati parte. D'ora in avanti, tale struttura, sempre nell'ambito dell'Ufficio Affari del Disarmo dell'ONU, sarà permanente.

### *Questioni su cui non si sono fatti passi avanti*

Un obiettivo, che era stato indicato da alcuni osservatori, non è stato raggiunto: la determinazione dell'esigenza di un protocollo per le verifiche, che era stato, invece, sancito come scopo da perseguire durante la Conferenza del 1996, ma contro

(8) Per il gruppo dei Paesi occidentali il livello di partecipazione è stimato intorno al 70 per cento, mentre per quanto riguarda i Paesi dell'Est Europa e dei Paesi non allineati la partecipazione non raggiunge neppure il 40 per cento dei membri.

il quale gli Stati Uniti si oppongono fermamente dal 2002.

Secondo alcuni studiosi del processo di applicazione della Convenzione, la Conferenza di riesame del 2006 avrebbe dovuto tornare sulla questione del Protocollo di verifica, ma le difficoltà, chiare fin dall'inizio del negoziato, non hanno consentito neppure un riferimento alle indicazioni della Conferenza del 1996, che assegnava tale mandato negoziale ad un gruppo di lavoro.

Le verifiche nel campo della proibizione delle armi biologiche restano, peraltro, un obiettivo di lungo termine di alcune delegazioni, *in primis* dell'Unione Europea, che ha affermato di rimanere "impegnata nello sviluppo di misure per verificare il rispetto della Convenzione nel lungo periodo" (9).

Si ricorderà che per il rilievo della questione si era espresso, tra gli altri, l'*High Level Panel*, nominato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite per mettere a punto una strategia internazionale nei settori chiave della sicurezza e della cooperazione. Il *Panel* ha raccomandato che "gli Stati parte della Convenzione sulle armi biologiche e sulle tossine dovrebbero immediatamente tornare a negoziare un protocollo di verifica credibile, con la partecipazione dell'industria biotecnologica" (10).

La Commissione sulle armi di distruzione di massa, nominata nel 2003 su iniziativa del Ministro degli Esteri svedese su indicazione dell'*Under-Secretary General* delle Nazioni Unite ha proposto, invece, il rafforzamento dei poteri investigativi del Segretario Generale dell'ONU in caso di sospetta violazione della Convenzione (11).

Anche gli aspetti dell'assistenza a Stati che siano vittima di un attacco biologico non sono stati dibattuti in profondità durante la Conferenza di riesame. Il fatto che la tematica dell'assistenza, in caso di attacco o scoppio naturale di malattie, sia trattata normalmente a livello di organizzazioni internazionali è stato utilizzato da alcune delegazioni per evitare di discuterne. È stato, appunto, questo il caso della possibile adozione di strumenti pratici utili a prestare assistenza e protezione in caso di attacco biologico.

(9) Cfr. intervento dell'Unione Europea sul sito ufficiale della Convenzione, di cui alla nota 2.

(10) Cfr. Documento dell'Assemblea Generale n. A/59/565 del 2 dicembre 2004.

(11) Il rapporto è consultabile sul sito: <http://www.wmd.commission.org>

Alcune delegazioni hanno, infatti, asserito che la materia è già disciplinata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, che ha partecipato alla Conferenza in qualità di osservatore, come altre organizzazioni internazionali.

In tale contesto, è interessante, comunque, rilevare la partecipazione attiva delle organizzazioni internazionali interessate alla materia. Tra di esse la Croce Rossa, la FAO, l'OMS, l'OIE, l'UNMOVIC e altre sono intervenute nella Conferenza per illustrare le loro iniziative per la protezione degli esseri umani e degli animali dalle malattie infettive. Il ruolo delle organizzazioni internazionali e il loro necessario coinvolgimento nei lavori della Convenzione è stato sottolineato da molte delegazioni.

### *Le conclusioni della Conferenza di riesame*

Tra le priorità della Conferenza figurava, oltre all'universalità, la fissazione di un programma intersessionale futuro e di una Conferenza di riesame tra cinque anni. Il programma intersessionale futuro riguarda le riunioni che si svolgeranno tra la Conferenza di riesame del 2006 e quella del 2011, su tematiche internazionali rilevanti per l'applicazione della Convenzione.

Su questo, l'Unione Europea aveva preparato un documento, soltanto parzialmente rispettato nelle conclusioni adottate al termine della Conferenza (12).

La conclusione positiva della Conferenza di riesame ha posto, dunque, le condizioni per far crescere la visibilità e la vitalità della Convenzione contro le armi biologiche. Sarà ora necessario intensificare l'azione comune di tutti gli Stati parte per aumentare il numero dei membri, mettendo in moto un processo moltiplicatore delle azioni intraprese a livello internazionale e regionale, coordinandole in modo efficace e assicurando l'efficienza della spesa dell'assistenza tecnica e legale, che si intende fornire ai Paesi che non ne sono ancora parte.

(12) Il documento è intitolato *The Intersessional Programme of Work: Its Utility and Contribution to Fulfilling the Object AND Purpose of the Convention Between 2003-2005 and a Case of Further Intersessional Work after 2006*.

È consultabile sul sito ufficiale della Convenzione, di cui alla nota 2.

Per rendere più appetibile l'adesione alla Convenzione sarà necessario dare concretezza alle iniziative di cooperazione per lo scambio e il trasferimento di tecnologia e *know-how*, come previsto nel documento finale. La cooperazione per l'uso pacifico e il libero scambio di agenti e informazioni a scopi pacifici costituiscono la motivazione principale di altri trattati internazionali che hanno lo scopo di incoraggiare gli Stati non parte a vincolarsi al disarmo e alla non proliferazione (in particolare, il Trattato di Non Proliferazione Nucleare e la Convenzione contro le armi chimiche).

