

AFFARI ESTERI

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XXXVI - NUMERO 144

AUTUNNO 2004

Per un'autentica Europa politica	Carlo Azeglio Ciampi	677
Il Consiglio Europeo di Bruxelles (17-18 giugno 2004)		683
Il Vertice NATO di Istanbul (28-29 giugno 2004)		706
Il Vertice G-8 di Sea Island (8-10 giugno 2004)		734

* * *

Il piano per la pace in Iraq	John Kerry	739
Bush, Kerry e le elezioni americane	Marino de Medici	741
Gli Stati Uniti e la nuova politica di <i>nation building</i>	James Bobbins	747
Qualche riflessione sul <i>declassamento</i> dell'Italia	Sergio Romano	751
L'interesse nazionale, l'Europa, gli Stati Uniti e il <i>declassamento</i> dell'Italia	Aldo Rizzo	756
Un'iniziativa dei Fondatori per l'Europa politica	Achille Albonetti	763
L'Europa. Quale <i>leadership</i> ?	Ludovico Incisa di Camerana	781
L'Iraq. Il nuovo scenario	Antonio Ciarrapico	788
Nuovi indirizzi della politica estera tedesca?	Luigi Vittorio Ferraris	797
Lo stato dell'Unione Europea nel 2004	Pietro Calamia	815
Alcune note sul terrorismo	Luigi Caligaris	822
L'Italia, l'ONU e i Paesi afro-asiatici	Giovanni Armillotta	838
La politica estera e la scienza. Strategie per l'Italia	Marco Del Panta Ridolfi	851

LIBRI

L'atomica europea di Paolo Cacace (Sergio Romano, Aldo Rizzo)	862
Segnalazioni (a cura di Fausto Borrelli, Luigi Vittorio Ferraris, ed Enrico Serra)	875
Pubblicazioni recenti (a cura di F. B.)	880
INDICI 2004	887

Direttore Responsabile
CARLO RUSSO

Condirettore
ACHILLE ALBONETTI

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

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

Il Consiglio Direttivo dell'AISPE è così composto:

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

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

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

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

I nomi degli autori stampati in corsivo sono pseudonimi.

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

Per arrestare il declino dell'Europa ed il declassamento dell'Italia

UN'INIZIATIVA DEI FONDATORI PER L'EUROPA POLITICA

di Achille Albonetti

Il fallimento dell'ideologia comunista, la dissoluzione dell'impero sovietico e dei relativi satelliti non hanno cancellato l'esigenza dell'Europa unita, la cui presenza è tuttora indispensabile per l'equilibrio e la stabilità internazionale, nonché per la sicurezza del nostro continente. Lo richiedono l'attuale mondo atomico e spaziale, il fallimento della lotta alla proliferazione nucleare e, più recentemente, la sfida del terrorismo.

Negli scorsi cinquanta anni, i progressi della costruzione europea sono stati cospicui ed imprevedibili, soprattutto nel settore economico e finanziario. Ancora più cruciale è *la pace*, che ha contraddistinto i rapporti tra le nazioni europee da circa mezzo secolo.

Onde sottolineare gli straordinari risultati ottenuti dall'Unione Europea, è sufficiente ricordare il mercato unico, la moneta comune, l'*Euro* e, recentemente, l'ampliamento dell'Unione da quindici a venticinque Paesi. Infine, il Trattato costituzionale (1).

(1) Cfr. "Affari Esteri", Rivista trimestrale fondata nel 1969, Roma. Achille Albonetti, *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Giuffrè, Milano 1964, seconda edizione; *L'Europa e la questione nucleare*, Cappelli, Bologna 1964; *Egemonia o partecipazione? Una politica estera per l'Europa*, Etas Kompass, 1969. Roberto Gaja, *Introduzione alla politica estera dell'era nucleare*, Franco Angeli, Milano 1998; *L'Italia nel mondo bipolare*, Il Mulino, Bologna 1995. Paolo Cacace, *Vent'anni di politica estera italiana (1943-1963)*, Bonacci, Roma 1986; *L'Atomica europea*, Prefazione di Sergio Romano, Fazi editore, Roma 2004. Ennio Di Nolfo, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale nel XX secolo*, Laterza, Bari 2002. Luigi Vittorio Ferraris, *Manuale della politica estera italiana*, Laterza, 1995. Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Laterza, Bari, nona edizione, 2004. Sergio Romano, *Cinquant'anni di storia mondiale*, Longanesi, Milano 1995; *Guida alla politica estera italiana*, Rizzoli, Milano 2003; *Il rischio americano, L'America imperiale, L'Europa irrilevante*, Longanesi 2003; *Europa. Storia di un'idea. Dall'Impero all'Unione*, Longa-

Eppure, l'Europa, a causa delle sue divisioni, è *irrilevante* politicamente, malgrado la sua potenza economica. È sufficiente ricordare le divergenti politiche dei Paesi europei sull'intervento militare anglo-americano in Iraq per averne conferma.

L'onere dell'equilibrio e della stabilità internazionale è concentrato sugli Stati Uniti, superpotenza economica, militare, nucleare e spaziale.

Gli Stati Uniti dedicano alla difesa circa la metà delle spese militari del globo. Sono la prima potenza economica del mondo e spendono per la ricerca una notevole parte delle loro risorse. L'inglese si è imposto come lingua planetaria. Dai *jeans* ai *fast-food*, passando alla musica, al cinema, alla televisione ed anche alla letteratura, la cultura americana ha conquistato il mondo.

Infine, grazie ad alcune centinaia di migliaia di naturalizzazioni all'anno ed a un tasso di fecondità superiore a quello della totalità dei Paesi sviluppati, la popolazione americana aumenta a ritmo rapido. Contemporaneamente, il Giappone, la Germania ed altri Paesi occidentali, inclusa la Russia, si spopolano inesorabilmente (2).

