



**ISTITUTO DI STUDI  
GIURIDICI INTERNAZIONALI**



**ISTITUTO DIPLOMATICO  
"MARIO TOSCANO"**

**LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DELLA  
SICUREZZA**

*A cura di*

*Giovanni Barberini e Sergio Marchisio*

*Roma 2003*

## SOMMARIO

<i>Giovanni Barberini</i> : <b>Diritti umani, democrazia, sicurezza, mediterraneo: questioni aperte in Europa</b>	p. 5
<i>Luigi Vittorio Ferraris e Achille Silvestrini</i> : <b>Due testimoni del processo di Helsinki</b>	p.25
<b>NATO, PESC E RAPPORTI INTERATLANTICI</b>	p.45
<i>Vincenzo Camporini</i> : <b>L'Unione Europea e la NATO</b>	p.46
<i>Salvatore Porcari</i> : <b>La politica degli Stati Uniti per la sicurezza europea</b>	p.52
<i>Sergio Balanzino</i> : <b>La necessità della cooperazione tra Europa e NATO</b>	p.59
<i>Umberto Ranieri</i> : <b>L'impegno degli Stati membri dell'Unione Europea per la sicurezza</b>	p.63
<i>Umberto Cappuzzo</i> : <b>I rapporti interatlantici</b>	p.70
<b>DIRITTO/DOVERE DI INGERENZA UMANITARIA</b>	p.77
<i>Jean-Louis Tauran</i> : <b>L'impostazione corretta del problema sotto il profilo etico, giuridico e politico</b>	p.78
<i>Giandomenico Picco</i> : <b>La difficoltà di decidere e la ricerca del consenso</b>	p.84
<b>IL RUOLO DELLE NAZIONI UNITE NELLA GOVERNANCE MONDIALE</b>	p.93
<i>Umberto Vattani</i> : <b>L'ONU non è un governo mondiale</b>	p.94
<i>Franco Venturini</i> : <b>Gli interessi degli Stati e i difetti del sistema ONU</b>	p.99
<i>Sergio Marchisio</i> : <b>Osservazioni sull'evoluzione dell'ONU</b>	p.106
<b>LA SICUREZZA POLITICO-MILITARE NEL MEDITERRANEO</b>	p.109
<i>Kalid Alioua</i> : <b>Une politique de sécurité en Méditerranée</b>	p.110

<i>Nehad Abdel Latif</i> <b>Without achieving peace and stability we will not have security and regional co-operation</b>	p.122
<i>Umberto Cappuzzo</i> <b>Riflessioni a margine del « Libro Bianco 2000 » del Ministero degli Affari Esteri : Nuove risposte per un mondo che cambia</b>	p.128
<b>Indice degli autori</b>	p.139

*La predisposizione del volume è stata curata dall'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del CNR con la collaborazione della Dott.ssa Valeria Ciaffardini e del Dott. Andrea Tosi*

*Nell'anno 2001 – come nel precedente anno – alcune iniziative culturali, svolte nell'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, diretto dal Ministro Franco Mistretta, ora Ambasciatore d'Italia in Libano, sono state organizzate con la collaborazione dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del C.N.R. e di EuroDéfense Italia.*

*I dibattiti, documentati nel presente volume, hanno avuto come riflessione d'avvio il ricordo dell'Atto Finale firmato ad Helsinki il 1° agosto 1975 e il processo di Helsinki. Gli interventi e i dibattiti, sempre molto ricchi di contenuti, si sono sviluppati affrontando alcuni temi considerati attuali e cruciali per il sistema di sicurezza europea.*

## **DIRITTI UMANI, DEMOCRAZIA, SICUREZZA, MEDITERRANEO: QUESTIONI APERTE IN EUROPA**

di Giovanni Barberini\*

### ***Rilevanza politica del processo di Helsinki***

Tutti ormai convengono che quel negoziato e quel documento, come pure i Seguiti della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) con i relativi documenti adottati, hanno operato efficacemente per il nuovo assetto geopolitico dell'Europa e per nuove relazioni internazionali.

Questo vuol dire che, riflettendo sugli obiettivi, sulle difficoltà e sulle prospettive prima della CSCE, ora dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), in qualche modo si possono affrontare da un particolare punto di vista le questioni che nell'epoca contemporanea più interessano la comunità internazionale, quali la sicurezza politico-militare, la protezione dei diritti umani, il consolidamento delle istituzioni democratiche, le relazioni nell'area del Mediterraneo, l'attività e le funzioni delle Nazioni Unite.

A distanza di oltre venticinque anni si può dire che l'Atto Finale sia risultato come uno degli elementi-cardine fra quanti hanno contribuito a cambiare la fisionomia sociale e politica di ampie regioni del continente europeo. Si può anche affermare che il processo di Helsinki abbia fornito ai protagonisti dell'Ovest e dell'Est un canale di comunicazione permanente dotato di un alto grado di flessibilità senza precedenti nella diplomazia multilaterale, un codice di comportamento al quale gli Stati si sono sentiti obbligati a conformarsi nelle loro relazioni reciproche e, da ultimo, un programma di cooperazione a lungo termine, incluse le questioni della sicurezza.

In una considerazione complessiva degli incontri, delle riunioni e dei seminari svolti, è possibile cogliere il forte slancio che ha animato i partecipanti per una cooperazione a tutto campo, soprattutto nei primi anni del processo. Oggi possono essere rilevate, da un lato, l'intensità e la continuità dei rapporti e la ricchezza delle proposte e delle analisi; dall'altro, la constatazione che le numerose possibilità offerte ed indicate sotto il profilo economico, culturale e sociale non siano state

---

\* *Docente presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia.*

sufficientemente utilizzate. Come pure, per le note ragioni politiche generali, è risultata ampiamente incompiuta l'iniziativa mirata ai problemi della sicurezza e della cooperazione nell'area del Mediterraneo, sempre fortemente sostenuta dalla diplomazia italiana fin dall'inizio dei lavori di Helsinki.

Può essere superfluo ricordare come nessuno – o quasi – dei rappresentanti (dai nomi ormai 'storici') degli Stati partecipanti al momento della firma dell'Atto Finale, nel lontano 1° agosto 1975, avrebbe immaginato le conseguenze politiche di quel *meeting* e quale sarebbe stato lo scenario politico che qualche anno dopo si sarebbe presentato a causa di alcuni straordinari eventi: l'unificazione della Germania, lo smantellamento dell'URSS e la conseguente 'apparizione' sulla scena della CSCE di molti Stati indipendenti, compresi quelli della regione caucasica e transcaucasica, la dissoluzione della Jugoslavia, l'indipendenza piena dei Paesi che costituivano il blocco del socialismo reale, il superamento della contrapposizione Est-Ovest.

E' acquisito storicamente che senza il "vento" di Helsinki non vi sarebbe stata né "Charta '77", né "Solidarność", né i Gruppi di Helsinki in Russia, né la rivoluzione pacifica nella Germania Est, né, probabilmente, l'indimenticabile 1989. Anche a quel 'vento' va certamente ricollegato il nuovo assetto geo-politico dell'Europa.

Non ci sentiamo di considerare il processo di Helsinki come una semplice cassa di risonanza dei cambiamenti sopravvenuti, quasi che i documenti della CSCE abbiano soltanto preso atto, sia pur pubblicamente e solennemente, e quasi con attitudine notarile, dei mutamenti politici. Non si può sottovalutare quella che è stata la dialettica fra i principi e gli avvenimenti che ha caratterizzato il processo CSCE dopo il 1975, ha osservato correttamente Decaux, aggiungendo: "*Les engagements de la CSCE sont devenus une référence, non seulement pour les Etats qui ne pouvaient plus se rétracter, mais surtout pour les individus qui les ont 'pris au mot'. Ainsi l'évolution politique de l'Europe se trouvait-elle guidée, canalisée par quelques principes incontestables*". D'altro canto, è pure incontestabile che su tutto il fenomeno dei mutamenti socio-politici ha giocato anche la naturale 'consunzione' del sistema di socialismo reale dovuta al suo totale fallimento.

Sappiamo che la Conferenza di Helsinki, conclusa con la firma dell'Atto Finale nel 1975, non è stata considerata come fine a se stessa, ma come un processo continuo legato al progresso del sistema della sicurezza europea: una conferenza permanente. Si è

realizzata una forma nuova di negoziato multilaterale permanente che ha prodotto i noti risultati positivi, costituendo, in fondo, il punto di incontro di posizioni che allora apparivano contrastanti: da un lato, i sovietici che, fin dall'inizio, avevano cercato di ottenere una istituzionalizzazione della CSCE come un mezzo per vantare un diritto di controllo permanente sulle questioni europee; dall'altro, gli occidentali che desideravano stabilire piuttosto un controllo sull'applicazione degli impegni assunti nell'Atto Finale, senza volersi imbarcare nella costituzione di strutture ingombranti e, al momento, ritenute non utili.

### ***Il progetto operativo della CSCE***

Un interesse prevalente continuo nella CSCE, fin dall'inizio, è stato quello di contribuire ad 'affrancare' i popoli dell'est europeo dall'egemonia sovietica. Tuttavia, ogni discorso sulla democrazia e sulle istituzioni democratiche, nell'ambito delle riunioni della CSCE, era stato tenuto quasi 'prigioniero' dalla logica che era alla base dell'Atto Finale che, da un lato riconosceva e stabilizzava lo *status quo* e, dall'altro, mirava a regolamentare in modo anche nuovo i rapporti di forza fra i due blocchi allora esistenti senza, tuttavia, annullarne gli interessi. Ciò risultava abbastanza evidente da quanto affermato nell'ottavo principio del decalogo di Helsinki del 1975. Vi erano affermati l'uguaglianza dei diritti dei popoli e il loro diritto all'autodeterminazione, e si aggiungeva, come conseguenza, che *"tutti i popoli hanno sempre il diritto, in piena libertà, di stabilire quando e come desiderano il loro regime politico interno ed esterno, senza ingerenza esterna, e di perseguire come desiderano il loro sviluppo politico, economico, sociale e culturale"*.

In realtà era un testo che ognuna delle due parti tendeva ad interpretare nel proprio interesse: gli occidentali sottolineavano il diritto dei popoli di *"stabilire quando e come desiderano il loro regime politico"* con implicito riferimento a possibili mutamenti; i sovietici e i loro alleati sottolineavano l'esclusione di ogni "ingerenza esterna".

La parola *democrazia* nei testi CSCE spunta soltanto nel Documento di

Copenaghen (1990) quando la Dimensione Umana ebbe la possibilità di allargare i suoi orizzonti e ricomprendere molti elementi sociali, politici e istituzionali idonei a costruire l'*habitat* per i popoli che si stavano liberando dal totalitarismo del socialismo reale.

Il Documento della Riunione di Copenaghen (1990), la Carta di Parigi per una nuova Europa (1990), il Documento della Riunione di Mosca (1991) e il Rapporto del Seminario di Oslo sulle istituzioni democratiche (1991) hanno esposto i principi generali per l'instaurazione di un sistema democratico e hanno svolto quasi un'attività 'didattica' destinata alle c.d. nuove democrazie per spiegare quali fossero i punti-cardine per il funzionamento di una democrazia, indicando in qualche modo una traccia per i futuri testi costituzionali e per le future legislazioni.

Fu assai rilevante il Documento che concluse la riunione sui Seguiti ad Helsinki nel 1992, significativamente intitolato "*Le sfide del cambiamento*"; si presentò, infatti, un progetto operativo, ampio e dettagliato, concepito per la nuova situazione che si era creata a partire dal 1989 e della quale si avvertiva la complessità, più di quanto fosse emerso nella Carta di Parigi, ispirata da comprensibile enfasi.

Sulla base di tale progetto, prima la CSCE, poi l'OSCE, veniva ad essere considerata come uno strumento prioritario per il preallarme, per la prevenzione dei conflitti, per la gestione delle crisi, incluse le operazioni di inchiesta e di rapporteur e le operazioni per il mantenimento della pace nell'area dell'OSCE.

Tale progetto operativo era sostanzialmente fondato sulla *diplomazia preventiva*, su quell'azione, cioè, idonea a prevenire controversie che possono insorgere fra parti, a prevenire che le controversie esistenti abbiano una *escalation* verso conflitti, a limitare l'estensione di essi quando ciò dovesse avvenire. E v'è da dire che via via è andata aumentando la sensibilizzazione in favore di tale approccio. Va anche sottolineato che quello che abbiamo chiamato progetto operativo ricomprendeva anche tutti i problemi relativi alla stabilità delle istituzioni democratiche. Infatti, l'instabilità interna di uno Stato può giocare negativamente sulle relazioni con lo Stato confinante e, viceversa, una



crisi fra due Stati confinanti può far traballare le deboli istituzioni e impedirne lo sviluppo e il rafforzamento. Si pensi alla rilevanza interna ed esterna del problema delle minoranze.

I principi ispiratori del progetto operativo sono sostanzialmente tre:

1. L'indivisibilità della sicurezza.

Caduta la contrapposizione fra i blocchi, nuovi negoziati sul controllo degli armamenti e sul disarmo e per far avanzare il processo di riduzione del rischio di conflitti, si fondano sul principio secondo cui *"la sicurezza è indivisibile e che la sicurezza di ogni Stato partecipante è indissolubilmente legata a quella di tutti gli altri"* (Doc. di Helsinki 1992, V, par.7). Di conseguenza, le reciproche relazioni di sicurezza devono essere fondate *"su un approccio improntato alla cooperazione"* (Doc. di Budapest 1994, IV, par.4).

2. Il concetto globale di sicurezza.

E' stata un'iniziale intuizione dell'Atto Finale di Helsinki che ha posto in stretta relazione il mantenimento della pace e il sistema di sicurezza con la promozione dei diritti fondamentali della persona e del progresso economico. Gli interventi degli organismi di governo dell'OSCE devono fondarsi sull'interrelazione fra le tre dimensioni che costituiscono il concetto globale di sicurezza:

- la *dimensione politico-militare*, concernente la sicurezza militare e il sistema fondato sulle Misure miranti a rafforzare la Fiducia e la Sicurezza (CSBM), via via messe a punto,
- la *dimensione umana*, concernente i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, lo stato di diritto e le istituzioni democratiche,
- la *dimensione economica*, concernente le attività intese a promuovere il sostegno al processo di sviluppo delle economie di mercato e di politiche rispettose dell'ambiente.

3. Il diretto e legittimo interesse di tutti gli Stati per l'attuazione degli impegni OSCE.

E' un principio più volte affermato in particolare in relazione al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, compresi quelli delle persone appartenenti alle minoranze nazionali (Documenti di Ginevra, di Mosca e di Budapest). V'è da dire che ci troviamo di fronte ad una attenuazione del principio della non ingerenza negli affari interni di uno Stato. Si pensi anche alle procedure che rendono possibili interventi di diplomazia preventiva senza il consenso dello Stato interessato.

L'idea che è a base di tutto ciò è la seguente: non si intacca il principio della sovranità poiché l'azione, che diventa anche pressione politica o denuncia politica che si esercita in favore dei diritti umani e della stabilità del sistema democratico rende più effettiva la sovranità nelle società 'deboli'.

***L'impegno per la protezione dei diritti umani***

Altri risultati importanti e concreti del processo avviato nel 1975 sono da ritrovarsi nel campo dei diritti umani.

In primo luogo, da occasione di scontro e di contrapposizione nelle relazioni est-ovest, i diritti umani sono divenuti soprattutto oggetto di dialogo e di cooperazione. La CSCE è riuscita ad aprire un varco in un muro che sembrava impenetrabile e ad incrinare fortemente un dogma che sembrava inattaccabile, come abbiamo già rilevato, vale a dire la non ingerenza negli affari interni degli altri Stati, adottando esplicitamente il principio secondo cui il rispetto dei diritti dell'uomo e delle sue libertà fondamentali è una questione di legittimo interesse internazionale e non riguarda soltanto lo Stato interessato (Documento della Riunione di Mosca, 1991).

Si tratta, in qualche modo, di una forma di rivoluzione concettuale politica che ha consentito l'instaurazione di procedure di verifica e di controllo in quanto lo Stato che viola sistematicamente i diritti e le libertà delle persone e dei gruppi rappresenta una minaccia potenziale nei confronti degli altri Stati: ciò sulla base del concetto globale di sicurezza. In questo campo, la Dimensione Umana, con il suo meccanismo, dall'intuizione contenuta nell'Atto Finale alla prima formulazione contenuta nel

Documento di Vienna del 1989 – nuova per il diritto internazionale – fino a tutti i suoi ultimi sviluppi, ha rappresentato una carta vincente legando indissolubilmente i valori e le esigenze propri delle persone all'applicazione corretta delle leggi e alla stabilità degli ordinamenti democratici.

Inoltre, con l'istituzione dell'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali (Decisioni di Helsinki, 1992), la CSCE ha manifestato una chiara volontà politica di dare effettiva rilevanza agli impegni via via più precisi progressivamente assunti per contribuire a governare una questione sempre spinosa e complessa nella storia del continente ma che oggi, senza l'uso dei più appropriati strumenti di diplomazia preventiva, quali, appunto, gli interventi dell'Alto Commissario, rappresenterebbe un grave potenziale rischio di instabilità generale.

La rivoluzione concettuale politica, cui si è fatto cenno, e che ha interessato vaste regioni dell'Europa, si è manifestata contestualmente a quella particolare sensibilità diffusasi poi nella comunità internazionale nota come “diritto/dovere di ingerenza umanitaria”. E' una questione esplosa nelle relazioni internazionali a seguito di gravissime crisi sfociate in conflitti e in guerre civili nei Balcani, in Iraq, in Somalia, in Rwanda.

Quando si è cominciato a parlare di ingerenza umanitaria non si è inteso riferirsi all'applicazione delle norme del cosiddetto “diritto umanitario” codificato in particolare nelle Convenzioni di Ginevra a tutela delle popolazioni civili al centro di conflitti armati, dei prigionieri di guerra, degli apolidi, dei rifugiati. Le Convenzioni di Ginevra costituiscono in ogni caso validi strumenti da utilizzare per il soccorso umanitario. Per ‘ingerenza umanitaria’, in una corretta accezione, si è inteso l'eventuale uso della forza da parte di uno Stato o di un gruppo di Stati contro un altro Stato al fine di proteggere i cittadini di questo Stato accusato di praticare contro di essi trattamenti inumani e crudeli, vale a dire massicce violazioni dei diritti umani.

Una larga parte della dottrina giuridica internazionalistica ha sempre manifestato la tendenza a giudicare questi tipi di intervento come contrari al diritto internazionale e allo Statuto dell'ONU che in alcune sue norme (artt. 2, 3, 4 e 7) fissa principi ritenuti inderogabili:

- impegno per la soluzione pacifica delle controversie;
- astensione dalla minaccia o dall'uso della forza nelle relazioni internazionali;

- divieto di intervento in questioni che appartengono alla competenza interna di uno Stato;
- esclusiva competenza del Consiglio di Sicurezza ad adottare misure coercitive (fatto salvo l'esercizio del diritto di autotutela individuale o collettiva).

Sono principi fissati all'indomani della Seconda Guerra mondiale che conservano in linea generale una loro validità, sui quali la dottrina giuridica ha costruito i "dogmi" della sovranità degli Stati e della non ingerenza nei loro affari interni. Ma il problema che si è posto è il seguente: massicce violazioni dei diritti umani possono derogare a questi principi in talune situazioni? L'interrogativo ha preso consistenza man mano che il rispetto dei diritti umani è divenuto sempre più elemento integrante della politica internazionale, soprattutto dopo l'adozione dell'Atto Finale di Helsinki nel 1975.