A seguito, quindi, dell'adozione delle conclusioni della Conferenza di riesame, gli Stati avanzati sono adesso chiamati ad intensificare i progetti di cooperazione tecnica nel settore degli agenti biologici e della biotecnologia, anche se ciò non sarà sempre facile, perché occorrerà incoraggiare enti privati, Università e centri di ricerca ad effettuare scambi e sarà probabilmente necessario fornire gli incentivi per tali azioni.

Già a partire dal 2007, tale argomento è all'ordine del giorno dei lavori connessi con la Convenzione. Oltre al tema, infatti, ormai classico dell'applicazione nazionale della Convenzione, già trattato nello scorso periodo intersessionale, la Conferenza di riesame ha deciso che gli Stati parte affrontino la questione della cooperazione regionale e sub-regionale per l'applicazione della Convenzione.

I Paesi dell'Unione Europea e gli altri Paesi industrializzati saranno, dunque, chiamati in prima battuta a valorizzare le azioni condotte nel campo della cooperazione allo sviluppo. Le riunioni del periodo intersessionale 2007-2010 e la Conferenza di riesame del 2011 serviranno anche ad effettuare una valutazione dell'applicazione delle decisioni prese nella Conferenza di riesame del 2006.

Per questo, sarebbe auspicabile la continuazione dell'impegno dell'Italia e dell'Unione nella realizzazione degli obiettivi di universalità e di ampio rispetto dei dettami della Convenzione, quali sono stati fissati dalla Conferenza di riesame del 2006.

Raffaele De Benedictis

# L'ANGOLA E LE NAZIONI UNITE

di Alessandro Bedini

**G**iovanni Armillotta è un giovane africanista della generazione di mezzo. Allievo del Presidente dell'Associazione di Studi Extraeuropei (ex Associazione degli Africanisti Italiani), Vittorio Antonio Salvadorini, Armillotta è cultore di storia e istituzioni dei Paesi afro-asiatici nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pisa e collabora in qualità di esperto di affari esteri e storia delle relazioni internazionali alle più autorevoli riviste del settore. È stato l'unico africanista presente nella delegazione italiana alla Conferenza Internazionale di Sabhâ, svoltasi nel Fezzan (Libia) dal 28 febbraio al 1° marzo 2007 sul tema *La democrazia nel XXI secolo*.

Il libro che ci accingiamo a recensire - il secondo dedicato da Armillotta a un Paese africano (l'altro è *Egitto. Affari esteri 1967-1986*, Edistudio, Pisa 2001) - riguarda la lunga guerra intestina (dapprima di riscatto dai Portoghesi e poi civile), che ha insanguinato l'Angola per oltre quarant'anni, e si è risolta recentemente grazie a uno dei pochi successi conseguiti dall'impegno fattivo dell'ONU.

Il titolo *L'Angola e l'ONU. Dagli inizi della lotta di liberazione alla fine della guerra civile (1961-2002)* (Aracne, Roma 2007, pp. 458) racchiude sinteticamente il grande sforzo dell'Autore, che ha condensato con esaustività oltre otto lustri di storia innanzitutto giuridica e di riflesso politica. Al volume sono premesse due Prefazioni. Una, di Antonio Chilà, Premio FAO 1987 per il giornalismo e Redattore capo de «L'Osservatore Romano»; l'altra, di Luciano Venturi, docente presso l'Università di Bologna, Vicepresidente dell'Organizzazione non governativa Alisei e fra i massimi conoscitori dell'Angola, dove ha vissuto per decenni.

Oltre a ciò è interessante rilevare come la Comunità di Sant'Egidio, protagonista della svolta pacifica del 2002, abbia posto a disposizione di Armillotta la bellissima foto in prima di copertina.

Afferma Chilà nella *Presentazione* che le fiamme del rogo angolano, che divampano sin dai tempi della tratta dei secoli Diciottesimo e Diciannovesimo, si sono spente l'11 novembre 1975 con la proclamazione

*Alessandro Bedini è docente ai corsi e ai seminari tenuti da Franco Cardini presso l'Istituto di Studi Umanistici dell'Università di Firenze. Scrittore e giornalista, collabora a «Diorama Letterario», «L'Eco di Bergamo», «il Giornale», «L'Indipendente», «Medioevo», «Il Tirreno», ecc. Ha scritto e curato sei libri che spaziano dalla storia medievale a quella contemporanea.*

dell'indipendenza. Ma il fuoco, quello che brucia in silenzio, senza scoppiettii, ha ripreso ben presto vigore per essere definitivamente spento nel 2002 dopo 27 anni di guerra civile. Il prezzo pagato sarà ancora altissimo fra morti e profughi, pari ad un terzo della popolazione totale.

Aggiungiamo che il monumentale lavoro di Armillotta, apporta, nel campo della ricerca, tre nuove strade da approfondire ulteriormente per comprendere meglio gli aspetti del colonialismo, gli interventi degli Organismi internazionali e, soprattutto, le influenze strategiche delle superpotenze:

- indagare sulle profonde motivazioni del proseguimento della *guerra fredda* tra Stati Uniti e l'Unione Sovietica nel Paese dell'Africa meridionale;

- dipanare l'intricata tessitura di Risoluzioni e documenti emanati per ben sedici anni (dal 1961 al 1976) dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dal Comitato speciale per la decolonizzazione, dal Comitato speciale sui territori sotto amministrazione portoghese, dal Consiglio di Sicurezza, dalla Quarta Commissione dell'Assemblea Generale (amministrazioni fiduciarie e territori non autonomi), dal Segretariato generale e dal Sottocomitato delle Nazioni Unite sulla situazione in Angola e da altri organismi collegati all'ONU;

- costruire l'Angola con il mantenimento della pace attraverso le missioni dell'ONU denominate, prima, *United Nations Angola Verification Mission*, successivamente, *Missão de Observação das Nações Unidas em Angola* ed *United Nations Office in Angola* e, infine - dopo l'uccisione (22 febbraio 2002) di Jonas Malheiro Savimbi, capo dell'*União Nacional para a Independência Total de Angola - United Nations Mission in Angola*.