La supremazia degli Stati Uniti

Il tasso attuale di sviluppo degli Stati Uniti - 5 per cento - è superiore a quello dei Paesi europei (1,3 per cento la media dell'Unione Europea, 3 per cento il Regno Unito, 2,6 per cento la Francia, 2 per cento la Germania, 1,1 per cento l'Italia).

È vero che in Asia si manifestano tassi di sviluppo piuttosto elevati. L'autorevole rivista americana "Foreign Affairs" ha dedicato l'articolo di fondo del numero di luglio ed agosto 2004 a questo fenomeno (3). La Cina con il 10 per cento di crescita an-

nesi 2004. Aldo Rizzo, *Bing Bang. Il cambiamento italiano nel cambiamento mondiale*, Laterza, Bari 1993; *L'Italia in Europa tra Maastricht e l'Africa*, Laterza, Bari 1996; *L'anno terribile, 1948: il mondo si divide*, Laterza, Bari 1997.

Cfr. anche gli scritti degli Ambasciatori Cesidio Guazzaroni, Andrea Cagiati, Pietro Calamia, Luigi Vittorio Ferraris, Ludovico Incisa di Camerana, Giuseppe W. Maccotta, su "Affari Esteri" e su "Lettera Diplomatica". Cfr., infine, i "Rapporti del Gruppo dei Dieci", presieduto dall'Ambasciatore Cesidio Guazzaroni e promosso dall'Istituto Luigi Sturzo.

(2) Cfr. André Fontaine, *Aux delà de la prépondérance*, "Le Monde", 27 luglio 2004.

(3) Cfr. George J. Gillboy, *The myth behind China's miracle*, "Foreign Affairs", luglio-agosto 2004.

nuale sta togliendo al Giappone il titolo di seconda potenza economica mondiale. Soltanto ora, con un tasso di sviluppo del 5,6 per cento, il più elevato del mondo sviluppato, il Giappone, dopo un lungo periodo di stasi, ha ritrovato una crescita elevata.

L'India, con oltre un miliardo di abitanti, registra un tasso di sviluppo del 10,4 per cento e ha un reddito *pro capite* superiore a quello di quaranta anni fa, quando aveva soltanto circa trecento milioni di abitanti. Anche i risultati della Malesia, di Singapore, della Thailandia e di altri Paesi asiatici sono particolarmente impressionanti.

Non riteniamo, tuttavia, che la supremazia degli Stati Uniti, almeno per il futuro prevedibile, sarà posta in questione.

In questa situazione, la presenza dell'Europa e il suo contributo all'equilibrio internazionale e alla pace, insieme agli Stati Uniti, sono sempre più necessari.

Il declino dell'Europa

“Il Corriere della Sera”, negli scorsi mesi, ha ospitato una serie di articoli sul primato culturale e politico degli Stati Uniti, a cui hanno partecipato una dozzina di intellettuali italiani e stranieri. Riportiamo alcuni brani dell'acuto e sintetico contributo dello storico Piero Melograni, sul cui tema, il *declino dell'Europa*, questa Rivista e chi scrive si soffermano da anni (4).

“Rispetto al resto del mondo, l'Europa è un continente in declino da più di un secolo. Gode di un benessere superiore a quello del passato, ma conta sempre meno.

Nel 1914, si spaccò con la Grande guerra, risolta con l'intervento degli Stati Uniti. Nel 1939, tornò a spaccarsi con la Seconda guerra mondiale, risolta ancora dagli Stati Uniti. Dopo il 1945, fu lacerata dalla *guerra fredda*, risolta sempre dagli Stati Uniti.

Il comunismo, rallentando lo sviluppo dell'ex impero russo, e poi dell'Est europeo, assestò un duro colpo alla sua econo-

(4) Cfr. Piero Melograni, *La lunga crisi che avvolge l'Europa*, “Corriere della Sera”, 29 luglio 2004. Achille Albonetti, numerosi articoli sulla rivista “Affari Esteri” e Indici 1969-2003; *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Giuffrè Editore, Milano 1964; *Egemonia o partecipazione? Una politica estera per l'Europa*, Etas Kompass, Milano 1969; *L'Italia e l'Atomica*, Lega editori, Faenza 1976; *Storia segreta della bomba italiana ed europea*, “Limes”, n. 2, giugno 1998.

mia. Nel 1913, il Prodotto interno lordo dell'intera Europa raggiungeva il 47 per cento di quello mondiale. Nel 1998, scendeva al 26. I Paesi comunisti, che nel 1951 ancora arrivavano al 13,1 per cento del PIL mondiale, precipitavano al 5,3 nel 1998.

Oltre al declino economico quello demografico: nel 1900 c'era un europeo ogni quattro abitanti della terra; nel 2000 uno ogni 8,5 abitanti.

In campo politico, l'Europa retrocede. Fino al 1914, gli europei pensavano di controllare quasi l'intero globo. Oggi, non hanno più né colonie, né imperi.

Si sono ammalati più volte di totalitarismo, col comunismo, il nazionalsocialismo e il fascismo in conseguenza della Grande guerra, la quale dimostrò che la modernità possiede anche un volto demoniaco. I totalitarismi furono antimoderni. Accettarono le novità per quanto riguardava gli strumenti della propaganda e, guarda caso, della guerra. Ma la rifiutarono nelle sue aperture, flessibilità, e interdipendenze.

Vollero l'autarchia. E l'unico settore relativamente moderno dell'Unione Sovietica fu quello militare-industriale.

Le eredità dei totalitarismi e le molte frustrazioni fanno sì che gli europei di oggi appaiono meno aperti al nuovo rispetto agli abitanti di altri continenti. Mentre all'inizio del XX secolo la quasi totalità dei premi Nobel per la chimica, la fisica e la medicina era attribuito a scienziati europei, alla fine del secolo i due terzi erano assegnati a non europei.

L'Unione Europea non è riuscita a darsi una politica estera unitaria e neppure una forza militare. Ma senza Forze armate rischia di non contare nulla.