La formula del "diritto/dovere di ingerenza umanitaria" è nata in Francia, nella dottrina giuridico-politica la quale si è posta responsabilmente la questione in modo interrogativo. Per la prima volta, autorevolmente, la formula è stata usata dal Presidente François Mitterand, il 5 ottobre 1987, sulla piazza del Pantheon di Parigi nell'occasione della cerimonia di trasferimento delle ceneri di René Cassin, il *padre* della civiltà dei diritti dell'uomo. Seguirono altri interventi ed un'intensa attività della diplomazia francese, soprattutto in sede ONU. Dal 1991 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, pur senza usare quella formula, ha cercato di forzare la rigidità delle clausole del capitolo VII della Carta dell'ONU adottando Risoluzioni fondate su un generale e non espresso principio di *diritto di intervento umanitario*. Ricordiamo le Risoluzioni 688/1991 (per l'Irak in favore della popolazione kurda), 770 e 771/1992 (Bosnia-Erzegovina), 794/1993 (Somalia), 841/1993 (Haiti), 955 e 965/1994 (Rwanda), 1101/1997 (Albania). Non v'è dubbio che si era in presenza dell'inizio di un certo *bouleversement* di fondamenti del diritto internazionale contemporaneo, dato che si intendeva affermare il principio secondo cui le regole violate per attuare stermini, genocidi, pulizie etniche, etc. rientrano nella categoria delle norme dello *jus cogens* internazionale. In ogni caso si registrava molta ritrosia a livello politico-diplomatico (ritrosia che si è manifestata viva anche durante i lavori dell'Assemblea Generale dell'ONU nel settembre 1999) e a livello dottrinale ad affermare a chiare lettere il vigore di quel diritto/dovere.

Ma, a questo punto:

1. Considerato il rapporto riconosciuto e accettato nell'epoca contemporanea tra il rispetto dei diritti dell'uomo e il mantenimento della pace, si può ritenere legittimo l'intervento armato in caso di massicce violazioni dei fondamentali diritti umani sulla base di principi generali del diritto internazionale ovvero di un ordine pubblico internazionale ovvero di uno *jus cogens* pur non ben definito?
2. In considerazione della sensibilità oggi esistente nella comunità internazionale per il rispetto dei diritti umani, si può dire che la realtà abbia superato la lettera della norma scritta e che l'incapacità dell'ONU a governare le crisi autorizzi la comunità internazionale a difendersi dato che il rispetto dei diritti umani si pone come una questione di diretto e legittimo interesse internazionale capace di derogare in casi estremi al principio della non ingerenza negli affari interni di uno Stato?

Certamente la scena internazionale è profondamente mutata; il tipo di aggressione di cui si sta parlando non corrisponde ad un modello *tradizionale* perché non si tratta più di aggressione alla integrità territoriale di uno Stato o alla sua indipendenza politica. E' l'aggressione del potere politico di uno Stato contro i diritti e le libertà dei suoi cittadini, quindi contro la dignità delle persone.

Oggi si può dire che fra i principi generali dell'ordinamento internazionale che si impongono a tutti gli Stati a prescindere da una loro eventuale codificazione – e questo è lo *jus cogens* – vada ricompreso il valore dei diritti fondamentali e inviolabili della persona e la loro protezione, limitando così il “dominio riservato” degli Stati.

Giovanni Paolo II, che nel suo magistero si è quasi *impadronito* della questione del rispetto dei diritti umani contribuendo a rinnovare profondamente la tradizionale dottrina cattolica, ha fatto sua questa idea ed ha adottato la formula nell'agosto del 1992 durante i drammatici fatti di Bosnia.

Pur con molti rischi, Giovanni Paolo II è sembrato rispondere affermativamente agli interrogativi posti. Infatti, nel *Messaggio per la Giornata mondiale per la pace dell'anno 2000* è intervenuto ancora con decisione sul tema e, dopo aver riaffermato la validità della diplomazia preventiva e dei suoi strumenti, ha invitato la comunità internazionale a codificare il diritto/dovere di ingerenza umanitaria definendo alcune regole generali: “*Evidentemente, quando le popolazioni civili rischiano di soccombere*

*sotto i colpi di un ingiusto aggressore e a nulla sono valsi gli sforzi della politica e gli strumenti di difesa non violenta, è legittimo e persino doveroso impegnarsi con iniziative concrete per disarmare l'aggressore. Queste tuttavia devono essere circoscritte nel tempo e precise nei loro obiettivi, condotte nel pieno rispetto del diritto internazionale, garantite da un'autorità riconosciuta a livello soprannazionale e, comunque, mai lasciate alla mera logica delle armi. Occorrerà per questo fare il massimo e il migliore uso di quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, definendo ulteriormente strumenti e modalità efficaci di intervento nel quadro della legalità internazionale. A tal proposito, la stessa Organizzazione delle Nazioni Unite deve offrire a tutti gli Stati membri un'equa opportunità di partecipare alle decisioni, superando privilegi e discriminazioni che ne indeboliscono il ruolo e la credibilità”.*

Un'altra autorevolissima voce, quella del Segretario Generale dell'ONU, Kofi Annan, nel settembre del 1999, dopo i fatti del Kosovo, ritenendo l'intervento umanitario come un *“devoir international”* si era così espresso: *“Si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme?”* Il Presidente algerino Bouteflika, come esponente di un punto di vista largamente condiviso, aveva però difeso il principio di sovranità, ponendo l'interrogativo su dove finisce l'aiuto e dove comincia l'ingerenza negli affari interni.

A seguito del dibattito, come reazione, con un'iniziativa dei canadesi, è stata costituita una commissione di studiosi. Essi, pur non utilizzando le espressioni “diritto d'ingerenza” e “intervento umanitario” al fine di evitare facili reazioni e privilegiando l'espressione “responsabilità di proteggere”, sono tuttavia giunti alla conclusione che, in presenza di quelle situazioni più volte evidenziate, la responsabilità internazionale deve sopravanzare il principio del non-intervento.

### ***Ruolo e funzione dell'OSCE***

Gli studiosi potranno chiedersi se l'OSCE sia nata ereditando quella crisi di identità che qualcuno ha ritenuto realisticamente di rilevare per la CSCE soprattutto dal 1990 in poi, proprio nella fase della incipiente istituzionalizzazione e contestuale alla

caduta dei muri. La c. d. crisi è legata ovviamente alle questioni riguardanti il suo attuale ruolo, la sua attuale funzione, come pure le sue procedure, la regola del *consensus* anche se leggermente attenuata, l'alto numero degli Stati partecipanti, i suoi strumenti, la sua capacità operativa, forse la stessa filosofia politica posta a base del processo di Helsinki: in altre parole, si è avvertito il rischio di una possibile 'marginalizzazione' dell'OSCE nel suo complesso dalla scena internazionale.

E' un problema da collocarsi in un contesto politico internazionale più generale e che non può prescindere dalle relazioni esistenti e operanti tra l'OSCE, da una parte, e le Nazioni Unite, la NATO, il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea dall'altra. Ma sulla CSCE, prima, sull'OSCE, oggi, pesa l'incognita rappresentata dalla direttiva politica americana, sempre oscillante fra l'appoggio e l'emarginazione a seconda degli interessi nazionali degli USA e delle sue scelte politiche generali.

Non v'è dubbio che fatti e avvenimenti ben noti all'opinione pubblica hanno giustificato quella domanda e quel rischio. Tutto questo, insieme ad una percezione di 'incapacità' e di 'inefficacia' di strutture e di strumenti, è stato avvertito ampiamente durante le riunioni e i negoziati. Ma non è questa la sede per impostare un simile complesso dibattito. Non possiamo fare a meno di ricordare che, nonostante tutto, impegno e fiducia non difettano in questo foro multilaterale.

Ma la percezione di 'incapacità' e di 'inefficacia' in realtà può risultare assai attenuata se si entra, per così dire, nel mondo dell'ODIHR (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*) che è l'istituzione principale operativa dell'OSCE nel campo della dimensione umana. Ampliando la cooperazione fra gli Stati partecipanti all'OSCE, esso contribuisce a controllare l'attuazione degli impegni da parte degli Stati per la protezione dei diritti umani considerati in una visione globale, per l'esercizio delle libertà civili e politiche, per lo stato di diritto, per il consolidamento delle istituzioni democratiche, per il monitoraggio delle elezioni soprattutto negli Stati che hanno cominciato l'esperienza democratica da pochi anni.

L'ODIHR è una struttura i cui compiti sono stati definiti in via generale nel Documento del Consiglio Ministeriale dell'allora CSCE a Praga nel 1992. Esso opera efficacemente secondo le direttive generali delle istituzioni politiche dell'OSCE, di concerto con il Presidente in esercizio, sotto la responsabilità politica e gestionale del suo Direttore. Sono, dunque, ormai dieci anni che l'ODIHR con la sua ampia attività

(missioni, monitoraggi, consulenze, seminari, riunioni specializzate) è in grado di porre all'attenzione degli organi politici dell'OSCE lo *status* democratico dei 55 Stati partecipanti, in collaborazione anche con altre Organizzazioni e Istituzioni internazionali (ONU, UE, Consiglio d'Europa). In particolare, le riunioni sulla *'implementation'* della dimensione umana evidenziano l'estensione degli interessi che via via sono entrati nella politica dell'ODIHR: l'indipendenza della magistratura, la prevenzione della tortura, la tutela delle minoranze e dei Rom, la pari opportunità fra uomo e donna, la libertà dei mezzi di informazione, la libertà di religione e la libertà di movimento, il traffico degli esseri umani, e molti altri.

Vien fatto di pensare che le attività dell'ODIHR, vista la loro espansione e anche la loro incidenza, vadano a rappresentare progressivamente la funzione prevalente e caratterizzante dell'OSCE.

A noi sembra però che spazi e funzioni esistano anche nel campo della sicurezza politico-militare. Il Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (CFE), con il successivo Accordo per l'adattamento del Trattato, i documenti di Vienna, a partire dal 1990, sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (CSBM), il Trattato sui "Cieli aperti", l'attività – che dovrebbe essere sostenuta – del Foro di cooperazione per la Sicurezza, come pure le prospettive contenute nella "Carta per la Sicurezza europea" adottata a Istanbul nel 1999 potrebbero confermarlo. Ma, sempre sotto il profilo politico, va soprattutto ricordata l'affermazione, che fu appena abbozzata, della "*CSCE first*", vale a dire l'impegno a regolare pacificamente le controversie regionali prima di rimetterle al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Questo del rapporto con la massima Organizzazione mondiale rappresenta un interesse fondamentale per l'OSCE e anche un nodo irrisolto. Nella proposta presentata dall'Unione Europea alla Conferenza di Budapest nel 1994 (CSCE/BC/WG1/2) contenente indicazioni per un capitolo del progetto di Decisioni (testo fatto cadere all'ultimo momento) si affermava:

- a. sulla base dell'art. 52 della Carta delle Nazioni Unite, l'OSCE era considerata "strumento primario" cui far ricorso per affrontare questioni relative al mantenimento della pace nella sua area che richiedono azioni regionali per la soluzione pacifica di controversie locali;
- b. si prevedeva la possibilità di decidere congiuntamente che una controversia venga



deferita al Consiglio di Sicurezza a nome dell'OSCE ogniqualvolta si ritenesse necessaria la sua azione; e ciò anche in assenza del consenso dello Stato o degli Stati parti della controversia.

E' evidente che, se così fosse stato deciso, il ruolo dell'OSCE per la sicurezza europea sarebbe risultato rafforzato e meglio definito.

Ma il progetto non passò, per evidenti ragioni. Era comunque presente, fra l'altro, un rischio di 'regionalizzazione' della sicurezza potenzialmente non governabile. In ogni caso, le esigenze della sicurezza in Europa hanno reclamato e reclamano il ruolo insostituibile della NATO.

Ma l'idea proposta a Budapest è sostanzialmente rimasta nei progetti dell'OSCE. Nella Dichiarazione adottata a Lisbona nel 1996 su *“un modello di sicurezza comune e globale per l'Europa del XXI secolo”*, i Capi di Stato e di Governo degli Stati partecipanti all'OSCE convennero che *“la sicurezza europea richiede la cooperazione e il coordinamento più ampi fra gli Stati partecipanti e le organizzazioni europee e transatlantiche. L'OSCE rappresenta l'organizzazione globale ed onnicomprensiva per consultazioni, scelte decisionali e cooperazione nella sua regione e un accordo regionale ai sensi del cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite”*. Da ciò si traeva la conseguenza che *“in circostanze eccezionali gli Stati partecipanti potranno decidere congiuntamente di sottoporre una questione al Consiglio di Sicurezza della N. U. a nome dell'OSCE ogniqualvolta, a loro avviso, l'azione del Consiglio di Sicurezza possa rendersi necessaria ai sensi delle pertinenti disposizioni del cap. VII della Carta delle Nazioni Unite”*.

Successivamente nella *“Carta per la Sicurezza europea”* adottata al Vertice di Istanbul nel 1999 dai Capi di Stato e di Governo è stato scritto a proposito delle operazioni di *peace-keeping*: *“I contributi più efficaci dell'OSCE alla sicurezza regionale hanno riguardato settori quali le operazioni sul terreno, la ricostruzione postconflittuale, la democratizzazione e il monitoraggio dei diritti umani e delle elezioni. Abbiamo deciso di vagliare opzioni per il ruolo dell'OSCE potenzialmente maggiore e più vasto per il mantenimento della pace. Riaffermando i nostri diritti e obblighi ai sensi della Carta delle Nazioni Unite e sulla base delle nostre decisioni esistenti, confermiamo che l'OSCE può decidere, caso per caso e per consenso, di svolgere un ruolo nel mantenimento della pace, incluso un ruolo guida qualora gli Stati*

*partecipanti ritengano che l'OSCE sia l'organizzazione più efficace e appropriata". Si potrebbe così pensare ad un mandato e alla ricerca dell'appoggio degli Stati e di altre organizzazioni, anche per un'attività di coordinamento.*

Comunque, ci sembra molto puntuale quanto osservava qualche tempo fa l'Amb. Aragona, allora Segretario Generale dell'OSCE, che, dopo aver ricordato che sia la NATO sia l'OSCE sono entrambe in evoluzione *"ed entrambe chiamate a sostenere un nuovo disegno di sicurezza continentale"*, scriveva che *"il concetto stesso di sicurezza risulta non più esclusivamente legato alla dimensione politico-militare, bensì ad una molteplicità di altri fattori"*, quali quelli attinenti allo stato di diritto, al processo di democratizzazione, alla tutela dei diritti umani, all'instaurazione di *"sane ed eque economie di mercato"*. E ancora: *"Pur nella diversità dei ruoli e nella marcante diversità di composizione, vi è, dunque, una tendenza all'avvicinamento concettuale, ma soprattutto operativo tra questa istituzioni così come tra le altre che partecipano al sistema di stabilità paneuropeo"*.

### ***Le relazioni nel Mediterraneo***

Nelle fasi preliminari del negoziato della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa per la preparazione dei testi che avrebbero costituito l'Atto Finale del 1975, era stata dedicata attenzione al problema della sicurezza e della cooperazione nella regione del Mediterraneo, con una qualche 'presenza' dei Paesi mediterranei alla Conferenza. Naturalmente la questione dei rapporti Israele-Paesi arabi e le conseguenti preclusioni nei confronti di Israele da parte dei Paesi dell'est (ma non solo) resero assai complessa, ed era comprensibile, l'elaborazione del testo dedicato ai problemi del Mediterraneo da far adottare nel documento finale. *Chef de file* in questa trattativa fu la delegazione italiana (in accordo con le altre delegazioni comunitarie) che seppe mediare opportunamente fra le posizioni dei Paesi arabi più attivi (Algeria e Tunisia), i Paesi socialisti (assai attiva fu la Romania) e altri Paesi mediterranei molto interessati (Spagna, Grecia, Turchia, Jugoslavia, Cipro e Malta). Il documento rilevante nel momento negoziale fu la proposta di dichiarazione sul Mediterraneo presentata dall'Italia (CSCE/CC/39, 13 giugno 1974), un testo che era stato approvato dal Comitato Politico della Comunità Europea il 13 marzo 1974.

Ma i Paesi della CEE si erano interessati alla questione, con i loro Ministri degli

esteri, già nella riunione del 6 giugno 1972, a Lussemburgo, sotto la presidenza dell'on. Moro, che aveva esposto l'idea di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nell'area mediterranea. L'iniziativa, secondo il ministro italiano, avrebbe dovuto concretarsi non appena sarebbe stata trovata una soluzione al problema del Medio Oriente e una volta conclusa la Conferenza per la sicurezza europea. L'iniziativa rispondeva, fra l'altro, alla finalità politica di garantire la pace anche in quella zona e di crearvi le condizioni per un equilibrato sviluppo economico-sociale.

Va anche ricordato che inizialmente si erano manifestate decise riserve americane al progetto nel timore, probabilmente, di possibili interferenze multilaterali sull'attività diplomatica americana che mirava a soluzioni controllate del conflitto medio-orientale. La proposta comunitaria presentata dall'Italia si ispirava a valutazioni politiche globali, imprimendo alle connessioni tra Europa e Mediterraneo una proiezione essenzialmente unitaria quanto alla sicurezza e alla cooperazione. E' opportuno, infine, rilevare come passaggi significativi della proposta si ritroveranno nel testo poi adottato nel 1975.

Ad Helsinki l'interesse politico della CSCE era indirizzato agli otto Paesi rivieraschi mediterranei, vale a dire Algeria, Egitto, Libano, Libia, Marocco, Siria, Tunisia e Israele. A questi Paesi venne, di conseguenza, riconosciuto lo *status* di "Stati mediterranei non partecipanti" che avrebbe consentito la presentazione di contributi orali e scritti durante le riunioni nelle quali si sarebbe parlato di questioni concernenti l'area del Mediterraneo, ma niente di più.

Da ultimo, si può ricordare il riferimento convinto ai problemi dell'area mediterranea contenuto nel discorso che il Presidente del Consiglio italiano Moro, che parlava anche nella sua qualità di Presidente in esercizio del Consiglio delle Comunità Europee, tenne nella fase finale della Conferenza ad Helsinki. Il Presidente Moro con soddisfazione salutò il fatto che la Conferenza avesse permesso di affermare "*gli stretti legami che uniscono la sicurezza e cooperazione in Europa alla sicurezza e cooperazione nel Mediterraneo*"; esprimendo l'impegno dell'Italia ad ispirarsi, nelle relazioni con gli Stati del Mediterraneo non partecipanti, "*ai principi enunciati dalla CSCE e di incoraggiare lo sviluppo della cooperazione in vari campi*".

Ricordiamo, dunque, che nell'Atto Finale, come pure nei successivi documenti conclusivi delle Riunioni sui Seguiti di Madrid, di Vienna, di Helsinki e di Budapest

risultarono adottate Dichiarazioni sul Mediterraneo nelle quali sostanzialmente furono affermati e ripetuti tre principi con l'indicazione di proposte e linee di azione:

- a. si conviene che la sicurezza in Europa, considerata nel più ampio contesto della sicurezza mondiale, è strettamente connessa con la sicurezza nell'area del Mediterraneo;
- b. è riconosciuta l'importanza delle relazioni economiche fra gli Stati CSCE e gli Stati mediterranei, su base bilaterale e multilaterale, nel comune interesse, per contribuire a uno sviluppo diversificato dei Paesi della regione;
- c. al fine del conseguimento degli obiettivi indicati, viene manifestata l'intenzione di mantenere e ampliare i contatti e il dialogo fra gli Stati CSCE e gli Stati mediterranei.