La storia che Armillotta ci presenta rende giustizia a certe erronee interpretazioni sul colonialismo ed evidenzia come, al Palazzo di Vetro, si lavorò per «collocare nella comunità internazionale, senza pregiudicare equilibri consolidati» i ben oltre duemilioni di chilometri quadrati di territorio angolano.

Il consistente lavoro delle Nazioni Unite è comprovato dalla pubblicazione delle infinite Risoluzioni, quasi tutte ignote al grande pubblico o, perlomeno, filtrate appena, in letture di *abstract*, da operatori della comunicazione stentanti pure nell'inglese come ignoranti del problema globale.

Le Risoluzioni, da un lato, evidenziano l'interesse per l'Angola da parte dell'ONU; dall'altro, fanno comprendere quanti provvedimenti, in verità troppi, dovettero essere emanati per poter raggiunge-

re lo scopo della autodeterminazione di quel territorio. L'inefficacia, o meglio il non rispetto, di quelle Risoluzioni va ricercato nella lotta intestina tra le diplomazie statunitense e sovietica "nella più alta sede sovragovernativa" per il controllo indiretto dell'Angola ed anche nelle influenze esercitate dai Governi di Lisbona e da quelli africani.

Si trattò, come nella maggioranza dei Paesi africani, di vere e proprie operazioni belliche la cui regia è da imputarsi alle due superpotenze che, nello scacchiere africano, sovvenzionavano e armavano Paesi terzi disposti a portare avanti la lotta fratricida dei movimenti di liberazione. In questo, a volte confuso, *status* bellico nessuno dei contendenti tenne mai conto dell'uomo, dei civili, per non parlare delle donne, degli anziani e dei bambini inermi, costretti a subire violenza per cause ignote.

Ma il lavoro portato avanti da Armillotta non concerne soltanto il campo del diritto internazionale, del quale l'Autore, studente, seguì i corsi di un grande maestro, come Natalino Ronzitti. Luciano Venturi, nell'*Introduzione*, afferma che questo libro sarà probabilmente catalogato, nelle biblioteche, alle voci *Africa* o *Nazioni Unite* o *Politica internazionale* o *Movimenti di liberazione* o, infine, *Anticolonialismo*.

Venturi coglie nel segno in quanto l'interesse di chi lo ha progettato e realizzato è particolarmente rivolto al grande lavoro di scenario, portato avanti nelle sedi diplomatiche di molti Stati che, in apparenza, non paiono aver influito sulla storia di questo Paese africano.

Ecco perché la sua indicizzazione non renderà merito della molteplicità delle fonti consultate e della complessità dei rapporti, di cui è minuziosamente riferito e dato conto, che hanno fatto da sfondo ad una situazione caratterizzata da fame, povertà, violenza e milioni di morti, feriti e storpi.

In effetti, l'Autore, oltre a poter vantare - come abbiamo visto - un'intensa attività di saggista e pubblicista con libri ed articoli sulle riviste italiane di geopolitica, nonché ulteriori pubblicazioni periodiche specializzate su testate nazionali ed internazionali, ha sovente prediletto - scorrendo la storia della sua formazione di analista degli avvenimenti mondiali - temi di nicchia legati a situazioni di conflitto, in cui il ruolo delle componenti etniche statuali e delle minoranze hanno avuto peso nel determinare l'evolvere degli eventi.

La ricerca di Armillotta, in continuità di metodo e di interessi con tutta la sua opera, prende in esame, in maniera del tutto originale e senza precedenti in Italia, i rapporti intercorsi, dal 1961 al 2002, tra l'Angola - inizialmente colonia portoghese, poi provincia d'oltremare,

quindi Stato indipendente come Repubblica Popolare e, infine, Repubblica di Angola - e l'ONU.

Il tutto contestualizzato nella drammatica storia interna del Paese - connessa al percorso di raggiungimento di indipendenza, pace e sviluppo - in cui lo scontro politico interno ha visto prevalere le classi dirigenti originatesi dai Movimenti di liberazione anticolonialisti. Uno stato di reale guerra civile, protrattosi per oltre un quarantennio, di cui le principali potenze economico-militari mondiali non possono dichiararsi estranee, ma nei cui confronti devono, invece, riconoscere pesanti responsabilità.

In questo spazio di tempo il popolo angolano ha dovuto superare una delle prove più difficili e costose, in termini di vite umane perdute e di miseria indotta, che mai Paese abbia dovuto affrontare nel secolo scorso. Ed è di gran parte di questo periodo che l'Autore si occupa nel lavoro che mette a disposizione di chi volesse conoscere come ed ove hanno avuto origine alcune delle principali cause di destabilizzazione dell'intera Africa australe. Cause che hanno consentito lo sviluppo economico-industriale ed arricchito Paesi che mai si sono posti il problema di un risarcimento, considerato che i delitti contro l'umanità - e la *tratta atlantica* inequivocabilmente lo è stata - siano in qualche modo indennizzabili.