Il compito dell'Europa è quello di uscire dalla crisi che la travolge. Ci riuscirà, se avrà coraggio e *leader* capaci".

L'interdipendenza tra gli Stati Uniti e l'Europa

“Il 4 luglio 1962, J.F. Kennedy propose che gli Stati Uniti e l'Europa sottoscrivessero una *Dichiarazione di interdipendenza*, allo scopo di costituire una comunità paritaria, che assicurasse pace, stabilità e progresso sociale. La dichiarazione

comune non ci fu mai, ma è proprio da essa che si dovrebbe ripartire.

Va detto, infine, che l'Europa resta un continente in crescita e pieno di risorse, materiali e intellettuali. Nella storia delle civiltà le crisi possono precedere fasi di grande espansione. E nella moderna epoca tecnologica tutto può accadere in tempi molto rapidi. Le fasi positive possono essere insomma costruite anche in tempi veloci.

Il problema è, innanzitutto, quello di dare all'Europa unita una classe politica in grado di farla nuovamente ascendere, prima che sia troppo tardi. Una classe politica che conosca le difficoltà attualmente attraversate dall'Europa, che non abbia paura di esse e che, viceversa, sia orgogliosa di sfidare queste difficoltà e di spronare i popoli a lavorare con impegno e coraggio verso grandi obiettivi" (5).

La mancanza di un'identità comune

Dopo l'ampliamento, deciso nel 2004, l'Unione Europea è composta di venticinque Stati. Quasi certamente, altre cinque Nazioni aderiranno nei prossimi anni.

Nel giugno 2004, è stato approvato il Trattato costituzionale. Mancano le ratifiche. Sarà un percorso difficile, tanto più che alcuni Stati - quali il Regno Unito, la Francia, la Spagna, l'Irlanda, il Portogallo, la Danimarca, il Lussemburgo e, probabilmente il Belgio, l'Olanda, la Polonia e la Lettonia - hanno deciso di sottoporre il Trattato ad un *referendum*.

L'Europa ha ora una Costituzione; è composta da venticinque Stati e forse più; ha un mercato unico e una barriera doganale comune; undici Paesi, tra i più importanti, hanno adottato una singola moneta, l'*Euro*.

L'Europa, inoltre, ha un Parlamento, che è stato rinnovato a suffragio diretto nel giugno 2004. Ha, infine, una bandiera ed un inno.

(5) Cfr. nota 4.

Non ha, tuttavia, la cosa più importante: un'identità comune, cioè *una politica estera e di difesa unitaria*.

Certamente, il processo di integrazione economica e monetaria ha consentito un forte progresso economico e sociale. Va, infine, ricordato che, grazie all'integrazione economica, si è avuto un risultato politico straordinario. Come accennato, per la prima volta, da secoli, l'Europa non è stata caratterizzata da guerre intestine. Nel secolo XX due Guerre mondiali hanno portato a decine di milioni di morti e a distruzioni massicce.

La *pace*, che ha caratterizzato gli scorsi cinquanta anni, è un valore supremo e deve essere ascritto al processo di integrazione economica europea, che, tra difficili vicende, ha ottenuto questo vitale risultato.

Cosa fare per progredire

Si pone, ora, il problema di cosa fare per costruire l'*Europa politica*, il vero obiettivo dei padri dell'Europa: Schuman, Adenauer e De Gasperi, fra i primi.

Senza il conseguimento di questo obiettivo l'Unione Europea rischia di trasformarsi in una Zona di libero scambio e di mancare al suo fine ultimo e pregnante. Soltanto così l'Europa potrà rispondere alle sfide del mondo attuale e dare un contributo all'equilibrio internazionale e alla pace, adeguato alle sue risorse politiche, istituzionali, economiche e culturali.

Contemporaneamente, tramite l'*unione politica*, sarà possibile equilibrare il rapporto con gli Stati Uniti e l'Alleanza Atlantica, base per un'azione comune.

In futuro, gli storici potrebbero far coincidere il 2004 con il massimo livello di unificazione europea raggiunto (6).

Si pone, quindi, oggi, l'obiettivo di fare un ulteriore passo avanti per avviarsi alla costruzione dell'*Europa politica e di difesa*. Questo è essenziale, come accennato, per consolidare quanto già ottenuto e per dare ad esso il vero significato.

(6) Cfr. Timothy Garton Ash, *La peggiore Europa, a parte tutte le altre*, "La Repubblica", 25 giugno 2004. Aldo Rizzo, *L'Italia in Europa. Come rientrare nel gruppo di testa*, "La Stampa", 18 settembre 2004.

I tentativi per raggiungere l'unità politica e di difesa dell'Europa

Negli scorsi cinquanta anni e più, numerosi sono stati i tentativi per raggiungere l'*unità politica e di difesa* dell'Europa (7).

Il primo tentativo nel 1948 con l'istituzione del Consiglio d'Europa. Segue, poi, il Trattato per la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel 1950. Subito dopo il tentativo forse più importante è quello del progetto di Comunità Europea di Difesa e di Comunità Politica Europea.

A seguito del fallimento di questi due progetti, abbiamo un nuovo tentativo: il rilancio europeo di Messina nel 1955, e, poi, la firma dei Trattati di Roma nel 1957, che istituiscono le Comunità gemelle: la Comunità Economica Europea (mercato comune) e la Comunità Europea per l'Energia Atomica (*Euratom*). Il successo di queste Comunità spinse ad un nuovo tentativo nel campo prettamente politico: il piano Fouchet, fallito alla fine del 1962.

Dopo una lunga stasi, il processo di integrazione con valore politico fu ripreso con il Sistema Monetario Europeo (1975), con l'Atto Unico (1985), i Trattati di Maastricht (1992), di Amsterdam (1996) e di Nizza (2000).

Il Trattato di Maastricht portò alla moneta comune, cioè all'*Euro*. Questo trattato prevede anche una *politica estera e di difesa comune*, ma senza precise scadenze. Con il progetto di Convenzione europea e, quindi, con l'approvazione del Trattato costituzionale nel giugno 2004, si è dovuto constatare che anche il nuovo tentativo per un'*Unione politica e di difesa* non ha avuto il successo sperato.