Oltre che con le Dichiarazioni ricordate, un permanente interesse della CSCE si è espresso in Riunioni e Seminari che, a partire dal 1979, sono stati dedicati ai temi della cooperazione nel Mediterraneo.

Va rilevato che, a seguito delle vicende politiche che hanno interessato via via la regione del Mediterraneo, alle riunioni non sempre parteciparono tutti gli otto Paesi mediterranei inizialmente interessati e la Libia fu esclusa abbastanza presto per le note misure adottate nei suoi confronti a livello internazionale.

In sostanza, si è sempre rimasti su considerazioni generali e l'attenzione degli Stati CSCE fu fermata su possibili iniziative e proposte di cooperazione:

- nel settore economico e ambientale (sviluppo diversificato delle economie, programmi per la riduzione dell'inquinamento nel Mediterraneo, utilizzazione delle risorse turistiche, utilizzazione razionale dell'energia, sviluppo della cooperazione nel campo dell'energia solare, cooperazione nel settore dell'agricoltura, della pesca e del lavoro migrante, commercializzazione di beni e servizi, sistema dei trasporti);
- nel settore scientifico (cooperazione per il controllo di alcune malattie prevalenti nell'area del Mediterraneo, protezione dell'ecosistema del Mediterraneo, cooperazione nel campo della sismologia, progetti di ricerca concernenti fattori sociali influenti sullo sviluppo economico);
- nel settore culturale (conservazione del patrimonio culturale e storico, scambio di film, accesso a biblioteche ed archivi, accordi culturali).

Più concreto si presentò il Rapporto adottato al termine della Riunione a Palma di Maiorca (24 settembre-19 ottobre 1990) convocata per discutere ancora in tema di cooperazione con gli Stati mediterranei inclusi la protezione e il miglioramento degli ecosistemi del Mediterraneo. Alla Riunione parteciparono Algeria, Egitto, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria e Tunisia. Nel Rapporto, dopo aver ripetuto il principio-base della stretta connessione tra sicurezza europea e sicurezza mediterranea, l'attenzione fu dedicata in primo luogo ad alcuni temi generali concernenti la cooperazione con l'indicazione di linee operative. Le ricordiamo per sommi capi: questioni connesse allo sviluppo sociale ed economico dei Paesi della regione, armonizzazione dei metodi statistici, programmi concreti di cooperazione, conservazione e risanamento dei centri storici. Ma la parte più significativa del Rapporto riguardò la protezione degli ecosistemi del Mediterraneo, dando rilievo a questioni centrali quali le risorse idriche, l'inquinamento, la desertificazione e la conservazione della natura.

Il rilancio di una più incisiva politica mediterranea collegata agli intenti più volte indicati nei Documenti CSCE si ebbe grazie ad una iniziativa italiana alla fine del 1989 e ad una successiva spagnola qualche mese dopo, nel 1990, cui mostrarono interesse altri due Stati CSCE "mediterranei", la Francia e il Portogallo. Le iniziative si concretizzarono in un documento di lavoro fatto circolare nel settembre 1990 durante la Riunione di Palma di Maiorca; in esso si prefigurava una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione del Mediterraneo (CSCM). Veniva ripresa l'iniziale idea di Aldo Moro. Non si può dire che il documento abbia ricevuto in generale una buona accoglienza se si considera che Germania, Regno Unito e Stati Uniti mostrarono la loro contrarietà; a differenza di altri Paesi come Cipro, Malta, Jugoslavia, Norvegia, Romania e Unione Sovietica.

Il progetto di CSCM non voleva essere una ripetizione della CSCE, ma ne voleva cogliere lo spirito e i principi fondamentali con l'obiettivo dichiarato di operare per instaurare le irrinunciabili condizioni per la stabilità e la coesistenza nella regione. Il progetto prevedeva il negoziato per un documento articolato in tre "cesti": sulla sicurezza, sulla cooperazione economica e sulla dimensione umana. Nel Preambolo al Rapporto adottato a Palma di Maiorca furono rilevate la preoccupazione espressa "*per le costanti tensioni nella regione*" e la volontà "*per trovare, attraverso mezzi pacifici,*

*soluzioni giuste, praticabili e durevoli ai cruciali problemi in sospeso*". Il dibattito che si era sviluppato a Palma di Maiorca, dentro e soprattutto fuori delle sale di riunioni, e il dissenso che ampiamente si era dimostrato sulla questione sollevata risultarono condensati in un breve paragrafo della prima parte del Rapporto: *"Nel corso della Riunione è stato suggerito che, ove le circostanze lo permettano, si potrebbe tenere una riunione al di fuori della CSCE che, ispirandosi all'esperienza del processo CSCE, potrebbe discutere una serie di norme e principi generalmente accettati nel campo della stabilità, della cooperazione e della dimensione umana nel Mediterraneo"*.

Non c'è bisogno di spendere molte parole per "giustificare" l'esito delle iniziative, dato che la posizione americana, considerate le circostanze e le vicende ben note, ancora una volta non poteva non prevalere.

Comunque, l'iniziativa italo-spagnola un certo effetto lo produsse se si tiene conto degli sviluppi che l'interesse della CSCE per la regione del Mediterraneo ebbe nei successivi Documenti di Helsinki nel 1992 e di Budapest del 1994. In sostanza, fu deciso anzitutto di operare una scelta privilegiando i cinque Paesi considerati più "affidabili", politicamente più interessati e strategicamente importanti: Algeria, Tunisia, Marocco, Egitto e Israele, ai quali in tempi più recenti si è aggiunta la Giordania. In secondo luogo, e per conseguenza, si è avviata una forma di presenza "istituzionalizzata" dei sei Paesi nell'ambito dell'OSCE; in terzo luogo, l'interesse dei Paesi mediterranei non partecipanti ma presenti nell'attività politica dell'OSCE progressivamente si è andata focalizzando in particolare sul problema della sicurezza politico-militare, trattato in seminari tenuti in alcuni Stati mediterranei.

Va ricordato che il Seminario svoltosi nell'ottobre 2000 a Portorož in Slovenia su questo tema assai indicativo: *"Confidence-Building Measures and Confidence- and Security-Building Measures: the Osce experience and its relevance for the Mediterranean"*. Nonostante la crescente violenza del confronto in Medio Oriente e i non facili rapporti fra Israele e gli Stati arabi della regione, la partecipazione è stata ampia, a conferma dell'interesse e dell'esigenza generalmente condivisi.

Conclusivamente si può dire che l'OSCE stia perseguendo gli obiettivi sopra indicati pur con difficoltà non certo lievi. L'impegno dell'Organizzazione si può considerare in parte già ripagato se si considera che l'interesse per i problemi della stabilità e della sicurezza politico-militare nella regione del Mediterraneo sono

largamente condivisi dai partner mediterranei e che questi, definiti *Mediterranean partners for co-operation*, a Vienna operano e si attivano in modo coordinato.

Ma i massacri avvenuti in Algeria fanno ancora riflettere sull'effettiva incidenza della *partnership* auspicata e praticata e sulla capacità/possibilità dell'OSCE di attivarsi in modo efficace: problema che, peraltro, si pone anche per le altre Organizzazioni ed Istituzioni internazionali. Certamente, la situazione generale non contribuisce all'avanzamento del progetto di pieno partenariato.

Non crediamo che questa attività politico-diplomatica possa incidere negativamente sulle iniziative e sugli interessi propri dell'Unione Europea la quale, peraltro, persegue sostanzialmente gli stessi obiettivi. Come pure, sono da auspicare significativi progressi al c. d. processo di Barcellona.

In questo ampio contesto andrebbero rilanciati con efficacia anche il ruolo e l'interesse dell'Italia, che consiste nell'essere europeo nel Mediterraneo. Ogni disegno di strategia politica si dimostrerebbe velleitario senza una adeguata dimensione mediterranea.

Non possiamo fare a meno di aggiungere un'ultima annotazione: ci riferiamo al drammatico evento dell'11 settembre 2001, non ancora verificatosi nel periodo in cui si sono svolti gli incontri documentati nel presente volume.

E' un evento che è destinato ad incidere nelle relazioni internazionali. A seguito di ciò, sono da registrare con interesse gli interventi molto decisi contro il terrorismo internazionale pronunciati dai Ministri degli esteri dei 6 Stati mediterranei *partners* per la cooperazione nella Riunione ministeriale tenuta a Bucarest nel dicembre 2001. Anche gli Stati islamici dell'Asia centrale partecipanti all'OSCE sono stati concordi nella totale condanna.

Certamente il problema Israele-Autorità palestinese esiste in tutta la sua complessità e nella sua drammatica sanguinosa realtà. Ma sotto il profilo politico fu di grande rilievo la piena adesione degli Stati mediterranei al "*Piano di azione per combattere il terrorismo*" adottato nella Riunione di Bucarest. E' sembrato di cogliere durante i lavori in modo abbastanza evidente la coscienza diffusa di dover operare, a tutti i livelli, per attuare quella "*Piattaforma per la sicurezza cooperativa*" che aveva riscosso il generale consenso al Vertice di Istanbul nel 1999. Ma soprattutto è risultato largamente condiviso l'impegno politico di aderire e di dare concreta attuazione alle due

più recenti convenzioni contro il terrorismo approvate dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1999 e nel 2000 e aperte alla firma; in particolare, il riferimento più frequente è stato alla *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*. L'auspicio è che questi impegni risultino effettivi.



## DUE TESTIMONI DEL PROCESSO DI HELSINKI

19 gennaio 2001

Per una riflessione sull'Atto Finale di Helsinki del 1975, che ha aperto una stagione di mutamenti politici rilevanti, sono stati invitati il Card. Achille Silvestrini\* e l'Amb. Luigi Vittorio Ferraris\*\* che parteciparono ai negoziati nelle varie fasi.

Il dibattito è stato moderato dal Prof. Giovanni Barberini, esperto dell'Ufficio OSCE del Ministero degli Affari Esteri. Il moderatore ha rivolto ai due ospiti tre interrogativi, riguardanti le aspettative allora aperte dall'adozione dell'Atto Finale e le prospettive di oggi per la sicurezza e la stabilità. Agli interrogativi gli ospiti hanno dato le proprie risposte.

***Primo interrogativo: A 25 anni di distanza, si può dire che quanto era stato immaginato abbia funzionato? E se ha funzionato, perché?***

### **Amb. Ferraris**

Prima di dare una risposta a questo interrogativo, che il Prof. Barberini ha voluto proporre a Sua Eminenza il cardinale Silvestrini e a me stesso un interrogativo cui rispondere dopo 25 anni, vorrei premettere tre osservazioni.

In primo luogo il riferimento ad un periodo di 25 anni dagli eventi è forse inesatto. E' vero: 25 anni fa, il 1° agosto 1975, veniva firmato a Helsinki l'Atto Finale in una cerimonia inedita alla presenza di tutti i Capi di Stato e di Governo di un'Europa ancora divisa in blocchi contrapposti. Ma in realtà altre due date dovrebbero essere ricordate: il 1972 – 28 anni fa – quando a Dipoli viene avviato il negoziato per una conferenza europea (anch'essa inedita dopo il Congresso di Vienna!); e poi il 1969 - 31

---

\* *Prefetto emerito della Congregazione per le Chiese Orientali*

\*\* *Docente del corso di laurea in Scienze internazionali e diplomatiche dell'Università di Trieste, Polo Universitario di Gorizia*

anni fa – quando con l'Appello di Budapest del marzo si è aperta la discussione concreta sulla fattibilità di un processo negoziale, di cui adesso celebriamo i fasti nelle risposte che daremo.

Una seconda premessa. Considero doveroso esprimere gratitudine al nostro Prof. Barberini, il quale con costanza, profondità, abilità e tenacia di studio sa tutto sui problemi della CSCE. Una attività veramente encomiabile. E' quasi superfluo ricordare che il suo libro *"Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok"* è il migliore in lingua italiana (e non solo in lingua italiana), e il suo *"Codice dalla CSCE all'OSCE"* è veramente una miniera per tutti coloro che vogliono occuparsi dell'argomento. Qualche volta la pubblicità è d'obbligo!

Ed ecco la terza considerazione. Vorrei cogliere questa occasione per ringraziare tutti coloro i quali, dal 1972 al 1975, ebbero a lavorare nella delegazione italiana a Helsinki e Ginevra ovvero per la delegazione dalle postazioni al Ministero. Due di loro sono qui con noi, l'Ambasciatore Antonio Ciarrapico e il Ministro Liana Marolla, una equilibrata presenza in nome della pari opportunità! Rappresentano in modo eccellente una brillante schiera di funzionari, molti dei quali giovanissimi (Liana Marolla era all'inizio della sua carriera) i quali hanno permesso la partecipazione italiana attiva a quella operazione. Un ricordo per me incancellabile deve andare a due ispiratori cui noi tutti a Helsinki o a Ginevra eravamo riconoscenti, e sento di dover esprimere a nome di tutti questa gratitudine proprio nella sede dell'Istituto diplomatico per darne testimonianza ai giovani diplomatici: l'Ambasciatore Roberto Ducci e l'Ambasciatore Gian Luigi Milesi Ferretti. A Ducci dobbiamo istruzioni lungimiranti e il consenso ad una grande autonomia di azione della delegazione italiana; Ciarrapico ricorderà che a Helsinki o Ginevra elaboravamo i telegrammi di istruzioni e li concordavamo con l'Ufficio VI degli Affari Politici e poi Ducci, con la sua intelligenza penetrante e lucida, approvava: un fruttuoso e flessibile lavoro di gruppo. Milesi Ferretti è stato l'abile inventore – e sottolineo il termine – di molti dei concetti della CSCE, consegnati in un famoso documento veramente straordinario anche alla sua rilettura attuale, e poi divenute linee guida dei Paesi occidentali. Purtroppo questa intelligente inventiva italiana non ha trovato il dovuto riconoscimento all'estero: le proposte italiane, quando trasferite nel dibattito a Bruxelles, incontravano spesso l'irrisione altrui (e Ciarrapico con me non lo dimentica) quasi che fossero frutto delle stravaganze degli italiani. E

invece sono state le idee che poi sono state alla base della CSCE e che hanno permesso quell'azione di cui la presenza oggi di un Cardinale, l'antico negoziatore per la Santa Sede, attesta quanto avessero valore.

Rivolgendomi ai giovani diplomatici, ai quali auguro di cuore il miglior successo, li esorto a riflettere su una dura constatazione. Purtroppo le idee che produce l'Italia, ricca di perspicacia e di spunti negoziali, non riescono ad affermarsi e quando trovano seguito od attuazione, viene dimenticata l'origine italiana. Scompaiono nel lavoro diplomatico e troppo spesso altri se ne appropriano: gli esempi, anche recenti, non fanno difetto. E' il problema della proiezione all'esterno della politica estera italiana, un problema la cui analisi ci porterebbe molto lontano e le cui responsabilità sono anche le nostre, a cominciare dalla stampa.

Chiudiamo le premesse e cerchiamo di rispondere alla domanda che ci è stata posta. Perché 25 anni fa questa operazione diplomatica ha funzionato e ha funzionato per 25 anni?

Ha funzionato per una serie di motivi, che furono allora soltanto intuizioni: felici intuizioni.

In primo luogo c'è stata la chiara percezione che dopo la Cecoslovacchia era il momento giusto per tentare un'operazione di ricucitura fra est e ovest. Potrebbe sembrare strano che ciò avvenisse proprio dopo gli eventi di Praga, che tanto avevano commosso e offeso quale profonda lacerazione e profonda delusione. La percezione che alle profferte del Patto di Varsavia (Appello di Budapest) non si potesse più opporre un no reciso fu il fondamento della tempestiva impostazione dell'Italia, isolata: ad esempio, al Consiglio Atlantico di Washington dell'aprile 1969 gli accenni di Nenni per una Conferenza europea furono considerati quasi fuor di luogo.

Quella percezione, prima italiana, e poi lentamente, molto lentamente, largamente condivisa, fu corroborata, prescindendo dagli aspetti negoziali di lunga durata, dalla convinzione che si potesse arrivare alla conferenza europea chiesta dall'est a due condizioni. Due condizioni oltre la certezza della partecipazione americana (e

quindi canadese): questa che a dire il vero non era mai stata esclusa veramente dai sovietici, i quali avevano solo fatto balenare a fini tattici lo spauracchio di voler escludere i “non europei”.

La prima condizione – o presupposto – doveva essere la soluzione provvisoria dei problemi intertedeschi e in particolare la definizione dello *status* di Berlino, e la seconda - un'indicazione utile anche per l'oggi - che una conferenza europea seguisse la conclusione del negoziato per l'allargamento dell'Europa comunitaria alla Gran Bretagna. L'Europa doveva presentarsi al negoziato sufficientemente forte e sicura di se stessa: senza dubbi su e intorno a Berlino e liberata dalle ansie sulla adesione o non adesione della Gran Bretagna..

Quest'ultimo punto è risultato essere politicamente il più importante dei tre. Proprio grazie alla maggiore solidità dell'Europa comunitaria il complesso processo CSCE è stato efficace. Negli anni del negoziato si è riusciti ad affermare il concetto che il negoziato “paneuropeo” poteva aver luogo con l'est, separato da una ideologia contrapposta, a condizione che fosse assicurata la solidità europea, sebbene solo a nove. Questa Europa a nove (solo per un breve tratto a dieci) poteva diventare il centro di catalizzazione degli altri, soprattutto dei neutrali. L'Ambasciatore Ducci vi attribuiva particolare rilevanza e teneva molto inoltre ad agganciare la Spagna, allora ancora nel limbo dell'ostracismo: la CSCE ha inizio prima della scomparsa del Generale Franco e la delegazione italiana, d'intesa con Ducci, avviò contatti con gli spagnoli, con i quali, disse allora Andreotti, occorre dialogare come nelle catacombe, per preparare un avvenire chiaramente vicino

. La presenza della Santa Sede diventava in questo contesto non un fatto - mi scusi l'Eminenza Silvestrini – bizzarro, ad esempio nella figura, anch'essa alquanto bizzarra benché abile, di Mons. Zabkar. Che cosa c'entrava la Santa Sede? C'entrava perché si affermava attraverso quella presenza il significato di un'Europa portatrice di suoi valori precipui. Questi valori erano laici: la libertà vera del cittadino, la libertà di

espressione, la libera circolazione, la libertà nell'espressione e nella manifestazione spirituali non necessariamente religiosi. La Santa Sede dal canto suo pensava alla dimensione religiosa, quale parte dei diritti di libertà, e quindi gli altri partecipanti occidentali non dovevano perdersi in dibattiti ideologici intorno alla libertà religiosa. Posizioni parallele per un fine diventato comune con un alto significato.

Questa breve analisi sembra un discorso artificioso ed è invece la ragione del successo. Ed altrettanto la ragione del prolungarsi nel tempo del successo fu un'astuzia della storia. Sino all'Atto Finale, tre anni di negoziati spesso confusi, ancor più spesso puntigliosi o pignoli, noiosi talvolta o apparentemente inutili, su parole, su dettagli, che potevano sembrare una tipica acqua fresca diplomatica, per un documento con tante dichiarazioni e clausole. Sovente gli uomini politici affettavano ironia (come per lungo tempo Kissinger) e la stampa – in ispecie italiana – tenace indifferenza dopo primi entusiasmi.