Se condividiamo il punto di vista di chi - come il Nucleo di analisi e progettazione che ha definito gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio per conto delle Nazioni Unite - vede in «una lunga storia geopolitica negativa» uno dei principali fattori della vulnerabilità e della povertà dei Paesi svantaggiati, dobbiamo riconoscere all'Autore la capacità di avere intuito che, soltanto entrando nelle pieghe della storia, possono essere compresi gli avvenimenti del presente.

Un altro punto, indubbiamente di grande fondamento, che si coglie dal libro, è la minuziosa opera di altissimo profilo giuridico e politico del nostro Paese verso il riconoscimento dei movimenti di liberazione angolani. Una posizione distintasi per l'originalità e la capacità dei nostri Ambasciatori in sede ONU e internazionale.

Armillotta descrive con toni misurati ma entusiastici - apportando documenti e fatti - la grande mediazione di Roma, che accantonò i *veti* dei tradizionali alleati del Portogallo salazariano (Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti) e condusse all'approvazione della Risoluzione 312 del 4 febbraio 1972, in uno storico Consiglio di Sicurezza, che per la prima volta deliberò fuori della sede centrale di New York (Addis Abeba, 28 gennaio-4 febbraio 1972). Il tutto è contenuto nel paragrafo 1 del Capitolo XIII.

Ulteriore momento di riflessione è quando l'Autore scrive sul significato dell'indipendenza angolana, con accenti i quali, ignorando il *politically correct* inesistente nella sua produzione saggistica, offrono una spietata disamina di alcuni luoghi comuni in politica estera sulla questione degli armamenti.

Afferma Armillotta: «Le necessità delle coeve superpotenze di surrogare i sorpassati Paesi coloniali per acquisire, al momento pacificamente, i nuovi *limes* per lo spartimento delle zone d'influenza ed esportare la guerra dal vecchio Continente (1914-45) al Terzo Mondo (dal 1960-61 ad oggi) - onde favorire le proprie industrie belliche - non è un qualcosa di nascosto in alcuni archivi, o magari fatto proprio da qualche centro sociale...

Dalla crisi e poi dal crollo dell'URSS (25 dicembre 1991) sino al 2002, la diminuzione delle spese per gli armamenti (relativa, in pratica, solo a Washington e Mosca) non ha fatto registrare il calo delle guerre, o un abbassamento dei conflitti in Paesi di Terzo, Quarto e Quinto Mondo. In questi, invece, si è calcolato un progressivo accrescimento delle spese per armi che, però, nelle statistiche è restato in ombra rispetto ai passi effettuati dal Cremlino e dalla Casa Bianca.

Ma dopo l'apparente flessione nel su indicato intervallo, dal 2002 è individuata chiaramente la tendenza a riconsiderare il rapporto tra sicurezza e sviluppo. In aggiunta, si evidenzia come le spese militari, assorbita la diminuzione connessa alla fine del bipolarismo, stiano registrando picchi di crescita pure nei Paesi sviluppati (Stockholm International Peace Research Institute, *Sipri Yearbook 2006. Armaments, Disarmaments and International Security*, CM Gruppen, Stockholm, 2006, pp. 14-15).

Tutto ciò si è riverberato tragicamente anche in Angola. Tra l'altro il 1988 fu proprio l'anno in cui il commercio mondiale delle armi ebbe il primo abbassamento significativo, che annunciava la fine dello Stato sovietico (ivi, p. 15)».

Da menzionare pure il paragrafo riguardante la misteriosa morte del maliano Alioune Blondin Beye, Rappresentante speciale del Segretario-Generale con l'incarico di coordinare l'attività dell'ONU in relazione agli accordi di Estoril. La vicenda è trattata dall'Autore con pennellate anche da romanzo giallo.

È anche utile segnalare al lettore una ricca appendice di tabelle dedicate a studi statistici sull'Organizzazione delle Nazioni Unite elaborati da Armillotta su dati originali e non pubblicati da altra fonte. Assolutamente inedita e degna di rilievo la composizione anno per anno

(dal 1946 al 2002) del Consiglio di Sicurezza nei propri membri non permanenti, con classificazione analogica a seguire. Notiamo al primo posto Brasile e Giappone con 16 annualità, seguiti da Argentina (14), Canada, Colombia, India (12), Italia e Pakistan (10), Paesi Bassi e Polonia (9), ecc.

Il volume si conclude con l'indice delle Risoluzioni citate nel testo ed emanate dal Consiglio di Sicurezza, dall'Assemblea Generale (anche decisioni), dal Comitato Speciale per la Decolonizzazione, dalla Commissione Diritti Umani, dal Consiglio Economico e Sociale e, infine, con un completo indice dei nomi.

La lettura del volume apre squarci di luce sia sulla spartizione di zone d'influenza ed alleanze mediate da sete di dominio, sia sulle relazioni internazionali dalla vigilia della crisi di Cuba al dopo 11 settembre 2001. Tutto questo dalla tribuna ONU, consultando dibattiti e polemiche e leggendo i documenti della maggior assise sovranazionale.

Altri temi trattati magistralmente nel volume sono: la decolonizzazione angolana, non come concessione del nuovo ordine stabilito dal Secondo conflitto mondiale, ma come frutto di una sanguinosa guerra iniziata il 4 febbraio 1961 contro il Portogallo e formalmente conclusa nel 1975; la lotta fra il Cremlino e la Casa Bianca per controllare l'Atlantico meridionale e il Cono Sud dell'Africa; lo sviluppo, dopo la fine delle ideologie, dei presupposti per accaparrarsi le immense risorse estendentisi da Luanda a Kinshasa fino ai Grandi Laghi.