Certamente, alcuni passi importanti in questo settore sono stati fatti recentemente. Ricordiamo la costituzione di un'Agenzia europea per gli armamenti, di una Forza europea di intervento, di alcuni Corpi di battaglia europei, di una Cellula di pianificazione militare, embrione di un Quartier generale europeo (8).

I tentativi di introdurre nel Trattato costituzionale regole

(7) Cfr. Achille Albonetti, *Il vero obiettivo è l'unità politica dell'Europa*, "Civiltà Europea", Anno II, Quaderno 3, 2004.

(8) Cfr. Paolo Migliavacca, *La nuova NATO, gli Stati Uniti, l'Europa, la Russia*, "Affari Esteri", n. 143, Estate 2004. Franco Venturini, *L'Unione Europea, la Difesa e gli Stati Uniti*, "Affari Esteri", n.141, Inverno 2004.

maggioritarie nel settore della *politica estera e di difesa* non hanno avuto successo, soprattutto per l'opposizione del Regno Unito.

Pertanto, anche se è fortemente auspicabile che il Trattato costituzionale entri in vigore dopo le necessarie ratifiche, il problema dell'*Europa politica e di difesa* rimane aperto.

Molto di quello che era necessario e possibile fare nel settore dell'integrazione economica e finanziaria è stato compiuto. Certamente vi sono altre iniziative da prendere: realizzare, entro il 2010, gli obiettivi della cosiddetta *Agenda di Lisbona*; adottare politiche economiche comuni in tutti i settori; e istituire un Governo dell'economia europea più efficace. Ma ulteriori progressi nel settore economico e finanziario saranno, probabilmente, compiuti, se vi saranno nuovi passi per un'*Unione politica e di difesa*.

Si pone, pertanto, il problema cruciale di quali iniziative *compiere*, oggi, per raggiungere l'obiettivo primario.

I pericoli dell'inerzia

Tenendo presente le esperienze fatte, i tentativi falliti e la situazione attuale delle forze politiche e dei Governi nelle varie nazioni europee, l'obiettivo è molto ambizioso.

Conosciamo, almeno in parte, i punti di forza e di debolezza, gli ostacoli e le opportunità. Possono essere di conforto i grandi risultati ottenuti in oltre cinquanta anni di battaglie per l'integrazione europea.

Non dobbiamo ovviamente rinunciare ai costanti tentativi di introdurre nell'Unione Europea regole maggioritarie nel settore della *politica estera e di difesa*, regole che, come accennato, non è stato possibile introdurre nel Trattato costituzionale.

D'altra parte, l'inerzia comporterebbe un indebolimento del processo di integrazione economica e finanziaria già raggiunto.

Il metodo *intergovernativo*, cioè il primato delle decisioni dei singoli Governi nel settore della *politica estera e di difesa*, ha comportato la divisione dell'Europa e l'inefficacia della sua azione durante gli scorsi cinquanta anni. L'Iraq conferma e insegna.

Di fronte a queste sfide ed a queste difficoltà, riteniamo necessaria, oggi, una *iniziativa*, che riprenda il discorso con gli

Stati fondatori: l'Italia, la Francia, la Germania, il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo.

Se il Regno Unito ed altri Paesi europei vorranno unirsi, saranno, ovviamente, i benvenuti. L'esperienza insegna che il Regno Unito si ispira ad una politica pragmatica. Se i sei Paesi fondatori si uniranno *politicamente*, Londra seguirà.

L'accordo, tuttavia, dovrà, innanzitutto, partire dai sei Paesi al centro dell'Europa, che hanno dimostrato negli scorsi cinquanta anni di voler concorrere all'*unione politica dell'Europa* in momenti molto difficili.

Non ci nascondiamo le difficoltà di questa impresa, tanto più che, ora, lo spirito europeo si è affievolito. L'opposizione del Partito comunista, tuttavia, e dell'URSS, lo Stato guida, non c'è più. In Italia, ad esempio, anche la sinistra - dopo decenni di opposizione - si è pronunciata in favore di un Esercito europeo (9).

Il 1° maggio 2004, come ricordato, dieci nuovi Paesi sono entrati a far parte dell'Unione Europea. Si è trattato di un evento storico. Attraverso un unico ed ampio allargamento, venticinque Stati sovrani sono ora uniti, attraverso un processo di integrazione economica pacifica, dimostrando ancora una volta la vera ragione d'essere dell'Unione: una vita comune di pace e prosperità per i cittadini d'Europa.

La dimensione dell'Unione Europea, e l'influenza economica - ma anche politica - che ne consegue, le danno una responsabilità a livello mondiale, come protagonista globale e strategico.

Insieme all'allargamento, l'approvazione del Trattato costituzionale è un altro punto di svolta importante per l'Unione Europea. Ma questi due eventi straordinari non sono sufficienti a garantire ulteriori progressi verso un'*identità politica* dell'Europa e ad arrestare il suo declino. Un'*iniziativa* nel campo prettamente *politico* dei sei Stati fondatori faciliterà il processo di ratifica del Trattato costituzionale e darà nuovo impulso alla costruzione economica e finanziaria dell'Unione.

(9) Cfr. Francesco Rutelli, *Welfare under 18*. Intervista di Gigi Riva, "L'Espresso", 5 agosto 2004. Luciano Violante, Presidente del Gruppo dei Democratici di Sinistra alla Camera, si è pronunciato spesso per una "Forza armata europea". Lo stesso hanno fatto Massimo D'Alema, Piero Fassino, Romano Prodi, ecc.

Alcune iniziative importanti

Negli ultimi anni, la *Politica estera e di sicurezza comune* (la cosiddetta PESC) ha dimostrato un certo dinamismo. Auspichiamo, oggi, che si riveli la forza motrice dell'integrazione.