Invece dietro le parole e i paragrafi si nascondeva un fondamento solido e chiaro, che ad esempio fa difetto alla Carta dei diritti fondamentali di Nizza. Quei documenti della CSCE disegnavano una società che era una società occidentale nei suoi valori, nei suoi principi, nelle sue procedure. I sovietici hanno finito per essere avviluppati dal comportamento negoziale occidentale. Forse hanno preso un abbaglio. Volevano ottenere da una conferenza europea ben altro che il riconoscimento di una società occidentale perché volevano ottenere molto meno. Forse i soci dell'URSS in Europa orientale lo avevano capito o intuito, ma non i sovietici, i quali non si sono resi conto a tempo che la società sanzionata dall'Atto Finale era una società uguale a quella occidentale e ben diversa da quella orientale socialista

Ecco la ragione più profonda perché il processo CSCE – un processo non un Trattato, un documento politicamente vincolante, non giuridicamente cogente – ha sopravvissuto così a lungo ed ha trovato sempre nuove ragioni di rinnovarsi, senza cambiare se stesso, come nella Carta di Parigi del 1990.

Ha avuto successo perché non era un atto diplomatico cioè un compromesso. O meglio, era un compromesso, come ovviamente in ogni atto diplomatico, ma era un compromesso che aveva dietro di sé una finalità (una parola forse eccessiva) ideale. Questa finalità ideale rimaneva perché era ancorata ad una società occidentale che esisteva e che prosperava. Non era qualcosa tirata fuori dal cappello di diplomatici abili nell'elaborare formule. Non era una raccolta di clausole astute per far contenti tutti. Era l'affermazione di un principio che era quello che chiamo occidentale per comodità, perché fondato su una tradizione occidentale: il principio della libertà senza aggettivi. La libertà in quanto occidentale era anche cristiana, cristiana al di là della religione; cristiana proprio come cultura di valori.

Quindi questa, a mio avviso, in sintesi la risposta alla domanda del Prof. Barberini. La CSCE ha funzionato, perché sostenuta da un documento ideale più che diplomatico. Probabilmente sul momento non se ne aveva piena consapevolezza. Nel corso di mesi di negoziato si può intuire, ma non sempre comprendere appieno quanto si sta facendo. Ed infatti il meccanismo CSCE due anni dopo Helsinki, a Belgrado, sembrava inceppato. Tuttavia allora ebbi a scrivere in un saggio redatto con Carlo Trezza che, nonostante le aspre polemiche fra accuse e recriminazioni, "la CSCE a Belgrado, il dialogo può continuare". Apparentemente a Belgrado per molti il dialogo non avrebbe dovuto poter continuare perché travolto dalla propaganda, d'altronde fondata su fatti di cui l'URSS era largamente responsabile. Un pessimismo smentito poi. Infatti a Madrid le difficoltà furono superate, in un lunghissimo e complicato negoziato, perché la CSCE riposava su un fondamento solido.

Un'ultima considerazione: l'espedito di definire la CSCE un processo con l'accortezza di escogitare il termine di Atto Finale. Tutti potevano firmarlo nell'illusione di molti che non si dovessero poi sentire impegnati sino in fondo. Ed invece la forza politica finì per essere più efficace di un'obbligazione giuridica.

Questo processo europeo è valido ancor oggi, dopo 25 anni, ed anzi può essere ancora un punto di partenza per ulteriori evoluzioni o meglio per offrire uno strumento utile, oggi in Europa, domani in Mediterraneo (anche questa un'idea italiana del 1972). In una parola la CSCE, ora OSCE, come punto di partenza ideale per ulteriori mete.

### **Card. Silvestrini**

La mia risposta anzitutto parte dalla diversità della partecipazione; quella della Santa Sede, lo ha detto molto bene l'Ambasciatore Ferraris; essa presentava delle incognite, direi che generava anche dei sospetti. Si svolgeva un processo che era partito al tempo di Giovanni XXIII con la visita di Agiubei, con alcuni atti come nella crisi di Cuba in cui l'Unione Sovietica aveva cominciato a considerare la Santa Sede come un elemento internazionale 'utile'. Questo generava sospetti e bisognava evitare di essere considerati degli ingenui. Da parte nostra invece c'era un problema, per il fatto che i tentativi negoziali bilaterali con i Governi dell'Est sulla situazione pesante della Chiesa erano cominciati nel 1963, faticosamente, ma trovavano sempre una specie di controllo dell'ufficio dei culti sovietico sull'ufficio dei culti dei Paesi satelliti. Sapevamo che in ogni negoziato, ad un certo punto non si poteva andare più in là perché da Mosca non veniva la luce verde. Da parte della Santa Sede c'era il problema, prestarsi o non prestarsi a questi inviti del Patto di Varsavia, e gli inviti erano pressanti. L'appello di Budapest del 1969 era stato preceduto già dall'appello di Bucarest del 1966. Ricordo che si accumulavano molte Note nei nostri uffici e che soltanto Mons. Casaroli era in grado di rispondere adeguatamente con argomenti degni, appropriati, che non compromettevano ma che lasciavano sempre aperta una possibilità. Dall'altra parte c'era il processo politico europeo, di cui ha parlato l'Ambasciatore Ferraris. Non si ignorava Berlino, non si ignorava il rapporto fra le due Germanie che comportava anche problemi ecclesiastici abbastanza rilevanti. Erano presenti, per esempio, i territori ex-tedeschi al di là della linea Oder-Neisse, di cui il governo polacco e l'episcopato

polacco chiedevano la legittimazione. Addirittura nel recente libro del Card. Casaroli (*Il martirio della pazienza. La Santa Sede e i paesi comunisti, 1963-1989*) è riportata la frase di un vescovo polacco che diceva *"Paolo VI passerà purtroppo alla storia come il più antipolacco dei papi!"*. Mons. Casaroli riferiva che un vescovo tedesco, che era di origine della Slesia, una volta gli disse che dopo venti anni era andato a visitare a Breslavia la casa dei suoi genitori. Ad un certo punto, aveva trovato che la famiglia polacca che vi abitava non aveva cambiato nulla, non aveva neanche staccato i quadri dai muri perché non sapevano se ci sarebbero rimasti. Ma era chiaro che non si poteva legittimare nulla finché non ci fosse stato un accordo fra la Germania Federale e la Polonia. Ciò avvenne fulmineamente.

Se ricordiamo le date, il Parlamento di Bonn ratificò il trattato, mi pare, il 22 o il 23 giugno 1972, il 28 giugno furono riconosciute le diocesi polacche nei territori. Una rapidità che la Curia Romana di solito non aveva conosciuto. C'era anche il fatto che l'approccio con l'Unione Sovietica aveva portato all'adesione della Santa Sede al Trattato di non proliferazione nucleare. Nella conferenza che il Card. Casaroli tenne a Milano, nella sede dell'ISPI nel marzo del 1972, è ben spiegato tutto questo: nella sua esposizione egli arriva alla CSCE come ultimo paragrafo del discorso. Fa un discorso sull'Europa, nella visione della Santa Sede. C'era stata un'Europa dal 1918 al 1939 in cui la Santa Sede, tranne che con l'Unione Sovietica, aveva avuto possibilità di trattare con tutti i nuovi Stati: Cecoslovacchia, Polonia, Regno di Jugoslavia, Bulgaria, Romania, stipulando anche concordati. Ma dopo il 1945 la situazione risultò totalmente sconvolta. Il Card. Casaroli parla ad un certo punto dell'Europa come di 'gigante smembrato in due parti', smembrato con due principali tronconi legati e saldati da una parte al mondo d'oltreatlantico, dall'altro a una superpotenza solo a metà europea, a sua volta ideologicamente e politicamente collegata con il mondo asiatico. Per le chiese di quei Paesi, Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia e per tutte le comunità cattoliche era una situazione terribile. Allora, quell'inizio di negoziato bilaterale, che



durava da quasi 9-10 anni, 1963-1972, aveva portato a questo: la possibilità di inserirsi, e anche la legittimazione della Santa Sede nei confronti dei Paesi comunisti come un interlocutore internazionale; questo avrebbe potuto avere ripercussioni positive nei negoziati in materia religiosa. Casaroli mostra un grande rispetto per l'Europa: esamina tutto, c'è stata la divisione in due blocchi, c'è stata una NATO, c'è stato un Patto di Varsavia, c'è stata una comunità europea, con l'ingresso della Gran Bretagna. E d'altra parte, egli sottolinea la visione che viene dal Concilio Vaticano II, che cioè la pace è una priorità dell'azione anche religiosa della Santa Sede, accanto a quella del bene delle Chiese locali. Manifestando questo concetto, questa importanza della pace come fatto morale, che poi era tipico di Paolo VI (ricordiamo la celebrazione delle Giornate della pace, la visita all'ONU) si giungeva, dice Casaroli anche in altri scritti, ad accettare di trattare sulla pace anche con dei governi, chiamiamoli così, persecutori. Noi anche dobbiamo molta gratitudine all'Ambasciatore Roberto Ducci. Fu Ducci a risolvere anche un problema relativo al Trattato lateranense, all'art. 24, nel quale è scritto che la Santa Sede *“vuole rimanere e rimarrà estranea alle competizioni temporali fra gli altri Stati ed ai congressi internazionali indetti per tale oggetto”*: era l'ultimo residuo della Questione Romana. Mussolini aveva voluto questa clausola perché il Patto di Londra del 1915 aveva escluso la Santa Sede da una futura conferenza della pace dopo la prima guerra mondiale. L'Amb. Ducci disse che ad Helsinki si trattava di una conferenza di carattere politico generale, per un bene generale, e che, quindi, la Santa Sede avrebbe potuto partecipare. E poi sorse un altro problema: aperte le porte alla partecipazione della Santa Sede, nacque anche una certa preoccupazione: essa potrà votare tutto, accettare tutto? (Si doveva votare per consenso, cioè all'unanimità). Da tale preoccupazione venne la dichiarazione iniziale fatta a Dipoli, dopo aver consultato la delegazione italiana e quelle dei Paesi neutrali. Ricordo sempre che l'ambasciatore Mendelevic, della delegazione sovietica, a proposito del capitolo sui principi, mi disse che se avessi avuto qualcosa da dire, avrei dovuto far parlare in nostro appoggio

l'Austria e l'Irlanda, mai quelli della NATO! Spiegò che l'Austria e l'Irlanda storicamente erano nazioni cattoliche da considerarsi naturalmente solidali con la Santa Sede. Noi dichiarammo che, dato il carattere speciale della presenza della Santa Sede, motivata dalla disponibilità a contribuire, nelle forme e nella misura che le sono proprie, al rafforzamento e alla stabilizzazione della pace, quando si discuterà di formulazioni concernenti principi etici e giuridici relativi alla sicurezza e alla pace, il rappresentante pontificio non mancherà di assumere le sue responsabilità nel momento in cui saranno prese le decisioni. Ma quando si tratterà di risoluzioni circa problemi concreti di carattere politico dovrà astenersi. Tale astensione non avrebbe dovuto costituire impedimento alla formazione del consenso, in base al quale doveva essere presa ogni deliberazione, consentendo però alla Santa Sede di manifestare le ragioni del proprio atteggiamento e chiedere che questa sua spiegazione fosse registrata nei documenti della riunione. Non ce n'è stato bisogno, almeno per tutti i negoziati fino all'Atto Finale.

La cosa molto importante è questa, che noi stessi non sapevamo ancora come le cose sarebbero evolute; era un processo, come si sarebbe svolto? Venne così il coraggio di presentare una proposta specifica sulla libertà religiosa. Non si capiva ancora bene come il rispetto dei diritti umani sarebbe stato proposto; poi la NATO e i Paesi neutrali, che su questo punto sono sempre stati molto solidali, hanno presentato le loro proposte sui diritti umani. A marzo del '73 abbiamo presentato la nostra proposta sulla libertà religiosa come una iniziativa specifica, ricordando che nella storia d'Europa esisteva una comune cultura, che era quella cristiana. Ma c'era anche una storia di divisione fra i cristiani: le guerre di religione non erano state qualcosa di virtuale, erano state una cosa reale che si era prodotta. Io ricordo sempre che l'Ambasciatore Böck della Germania Orientale, a giugno, poco prima della conclusione, mi fermò sulla porta della sala a Dipoli e mi disse: *“Devo chiederle due cose. Primo, ritiene che veramente questa proposta di libertà di religione per tutti, vale anche per gli atei?”*

Risposi: *“Io credo di sì, c'è scritto nei documenti del Concilio Vaticano II, comunque domani le darò la risposta”*. Allora telefonai a Mons. Casaroli, il quale a sua volta consultò la Congregazione per la Dottrina della fede. Dalla Congregazione fu risposto: sì, non c'è dubbio, il Vaticano II dice che la libertà religiosa e di coscienza è per tutti, anche per chi non ha la fede.

Nella seconda domanda mi chiese: *“Chi ci assicura che poi voi starete nella Conferenza?”* Non si sapeva ancora se in seguito noi avremmo partecipato alla Conferenza. Al che gli dissi: *“Ambasciatore, lei ha ragione, però chi la porterà avanti questa proposta, lei crede che la porti avanti la NATO?”* E l'Ambasciatore: *“Sì, ha ragione, non ci avevo pensato”*. Egli, che doveva riferire ai responsabili del Patto di Varsavia, aveva l'impegno di chiedere se noi saremmo stati nella Conferenza come membro a pieno titolo.

Mi sono sempre domandato perché i russi abbiano accettato di collaborare al processo di Helsinki. Forse per l'influsso dell'opinione pubblica mondiale, oppure, in quel momento, fu un senso di sicurezza che li ha portati a collaborare.

Helsinki è stata un'intuizione di grande significato. I dati di Helsinki dimostrano molto chiaramente che nelle trattative fra est e ovest la tematica dei diritti umani era inevitabile. La Santa Sede pose opportunamente e con tenacia la questione della libertà religiosa. La strategia della formazione dei diritti umani è stata un'arma molto forte contro il comunismo che ha prodotto effetti nel tempo; fu uno strumento di contrasto psicologico oltre che politico e culturale, che ha consentito di demolire nell'opinione pubblica aspetti ritenuti positivi del comunismo, mostrare le violazioni sistematiche dei diritti umani e sociali, e l'errore antropologico del comunismo.

E' interessante ricordare come in Polonia ci sia stata una certa diversità di valutazione fra il Card. Wyszyński e l'Arcivescovo di Cracovia, ora Giovanni Paolo II. Il cardinale Wyszyński guardava con diffidenza questo processo, perché temeva che esso potesse servire all'Unione Sovietica per consolidare lo *status quo* dei Paesi

comunisti Il Card. Woityła invece riteneva che la diffusione di milioni di copie dell'Atto Finale avrebbe rappresentato un argomento a favore delle istanze di libertà. Come è successo per la Carta '77 a Praga. Allora egli ne era convinto; e da Papa ha spinto sempre forte sul processo di Helsinki. La lettera *La liberté religieuse et l'Act Final d'Helsinki* inviata dal Papa il 1° settembre 1980 a tutti i Capi di Stato e di Governo firmatari dell'Atto Finale conteneva una riflessione sul processo di Helsinki che, nel cuore dei diritti umani, pone in evidenza il dovere di rispettare la libertà di coscienza e di religione.

Da ultimo vorrei dire che anch'io notai come in quei due anni e mezzo, l'Ambasciatore Ferraris lo ricorderà, abbiamo visto i delegati spagnoli cambiare opinione, da posizioni franchiste a posizioni occidentali. Anche i portoghesi, secondo me, mostrarono un'evoluzione, e ciò significava che il processo era coinvolgente anche per i regimi che non erano ancora democratici.

***Secondo interrogativo: Si può che il processo di Helsinki, considerato con realismo e senza enfaticizzazioni, abbia contribuito ai mutamenti profondi avvenuti in Europa e al cambiamento degli equilibri?***

#### **Card. Silvestrini**

A mio avviso, c'è stato un processo; per esempio, in tutti i nostri negoziati bilaterali, si è messo in moto un processo di incontri e di visite: ricordo che Gromyko è venuto un paio di volte in Vaticano. Tutti questi personaggi venivano continuamente. Un fatto, che non solo legittimava il negoziato bilaterale ma lo stimolava. Tito è venuto dal Papa Paolo VI nel seguito di Helsinki. Indubbiamente, è chiaro che nelle situazioni delle chiese, secondo le legislazioni, e soprattutto per l'azione dei governi e degli uffici governativi dei culti il processo era molto lento. Le concessioni erano a lunga scadenza. Il caso classico della durezza è la Cecoslovacchia, che fino al 1988 disse

sempre no, in quanto pretendeva che si nominassero dei vescovi che erano dell'organizzazione della *Pacem in terris*, rifiutati dal resto dei loro preti. A mio avviso, arrivo a dire che anche l'atmosfera del 1978 in cui si scelse il Card. Wojtyła per il suo grande valore personale ha un significato, perché il conclave tranquillamente fece un'elezione che nel '63 non era immaginabile. Queste sono cose che non risultano da nessun documento ma che si percepiscono. La possibilità di decidere di scegliere un cardinale di un Paese dell'est indubbiamente aveva un significato evidente. C'era un'atmosfera completamente diversa. Io ricordo che una volta il Ministro degli Esteri della Germania Federale, il liberale Genscher, mi disse: “Lasci pure criticare i contenuti dell'Atto Finale, ma con il terzo cesto, dove è prevista la possibilità delle visite e di riunire le famiglie separate, noi abbiamo tratto un tangibile sollievo”.

Un'altra cosa secondo me è andata nel senso del processo, che non contraddice quello che è accaduto poi con l'unificazione della Germania. L'unificazione tedesca ha un legame con quello che avvenne là. Con Helsinki si ebbero cambiamenti e ne sono venute alcune conseguenze. E' chiaro che si è trattato di un processo preparatorio, perché è ovvio che non è stato questo processo a far cadere il Muro.

### **Amb. Ferraris**

Io potrei fare quattro osservazioni. Primo, una espressione che ha usato il cardinale Silvestrini, ‘cultura comune’. Ed effettivamente questo è stato una delle sottintese miscele chimiche di tutta l'operazione: il fatto di condividere una cultura comune. L'Ambasciatore Bock prima citato, rappresentava la RDT. All'inizio del negoziato la RDT non era stata ancora riconosciuta e l'Ambasciatore Böck era trattato con distacco, sebbene fosse persona molta simpatica; credo diriga oggi l'Associazione degli ex diplomatici della RDT. Nonostante le freddezze iniziali con lui si sentiva di potersi ritrovare in una cultura comune. La cultura comune associava in un discorso

anch'esso potenzialmente comune i paesi dell'Est. E in un certo senso spingeva anche sui sovietici.

Una seconda considerazione mi viene suggerita da un'osservazione del Cardinale. Noi dobbiamo rivendicare come Italia il fatto che la Östpolitik sia cominciata in Italia. L'Italia è stato il primo Paese che ha avuto l'idea di una Östpolitik, anteriormente alla Germania, anche perché la situazione era diversa. Questa Östpolitik italiana non era dettata da opportunismo del contingente, e cioè “far dispetto al partito comunista”, o per acquisire un facile spazio di manovra persino ambiguo. La concezione italiana era che la spaccatura dell'Europa fra due ideologie non dovesse e non potesse essere definitiva. Quindi occorreva mantenere un dialogo. Questo dialogo era voluto sia da una larga parte della Democrazia cristiana, potrei citare Andreotti come nome simbolo ma insieme a tanti altri, sia da una sinistra illuminata e da un settore del Partito comunista, e potrei citare Napolitano o il compianto Origlia, ma anche molti altri. Potrei ricordare - visto che siamo in un clima di *amarcord* - che nel '70-'72 il sottoscritto con la tacita autorizzazione di Ducci intratteneva contatti nell'obiettivo della Östpolitik con questi esponenti della sinistra, allora visti con perplessità o addirittura con sospetto in quanto appartenenti ad una opposizione anche ideologica.