Quarant'anni di storia attraversano la martoriata Angola come un coltello, lasciandole in eredità oltre un milione di morti, 80 mila mutilati e dieci milioni di mine, là ad aspettare che ancora qualcuno le calpesti, illudendosi che tutto sia finito.

Indubbiamente la pubblicazione del libro di Giovanni Armillotta è fra gli eventi storiografici di questo primo semestre del 2007.

Alessandro Bedini

## SEGNALAZIONI

GEOPOLITICA DEL CAOS. ATTUALITÀ E PROSPETTIVE, di *Carlo Jean*, Centro Studi di Geopolitica Economica, Franco Angeli, Milano 2007, pp. 320, Euro 30.

Quest'opera - estremamente attuale e di grande interesse - affronta il tema della geopolitica mondiale in rapida evoluzione.

Carlo Jean è Presidente del Centro Studi di Geopolitica Economica, Docente di studi strategici presso l'Università LUISS-Guido Carli e membro del Comitato scientifico dell'*Enciclopedia Treccani*, di *Liberal Risk* e di *Limes*.

Secondo l'autore, la geopolitica mondiale presenta, dalla fine della *guerra fredda*, un accentuato dinamismo. Questo dinamismo è stato ulteriormente accelerato dagli attentati dell'11 settembre 2001 alle *Twin Towers* e dal conseguente scatenarsi della guerra al terrore.

Il volume, che raccoglie una serie di saggi degli ultimi anni, si compone di due parti: la prima, di carattere generale, evidenzia le "tendenze forti" che condizionano l'evoluzione geopolitica attuale; la seconda, si concentra invece sull'analisi geopolitica dei principali attori internazionali e sulla previsione delle future evoluzioni.

Conclude l'opera un'ampia bibliografia di oltre 230 titoli.

L'UNION DE L'EUROPE AU TOURNANT DU SIECLE, di *Alessandro Chiti-Batelli*, Presses d'Europe, Nizza, pp. 146, Euro 7,32.

Quest'opera raccoglie e rielabora alcuni saggi e articoli dell'autore, da sempre convinto e attivo assertore del processo di integrazione europea.

Colpisce il lettore la ricchissima e documentata "cultura vissuta nel tempo" di Chiti-Batelli - cultura del resto ben nota a chi ha conosciuto le numerose opere che hanno preceduto questo volume, molte delle quali segnalate su questa rivista.

Il sottotitolo del libro è: *Europa economica, Europa politica, Europa della cultura*. Sono i tre aspetti fondamentali e connessi del processo di unificazione dell'Europa. Ma un grave rischio incombe su tale processo, pur se già avviato: l'utopismo ideologico.

Questo rischio è dietro l'angolo. Pensare che la *moneta europea* e il suffragio universale europeo siano l'Europa è pensare come la colomba di Kant: "se non ci fosse l'aria forse volerei meglio". Per Chiti-Batelli la moneta e il suffragio universale sono soltanto grandi "piccoli passi".

Ciò che oggi occorre è un sano scetticismo gradualista e riformista, che ci metta in guardia contro le rovine dell'utopismo ideologico.

La logica del *tutto o niente* ignora il lavoro del tempo.

**MORTE DI UN DISSIDENTE**, di *Alex Goldfarb* con *Marina Litvinenko*, Longanesi 2007, pp. 384, Euro 16,60.

Il sottotitolo del libro è: *La vicenda di Litvinenko e il ritorno del KGB nel racconto di due testimoni di eccezione*. I testimoni di eccezione sono: Alex Goldfarb, dissidente russo espatriato negli anni Settanta (diventato amico di Litvinenko negli anni Novanta) che nel 2000 accompagnò l'ex spia sovietica e la sua famiglia nella loro drammatica fuga; e Marina Litvinenko, vedova di Alexander Litvinenko che ha strettamente coadiuvato Goldfarb alla stesura di quest'opera.

Il volume racconta la storia di Litvinenko dal suo lavoro in Russia per la FSB (Agenzia succeduta al KGB), alla sua fuga prima in Turchia e poi a Londra; dagli sforzi per smascherare i delitti e i giochi della FSB fino al fatale avvelenamento con il polonio nell'ottobre 2006.

Scritto con lo stile di un *thriller* politico, ricco di particolari e dialoghi ricordati dai protagonisti, il libro offre uno spaccato del Cremlino con i suoi conflitti fra gli oligarchi e la Polizia segreta (sotto il dominio di Putin), a cui vanno aggiunte le trame industriali e i ceceni. "L'omicidio di Litvinenko, scrive Goldfarb, definirà la Presidenza Putin come la restaurazione del potere del KGB in Russia: Litvinenko ha tentato di provare questo quando era in vita, riuscendoci purtroppo soltanto con la sua morte. Come amico e testimone del suo sacrificio - conclude l'autore - ho intenzione di spiegare sia il crollo della democrazia in Russia, sia come tutto ciò sia avvenuto".

I recentissimi arresti avvenuti in Russia per l'assassinio della Politovskaia potranno forse dirci qualcosa su come andrà a finire il caso Litvinenko?

**L'ISOLA DEI CANNIBALI. SIBERIA 1933: UNA STORIA DI ORRORE ALL'INTERNO DELL'ARCIPELAGO GULAG**, di *Nicolas Werth*, Corbaccio 2007, pp. 220, Euro 18

L'isola dei cannibali è l'isola siberiana di Nazino sul fiume Ot, dove Stalin e il suo Ministro degli Interni Iagoda hanno deportato all'inizio del 1933 circa seimila cosiddetti "elementi declassati e socialmente nocivi". Provvisoriamente di una libbra di farina al giorno, nel giro di alcuni mesi il loro numero si ridusse a duemila e tra i superstiti si verificarono episodi di antropofagia (che diedero tristemente il nome all'isola).