I sondaggi di opinione, anche se non del tutto confermati dall'atteggiamento dei Governi e delle forze politiche, indicano che la *Politica estera e di sicurezza comune* è il progetto di integrazione che interessa maggiormente i cittadini, oltre a rappresentare una necessità imprescindibile.

Anche i politici responsabili si sono resi conto che l'Europa può rivestire un ruolo internazionale, soltanto se è unita politicamente. Tramite un approccio europeo e cooperando con i nostri *partner* principali, innanzitutto gli Stati Uniti, possono essere garantiti il progresso e la sicurezza dei cittadini europei.

Con la *Strategia di sicurezza europea*, approvata dal Consiglio Europeo nel dicembre 2003, venticinque Stati hanno espresso il loro consenso su alcuni temi di base della *sicurezza europea*. Questo è un punto di riferimento importante per le strategie europee a lungo termine e per gli attuali problemi politici. Fungerà, inoltre, da base di discussione e consultazione con i maggiori *partner* sulle questioni strategiche centrali (10).

Il 2003 ha rappresentato anche una pietra miliare per quanto concerne alcuni interventi operativi. In quattro occasioni di crisi, gli europei hanno dimostrato un concreto impegno per una *Politica estera e di difesa comune*: le operazioni di polizia in Bosnia-Erzegovina e Macedonia e quelle militari in Macedonia e in Congo. Nei Balcani, l'Unione Europea è diventata il protagonista più importante.

In quanto membro del *Quartetto*, l'Unione è impegnata attivamente nella ricerca di soluzioni al conflitto in Medio Oriente. È presente anche in Afghanistan, in Medio Oriente, nel Sud del Cau-

(10) Cfr. Javier Solana, Alto rappresentante dell'Unione Europea per la politica estera e di sicurezza comune, *L'Europa al punto di svolta dopo l'allargamento; ora è la politica estera comune la forza motrice dell'Unione*, "Il Sole-24 Ore", 27 luglio 2004. Cfr. dello stesso autore in "Affari Esteri", *L'Unione Europea e la sicurezza*, n. 140, Autunno 2003; *L'Unione Europea e la politica di sicurezza e difesa*, n. 141, Inverno 2004; *L'Unione Europea e la politica estera e di sicurezza*, n. 143, Estate 2004.

caso, dove è stata lanciata la prima missione per l'applicazione della legge in Georgia, e nella regione dei grandi laghi africani.

Con questa nuova politica, l'Unione è sempre più attiva nelle aree vicine a sud e a est, al fine di incrementare la sua sicurezza, attraverso la stabilizzazione di queste regioni. La cooperazione con le altre organizzazioni internazionali, in particolare con la NATO e con le Nazioni Unite, è vitale, nonché prova del fatto che i pericoli e le minacce che, oggi, affrontiamo possono essere contrastati con successo soltanto attraverso un'efficace *multilateralismo*.

Con l'adozione del Trattato costituzionale saranno prese nuove importanti decisioni, che daranno slancio alle *politiche estere di sicurezza e di difesa comune*. La creazione di un Ministro degli Affari Esteri dell'Unione è di notevole importanza. In futuro, il Ministro riunirà le funzioni di Alto Rappresentante, di Presidente del Consiglio dell'Unione e sostituirà i membri della Commissione Europea responsabili per le relazioni esterne e lo sviluppo internazionale. Darà, in questo modo, alla *Politica estera e di sicurezza comune* un più alto profilo, una maggiore continuità, più coerenza ed, infine, una maggiore efficacia.

Abbiamo più sopra accennato anche alle altre importanti decisioni nel campo della *difesa*: la costituzione dell'Agenzia europea per gli armamenti, la Forza di reazione rapida, i Corpi di battaglia e la Cellula di pianificazione militare.

La necessità di una nuova iniziativa dei sei Stati fondatori

Queste iniziative e questi sviluppi non hanno, tuttavia, evitato profonde divisioni della *politica estera e di difesa* dei componenti l'Unione Europea. Il caso più recente è quello della politica nei riguardi dell'Iraq. L'Europa si è profondamente spaccata al momento dell'intervento anglo-americano, ed anche dopo.

Per questo motivo, onde evitare ulteriori gravi lacerazioni, riteniamo, oggi, opportuno un salto di qualità. Questo può avvenire soltanto con una nuova *iniziativa* per una *politica estera e di difesa comune* ad opera di un'*avanguardia* di Stati, che non può essere che quella dei sei Paesi fondatori.

L'Italia, per la sua particolare situazione geo-politica e per i suoi precedenti europeistici, potrebbe essere all'origine di tale *iniziativa*. Il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi lo ha ricordato a varie riprese, anche se, purtroppo, i suoi interventi non sono stati ascoltati (11).

La politica estera italiana negli ultimi tempi sembra si sia concentrata, soprattutto, in una stretta collaborazione con gli Stati Uniti. Questa politica è vitale ed essenziale, così come lo è stata negli scorsi decenni. È stata quasi dimenticata, tuttavia, la politica complementare: la costruzione dell'*unione politica europea*. Questo è sempre stato il secondo ed indispensabile pilastro per rafforzare l'alleanza con gli Stati Uniti nell'ambito della NATO e garantire all'Italia ed all'Europa un avvenire di sicurezza e di libertà.

Soltanto con l'*unità politica dell'Europa* le tentazioni unilateraliste della politica degli Stati Uniti potranno essere attenuate e condizionate. È, pertanto, essenziale, nelle more delle ratifiche del Trattato costituzionale, che l'Italia assuma un'*iniziativa* concreta.

Ci sembra necessario, innanzitutto, avviare ed approfondire un nuovo dialogo con la Francia e la Germania, malgrado le attuali divergenze. Questi Paesi hanno assunto un atteggiamento improvvido nei riguardi dell'intervento anglo-americano in Iraq. È stato un atteggiamento infelice e pericoloso, che ha diviso l'Europa all'interno e nei rapporti con gli Stati Uniti, in un momento molto difficile della situazione internazionale.