Questo ha fatto sì (terza osservazione) che l'Italia, con un coraggio pari alla leggerezza, si assunse l'onere di presentare le prime proposte intorno alla controversa libera circolazione delle idee, delle persone e delle informazioni. Quando fu discusso in sede di Cooperazione Politica Europea il profilo dei temi da proporre non si pensava che i temi culturali, come si diceva allora, potessero assumere una funzione esplosiva. Tuttavia, nessuno voleva questo tema, potenziale patata bollente fra Est e Ovest. Ripeto, con coraggio fatto di audacia, la parte italiana – e in primo luogo Ducci – scelse i temi del futuro Terzo cesto nella convinzione che quello fosse l'elemento dinamico, molto più del commercio o della sicurezza. E il suo dinamismo graduale ebbe effetto

poiché neppure all'Est si poteva poi negare validità a criteri che erano stati sottoscritti dal signor Breznev.

Quarta considerazione ed ultima. Unificazione tedesca, accennata dal Cardinale, e spero che il Segretario Generale, Ambasciatore Vattani, non mi contraddica avendo lui vissuto da vicino l'unificazione tedesca. Si dimentica talvolta che la lunga discussione (che il Cardinale ricorda bene) sull'inviolabilità delle frontiere, che sembrava anche ai politici italiani un arzigogolo diplomatico, rivelava due importanti ragioni per non accettare l'immutabilità delle frontiere e per esigere la clausola del mutamento pacifico: non impedire l'unificazione europea, cioè consentire la modifica delle frontiere verso l'unità europea, e lasciare impregiudicata la possibilità dell'unificazione tedesca. Quella discussione, di cui l'Italia fu antesignana a Dipoli, su formule, in apparenza artifici lessicali, rispecchiava la visione del futuro di un'Europa unita. I sovietici, sempre accorti negoziatori, se ne resero conto e cercarono tenacemente di bloccare nella formula sulle frontiere le prospettive europee. La clausola della liceità del mutamento pacifico fu fortemente voluta dall'Italia ma anche dal Canada e ad esempio dai Paesi Bassi, ma altri, a cominciare dai tedeschi, non dimostravano di intendere appieno il significato del dibattito. Quindici anni dopo l'unificazione tedesca poteva avvenire nel quadro della CSCE, perché quel quadro non l'aveva previsto, ma l'aveva considerato come un'opzione possibile, che molti, troppi consideravano negli anni '70 di discutibile attuazione, comunque lontanissima.

Non si deve esagerare troppo nel dire che senza CSCE non ci sarebbe stata la caduta del muro di Berlino. Tuttavia la CSCE è stato sicuramente, ancora una volta per l'astuzia della storia, un elemento che si è inserito in una trasformazione, allora non ancora ben nota sebbene in atto nei paesi dell'Est e l'ha agevolata o accelerata. Ricordiamo che nella seconda metà degli anni '70, a ridosso delle celebrazioni di Helsinki per l'Atto Finale, si collocano il riarmo sovietico e poi l'Afghanistan e i fatti polacchi. Poteva sembrare che la guerra fredda avesse ripreso e persino dopo l'avvento

di Gorbaciov o della *glasnost* non si misurava ancora quale fosse il grado di debolezza del sistema orientale. In fondo i cecoslovacchi, come ricordava giustamente il Cardinale richiamando il racconto del Cardinale Casaroli, non se ne erano affatto accorti. Gli altri se n'erano accorti, gli ungheresi subito, nascondendosi sotto una coperta rossa, al riparo della quale si proponevano di fare quel che loro pareva meglio; i polacchi sono sempre stati dei comunisti sono nell'involucro esterno di comodo o per ragioni di stato, come dicevano. La CSCE è stata un terreno di cultura in cui questi elementi che comunque esistevano, hanno prosperato maggiormente. Senza la CSCE il processo sarebbe avvenuto lo stesso, ma la CSCE è stato quel quanto basta che si aggiungeva alla ricetta del fallimento del sistema sovietico.

Posso infine ricordare che la CSCE è l'unica organizzazione internazionale d'importanza ove l'italiano è lingua ufficiale? Obiettivo voluto da Ducci nello scetticismo generale ed un successo, che purtroppo non sappiamo ripetere altrove, mentre a Bruxelles, Unione Europea, perdiamo posizioni al riguardo, largamente per nostra pigrizia.

***Terzo interrogativo: Due testimoni di allora come valutano la ricerca che si fa oggi di un nuovo sistema di stabilità e di sicurezza che vuole essere comune, globale e cooperativa?***

**Amb. Ferraris**

Visto che adesso passiamo al futuro mi si consenta di salutare qui un gruppo di perfezionandi dell'università di Verona e di Catania in un 'Master in studi legali internazionali', che la cortesia del Ministro Mistretta ha acconsentito di invitare

Guardando ora al sistema internazionale dell'avvenire, la CSCE poi OSCE, senza costruire in astratto sistemi o Carte sulla sicurezza, permette di immaginare un rapporto con una sicurezza che non sia stabilita da trattati, ma che agisca nelle cose, nei



fatti, nei comportamenti. Questo sino al punto di diventare una sicurezza cooperativa o partecipativa, concetto introdotto nel linguaggio dopo Helsinki. A me sembra che alcune lezioni emerse nel contesto CSCE siano tuttora valide per una diversa sicurezza nell'oggi e nel domani.

E' possibile individuare obiettivi comuni o almeno compatibili fra tutti: e questo era *rebus ipsis* nell'Atto Finale di Helsinki. Cioè non è necessario di avere un nemico, come per l'Alleanza atlantica, o di stabilizzare l'equilibrio entro il proprio blocco o impero, come per il Patto di Varsavia: si possono piuttosto individuare degli obiettivi comuni e di conseguenza pensare ad una possibile sicurezza comune. In secondo luogo, l'obiettivo fondamentale è cercare di assicurare la stabilità se si vuole la pace, giacché la parola pace da sola è sovente alquanto equivoca; pertanto stabilità vuol dire rinuncia ad affermare i propri interessi con l'uso della forza o la minaccia dell'uso della forza. In terzo luogo, prendere le mosse dallo *status quo* territoriale, cioè non nutrire pretese territoriali; la CSCE è stata possibile perché si è accettato sia pure provvisoriamente la divisione della Germania e il mantenimento dei confini tracciati dalla seconda guerra mondiale; infatti al riguardo vi furono accenni anche fra Italia e Jugoslavia per ribadire lo *status quo* territoriale, il che, sia detto per inciso, doveva rimanere valido anche dopo il 1989.

In quarto luogo, accettare le differenze di comportamento ideologico, e questo vale più che mai oggi, come in un recente interessante simposio promosso dal Ministero degli Esteri con gli iraniani: si accettavano differenze ideologiche e l'URSS accettava la ostica libertà religiosa, mentre noi accettavamo la legittimità di un'ideologia comunista o almeno delle altrui idee, anche se poi, come abbiamo detto, i documenti finali la contraddicevano apertamente. Di qui la rinuncia ad un'attiva interferenza di propaganda, però in cambio una rinuncia a opporsi a che altre idee potessero circolare. Un gioco degli equivoci: io non cerco di fare opera di proselitismo a casa tua, però tu devi accettare che le mie idee vi arrivino.

Infine la CSCE-OSCE si affidava e si affida ad una struttura che non sia un sistema, bensì uno spazio paritetico per la risoluzione delle controversie. Questa impostazione ci fa guardare al futuro. Cioè l'OSCE, oramai un'organizzazione complessa con una serie di strumenti, può essere molto utile anche oggi. Ho l'impressione che non si attribuisca all'OSCE l'importanza che oggi può avere. Certo non ha armi e quindi non ha denti, ma rimane l'unica organizzazione di tutta l'Europa (fino al Caucaso e all'Asia centrale con la Russia) che ha molte frecce politiche al suo arco. E' un punto importante a favore dell'OSCE.

Sono convinto che i principi enunciati in breve sono principi pienamente validi non già per soppiantare l'Alleanza atlantica che deve continuare a esistere e ad agire, bensì per meglio articolare i modi per la stabilità europea. E molto più potrebbe essere fatto in questa direzione facendo leva sull'OSCE.

Ma visto che abbiamo la fortuna di avere con noi il Segretario Generale, mi si consenta di dire che la nostra politica estera – sia del Ministero caro al mio cuore, sia della classe politica - dovrebbe trovare nell'OSCE un terreno ove svolgere un'azione ancor più penetrante ed ampia. Al di là della formula suscettibile di essere variamente interpretata, i principi verso una sicurezza cooperativa, quali enunciati dalla CSCE-OSCE, possono essere applicati fuori d'Europa, a cominciare dal rapporto con il mondo islamico, ma soprattutto possono e devono agire entro l'Europa. Quei principi sono produttivi di positivi effetti da 25 anni nell'ambito di un meccanismo politico che sorprendentemente opera da allora. Ha dato risultati in passato e può dare ancora risultati in futuro. Non è stato un espediente diplomatico e non è soltanto un'organizzazione strutturata, forse burocratizzata, ma è un terreno politico dal quale possono provenire effetti importanti in particolare per la politica estera italiana, cui va il nostro interesse precipuo. La politica estera italiana può trovare nell'OSCE un terreno di particolare efficacia nonostante lo scetticismo di alcuni. Può trovarlo se ancora una volta l'Italia avrà la capacità di produrre idee.

### **Card. Silvestrini**

Ho piacere che sia presente il Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri Ambasciatore Vattani, perché quando il Ministro Dini è venuto a fare la presentazione del libro di Casaroli, insieme col Card. Sodano e con Gorbaciov, mi ha fatto piacere sentire le parole da lui dette. Vorrei sottolineare l'azione parallela che la diplomazia italiana ha sempre svolto a quella della Santa Sede per la libertà religiosa delle Chiese all'est. Ricordo gli Ambasciatori a Mosca, a Belgrado, a Varsavia e l'azione costante del Ministero degli Esteri. Noi potevamo poco in quelle regioni, non ci davano sempre retta, ma la nostra intenzione, quello che abbiamo provato a fare è stato nel senso della libertà.

Per quanto concerne la domanda posta sul sistema di stabilità, di sicurezza comune, globale, operativa, sono perfettamente d'accordo, ma forse va sottolineata una maturità del diritto internazionale, un livello, diciamo, di elaborazione; c'è una maturità delle diplomazie alla quale non abbiamo per sé da portare particolari contributi. Un contributo lo vedrei sul piano religioso, vale a dire della cultura cristiana dell'Europa nel rapporto con l'ortodossia. Sappiamo bene che il rapporto con l'ortodossia coinvolge anche il rapporto con la Russia attuale. Trovo molto giusto quello che dice il Card. Koenig alla fine della sua recente intervista alla Rivista "Il Regno" sul significato che conserva oggi l'*Östpolitik*. Nel tempo concluso ne abbiamo visto gli sviluppi positivi, oggi il tema all'ordine del giorno è cambiato. Il grande problema attuale è la comprensione dell'ortodossia. Nel futuro la frontiera rischierà di essere quella tra l'Europa dell'ovest e l'ortodossia. L'ortodossia farà opposizione contro l'Europa dell'ovest, se non ne vengono comprese con pazienza e lungimiranza le ragioni di difesa, di diffidenza, di insicurezza, rispetto alla secolarizzazione e alla difficoltà del dialogo ecumenico; l'Europa ha bisogno dell'ortodossia. Se il Papa andrà a Mosca la storia dell'Europa prenderà nuovo slancio, l'ortodossia è parte integrante dell'Europa.

Credo che non si possa aggiungere altro a questo. Certo, è un lavoro difficile, è un lavoro che riguarda i contatti tra le chiese, riguarda un certo modo di intendere le cose, ma credo che veramente sia questo il problema di oggi. Penso che nell'ortodossia si ha un sistema di rapporti fra Chiesa e Stato che si svilupperà, ma lentamente; c'è ancora una forte identificazione dell'ortodossia con la nazione russa. Ma quale che sia il processo che si svolgerà, dobbiamo sapere che questo è un elemento importante proprio per 'un'anima europea', la possibilità, cioè, che l'ortodossia venga verso l'Occidente e non rimanga chiusa questa ultima frontiera.

Il nostro contributo come Chiesa cattolica è di contribuire alla percezione della esigenza storica che la Chiesa ortodossa esprime di avere un rapporto con l'Occidente. E' un processo lungo. Penso che il processo politico possa essere più rapido e spero sia il processo di sviluppo di una collaborazione. Però ritengo che l'ortodossia vada considerata come qualche cosa che non è soltanto una chiesa nella Russia, è qualcosa che fa parte profondamente della loro realtà storica, della nazione. L'abbiamo visto anche nella questione del Kosovo e della Serbia; ad un certo punto si è avvertita la necessità che la Russia partecipasse, fosse coinvolta, per moderare la situazione che la Serbia aveva provocato. E' un fatto politico, ma è un fatto anche del loro modo di essere e della loro emotività. La Chiesa ortodossa ha anche questo, ma sono cose che forse riguardano l'antropologia culturale. Resta il fatto di quello che essa rappresenta nella storia d'Europa. Se si guarda la Chiesa russa, essa evidenzia sempre due tendenze, l'una verso l'Occidente e l'altra verso il panslavismo religioso. Le hanno mostrate anche grandi profeti come Soloviov che ha individuato una specie di unità con l'Occidente nel nome di un Cristianesimo superiore. Dobbiamo coltivare questo rapporto con l'ortodossia, che è un servizio ai motivi profondi della fede cristiana, ma è un servizio anche all'unità dell'Europa. Naturalmente bisogna tenere i due processi concettualmente ben distinti.

## **NATO, PESC E RAPPORTI INTERATLANTICI**

2 marzo 2001

La politica europea di sicurezza comune (PESC), che si sta sviluppando nell'ambito dei quindici Stati membri dell'Unione Europea, costituisce oggi una grossa realtà che si è sviluppata più rapidamente di quanto non si pensasse e che è destinata a completarsi, soprattutto nel suo elemento di difesa, che costituisce l'elemento nuovo. Va tenuto presente che undici dei quindici Stati dell'Unione Europea sono oggi anche membri dell'Alleanza atlantica, che è il cardine di difesa collettiva. Nell'Alleanza recentemente sono entrati la Repubblica Ceca, la Polonia e l'Ungheria. Vi è una politica della porta aperta e quindi altre adesioni potranno intervenire.

Il dibattito è stato moderato dall'Amb. Giuseppe Baldocci, prima Direttore Generale degli Affari Politici, poi Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri. Hanno partecipato al dibattito l'on. Umberto Ranieri, al momento Sottosegretario agli Affari Esteri, Il Gen. di Squadra Aerea Vincenzo Camporini, al momento Capo del III Reparto dello Stato Maggiore della Difesa, l'Amb. Sergio Balanzino, Segretario Generale aggiunto della NATO, il Sen. Salvatore Porcari, già Ambasciatore e il Gen. Umberto Cappuzzo, già Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri e Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, Presidente di EuroDefense Italia.

## **L'Unione Europea e la NATO**

di Vincenzo Camporini\*

Il tema mi è molto caro, perché da quando ho assunto l'attuale incarico è stata la cosa a cui ho dovuto lavorare con più intensità, in questo favorito da uno straordinario e fecondissimo rapporto con il Ministero degli Esteri e veramente sono rimasto colpito per l'apertura e per la disponibilità. Vorrei sottolineare che questa iniziativa della PESC nasce come una forte decisione politica che consegue a una dimostrata evanescenza dell'Unione Europea nel settore. Non dimentichiamoci quello che è avvenuto nei Balcani negli ultimi dieci anni, dove la grandissima realtà economica e sociale rappresentata dall'Unione Europea non ha potuto dirimere assolutamente nulla, non ha potuto indirizzare lì le proprie forze e la sua capacità operativa e quindi qualsiasi decisione politica si è persa nel sangue.

### ***Carenza di impegno militare da parte dell'Unione?***

A seguito di questa constatazione nasce l'iniziativa, e nasce in una maniera veramente sorprendente per rapidità e per concretezza. Negli ultimi 18 mesi sono stati fatti passi avanti che nessuno avrebbe mai ritenuto possibili. Credo che anche questa attività di messa in opera di strutture e di concetti sia una prova adeguata di quanto radicale sia questa necessità e quindi di quanto inevitabile sia il suo sviluppo. Perché sottolineo questo aspetto? Perché questo sviluppo avviene non nel vuoto ma avviene in un mondo reale in cui esiste un'Organizzazione che è deputata a questo. Undici Paesi della NATO fanno parte dell'Unione, quindi c'è una sovrapposizione parziale di appartenenza, alcuni Paesi hanno degli obblighi relativi a ciò che è comune, altri invece ne sono fuori, ma per diversi aspetti sono comunque desiderosi di far parte della

---

\* *Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa*

comunità. Abbiamo questa iniziativa che ha sostanzialmente il carattere di sicurezza e quindi un aspetto fondamentale militare che viene ad innestarsi in una realtà già esistente. Si ha quindi il problema del rapporto fra queste due realtà, un rapporto che può essere tutto, può essere simbiotico come può essere assolutamente conflittuale.

Conosciamo tutti l'atteggiamento che gli Stati Uniti hanno tenuto in questa vicenda fin dall'inizio. Gli Stati Uniti lamentano da sempre una carenza di impegno militare da parte dell'Unione Europea. Questa critica si esprime nel solito concetto che non è assolutamente adeguato alla forza economica delle parti coinvolte. Dagli Stati Uniti è venuta da sempre una esortazione ai Paesi europei a fare di più per la difesa, impiegare più risorse, umane, materiali e finanziarie. Finalmente i Paesi europei hanno deciso nell'ambito dell'Unione di impegnarsi di più. Forse è il caso di sottolinearlo, l'impegno è non soltanto dal punto di vista istituzionale ma sicuramente di più dal punto di vista delle capacità.

Questo impegno dei Paesi europei viene però immediatamente percepito con sospetto aldilà dell'Atlantico. Viene percepito come un qualche cosa che possa portare alla lunga ad un allentamento della coesione dei Paesi membri della NATO. Quando parlo con gli amici americani dico che hanno un atteggiamento schizoide, perché non si può chiederci di fare di più e poi lamentarsi perché facciamo di più. In realtà questo è dovuto all'ambiguità di base di cui parlavo prima, cioè la possibilità che questo possa essere uno sviluppo simbiotico, cioè le due Organizzazioni che si rafforzano l'una con l'altra ovvero vi può essere uno sviluppo conflittuale. Non è affatto detto che ci sia uno sviluppo in una direzione piuttosto che in un'altra, questo deve essere guidato. Ora emerge la delicatezza del momento che stiamo attraversando e su cui vorrei richiamare l'attenzione.

### ***Il rischio di una duplicazione***

Noi siamo arrivati ad un punto in cui finalmente abbiamo delle strutture decisionali definite nell'ambito dell'Unione Europea, strutture che hanno un livello tale e una tale omogeneità rispetto a quelle della NATO, per cui fra le due Organizzazioni è possibile un dialogo aperto, franco, sereno, assolutamente trasparente. Questo dialogo si basa su alcuni concetti fondamentali di cui vorrei richiamarne uno per ora, che è una delle famose tre *D* che il Segretario di Stato americano Madeleine Albright aborrisce come qualcosa da evitare assolutamente, cioè il fatto della duplicazione. È impensabile lo sviluppo che auspichiamo simbiotico se assistiamo ad una duplicazione delle strutture, in modo tale da rendere totalmente indipendenti le due Organizzazioni. C'è quindi questo aspetto politico che è anche un aspetto pratico. Non dimentichiamoci che le risorse non sono infinite, che il set delle forze disponibili è unico, e quindi che queste forze vengano messe a disposizione dell'una o dell'altra Organizzazione sempre un unico set rimane. Quindi alla fin fine c'è un'unità di fondo. Ma questa unità di fondo deve essere sorretta da strutture decisionali e di pianificazione che devono essere il più possibile omologate oppure addirittura unificate.