Su questi episodi fu aperta una inchiesta, che produsse una serie di rapporti, diligentemente archiviati, ma che non ebbero alcun seguito. Come è noto, il processo di "ingegneria sociale", avviato da Stalin negli anni Trenta, si concluse con il famigerato Ordine 00447 del 1937 che portò al massacro di 800 mila uomini.

Il libro di Werth, basato sui documenti ufficiali pubblicati in Russia in seguito all'apertura degli archivi incoraggiata dalla *perestroika*, inquadra questo tragico episodio nella vita e nella politica staliniana degli anni Trenta. Una politica di industrializzazione forzata, di collettivizzazione delle campagne e di lotta contro i *kulaki*, che provocò carestia, fame, l'esodo forzato di

milioni di affamati verso le città e la repressione fino all'annientamento di centinaia di migliaia di uomini, attraverso il sistema dei *gulag*.

Nicolas Werth, professore di Storia presso l'*Institut d'Histoire du Temps Présent* del CNRS, è stato addetto culturale all'Ambasciata francese a Mosca fra il 1985 e 1989 e da più di vent'anni si dedica alla storia dell'Unione Sovietica, in particolare ai rapporti fra potere politico e società civile negli anni Venti e Trenta del Novecento.

Conoscitore non soltanto della letteratura occidentale sull'Unione Sovietica, ma anche delle opere degli studiosi russi e degli archivi di recente aperti al pubblico, Nicolas Werth è autore di numerosi lavori, fra cui *Être communiste en URSS sous Staline, Histoire du Gulag* (pubblicata a Mosca) e, tradotti in italiano, *La Russia insorge* (1917) e *Storia della Russia nel Novecento*. Di Werth è anche la parte dedicata all'Unione Sovietica del *Libro nero del comunismo*.

**IL SILENZIO DI STALIN. I PRIMI DIECI TRAGICI GIORNI DELL'OPERAZIONE BARBAROSSA**, di *Sergio Romano*, Longanesi 2007, pp. 258, Euro 14,60

L'aggressione nazista all'Unione Sovietica, passata alla storia come Operazione Barbarossa, è forse uno degli avvenimenti della Seconda guerra mondiale su cui si è più scritto. Assai meno nota, invece, è la risposta personale di Stalin all'attacco del suo ex alleato. *Il silenzio di Stalin* intende colmare questa lacuna, aggiungendo preziosi tasselli al ritratto di un dittatore spietato e di un pessimo stratega.

Stalin indubbiamente aveva pianificato un attacco preventivo contro la Germania: questa era anche l'opinione dei generali della *Wehrmacht* che più o meno liberamente circolavano in Unione Sovietica tutelati dal patto di non aggressione firmato da Molotov e Ribbentrop. Le prime linee dell'Armata Rossa erano pronte a sferrare l'offensiva: ma se la Germania avesse preceduto l'Unione Sovietica, i piani militari di Stalin si sarebbero rivelati fallimentari.

E, questo è esattamente ciò che è successo. Stalin aveva fatto uccidere tutti i migliori comandanti militari (temendo, a ragione, una ribellione) e aveva messo in condizione di non agire chiunque intendesse prendere l'iniziativa. Non soltanto. paralizzato dal "tradimento" di Hitler, Stalin si assentò per lunghi periodi durante i primi giorni della guerra, impedendo di fatto ai suoi sottoposti di prendere delle decisioni al fronte. Come risultato di questa condotta, 600 mila soldati dell'Armata Rossa su 3 milioni sono morti nei primi venti giorni di guerra, un uomo su cinque.

## PUBBLICAZIONI RECENTI

IL BAZAR ATOMICO, di *William Langewiesche*, Adelphi 2007, pp. 196, Euro 18.

Dal mattino del 6 agosto 1945 (Hiroshima) il mondo sa che una guerra nucleare è possibile. Ognuno sa ed è in grado di immaginare come sarebbe combattuta e con quali verosimili esiti. Ma dal 1989 e più ancora dal 2001, al terrore dei bombardieri strategici e dei missili intercontinentali, si è aggiunto - sostituendolo - un terrore ancora più paralizzante: ci può essere *qualcuno* in *qualsiasi* momento e in *qualsunque* posto che potrebbe fare *qualcosa* di tremendo ed inaudito.

L'autore, corrispondente di "The Atlantic Montly", che ha pubblicato varie opere su questo argomento, ci introduce in quel *bazar atomico* mondiale, cioè ai canali e ai mercati segreti di ogni genere di ordigni nucleari dove qualsiasi persona od organizzazione può fare *shopping* atomico.

SARKOZY, LA LEZIONE FRANCESE, di *Marisa Valensise*, Mondadori 2007, pp. 218, Euro 17.

Chi è Nicolas Sarkozy e perché ha vinto la corsa all'Eliseo: le opere, la vita, le idee e la strategia del nuovo Presidente della Repubblica di Francia. L'importante e decisivo appoggio delle donne che ha avuto.

L'autrice, Marisa Valensise, ha seguito come corrispondente da Parigi del "Foglio" la campagna presidenziale francese. Un'opera divertente e informata.

RITRATTI D VICINO, di *David Remnick*, Feltrinelli 2005, pp. 348, Euro 18.

Remnick ha scritto per il "Washington Post" e per il "New Yorker", di cui è stato direttore dal 1998. Un'interessantissima e immensa galleria di ritratti di personaggi e protagonisti della nostra contemporaneità ripresi dai suoi articoli. Molto interessante.