È accettabile che due Paesi importanti, come la Francia e la Germania, non condividano scelte cruciali, quale è un intervento militare, e ne argomentino i motivi. Non è ammissibile, tuttavia, che questo avvenga, - come è stato fatto nei primi me-

(11) Cfr. Achille Albonetti, *Ciampi, l'Europa, l'Italia e i sei Paesi fondatori*, "Affari Esteri", n. 141, Inverno 2004. Carlo Azeglio Ciampi, *Per un'autentica unione politica*, "Affari Esteri", n. 144, Autunno 2004. È significativo notare quanto scrive il Responsabile per la politica estera dei DS onorevole Marina Sereni in un recente articolo sull'"Unità" (*L'Italia via dall'Iraq per scegliere l'Europa*, "L'Unità", 27 agosto 2004): "Ma non è mai troppo tardi per cambiare direzione e tornare a scegliere l'Europa, e il rapporto con i Paesi fondatori, come l'asse fondamentale della politica estera italiana"

Cfr. anche Sergio Romano, *Qualche riflessione sul declassamento dell'Italia*, "Affari Esteri", n. 144, Autunno 2004 e, ibidem, Aldo Rizzo, *L'interesse nazionale, l'Europa, gli Stati Uniti e il declassamento dell'Italia*. Cfr. infine Hubert Védrine, *Pour un nouvel euro-réalisme*, "Le Monde", 9 settembre 2004 e Aldo Rizzo, *L'Italia in Europa. Come rientrare nel gruppo di testa*, "La Stampa", 18 settembre 2004.

si del 2003 ed anche, sia pure in forma più attenuata, negli scorsi mesi - con una serie di dichiarazioni e di atti, che hanno fortemente intaccato l'unità dell'Europa e dell'Occidente, in seno all'Unione Europea, alla NATO e all'ONU.

Questo atteggiamento inadeguato non deve far, tuttavia, dimenticare la necessità per l'Italia di approfondire i rapporti con la Francia e la Germania e di avviare un nuovo dialogo e nuove iniziative per una *politica europea comune* (12).

Il Regno Unito ha così agito. All'apice della crisi irachena, ha dimenticato le profonde divergenze con Parigi e Berlino. A partire dal giugno 2003, Jacques Chirac, Gerhard Schröder e Tony Blair si sono riuniti tre volte a Berlino ed hanno preso alcune importanti decisioni nel settore della *Politica estera e di difesa europea*. Si deve alla loro intesa il lancio dell'Agenzia europea per gli armamenti, la costituzione di Gruppi di battaglia europei ed altre iniziative, che sono state inserite nel Trattato costituzionale.

Un Direttorio europeo senza l'Italia? L'Ue 3 o EU 3

Si è parlato, in tale occasione, di un *Direttorio* europeo, di un *Tripartito*, di un *Triumvirato*, di un *Intesa strategica* europea, di una *Trilaterale*, di una *Triplice*, di un *Trio*. Recentemente, nel gergo diplomatico e giornalistico, è chiamato anche *Ue 3* o *EU 3* (13). Non ci sono stati, recentemente, altri incontri a livello di Vertice di questo *Direttorio*. Va ricordata, tuttavia, la proposta franco-tedesca per un inserimento della Germania nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, proposta sostenuta dal Regno Unito.

Non sappiamo se questo embrione di intesa trilaterale si manifesterà in altre occasioni all'interno dell'Unione Europea e all'esterno, come del resto è accaduto anche con la missione dei tre Ministri degli Esteri Dominique de Villepin, Joschka Fischer e Jack Straw a Teheran nell'ottobre 2003.

(12) Cfr. Adriana Cerretelli, *Fondamentale l'asse franco-tedesco*. Intervista sul futuro dell'Europa al Commissario designato Rocco Buttiglione, "Il Sole - 24 Ore", 31 luglio 2004.

(13) Cfr. Achille Albonetti, *Il Direttorio tra la Francia, la Germania e il Regno Unito. Che fare?*, "Affari Esteri", n. 142, Primavera 2004. L'articolo contiene un'ampia bibliografia sull'argomento. Cfr. inoltre Gareth Smyth, *Iran seeks wider deal on security in nuclear dispute*, "Financial Times", 13 settembre 2004.

Un nuovo incontro, seppure a livello diplomatico, si è avuto il 29 luglio 2004 a Parigi, ed i Governi francese, tedesco e inglese hanno intimato al Governo iraniano l'11 settembre 2004 di rispettare gli impegni presi con loro nel settore nucleare nell'ottobre 2003 ed hanno presentato una Risoluzione all'AIEA, l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica dell'ONU (14).

Quanto accaduto è un pericoloso precedente per la politica estera italiana. Mai in centotrenta anni e più l'Italia era stata tenuta fuori da alleanze o intese tra i principali Paesi dell'Europa.

Non riteniamo sufficiente esaurire la politica estera europea dell'Italia nell'ambito dell'Unione Europea. Certamente, dobbiamo continuare ad insistere, in ogni occasione, per un approccio *federale* alla politica estera dell'Unione, battendoci per l'estensione della regola della maggioranza alla *Politica estera e di difesa*. Non riteniamo, tuttavia, che, almeno per il futuro prevedibile, sarà possibile ottenere risultati concreti con l'approccio *istituzionale e federale*.

D'altro canto, come accennato, non possiamo adagiarci in una politica estera *intergovernativa*. Rischiamo di essere esclusi da intese, seppur estemporanee e variabili, che conducono ad un pericoloso isolamento.

Dobbiamo riprendere una politica europeista, che ci avvicini alla Francia e alla Germania, e costituire un'*avanguardia* per indurre gli altri Paesi europei ed, innanzitutto, il Regno Unito, ad intese più sostanziali ed efficaci. La Francia e la Germania sono al centro dell'Europa. Il loro prodotto nazionale rappresenta circa il cinquanta per cento di quello dell'Unione Europea. Insieme all'Italia circa il settanta per cento (15).