E qui veniamo al punto cruciale che stiamo vivendo in questo momento, in cui tra Unione e NATO c'è un dibattito piuttosto acceso su come garantire che le strutture militari dell'Alleanza atlantica possano essere rese disponibili per l'Unione in caso di un'operazione a guida Unione Europea.

Il problema ha delle soluzioni tutto sommato agevoli dal punto di vista tecnico, forse meno agevoli dal punto di vista politico. Dal punto di vista tecnico nulla vieta che l'Alleanza metta a disposizione, o dia garanzie di mettere le proprie strutture di pianificazione (SHAPE, per dire l'organismo di cui stiamo parlando) a disposizione dell'Unione nel momento in cui decida di non essere interessata ad una particolare operazione. Quindi dal punto di vista tecnico non ci sono difficoltà; ma neanche dal punto di vista politico iniziale, perché questo presuppone che ci sia una certa sequenza



di analisi di crisi. Senza voler lanciare grida di allarme circa una diminuzione di dignità di un'Organizzazione rispetto all'altra, l'accordo fra tutti i partecipanti è che in caso di una crisi la prima analisi venga condotta nell'ambito dell'Alleanza atlantica. Ove l'Alleanza atlantica decida di non essere interessata in quanto tale ad intervenire in tale crisi, l'Unione Europea mantiene comunque la facoltà di fare un'operazione a guida europea. Per farlo ha bisogno di strumenti. Questi strumenti sono le truppe che comunque ha perché sono quelle che avrebbe messo a disposizione della NATO in un'altra circostanza. Quello che le manca oggi è la capacità di pianificazione che risiede appunto in questo organismo di SHAPE e in tutta la catena di comando e controllo dell'Alleanza atlantica.

Se vogliamo che questo sviluppo prosegua in armonia dobbiamo dare garanzie all'Unione Europea che queste strutture le avrà a disposizione. Se non facciamo questo ci sono due rischi. Il primo rischio è che l'Unione Europea, di fronte all'impossibilità di avere questa garanzia e di fronte alla pratica difficoltà di costruirsi una, rinunci al progetto. Questo vorrebbe dire mettere in uno scaffale l'idea della politica comune di sicurezza e di difesa, far fare a questa politica la stessa fine che fece la comunità di difesa negli anni '50 e non parlarne più per altri 40 anni. Il secondo rischio, ancor più grave, è quello che l'Unione Europea decida invece di fare uno sforzo e di dotarsi di questa struttura. E qui arriveremmo alla divaricazione fra le due Organizzazioni. Nessuno lo vuole. La soluzione è l'accordo fra NATO ed Unione Europea per garantire l'accesso alle risorse.

### ***Il problema della capacità decisionale e operativa dell'Unione***

Vorrei fermarmi su alcune altre considerazioni. A proposito dell'UEO dobbiamo dire che era divenuto uno strumento assolutamente ingestibile, vi erano quattro tipi diversi di soci, ciascuno con diritti diversi. Abbiamo salvato le strutture che si potevano salvare, quali il centro satellitare, l'Istituto di studi strategici che ora sono

valorizzati nell'ambito dell'Unione Europea. Il tutto ha trovato, grazie allo sforzo italiano, una conferma a Nizza, dove si è riusciti a far prevalere una visione che inizialmente era totalmente isolata sulla necessità di emendare i trattati, nell'ottica di renderli coerenti con la realtà.

Dobbiamo dire che un'organizzazione è efficace se esprime una capacità di iniziativa; l'essenza della capacità militare è quella della dissuasione, per dissuadere bisogna disporre di tre elementi: la capacità militare di operare, una struttura decisionale che permetta di operare e la volontà politica di farlo. Sono le tre componenti della deterrenza. Ora questa volontà politica deve trovare un motore trainante. Nell'ambito dell'Alleanza atlantica questo motore trainante naturalmente è costituito dagli Stati Uniti. Nell'ambito dell'Unione questo motore deve essere trovato nelle strutture decisionali. In questo senso, il ruolo che dovranno assumere il COPS e il Comitato militare sarà un ruolo vitale, come pure è assolutamente necessario superare il concetto della presidenza semestrale. Dobbiamo definire una *leadership* prolungata nel tempo; la cosa è già stata decisa per il Comitato militare dove il *Chairman* verrà nominato per un periodo di tre anni estendibili a quattro. A questo punto si tratterà di identificare la personalità giusta. Credo che questa sia la strada che dovremo percorrere per avere questa capacità trainante che è indispensabile.

Un'altra osservazione in tema di capacità. E' vero che il problema sussiste per quanto concerne i fondi destinati alla Difesa in Europa, ma è vero che i fondi sono uno strumento, quello che serve sono le capacità; le risorse finanziarie devono servire ad acquisire capacità. Alla fine quello che conta sono gli uomini e i mezzi che possiamo schierare sul terreno. Probabilmente avere tanti fondi per comprare tanti mezzi non è sufficiente, bisogna avere la componente umana che noi stiamo cercando in Italia di migliorare con la riforma della professionalizzazione. A questo punto si tocca un problema serio e grave, quello della capacità di attirare i giovani verso questo tipo di impiego, necessariamente a breve scadenza, non più di 3-5 anni, dopodiché i giovani

dovrebbero tornare alla vita civile, ma con una prospettiva di preparazione acquisita e di sbocchi disponibili. Devono essere attirati da una visione della struttura militare che sia capace di attirare. Mi viene in mente l'insensata campagna che è stata fatta sull'uranio impoverito che sicuramente, per i prossimi due anni, taglierà le gambe alle nostre campagne di reclutamento. Un altro aspetto è quello di riuscire a trattenere in servizio il personale una volta che lo abbiamo qualificato. Anche qui abbiamo dei grossissimi problemi. Tutti avrete sicuramente letto del drammatico esodo dei piloti. Tutti coloro che hanno una capacità appetita dal mondo civile sono drammaticamente invogliati ad andarsene. Dobbiamo quindi migliorare la qualità della vita e migliorare soprattutto la consapevolezza di fare un lavoro che è non solo gradito al Paese ma esaltato dal Paese; cosa che purtroppo qualche volta manca.

L'ultima cosa che voglio dire riguarda le tecnologie. E' vero che ci sono circostanze in cui le tecnologie non servono o servono poco. Durante la campagna del Kosovo noi abbiamo assistito a tutto lo spettro delle operazioni militari, e quindi abbiamo constatato come in una campagna serve tutto, ma in grado diverso a seconda del momento. Nella fase iniziale servivano tecnologie, e qui purtroppo l'Europa non era in grado di mettere in campo quello che serviva. L'80% del munizionamento sparato è stato di origine oltreatlantico, il 65% delle missioni aeree è stato compiuto da velivoli americani. Ma questo non deve far dire agli Stati Uniti che senza di loro l'Europa non può fare nulla. Oggi sul terreno, in Kosovo, il 15% delle truppe è americano, l'85% è europeo; diciamo questo parlando di sviluppo delle capacità di difesa. Un incremento necessario delle capacità è quello di tipo gendarmeria, che servono oggi sul terreno. Non servono i missili filoguidati ma serve il carabiniere che si integra nel territorio e riesce a percepirne gli umori ancora prima che questi si manifestino.

## **La politica degli Stati Uniti per la sicurezza europea**

di Salvatore Porcari\*

A me sembra che sia stato centrato qui un primo problema, che è quello della difesa europea, dell'identità europea di sicurezza e di difesa che è parte della politica estera di sicurezza comune che oggi si chiama politica di difesa comune, e la posizione dell'Europa da un lato e la posizione degli Stati Uniti. Le due posizioni non sono affatto inconciliabili in relazione anche al progetto americano di difesa missilistica. A me sembra che le due cose non facilitino il dialogo perché una cosa sono le parole una cosa è la realtà della politica. Non c'è alcun dubbio che da parte americana si vedano gli sforzi di una autonomia del sistema difensivo europeo come qualcosa in equilibrio delicatissimo, perché vedono, a mio avviso, il tentativo dell'Europa o la possibilità che l'Europa si sganci senza che abbia la possibilità pratica di sviluppare un'autonomia politica che è basata sulla ricerca e sulla produzione. E' un'Europa che ha avuto 50 anni di pacifismo che a mio avviso è il peggior nemico della pace. Teniamo conto che gli investimenti complessivi dell'Unione Europea nel settore della difesa rappresentano, se non mi sbaglio, il 25% di quelli americani. Rimane comunque da parte americana una preoccupazione politica, collegata anche al fatto che l'Europa giustamente pretende (poi le pretese devono essere anche sostanziate dalla possibilità di farle valere) che l'America non si limiti a notificare le iniziative di carattere militare allorché le prende senza autorizzazione delle Nazioni Unite, ma che consulti gli alleati. E' una giusta richiesta e diventa una collaborazione che noi dobbiamo avere nell'ambito NATO con gli Stati Uniti. Però rimane il fatto che spesso gli americani si sono mossi con una certa autonomia e che l'Europa e i Paesi europei NATO hanno seguito.

---

\* *Senatore*

### ***Progetto di difesa missilistica***

Questo è un primo delicato argomento. Il secondo delicato argomento è il progetto di difesa missilistica americana, che non si vede come un tutto, a partire dall'amministrazione Reagan e arrivando all'amministrazione Clinton degli ultimi tempi fino l'amministrazione Bush ora ai suoi esordi. Non è così, perché prima parlavano di *national missile defence*, che era una difesa concepita in un periodo storico diverso, contro le potenze nucleari, soprattutto contro l'Unione Sovietica. Oggi è una difesa diversamente orientata per cui la nota di *national* è caduta, si parla di *missile defence*, e questa difesa l'amministrazione Bush intende perseguirla con molta fermezza. Abbiamo visto che in tutti i colloqui e gli incontri si dimostra una fermezza della posizione americana. L'Europa mugugna, ma non solo, risorge il pacifismo, risorge l'antiamericanismo e risorge anche una giusta preoccupazione europea, che è quella di muoversi tenendo conto delle suscettibilità e delle preoccupazioni (preoccupazione che esiste dal tempo degli zar) della Russia di essere accerchiata. Questo è un punto delicato perché se gli Stati Uniti possono dialogare in termini di forza, l'Europa non può non tenere conto di due profili, quello che la Russia è e quello che sarà; perché certamente con l'avvento di Putin qualcosa cambierà, ci sarà una strada in salita ma una ripresa anche lenta.

L'Europa non può non considerare la Russia, dopo la caduta del comunismo, come parte di quest'Europa e come qualcosa da inserire in un sistema europeo. E a questo punto sorge la proposta Putin di una difesa missilistica europea che difficilmente è conciliabile con quella americana. La proposta americana era nata in un primo tempo per difendere l'America, oggi è una proposta che si estenderebbe anche agli alleati europei ed è tutto da negoziare. Ma il negoziato, quale che ne sia l'*iter* e gli sbocchi, non fermerà certamente gli Stati Uniti.

C'era un'idea secondo cui l'amministrazione repubblicana sarebbe ritornata su posizioni di neoisolazionismo, ma questa idea è stata assolutamente smentita dai primi

passi dell'amministrazione Bush. C'è un diverso approccio e una diversa visione seppure una eguale attenzione al Pacifico e all'Atlantico; ma esistono una presenza ed un'attenzione operativa nei confronti dell'Europa e delle zone calde tradizionali dello scacchiere europeo verso cui si è sempre rivolta la politica americana. Questo va tenuto presente, l'America non sarà assente, l'America ci offrirà di negoziare sulla possibilità di estendere questo scudo spaziale all'Europa. Ma il problema è: contro chi questa difesa, nei confronti di chi questa difesa deve essere principalmente rivolta da parte europea e da parte americana.

Da parte europea si dice che il pericolo russo, come pericolo delle grandi potenze nucleari, è finito. Questo è un punto interrogativo. E' finito oggi. Abbiamo un rapporto della CIA e le dichiarazioni di Condoleeza Rice, che è la nuova assistente per la sicurezza di Bush che dicono che "la Russia è sempre un pericolo". Se non è un pericolo diretto è un pericolo indiretto perché ha effettuato delle forniture di materiali bellici molto delicati, molto sensibili, a vari Paesi. Quindi questo scudo deve servire contro le conseguenze, i pericoli e i rischi della proliferazione nucleare, che si concentrano soprattutto su quelli che sono gli Stati a rischio, gli Stati canaglia, come vengono denominati, quelli che, contro tutti i trattati di non proliferazione, conducono una loro preparazione. E' inutile nominarli, ma le preoccupazioni concernono l'Iraq, l'Iran, l'India, la Cina domani, che è già una grande potenza, e poi il terrorismo internazionale.

Mi domando se effettivamente sia sensata questa preoccupazione europea che è infarcita di un eccesso di pacifismo, di spirito di mediazione, tutti ispirati da sentimenti lodevoli ma che non ci hanno portato lontano. Non abbiamo la vocazione dei mediatori. Ricordiamo il Vietnam del compianto Presidente Fanfani col prof. Primicerio e le nostre mediazioni, ricordiamo tutte le mediazioni degli ultimi tempi che abbiamo offerto e che non mi pare siano andate lontano. Questo spirito mediatore può andar bene, però noi dobbiamo ad un certo momento guardare con occhio realistico e

soprattutto renderci conto che non ci può essere Europa senza un dialogo stretto e costante con gli Stati Uniti e che un rapporto egualitario tra Europa e Stati Uniti, dico soprattutto gli Stati dell'Unione Europea, e i Paesi europei della NATO, non ci può essere finché l'Europa non si troverà in condizioni, non dico di parità, ma tali da poter guardare agli Stati Uniti con un complesso di inferiorità minore di quello che i fatti ci portano ad avere. L'orgoglio è una cosa meravigliosa; noi facciamo una politica autonoma, indipendente; la realtà è che non c'è difesa europea al di fuori della NATO, e non c'è politica della NATO, politica di difesa e strategia, al di fuori degli Stati Uniti, che contribuiscono, non vorrei sbagliarmi, per l'80% nella guerra del Kosovo rispetto al contributo europeo.

Per quanto riguarda poi il contributo degli Stati Uniti alla NATO e all'apparato difensivo, credo che oscilli sul 60% in termini proprio di contributo e di impegno. Inutile paragonare la capacità difensiva e soprattutto la capacità di ricerca americana con quella europea. Siamo in una condizione di inferiorità obiettiva ma questo non ci deve preoccupare, sono sempre stati gli Stati Uniti il nostro migliore alleato, hanno salvato due volte l'Europa, la prima volta dalle autocrazie e dagli imperi centrali, la seconda dal nazismo. Credo che debbano rimanere sempre il nostro alleato, ma senza velleità e soprattutto mi sembra che dello scudo missilistico si debba parlare non demonizzandolo, mi sembra che i primi passi siano stati buoni visto anche l'incontro Dini-Colin Powell.

### ***Necessità di una politica estera europea***

Nella costruzione dell'Europa c'è ancora molto da fare a causa dei nazionalismi di alcuni Paesi europei. Ritengo che nel mantenimento dell'istituzione atlantica, nella sua trasformazione da comunità deterrente a comunità di cooperazione militare e di sicurezza collettiva, ci sia uno spazio ampio, a condizione di muoverci in uno spirito di amicizia e anche di comprensione delle esigenze americane che sotto il profilo

difensivo, anche per quanto riguarda il terrorismo internazionale, non sono le nostre e lo sappiamo. I fatti stanno a dimostrarlo. Non dobbiamo sottovalutare il punto di vista del nostro interlocutore che è il principale interlocutore.

C'è da sperare in una politica estera e di sicurezza europea sotto il profilo della consultazione e della sua presentazione nei confronti del mondo e degli Stati Uniti con un volto unico, senza mostrare quelle sfumature e quelle divergenze che spesso l'Europa ha dimostrato. Ma soprattutto senza illudersi: finché non avremo un ministro degli esteri dell'Europa, non un coordinatore, non il cosiddetto Monsieur Pesc, finché non si arriverà in Europa a forme di politica sopranazionale che prescindano da aspetti tecnici, non si affronterà la grande politica e l'Europa non si presenterà con un volto unico. Solo allora potremo dialogare con gli Stati Uniti.

Per concludere su questo punto, vorrei dire che non c'è difesa senza ricerca, non c'è difesa senza una concezione nuova dei problemi difensivi, ma è necessaria una coscienza dell'esigenza di creare una forza difensiva nazionale nell'ambito di una forza difensiva europea che per i prossimi venti anni io vedo saldamente agganciata al carro americano perché altrimenti penso che, come le varie crisi che ci sono state dimostrano, difficilmente ce la faremo da soli e soprattutto mai ce la faremo mantenendo una posizione di antagonismo.

### ***Gli interessi dell'Italia in ambito europeo***

Vorrei evidenziare un'altra questione. La Turchia è un grande Paese di importanza strategica assolutamente di primo piano. E' un Paese con una struttura militare quanto mai rispettabile; è un Paese che per il momento è separato dall'Europa sotto il profilo etico e giuridico dal problema dei diritti umani e dai problemi pendenti del Mediterraneo, i problemi con la Grecia. Trovo che la domanda di questo Paese sia quanto mai fondata sotto il profilo degli interessi del Paese. Però noi dovremmo prescindere dalla nostra posizione, e il Presidente del Consiglio a Nizza non ha posto



problemi, e ha detto che quello che va bene per l'Europa va bene per l'Italia. Noi siamo felici di poter fare il bene dell'Europa, ma non dimentichiamo che gli altri Paesi in tutte le riunioni europee, in tutte le riunioni atlantiche difendono in un contesto europeo i loro interessi. Ora, quali sono gli interessi strategici e quali sono gli interessi politici dell'Italia. Mi sembra che oggi l'interesse dell'Italia in ambito europeo, che poi ha dei riflessi anche sotto il profilo militare e strategico, sia quello di cercare di affermare e di contribuire ad affermare un punto di equilibrio tra l'espansione verso l'est, proprio dell'Europa, della NATO, e soprattutto della Germania e gli interessi mediterranei, che sono il nostro punto di attenzione, quasi il nostro spazio operativo, e i nostri principali interlocutori sono i Paesi dell'altra sponda del Mediterraneo; la politica mediterranea è stata totalmente dimenticata. L'ho detto ieri in Commissione esteri al ministro Dini, è stata totalmente dimenticata la Conferenza di Barcellona; la cooperazione nel Mediterraneo varata a Barcellona è rimasta un *flatus vocis*, con qualche iniziativa spettacolare ma nulla di concreto.

A questo punto vorrei concludere. L'UEO è stata un *flatus vocis*, è stata una scatola vuota. Ed è triste che sia stato così, ma è anche indicativo di una scarsa volontà europea in tutto il periodo di costruzione europea di dedicare alla difesa comune, anche per lo *shoc* del fallimento della Comunità europea di difesa nel '54. Forse questo *shoc* ha contribuito, ma sta di fatto che tutta l'Europa, quali che siano stati i governi, è stata battuta, sconfitta e moralmente demolita dalla seconda guerra mondiale; tutta l'Europa ha avuto un rifiuto della preparazione militare identificandola col bellicismo, con la guerra, rifiutando il vecchio e antico *si vis pacem para bellum*. A questo punto dobbiamo creare una nuova coscienza difensiva in Europa. Creiamola pure con un profilo solidaristico, inventandoci le guerre umanitarie, e chiamando missioni di pace le missioni di guerra. Non pretendiamo di presentarci come interlocutori né alle grandi potenze di ieri, mi riferisco soprattutto alla Russia, né agli Stati Uniti né agli altri

interlocutori amici ed alleati, pretendendo di dire una parola valida con un contributo modesto sotto il profilo della volontà politica.