CONSIDERAZIONI POLITICAMENTE SCORRETTE SULLA VIOLENZA, di *Slavoj Zizek*, Forum 2007, pp. 78, Euro 9.

Secondo Zizek, filosofo e sociologo sloveno, sono proprio le democrazie occidentali con i loro sistemi di valori universali e i loro sistemi di controllo ad essere la causa diretta delle "violenze metropolitane".

LA TEOCRAZIA AMERICANA, di *Kevin Phillips*, Garzanti 2007, pp. 2008, Euro 26.

I pericoli incombenti degli orientamenti politici della teocrazia americana (*In God We Trust*) che portarono al radicalismo religioso, alla caccia al

petrolio e all'imenso indebitamento del Ventunesimo secolo. Il pericolo che incombe sugli Stati Uniti, secondo Phillips - il più illustre commentatore politico americano - è l'intreccio crescente di politica, religione e crescita incontrollata e irrefrenabile del debito.

**LA FINE DELL'IRAQ**, di *W. Peter Galbraith*, Mondadori 2007, pp. 280, Euro 18.

P. W. Galbraith è stato membro della Commissione per le relazioni estere del Senato americano e primo ambasciatore in Croazia. Lavora al *Center for arms control and non proliferation* di Washington e collabora con la "New York Review of Book". Per Galbraith la politica estera dell'Amministrazione Bush ha distrutto il Paese (Iraq) che intendeva liberare, perdendo la guerra preventiva voluta da Bush e di suoi generali.

**ISRAELE**, di *Claudio Vercelli*, Giuntina 2007, pp. 482, Euro 18.

Il sottotitolo del libro è: *Dal sogno alla realtà*. È una storia di Israele dal 1881 al 2007. L'autore è ricercatore di storia contemporanea presso l'Istituto di studi storici "Gaetano Salvemini" di Torino, dove coordina il progetto "Usi della storia, usi della memoria". È redattore di "Shalom", mensile ebraico di informazione ecultura. Ha pubblicato vari libri sul conflitto israelo-palestinese e sull'Olocausto.

**FIDEL CASTRO, CUBA, GLI STATI UNITI**, di *Salim Lamarani*, Sperling e Kupfer 2007, pp. 310, Euro 16.

Conversazioni sulla politica estera con Ricardo Alarcon de Quesida, Presidente dell'Assemblea nazionale cubana. L'introduzione è di Ignatio Ramonet.

**DEFENDRE LA FRANCE ET L'EUROPE**, di *Philippe Esper, Christian de Boisseu e altri*, Perrin 2007, pp. 268, Euro 23.

Il sottotitolo del volume è: *Una vera difesa costituisce la migliore assicurazione sulla vita*. Un gruppo di esperti di politica internazionale e di difesa indica le opzioni indispensabili e irrinunciabili per la difesa e la sicurezza del Continente. Si tratta di una serie di problemi tecnici e economici presentati con estrema chiarezza e sostenuti con argomenti solidi difficilmente confutabili

A cura di Fausto Borrelli



Questo periodico è associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

# INDICI 2007

ANNO XXXIX - NUMERO 153

INVERNO 2007

<i>Il Trimestre. I centri di crisi e l'unità dell'Europa</i>	Achille Albonetti	6
L'Iraq e le Nazioni Unite		16
L'Iraq e il Rapporto Baker		21
La Corea del Nord, l'esplosione nucleare sperimentale e l'ONU		27
Il Sudan, il dramma del Darfur e le Nazioni Unite		34
La Somalia e le Nazioni Unite		40
* * *		
L'Italia sia un esempio per l'unità europea	Giorgio Napolitano	44
È urgente completare il progetto europeo	Romano Prodi	45
Nuovi obiettivi per l'Europa	Massimo D'Alema	49
Per un'Unione Europea più forte	Renato Ruggiero	52
La Russia e l'Unione Europea	Vladimir Putin	56
La Francia, la NATO e l'Unione Europea	Jacques Chirac	60
L'Europa riprenda il suo cammino	Carlo Azeglio Ciampi	65
L'Europa fondamento dell'Occidente	Andrea Cagiati	74
* * *		
Gli Stati Uniti, l'Europa e il Medio Oriente	Franco Venturini	83
Gli Stati Uniti e l'Iraq dopo le elezioni	Marino de Medici	90
L'Iraq, gli Stati Uniti e Israele	Mauro Lucentini	98
La NATO, un'Organizzazione in crisi di identità	Sergio Romano	108
La NATO dopo il Vertice di Riga	Maurizio Moreno	113
Il difficile dialogo tra Stati Uniti, Europa e Russia	Piero Sinatti	122
Una diplomazia bilaterale per il Medio Oriente	Luigi V. Ferraris	139
L'intervento nel Libano e gli interessi italiani	Carlo Jean	148
Assieme all'Italia nel Consiglio di Sicurezza	Edward Chaplin	163
La Russia, l'energia, la Georgia e l'Europa	Paolo Migliavacca	169
L'Arabia Saudita, gli Stati Uniti, il petrolio e Israele	Giorgio S. Frankel	182
Per la lotta alle pandemie	Yves A. de la Messuzière	198
Il commercio deve aiutare lo sviluppo	Benjamin W. Mkpa	203
Piantare i semi della conoscenza	Jacques Diouf	207
LIBRI		
<i>La politica estera dell'Italia</i> di Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace	Enrico Serra	210
Segnalazioni e pubblicazioni recenti (a cura di F. B.)		212