Come accennato, qualche iniziativa è stata adottata negli scorsi mesi dall'Unione Europea nel campo della *politica estera e di difesa*. Ulteriori iniziative sono previste, allorché entrerà in vigore il Trattato costituzionale. Ripetiamo, ancora una volta, che

(14) Cfr. Gareth Smyth e Jo Johnson, *Uranium enrichment. Europe trio seeks guarantee on Iran*, "Financial Times", 30 luglio 2004 e tutti i quotidiani del 12 e 13 settembre 2004. Cfr. in particolare Mario Molinari, *Teheran: non rinunciamo al nostro programma*, "La Stampa", 13 settembre 2004. Cfr. Guy Dimmore, *US debates military strikes on nuclear Iran*, "Financial Times", 16 settembre 2004.

(15) Cfr. nota 12.

non possiamo lasciar trascorrere il tempo senza una nuova *iniziativa* in questo settore prioritario. L'inerzia potrebbe giocare a sfavore dell'Unione Europea ed, in particolare, del nostro Paese.

Le solidarietà di fatto nel settore della difesa

L'*iniziativa* dovrebbe prevedere, oltre ad un approccio *politico*, cioè ad una maggiore intesa con la Francia e la Germania, una serie di accordi da confermare, ampliare o sottoscrivere, in settori di alto valore strategico, politico e di difesa.

Li abbiamo accennati in precedenti scritti, ma riteniamo opportuno ripeterli, seppur sinteticamente. Per progredire, tra la via *federale* e quella *intergovernativa* dell'unità politica dell'Europa, oggi, bisogna nuovamente ricorrere alla via *funzionale*. Il che significa realizzare le cosiddette *solidarietà di fatto* in settori pregnanti, che hanno un significato politico e di sicurezza (16).

Tramite il mercato comune, l'*Euro*, l'ampliamento e la Costituzione europea - allorchè entrerà in vigore - non sarà possibile, quasi automaticamente, ottenere l'*unità politica*.

L'Italia, innanzitutto, deve pretendere di avere una rappresentanza qualificata nelle importanti iniziative, già lanciate negli scorsi mesi, accanto a quella dei principali Paesi ed, in particolare, della Francia, della Germania e del Regno Unito. Ci riferiamo all'Agenzia europea degli armamenti, alla Forza di reazione rapida, ai Gruppi di battaglia e alla Cellula di pianificazione militare, una specie di Quartier generale europeo a Bruxelles.

Altre *iniziative* devono contemporaneamente essere adottate dal nostro Paese, per mantenere e accrescere i titoli per far parte del gruppo europeo di testa, in particolare, per essere presenti - insieme alla Francia, alla Germania e, possibilmente, al Regno Unito - e per non diventare un Paese europeo di *serie B*, cioè per non subire un *declassamento*.

Ricordiamo:

a) la partecipazione all'*Eurodif 2*, cioè al nuovo impianto

(16) Cfr. note 8, 13 e 19.

per la produzione di uranio arricchito in Francia, tramite il metodo della centrifugazione. L'iniziativa è stata annunciata un anno fa dalla Francia, dalla Germania e dal Regno Unito. L'Italia da decenni fa parte di *Eurodif*, prima della Germania e del Regno Unito. È essenziale che partecipi anche alla costruzione di questo secondo impianto (17);

b) la costruzione delle 27 Fregate europee del cosiddetto progetto *Horizon* (o *Frem*), di cui fanno parte l'Italia e la Francia. Ad esso deve partecipare almeno anche la Germania (18);

c) la presenza in settori significativi di carattere politico e di difesa. A questo riguardo, l'Italia dovrebbe suggerire - come proposto dal Gruppo dei Dieci dell'Istituto Luigi Sturzo - la costituzione di almeno quattro Gruppi di lavoro per:

– la costruzione di un *caccia europeo*, successore dell'*Eurofighter* o *Tiphoon*. È impossibile, se vogliamo che un'industria aerea europea continui ad esistere, mantenere la costruzione di tre aerei concorrenti: quello francese (*Rafale*), quello svedese (*Gripen*) e quello europeo (*Eurofighter* o *Tiphoon*). Secondo recenti notizie, la Francia sembra essere disposta a partecipare ad un'iniziativa europea, rinunciando a progettare il successore dell'aereo *Rafale* (19);

– il rientro nel Consorzio europeo per un *aereo da trasporto* (*A 400M*). Ne fanno parte quasi tutti i Paesi dell'Unione Europea, compreso il Lussemburgo;

– la costruzione di un *carro armato europeo*, successore dei quattro tipi di carri armati attualmente esistenti in Francia, in Germania, nel Regno Unito e in Italia;

– la realizzazione di una flottiglia europea di *sottomarini nucleari di attacco*, consentiti dal Trattato di Non Proliferazione.

È necessario, infine, svolgere azioni coerenti per una mag-

(17) Cfr. Anne Lauvergeon, *Areva lance une nouvelle usine d'enrichissement de l'uranium*, "Le Monde", 27 novembre 2003.

(18) Cfr. Bruno Dardani, *Italia-Francia. Intesa sull'euro nave*, "Il Sole-24 Ore", 19 settembre 2004.

(19) Cfr. EADS: *alliance avec Dassault dans le futur avion de combat?*, "Cercle finance", 17 giugno 2004.

giore integrazione delle industrie europee nel settore aereo, missilistico e spaziale. Alcune importanti intese sono state raggiunte negli ultimi mesi con l'incoraggiamento dei Governi europei (20). Questo non è sufficiente. L'Italia dovrebbe concorrere a rafforzare tali intese e ad ampliarle.

Arrestare il declino dell'Europa ed il declassamento dell'Italia

Senza una *nuova iniziativa* per l'Unione politica e di difesa, gli sforzi fatti ed i risultati ottenuti dall'integrazione europea nel settore economico e finanziario, non saranno probabilmente sufficienti ad arrestare il declino dell'Europa ed il *declassamento* dell'Italia.