Questa Europa deve cominciare a mostrare una volontà politica nel settore della difesa, per questo deve capovolgere totalmente la filosofia e anche l'insegnamento impartito nelle scuole e università, e l'orientamento in larga parte dei giornali: il falso buonismo, il pacifismo, la mediazione a tutti i costi.

Abbiamo svolto un ruolo in Europa ma in un'Europa che abbiamo visto prima come comunità economica, fallita la comunità di difesa, come comunità del carbone e dell'acciaio, come mercato unico, come Europa finanziaria, come Europa della moneta unica, ma con scarsi successi nelle riunioni intergovernative come Europa della politica estera e della sicurezza e della difesa comune.

A parte quelle realizzazioni oneste, concrete e precise che abbiamo registrato, e di cui ci ha parlato il Generale Camporini, finora molto non si è fatto per passare dalla piccola politica, dalle piccole realizzazioni, dal piccolo contributo, alla grande politica e all'Europa come grande interlocutore in seno a cui l'Italia deve essere pienamente integrata ma anche un po' più a fronte alta di quanto non sia stata negli ultimi tempi e soprattutto a Nizza.

## **La necessità della cooperazione tra Europa e NATO**

di Sergio Balanzino\*

Devo dire innanzitutto che concordo largamente con la descrizione della situazione che si è venuta evolvendo in questi ultimi due anni. Vorrei fermarmi su alcuni punti considerando le vicende dal punto di vista della NATO.

### ***Le esigenze della NATO***

Gli elementi che storicamente hanno rappresentato i catalizzatori dell'evoluzione europea sono stati due. Uno a livello politico, è stato l'incontro di St.-Malo, dove la Gran Bretagna ha manifestato una volontà, che ha sorpreso molti, di cooperare fattivamente ed attivamente alla costituzione di una identità europea di difesa; sul piano concreto, l'esperienza del Kosovo, dove l'Europa ha dimostrato una carenza, un ritardo in fatto di capacità tecnologiche, di assets di avanzato contenuto che hanno messo in luce il divario e il distacco che esiste tra il pilastro europeo e il pilastro nord americano, fra l'Europa e gli Stati Uniti. L'Europa ha fatto in questi due anni dei passi velocissimi e rapidissimi per dotarsi degli strumenti necessari e anche si è fissato un termine, il 2003, per avere questa struttura di difesa in atto. Ed è questo l'augurio che tutti noi formuliamo, e cioè che gli impegni e gli obiettivi fissati nei vertici di Nizza e ancora prima anche a Feira, siano poi effettivamente realizzati. E devo dire che da parte della NATO, da parte soprattutto degli Stati Uniti, non c'è opposizione. Si possono trovare delle opinioni divergenti leggendo i giornali americani o ascoltando certi esperti di politica internazionale americana, ma siamo delle democrazie pluralistiche dove c'è diritto di cittadinanza per tutte le opinioni e per tutte le interpretazioni. Quello che mi sembra essenziale e lapalissiano è che non è concepibile una duplicazione, uno sviluppo

---

\* *Vice Segretario NATO*

in parallelo di due Organizzazioni, di due entità di difesa. I bilanci da cui si traggono le risorse finanziarie per alimentare queste ipotetiche concorrenze sono gli stessi, sono quelli dei ministeri della difesa dei Paesi dell'Alleanza o dei Paesi dell'Unione europea. Sappiamo tutti qual è lo stato dei bilanci delle difese nazionali. Quindi tra NATO ed Europa ci deve essere cooperazione per trovare e sviluppare le migliori sinergie.

La NATO ha indicato la sua disponibilità a mettere a disposizione dell'Europa i suoi assets, le sue tecnologie avanzate; ha indicato la disponibilità a distaccare alcuni suoi comandi, a cominciare da quello che sarà il comandante supremo in caso di operazioni condotte solo dall'Europa; il vicecomandante alleato supremo è sempre un Generale europeo. Ha anche dato la disponibilità a procedere ad una pianificazione congiunta con l'Europa, anzi a mettere a disposizione dell'Europa le proprie esperienze e le proprie capacità di pianificazione, per predisporre quelle operazioni che l'Europa potrebbe condurre da sola, senza la partecipazione delle forze americane.

Fin qui tutto bene, ma ci sono delle pregiudiziali o delle condizioni, per meglio dire, che la NATO considera che non possano essere eluse. Anzitutto ci deve essere tra le due Organizzazioni una trasparenza e una apertura per lo scambio reciproco di informazioni sulle proprie visioni, i propri orientamenti, i propri giudizi sull'evoluzione della situazione in Europa. In secondo luogo, l'Europa deve lasciare spazio ai Paesi europei facenti parte dell'Alleanza ma che non sono membri dell'Unione Europea al processo di pianificazione e conduzione di eventuali operazioni europee. Non è concepibile che Paesi che hanno fornito e forniscono un contributo sostanzioso alla difesa dell'Europa, che sono pronte e disponibili ad intervenire in caso di applicazione dell'Art. 5 del Trattato di Washington, rimangano in una sorta di sala di attesa attendendo che i 15 Paesi europei e gli alleati membri dell'Unione Europea decidano se ammetterli o fin dove ammetterli o fin dove lasciarli partecipare. Inoltre, come ho già detto, bisogna avere la consapevolezza che i bilanci sono quelli che sono e quindi che le poche risorse disponibili vanno utilizzate intelligentemente e in maniera mirata dall'una

e dall'altra Organizzazione. In altre parole, i bilanci e le pianificazioni debbono poter contemplare operazioni ed iniziative che siano ugualmente utilizzabili dalla NATO o dall'Unione Europea, non devono essere pianificazioni e stanziamenti che sono da utilizzarsi o per la NATO o per l'Unione Europea. Questo dualismo, questo distacco fra le due Organizzazioni non è concepibile.

### ***La questione dei bilanci***

Vengo un momento alla questione dei bilanci della difesa. E' un tema su cui il Segretario Generale della NATO, Lord Robertson, batte continuamente e continuerà a batterlo. Se l'Europa vuole cercare di avvicinarsi in qualche modo agli standards americani deve inevitabilmente dotarsi di capacità di strumenti tecnologici avanzati, e questi costano. Gli attuali bilanci delle difese nazionali sono totalmente inadeguati. E' vero che le progressive riduzioni dei bilanci della difesa dei Paesi europei si sono arrestate, in alcuni casi si è anche invertito la rotta e c'è un ritorno verso l'incremento dei bilanci. Detto questo, siamo ancora molto lontani dal poter contare su risorse finanziarie tali da consentire all'Europa di ridurre il divario con gli Stati Uniti. Senza altre tecnologie l'Europa non riuscirà mai a porsi su un piede se non di uguaglianza perlomeno di omogeneità con gli Stati Uniti.

E' questo il punto più importante, mi scuso se lo dico con una certa brutalità, ma è bene in questi casi essere sinceri, il detto "il medico pietoso fa la piaga cancerosa" si applica anche a queste tematiche. I cosiddetti dividendi della pace o della fine della guerra fredda sono arrivati al termine. Adesso l'Europa e la comunità euroatlantica si confrontano con altri pericoli, con altre minacce che sono reali e sostanziose: i conflitti interetnici, il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il traffico della droga, gli spostamenti incontrollati di masse di popolazione, lo sfruttamento anche delle persone, il sottosviluppo.

Tutto ciò richiede che l'Europa guardi con realismo, con coraggio e con decisione alle prospettive, ai rischi e ai pericoli del futuro. Solo a queste condizioni credo che l'Europa potrà in un ragionevole lasso di tempo dialogare e porsi come interlocutore, come *partner*, come alleato, sullo stesso piano degli Stati Uniti. Se rimaniamo nella situazione attuale o nelle attuali dimensioni di bilancio, credo che i Paesi europei potranno fare bellissimi discorsi ma nella sostanza delle cose il rapporto di forza e di influenza non verrà modificato, e tutto questo direi che sarebbe a scapito dell'Europa.

## **L'impegno degli Stati membri dell'Unione Europea per la sicurezza**

di Umberto Ranieri\*

Le cose che sono state dette fino a questo momento hanno fornito un quadro chiaro ed esauriente di una complessa questione, di una tematica tra le più delicate e cruciali che stanno dinanzi a noi: sicurezza collettiva, rapporti tra NATO ed Unione Europea, prospettive della politica estera di sicurezza e difesa dell'Europa.

E' evidente che i rapporti tra NATO e Unione Europea risentono di complesse variabili dinamiche riconducibili agli assetti interni alla NATO e all'Unione Europea. Undici membri della NATO sono anche nell'Unione, altri sono nell'Unione e non nella NATO, tre membri della NATO saranno presto anche membri dell'Unione Europea; poi vi è la Turchia, un altro grande Paese cruciale nella costruzione di una politica di sicurezza collettiva candidato all'ingresso nell'Unione. Si tratta di una materia molto complessa considerando anche gli assetti interni alla NATO e all'Unione Europea. Quello che vorrei sottolineare come un dato particolarmente significativo è il seguente: è cresciuta la consapevolezza nell'Unione nel corso degli ultimi due anni della necessità di dotarsi di una capacità autonoma di iniziativa sul terreno della difesa e sul piano militare. Credo che questo sia uno dei segni più rilevanti della maturazione avvenuta nelle classi dirigenti dell'Unione Europea della necessità di dare all'Unione il profilo di un soggetto politico in grado di contare sulla scena internazionale in un mondo globale. Quindi, insieme all'unione monetaria, insieme ad uno sforzo teso a dotarsi di istituzioni più efficaci, tali da consentire una crescita e un rafforzamento del profilo politico dell'Unione, vi sia anche una maggiore consapevolezza di dover disporre di una capacità di dotarsi di una capacità di iniziativa sul terreno della difesa militare.

---

\* *Senatore membro della Commissione Affari esteri e comunitari*

### ***L'identità di sicurezza e difesa europea***

L'evento di Saint-Malò consente di delineare una prospettiva di questo tipo con il raggiungimento da parte di Gran Bretagna e Francia di un indirizzo comune su questa cruciale questione della difesa; poi la vicenda del Kosovo ha messo a nudo debolezze e la necessità dell'Unione di bruciare i tempi nella capacità di dotarsi di una capacità di azione per gestire le crisi. Questo è indiscutibile dopo il Kosovo. Al Consiglio europeo di Colonia si è indicato il concreto percorso che l'Unione avrebbe dovuto compiere per ridurre il deficit e per contribuire in questo modo anche a fare meglio la propria parte e assolvere meglio la propria funzione all'interno dell'Alleanza atlantica. Del resto, questo era negli auspici già della Conferenza di Berlino del giugno del '96, quando la NATO stessa si pose l'obiettivo di sviluppare al suo interno l'identità di sicurezza e difesa europea come pilastro, come elemento di riequilibrio. E' un tema che è ritornato anche al vertice NATO di Washington dell'aprile del '99, nei documenti conclusivi del vertice ritorna il tema del ruolo dell'Unione e del pilastro europeo.

Questo approccio deciso a Colonia ha comportato due conseguenze: da un lato, la crescita di una capacità militare autonoma dell'Unione per poter assolvere a missioni di tipo Petersberg, quindi certamente non per la difesa collettiva, non è questo in discussione; allo stesso tempo, la scomparsa dell'UEO con i processi che poi sono andati avanti. Credo che lo sforzo da compiere e la questione su cui lavorare consista nel soddisfare l'esigenza di rendere compatibili i due aspetti di questa operazione: da un lato, quello Atlantico che mira alla costruzione di un forte pilastro europeo della NATO e, dall'altro, l'esigenza, quella europea, che mira ad arricchire la soggettività dell'Unione Europea anche con una capacità militare.

Questa è l'operazione politica che si intende portare avanti e che dopo il Consiglio europeo di Colonia ha conosciuto un'accelerazione. Non credo che vi sia scarsa consapevolezza nei gruppi dirigenti europei della necessità di perseguire questa



prospettiva in un quadro di piena cooperazione, intesa e raccordo con la NATO e con gli Stati Uniti. Nessuno ritiene possibile far procedere questa impresa in termini diversi. Espliciti da questo punto di vista sono i documenti e le basi operative su cui si sta lavorando.

### ***Risultati positivi raggiunti dall'Unione Europea***

Credo che l'Unione Europea, nel corso di questi due anni, abbia lavorato speditamente; ha registrato gli impegni nazionali di contributo all'obiettivo collettivo di capacità militare dell'Unione, ha deciso l'istituzione di organi politici e militari di gestione delle crisi, ha concordato modalità per il coinvolgimento dei *partners* esterni nelle future operazioni militari dell'Unione Europea, ha formulato proposte per un raccordo consultivo e operativo con la NATO. Il Consiglio Affari Generali ha proceduto negli scorsi mesi all'attivazione del Comitato politico e di sicurezza permanente, ha approvato i mandati per il Comitato militare per lo Stato Maggiore, che saranno attivati quando più compiutamente saranno definiti i rapporti operativi con la NATO. Quindi, vi è un lavoro che ha portato già a dei risultati, un passo avanti nella capacità dell'Unione di dotarsi di strumenti operativi sul terreno militare della difesa per mettere l'Unione in grado di guidare operazioni di tipo Petersberg.

Mi pare che questo sia uno dei risultati più significativi nella costruzione europea. Ci si interroga sul pericolo che lo sviluppo della dimensione militare dell'Unione possa indebolire la NATO: è un interrogativo a cui sono state date risposte convincenti e argomentate. La difesa europea dovrà comportare il rafforzamento dell'Alleanza. La difesa europea e la NATO non sono che due facce di una stessa medaglia. Esiste un solo *set* di forze nazionali che dobbiamo essere pronti a mettere a disposizione di operazioni che si svolgono sotto l'egida NATO o sotto l'egida dell'Unione Europea. Non c'è concorrenza né può esserci di fronte al principio NATO-PESC che condividiamo pienamente.

Mi pare quindi che il dialogo con gli Stati Uniti su questo punto che è certamente delicato, attinente alla difesa e alla crescita, all'acquisizione da parte dell'Unione anche di una capacità di intervento sul terreno militare, trovi una risposta in queste considerazioni, che del resto sono consegnate a impegnative risoluzioni dell'Unione Europea e a convergenze in sede NATO e nei rapporti con gli Stati Uniti.

### ***La razionalizzazione della spesa militare***

E' evidente che l'Unione Europea e gli stati membri dell'Unione debbano necessariamente pensare a forme di razionalizzazione della loro spesa militare. Non mi avventuro nei conti e nelle cifre, tuttavia mi pare che l'Unione Europea, gli Stati membri dell'Unione spendano cifre notevoli per la loro difesa, anche rispetto al bilancio americano. Tuttavia c'è un problema di razionalizzazione. Il vero problema della duplicazione è tra i Paesi membri dell'Unione.

C'è un problema di ricerca, di innalzamento della ricerca da parte dei Paesi dell'Unione, c'è un problema di cooperazione da parte delle industrie militari. Quindi c'è la necessità da parte degli Stati membri dell'Unione di riconsiderare in termini di razionalizzazione e di potenziamento della ricerca e di coordinamento delle industrie militari questo complesso capitolo.

Ma penso che ci si stia muovendo in questa direzione proprio in questa fase in cui il tema della capacità europea su questo terreno si è sviluppato, e credo che questo poi sia l'auspicio degli Stati Uniti d'America. Quindi i problemi certamente sono complessi, ma non credo che possano essere individuati in un rischio di isolamento, di messa in discussione di convergenze storiche strategiche come quelle tra Unione Europea e Stati Uniti. Il dialogo rende evidente che un rischio di questa natura non c'è. La verità è che l'Unione Europea è una grande realtà, è un alleato leale e sicuro degli Stati Uniti e intende, facendo la propria parte, anche sul complesso terreno militare e della difesa, discutere, dialogare, confrontarsi con gli Stati Uniti.

Infine, c'è un problema da risolvere e che mi auguro possa essere risolto: è il problema che riguarda le modalità per il prestito di risorse NATO per le operazioni militari dell'Unione Europea, l'esercizio definito Berlin più. Credo che anche su questo argomento con il dialogo e con la scrupolosa considerazione delle ragioni che ciascuno porta nel corso del dialogo debbano essere affrontati e superati i problemi che sono insorti, anche con la Turchia, Paese essenziale della NATO e candidato all'Unione Europea.

### ***I problemi della difesa antimissile***

Un'ultima questione è quella della difesa antimissile, problema delicatissimo, che per alcuni versi entra con quanto stiamo dicendo, ma che ha anche una sua specificità. Se ne è discusso e se ne tornerà a discutere. Lo si è già fatto da parte del ministro Dini con il Segretario di Stato americano, che pur riconfermando le scelte dell'amministrazione è apparso aperto nei suoi contatti con i ministri degli esteri europei. E' evidente del resto che vi sono problemi quando si discute di un'impresa di questo tipo e sarebbe sciocco non considerarli. Ci sono problemi che non possono essere in alcun modo sottovalutati, ad esempio i problemi che riguardano la Russia. E' stata sicuramente una *gaffe* quella della signora Condoleeza Rice di definire la Russia il pericolo; è in contraddizione contraddittorio con quanto è stato detto dal Segretario di Stato all'audizione alla Commissione esteri del Senato americano. E' contraddittorio con gli orientamenti non solo dell'amministrazione Clinton ma anche dell'amministrazione Bush e con le affermazioni di Bush; ed è contraddittorio con quanto poi Andropov e Powell si sono detti. Si è consapevoli che bisogna evitare che la Russia percepisca come rischio per la propria sicurezza le scelte su questo terreno così delicato; è una questione della quale va tenuto conto senza subire condizionamenti. Ma allo stesso tempo bisogna considerare i problemi connessi ai rischi di riarmi e di corse precipitose al potenziamento.

Questi sono problemi reali che tutti i responsabili devono avere presenti pur nel quadro di una piena comprensione anche delle ragioni che spingono l'amministrazione americana a porre problemi di questa natura.

Non ho, infine, molte cose da dire in quanto le considerazioni svolte in particolare dal Generale Camporini e dall'Ambasciatore Balanzino sono convincenti. Io penso che sia un terreno complesso e delicato quello su cui si sta lavorando, teso a dotare l'Unione Europea di una capacità di iniziativa sul terreno militare e della difesa. Tuttavia mi pare che sia importante sottolineare lo sforzo compiuto ed anche tenere in conto i risultati raggiunti nel corso di questi ultimi anni. Credo che l'Unione Europea, le classi dirigenti europee, i governi europei non siano animati da alcuna velleità né da tentazioni di isolamento e di autosufficienza; sarebbe fare torto all'intelligenza delle classi dirigenti europee che sono del tutto consapevoli del carattere strategico dell'alleanza con gli Stati Uniti sul terreno della difesa. Non soltanto sul terreno della difesa diciamo, ma alleanza strategica che ha consentito all'Europa di procedere nel corso di questi decenni, ha garantito la sicurezza che oggi permane strategica pur nel quadro dei mutamenti e delle novità intervenute nel corso del decennio.