ANNO XXXIX - NUMERO 154

PRIMAVERA 2007

<i>Il Trimestre. Gli Stati Uniti, l'Europa e i centri di crisi</i>	Achille Albonetti	230
L'Iran, il nucleare e le Nazioni Unite		244
La Corea del Nord e il nucleare		269
La Somalia e le Nazioni Unite		273
Lo spazio, la Cina, gli Stati Uniti e la Russia	Aldo Rizzo	282
La difesa antimissilistica	Laurent Zecchini	291
* * *		
La nuova strategia degli Stati Uniti per l'Iraq	George W. Bush	293
Il ritiro dall'Iraq non è una soluzione	Henri A. Kissinger	303
Il labirinto iracheno	Antonio Ciarrapico	308
Gli Stati Uniti, l'Afghanistan e la NATO	Ronald P. Spogli	320
Il ritorno della Russia tra i Grandi	Massimo Castaldo	332
* * *		
La Dichiarazione di Berlino sull'Europa		344
La validità e l'urgenza del Trattato costituzionale	Giorgio Napolitano	347
Entro il 2009 il Trattato costituzionale	Massimo D'Alema	357
Il Trattato costituzionale e l'avvenire dell'Europa	Pietro Calamia	359
L'Unione Europea e la prevenzione dei conflitti	Lamberto Dini	366
L'autonomia europea è indispensabile all'Occidente	Andrea Cagiati	373
L'unità europea e la base americana di Vicenza	Andrea Chiti-Batelli	385
I federalisti e il processo costituente		391
In Europa la Francia è assente	Bernard-Henri Levy	394
* * *		
Libano. Tre proposte da cui ripartire	Umberto Ranieri	397
La Corea del Nord e il nucleare	Daniele G. Sfregola	404
La straordinaria crescita dell'economia mondiale	Luca Paolazzi	413
L'Europa e l'Islam. Un dialogo necessario	Paolo Ducci	419
L'Armenia e la Diaspora	Roberto Nocella	426
 LIBRI		
Segnalazioni (a cura di Giovanni Armillotta e Enrico Serra)		436
Pubblicazioni recenti (a cura di Fausto Borrelli)		439

ANNO XXXIX - NUMERO 155

ESTATE 2007

<i>Il Trimestre. Gli Stati Uniti, la Russia, l'Europa e i centri di crisi</i>	Achille Albonetti	455
Un'avanguardia per fare l'Europa?	Romano Prodi	468
L'Iraq e la Conferenza di Sharm el-Sheik		472
Il Vertice della Lega Araba a Riad		477
Il Sudan, il Darfur e le Nazioni Unite		480
* * *		
Una strategia per la Russia	Ferdinando Salleo	484
Le elezioni in Russia e la successione a Putin	Franco Venturini	502
La Russia e i rapporti Est-Ovest	Piero Sinatti	508
L'Iraq quattro anni dopo	Mauro Lucentini	520
Gli Stati Uniti, la NATO, la Russia e l'Afghanistan	Marino de Medici	534
Alla ricerca dell'ordine globale	Ludovico Incisa di Camerana	542
La scelta europea e gli interessi nazionali dell'Italia	Rocco Cangelosi	554
Perché è importante una politica per lo sviluppo	Edward Chaplin	569
La sicurezza europea e l'ordine internazionale	Carlo Civiletti	574
Il Mediterraneo, l'Iniziativa 5+5 e la Presidenza italiana	Giampaolo Di Paola	582
Una politica estera europea dell'energia?	R. Francia e S. Daziano	588
L'indipendenza del Còssovo	Giovanni Armillotta	601
* * *		
Avanzare lungo il difficile sentiero della pace	Daisaku Ikeda	620
 LIBRI		
Saremo moderni? Diario di un anno	Sergio Romano	665
Pubblicazioni recenti (a cura di Fausto Borrelli)		666

ANNO XXXIX - NUMERO 156

AUTUNNO 2007

<i>Il Trimestre. L'ora delle scelte nei centri di crisi</i>	Achille Albonetti	679
L'Iraq e le Nazioni Unite		693
Il Libano e le Nazioni Unite		697
La Somalia e le Nazioni Unite		701
Il Sudan e le Nazioni Unite		709

\* \* \*

Più coraggio per l'Europa	Giorgio Napolitano	719
La fine o la trasformazione dell'ordine mondiale	Carlo Jean	723
La Nazione, l'identità e l'equilibrio	Farah Pandith	744
La politica e la comunicazione	Rajiv Dogra	756
La nuova strategia per l'Iraq	George W. Bush	763
L'Iraq e la Conferenza di pace	Mauro Lucentini	766
Gli Stati Uniti e lo Stato palestinese	George W. Bush	777
La Russia e l'Europa	Alexey Meshkov	785
Diamo a Putin una <i>chance</i>	Henry A. Kissinger	794
I missili antimissili e i dilemmi di Putin	Antonio Ciarrapico	798
La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. I rischi dell'Italia	Francesco Paolo Fulci	807
La cooperazione multilaterale contro il terrorismo e il ruolo dell'Italia	Giulio Terzi	816
L'Europa si occupi di politica non di istituzioni	Luigi V. Ferraris	826
Il significato e le prospettive del Consiglio Europeo	Andrea Cagiati	837
La nuova fase della politica europea	Pietro Calamia	843
Il Brasile e la tentazione dell'atomo	Paolo Migliavacca	849
La Shanghai Cooperation Organization	Marco Giaconi	865
Il bando delle armi tossiche e batteriologiche	Raffaele De Benedictis	869

## LIBRI

L'Angola e le Nazioni Unite	Alessandro Bedini	879
Segnalazioni		885
Pubblicazioni recenti (a cura di Fausto Borrelli)		888
INDICI 2007		890