Soltanto dall'*Unione politica* potrà essere:

- garantita la sicurezza dell'Europa;
- riequilibrata l'alleanza con gli Stati Uniti nell'ambito della NATO;
- fornito un contributo all'equilibrio internazionale ed alla pace adeguato alle risorse europee;
- rafforzato il mercato unico e l'*Euro*.

Come accennato, l'allargamento a venticinque Paesi dell'Unione Europea e l'approvazione della Costituzione costituiscono una svolta.

È urgente che l'Italia assuma, oggi, una *iniziativa* con i sei Paesi fondatori per non rischiare di rimanere isolata in un inefficace nazionalismo (21). Per l'Italia vi è, poi, il pericolo di essere scavalcata dal Regno Unito o, addirittura, dalla Spagna, tentati di unirsi alla Francia e alla Germania in un *Direttorio* di fatto, in particolare nel settore cruciale della *Politica estera e della difesa*.

Un ulteriore segnale di isolamento e di *declassamento* dell'Italia si avrà con la progettata ammissione della Germania,

(20) Cfr. nota 8 e Michele Nones, *L'Europa della difesa e l'industria italiana*, "Affari Esteri", n. 143, Estate 2004. Andrea Cagiati, *I problemi della difesa europea*, "Affari Esteri", n. 143, Estate 2004. Giampaolo Di Paola, *Le Forze di reazione rapida della NATO e dell'Unione Europea*, "Affari Esteri", n. 143, Estate 2004. Joseph Ralston e Klaus Naumann, *Why Europe must integrate its defence*, "Financial Times", 17 agosto 2004. Andrea Manzella, *Una difesa comune europea*, "La Repubblica", 30 agosto 2004. Katia Vlachos Dengler, *Europe must set its defence industry free*, "Financial Times", 7 settembre 2004.

(21) Cfr. nota 11.

quale membro permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, accanto agli Stati Uniti, alla Russia, alla Cina, al Giappone e, soprattutto alla Francia e alla Gran Bretagna.

Questo *declassamento* è già *in fieri*, sia per l'appoggio della Francia e del Regno Unito alla candidatura della Germania, sia per i tentativi di *Direttorio* a tre, sia, ad esempio, per l'iniziativa triangolare nel cruciale settore degli sviluppi nucleari dell'Iran.

Anche se è difficile paragonare periodi storici differenti, l'Italia rischia di essere *declassata* e di finire, per la prima volta nei suoi centotrenta anni di storia, tra i Paesi europei di *serie B* (22).

L'alleanza con gli Stati Uniti è essenziale. Ma non è sufficiente. I due pilastri della politica estera dell'Italia sono sempre stati, negli scorsi cinquant'anni, la collaborazione con gli Stati Uniti nell'ambito della NATO, e l'integrazione politica europea.

Questa politica estera è tuttora valida e senza alternative. In questo momento, è importante ricordarlo ed essere coerenti.

Achille Albonetti

(22) Cfr. Gianni Riotta, *Italia penalizzata all'ONU, ma ai politici non importa*, "Corriere della Sera", 11 agosto 2004. Pierferdinando Casini, *L'Italia penalizzata. La riforma dell'ONU impegno nazionale*, "Corriere della Sera", 12 agosto 2004. Franco Frattini, *Sull'ONU l'Italia darà battaglia*, Intervista di Paolo Lepri, "Corriere della Sera", 17 agosto 2004. Alessandro Corneli, *L'esclusione dell'Italia dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU sarebbe un declassamento internazionale. Riforma ONU: una "Caporetto" italiana*. "Il Sole - 24 Ore", 26 luglio 1997. Sergio Romano, *Qualche riflessione sul declassamento dell'Italia*, "Affari Esteri", n.144, Autunno 2004. Ibidem, Aldo Rizzo, *L'interesse nazionale, l'Europa, gli Stati Uniti e il declassamento dell'Italia*.

Cfr. anche il numero 25 dedicato all'ONU dalla rivista "Aspenia" nel giugno 2004. In particolare: Sergio Romano, *Back to San Francisco*. Ferdinando Salleo, *Alla ricerca di criteri*. Luigi Vittorio Ferraris, *Il rischio di esclusione*.

Cfr., inoltre, Sergio Romano, *Sulla scena dell'ONU l'Italia e la riforma delle Nazioni Unite*, "Corriere della Sera", 18 agosto 2004. Boris Biancheri, *Nella riforma ONU l'Italia non può finire in serie B*, "La Stampa", 20 agosto 2004. Emma Bonino, *All'ONU l'Italia si batte per un seggio europeo*, Intervista di Marco Galluzzo, "Corriere della Sera", 22 agosto 2004. Nino Martirano, *ONU, Berlusconi scrive alla Casa Bianca*, "Corriere della Sera", 24 agosto 2004. Ferdinando Salleo, *Il seggio per l'Italia e gli alchimisti dell'ONU*, "La Repubblica", 25 agosto 2004. Lamberto Dini, *ONU, Berlusconi ci porta all'isolamento*. Intervista di Umberto De Giovannangeli, "L'Unità", 25 agosto 2004. Gian Giacomo Migone, *ONU. Se l'Italia finisce male*, "L'Unità", 25 agosto 2004. Boris Biancheri, *ONU, rischiamo di finire in serie C...*, Intervista di Umberto Giovannangeli, "L'Unità", 26 agosto 2004. Gianna Fregonara, *Alla Camera. Frattini: riforma ONU. Il seggio europeo per ora è un sogno*, "Corriere della Sera", 28 agosto 2004. Ferdinando Salleo, *ONU, una riforma non è una spartizione di posti*. Intervista di Umberto De Giovannangeli, "L'Unità", 28 agosto 2004. Giovanni Armillotta, *L'Italia, l'ONU e i Paesi africani*, "Affari Esteri", n.144, Autunno 2004.