L'interrogativo circa l'antiamericanismo presente che potrebbe compromettere gli sviluppi di una politica che fa dell'alleanza con gli Stati Uniti un perno essenziale, credo sia giusto porlo e sia giusto interrogarsi su questo aspetto. La mia opinione è che l'antiamericanismo sia un fenomeno minore e marginale, sia in Europa sia in Italia, rispetto alle correnti politiche, agli orientamenti di fondo del nostro Paese, dell'opinione pubblica italiana. Non vi è dubbio che le culture politiche che hanno avuto una funzione rilevante al governo e all'opposizione per cinquanta anni per ragioni diverse hanno avuto nel proprio bagaglio culturale un atteggiamento critico e a volte anche distruttivo delle prospettive della cooperazione transatlantica. Però nel complesso, guardando alla nostra storia, ha governato un partito, la Democrazia cristiana, l'opposizione è stata fatta per un quarantennio dal Partito comunista, e tuttavia l'Italia è stata saldamente un

Paese della NATO, con un'alleanza salda e indiscutibile con gli Stati Uniti, grazie alle azioni di governo che hanno saputo affermare un certo indirizzo, anche in opposizione a forze che hanno compreso in ritardo il valore di questa prospettiva e di questa alleanza. Ora credo che sia un elemento minoritario questo dell'antiamericanismo. Interrogarsi intorno ad alcune scelte compiute dagli Stati Uniti, interrogarsi intorno ad alcuni indirizzi, credo che sia del tutto legittimo, accade ovunque, accade in Italia, accade in Germania, accade in Francia, ma non penso che questo sia la spia nel nostro Paese di un sentimento e di una tendenza di antiamericanismo. Francamente non lo confonderei con interrogativi che sono legittimi tra alleati leali e *partners* autorevoli intorno a scelte che si possono compiere.

Vorrei anche aggiungere poi che l'Italia ha avuto in questi ultimi anni una linea di condotta di grande coerenza e lealtà. Penso al voto del Parlamento italiano per allargamento della NATO; penso all'assunzione di responsabilità nei Balcani negli ultimi anni, al conflitto nel Kosovo, e penso a quello che ha significato per il nostro Paese. Tuttavia è una scelta che è stata riconosciuta, ricordo i sondaggi dell'epoca, necessaria e inevitabile della stragrande maggioranza degli italiani.

Quello che ricavo anche da questo incontro è l'esigenza di lavorare a contemperare le due grandi scelte, l'Alleanza atlantica che resta un pilastro, il ruolo dell'Unione Europea, che è anch'esso un fatto. Sono trascorsi tanti anni, l'Unione Europea è cresciuta. Siamo dinanzi ad una costruzione politico-istituzionale considerata per tanti aspetti un modello. L'Unione Europea è un soggetto che deve far pesare il suo punto di vista cui corrispondono responsabilità, una capacità di assunzione di responsabilità e una capacità di partecipare alle scelte, Conosciamo le difficoltà, ma penso che lungo la linea che è stata imboccata dagli ultimi Consigli europei si possa lavorare.

## **I rapporti interatlantici**

di Umberto Cappuzzo\*

### ***Problemi posti dal rapporto fra NATO e futura difesa europea***

Innanzitutto, desidero richiamare l'attenzione sul titolo scelto per il tema oggi affrontato. Forse è sfuggito ai più che si parla di "relazioni interatlantiche". La scelta vuol sottintendere qualcosa di molto significativo.

Secondo punto. Capita spesso di dovere riscontrare, in discussioni del genere, un diverso grado di libertà di opinioni tra quanti intervengono occupando una qualche funzione pubblica di natura istituzionale e quanti, invece, esprimono liberamente il loro pensiero senza condizionamenti del genere e, quindi, non hanno remore a spostare le loro valutazioni sul piano più propriamente accademico.

A tale proposito, con riferimento al tema di oggi, voglio ricordare che mi è capitato di leggere gli atti di un interessante "Convegno Internazionale", organizzato recentemente a Monaco di Baviera a cura della nota istituzione culturale "Wehrkunde", dai quali ho ricavato utili spunti di riflessione su alcuni aspetti dell'attuale situazione a livello mondiale con specifico riferimento ai problemi della sicurezza.

Estremamente interessanti sono stati, in particolare, gli interventi di Robertson, per quanto riguarda il punto di vista della NATO, e del Ministro della Difesa russo, Ivanov, per quanto riguarda il punto di vista di una autorevole controparte europea, chiamata in causa con interessi particolari nel quadro di quel processo di globalizzazione del quale tanto si parla. Nella stessa sede, il nostro Ministro della Difesa, On. Mattarella, ha accennato ai problemi del momento che direttamente toccano il rapporto tra la NATO e l'embrione di difesa europea, in corso di approntamento, sottolineando che l'importante è assicurare all'UE l'accesso alle cellule di pianificazione

---

\* *Presidente di Eurodifense Italia*

dell'Alleanza, così come è importante poter fare affidamento, quando necessario, sulla disponibilità dei così detti "assetti" della NATO.

Il nostro Ministro ha ricordato che le decisioni in merito sono state prese in maniera chiara già al vertice di Washington, ma ha lasciato intendere che la questione non è stata ancora conclusa sul piano formale, facendo risaltare, quindi, una anomalia sul piano politico che meriterebbe di essere esaminata al fine di eliminarla; un'anomalia che, se è tale per chi ha piena conoscenza dei fatti per precisa responsabilità politica, lo è ancor più per chi, da esterno, non riesce a comprenderne le cause.

Il secondo punto, anch'esso importante, sul quale richiamo l'attenzione, è quello degli "assetti". Le difficoltà insorte dovrebbero essere superate al più presto. Sarebbe assai triste dover concludere che NATO ed Unione Europea sono solo belle parole, dal momento che non riescono a collaborare efficacemente e mostrano le loro limitazioni allorché sono chiamate ad intervenire.

Sarebbe assai triste dover concludere che l'intera impostazione dell'auspicato processo evolutivo in materia di sicurezza è soltanto espressione di un desiderio teorico (un "wishful thinking", come si direbbe con un termine oggi di moda).

Personalmente auspico che gli Stati Uniti vogliano giocare un ruolo più incisivo in proposito, improntando la loro azione ad una equilibrata valutazione della posta in gioco. Da ciò emerge che i rapporti interatlantici non sono un dato di fatto cristallizzato ed immutabile, ma vanno visti nel loro divenire in funzione delle esigenze di una situazione che cambia.

### ***La visione della sicurezza in senso ampio***

Un approccio siffatto è tanto più facile quanto più noi ci spostiamo dall'analisi ufficiale propria dei responsabili istituzionali alle valutazioni dell'ambito accademico degli studiosi ed esperti di problemi internazionali in astratto.

Sul "Convegno Internazionale" della "Wehrkunde" ci sarebbero tante altre cose da dire. Tra l'altro mi piace evidenziare che, in quella sede, l'On. Mattarella accennò anche alla nota questione del così detto "scudo spaziale", suggerendo saggiamente di accantonare, per il momento, ogni discussione in proposito, data la sua complessità sotto i più diversi profili. Il problema chiama in causa la visione della sicurezza nel senso più lato, potendo fare da innesco a pericolosi sviluppi. Prima di decidere, quindi, occorre soppesarne la portata.

Personalmente, faccio solo osservare che, anche sotto il semplice aspetto tecnologico, tante cose vanno chiarite. I risultati degli esperimenti parziali finora compiuti dagli Stati Uniti non possono considerarsi del tutto soddisfacenti. Molto resta ancora da fare. Senza contare che l'eventuale decisione di passare alla fase realizzativa rischia di dare l'avvio ad una reazione a catena dagli sviluppi non prevedibili.

A proposito di possibile reazione - teniamolo ben presente - la Russia ha qualcosa da dire. In sostanza, non si può parlare di "scudo stellare", senza mettere in conto la valutazione che i responsabili della politica estera di Mosca fanno nell'ottica della loro sicurezza e del ruolo internazionale che intendono giocare.

Sempre nel "Convegno Internazionale" della "Wehrkunde", che a più riprese ho richiamato, il Ministro russo Ivanov ha tenuto un discorso molto lucido con valutazioni che vanno tenute presenti.

Per inciso dirò che, forse anche per guadagnarsi la benevolenza dell'uditorio, ha anche accennato alla possibilità di una adesione russa alla NATO; una prospettiva - questa - che lascia intravedere, in ogni caso, interessanti "scenari".

Rimane il fatto, in sé emblematico, che emerge un interesse russo per il processo di integrazione europea nella sua dimensione di sicurezza e difesa.

Su tale atteggiamento val la pena di soffermare l'attenzione per valutare, in positivo ed in negativo, le prospettive che si potrebbero dischiudere. Basterebbe



considerare la "bicontinentalità" della Russia, partecipe ad un tempo di esigenze di sicurezza in "chiave europea" ed in "chiave asiatica".

Sono considerazioni geopolitiche da tenere presenti quanto meno a livello di ipotesi.

### ***Rilevanza degli aspetti tecnologici***

E' quello che ha fatto autorevolmente Henry Kissinger in un suo interessante articolo apparso poco prima delle elezioni presidenziali negli Stati Uniti. Richiamandomi ad uno dei punti trattati in tale articolo, mi chiedo e vi chiedo: "L'Alleanza Atlantica è al centro delle relazioni interatlantiche?". Se lo è, sempre per citare i dubbi di Kissinger, come definire il suo ruolo nel "mondo del dopo-guerra fredda?". Se non lo è, come la si può sostituire?. Il problema da risolvere sta, quindi, nel giustificare eventualmente la sopravvivenza alla luce delle esigenze di sicurezza di un mondo che non è più quello di prima.

Kissinger sviluppa l'analisi da par suo, passando in rassegna tutta la serie di minacce, rischi e sfide che caratterizzano la situazione internazionale.

Qui mi par logico pervenire ad un "punto cruciale" - chiedendo scusa a priori per la venatura polemica che potrà emergere, ma penso che nessuno possa mettere in dubbio la mia totale adesione, senza riserve di sorta, ad una impostazione occidentale che non può essere messa in discussione - ed è quello del giusto peso da dare all'aspetto tecnologico nelle prevedibili operazioni militari che si ritiene di dovere sviluppare.

Siamo proprio convinti dell'enfasi data al problema, fino a fare assurgere a "mito" il fattore tecnologico, quando pensiamo di dovere impiegare nostre formazioni militari per l'assolvimento di compiti del "tipo Petersberg"? C'è forse un po' di esagerazione. Compiti del genere non comportano sempre la necessità di disporre di mezzi di elevata sofisticazione tecnologica. In maniera drastica sarei portato a dire che -

sempre per operazioni militari del tipo indicato in precedenza - l'elevata tecnologia non è un problema che ci riguarda.

### ***Valutazioni delle operazioni sul campo***

Le mie perplessità si estendono anche ad altre operazioni un po' più complesse. Anche passando in rassegna talune azioni di bombardamento portate avanti nel recente passato da parte degli americani, non si può non evidenziare più di un fallimento, quanto meno una risposta non conforme alle aspettative. E non è da dire che gli americani abbiano tenuto nascosta la verità. Al contrario, hanno reso noti con grande onestà i risultati di studi e di inchieste da parte di autorevoli organi specializzati. In particolare, assai istruttiva mi sembra la relazione pubblicata da un organo ufficiale di controllo (la "GAO", corrispondente alla nostra "Corte dei Conti"), dalla quale emerge che l'analisi compiuta ha evidenziato la non rispondenza dei risultati riscontrati alle aspettative annunciate e propagandate. L'impiego sul campo ha dimostrato che, non di rado, tali risultati sono stati assai deludenti. La relazione giunge, quindi, alla conclusione che definire tali armi "intelligenti" è - quanto meno - un po' esagerato. In taluni casi si è dimostrato proprio il contrario. Eppure, forse per comprensibili interessi, si insiste nell'affermare il contrario.

In questi giorni, è stato pubblicato un secondo studio al riguardo e le conclusioni non si discostano di molto da quelle sopra indicate. Penso che, affrontando il tema della "tecnologia" con riferimento alle nostre carenze, non si possano ignorare valutazioni del genere.

C'è, in sostanza, una certa sopravvalutazione del fattore tecnologico non del tutto giustificata specie quando - come nel caso dei così detti "compiti del tipo Petersberg" - ai fini operativi la sofisticazione tecnologica non gioca un ruolo marcato. Occorre tenerne conto in sede di pianificazione.

Intendo affermare che il processo di crescente sofisticazione tecnologica è pienamente giustificato e deve fare il suo corso, ma l'impossibilità o la difficoltà, per gli europei, di adeguarvisi non può costituire comodo alibi per affermare a priori la loro incapacità a fare da soli, anche quando si tratta di interventi di modesto impegno operativo. In casi del genere, l'Europa può giocare un suo ruolo, anche se il grande alleato americano non intende essere coinvolto. Basterebbe incrementare adeguatamente la capacità di trasporto e di comando e controllo. Si può fare di più. E' solo problema di volontà politica.

Quanto al contributo dell'Europa, con riferimento ad esempio alle operazioni nei Balcani, è tempo forse di evidenziarne la consistenza. Oltre all'impiego diretto di uomini e mezzi, c'è - per quanto in particolare riguarda l'Italia - la messa a disposizione di infrastrutture e basi essenziali per la condotta delle operazioni; messa a disposizione che ha, oltre tutto, un suo prezzo anche in termini finanziari. Teniamolo ben presente.

L'ultima domanda è questa. Il rapporto interatlantico è fondamentale. Occorre chiarire, però, quale è il livello di autonomia che noi Europei intendiamo conseguire.

Nella mia qualità di Presidente dell'Associazione "EuroDefense-Italia" sono istituzionalmente sostenitore convinto della "identità europea di sicurezza e difesa", con un grado di autonomia - quindi - che dia un significato concreto a tale identità. Ciò detto, però, intendo sottolineare che la nostra appartenenza al mondo occidentale nel senso più lato è fuori discussione; un mondo occidentale nella sua dimensione più lata, nel senso che Europa e Stati Uniti costituiscono un tutt'uno, partecipi degli stessi valori e della stessa cultura. Non contrapposizione, in ogni caso, anche quando taluni interessi specifici possono sembrare divergenti. C'è spazio per queste due fondamentali componenti con l'eventuale migliore ripartizione di compiti, ad esempio a livello regionale. Si tratta di un migliore bilanciamento dei ruoli dell'una e dell'altra componente. Oggi, forse, prevale sull'altra sponda dell'Atlantico un orientamento ad una funzione egemone o, quanto meno, unilaterale che spesso non risulta pagante.

Si potrebbero citare, al riguardo, casi assai istruttivi. Quanto meno a livello Alleanza, i nostri amici americani dovrebbero rispettare la forma, rendendoci partecipi per tempo di iniziative allo studio o in corso che toccano anche i nostri interessi.

## **DIRITTO/DOVERE DI INGERENZA UMANITARIA**

6 aprile 2001

Il concetto di ingerenza umanitaria non è nuovo. Non è un prodotto del mondo del dopo guerra fredda, è un concetto di cui si parla da molto tempo, quasi in connessione con il consolidarsi del diritto internazionale dove la teoria dell'intervento di umanità è stata concepita e definita come quella nella quale gli Stati esercitano un controllo internazionale sugli atti di sovranità interna di un altro Stato che siano contrari alle leggi di umanità. Ma che estensione deve avere questo diritto di intervento, che forme può assumere? Quali sono le potenze competenti ad intervenire presso un governo che viola le leggi dell'umanità? Quali atti possono giustificare un intervento di umanità e quali sono i limiti di azione degli Stati intervenienti? Sono interrogativi ancora aperti ai giorni nostri, specialmente dopo gli eventi che hanno interessato drammaticamente la ex-Jugoslavia. Il fatto che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite negli ultimi anni abbia interpretato la nozione di minaccia alla pace tale da estendersi anche alle emergenze umanitarie, ha consentito spesso interventi militari in situazioni nelle quali si attuavano gravi violazioni delle leggi umanitarie e dei diritti umani. Su questo tema anche la Santa Sede si è più volte espressa.

Hanno partecipato l'Arcivescovo Mons. Jean-Louis Tauran, della Segreteria di Stato della Santa Sede e Segretario per i Rapporti con gli Stati e il Dott. Giandomenico Picco, già Sottosegretario per gli affari politici alle Nazioni Unite e successivamente Rappresentante personale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per il dialogo tra le civiltà. Moderatore il Prof. Sergio Marchisio, Ordinario di Organizzazione Internazionale all'Università "La Sapienza" di Roma e Direttore dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del C.N.R.

## **L'impostazione corretta del problema sotto il profilo etico, giuridico e politico**

di Jean-Louis Tauran\*

### ***“Disarmare chi vuole uccidere”***

La posizione della Santa Sede su questo argomento complesso e anche in piena evoluzione è nata in un contesto molto concreto. Il 6 agosto 1992 il Card. Sodano ed io avevamo assistito alla Messa celebrata dal Santo Padre in suffragio di Paolo VI, il 6 agosto ricorrendo l'anniversario della morte. Durante la piccola colazione che seguì la Messa io informai il Papa delle ultime notizie che arrivavano dalla Bosnia-Erzegovina, notizie drammatiche, e la reazione del Papa fu questa: *"Dobbiamo fare qualcosa. L'Europa non può rimanere in silenzio"*. Questa fu la frase del Papa. Uscendo, c'era un gruppo di giornalisti, e il Cardinale riferì della tristezza e dell'indignazione del Papa di fronte alla situazione, per il protrarsi di una guerra così crudele e così barbara, e che era un peccato di omissione rimanere in silenzio e non fare tutto il possibile con i mezzi che le Organizzazioni Internazionali sono in grado di offrire per fermare l'aggressione contro popolazioni così indifese. *"Tacendo si diventa complici del male"* fu il titolo che il "Corriere della Sera" riprese. Perciò, aggiunse il Card. Sodano, si deve parlare del diritto-dovere di ingerenza umanitaria per disarmare chi vuole uccidere, non al fine di incoraggiare la guerra ma per impedirla. E' questo il nucleo della posizione della Santa Sede.

Io stesso, rilasciando un'intervista al quotidiano francese "Le Monde", nel dicembre del medesimo anno, ebbi modo di intervenire sull'argomento e mi rifeci alla parabola del buon samaritano, dicendo che dobbiamo fermare il braccio che si è alzato per colpire ma dobbiamo adottare i mezzi opportuni per farlo. Parlai allora della necessità di un impegno militare sufficientemente dissuasivo; questo avveniva nel

---

\* *Segretario per i Rapporti con gli Stati della Santa Sede*

1992. Praticamente ciò che volevamo dire è che il silenzio uccide, non c'è un diritto all'indifferenza.

Qual è l'impostazione corretta del problema sotto il profilo etico, giuridico e politico? Direi che questo prima di tutto si vede molto bene in un'evoluzione anche nel vocabolario; il Papa, l'ultima volta che si è pronunciato su questo tema nel suo messaggio per la Giornata della pace del 1 gennaio 2000, non parla più di 'ingerenza umanitaria' (che è una brutta parola in sé) ma di "*diritto all'assistenza umanitaria delle popolazioni sofferenti*", che mi pare molto più positiva.

### ***La Santa Sede crede nella forza del dialogo e del diritto internazionale***

Quando deve essere attuato questo meccanismo dell'assistenza umanitaria? Noi diciamo prima di tutto che sia l'ultimo ricorso dopo che sono stati esauriti tutti i mezzi per una soluzione pacifica del problema. Noi, come Santa Sede, crediamo nella forza del dialogo e del diritto internazionale. Personalmente sono sempre impressionato dal fatto che mai abbiamo avuto nelle nostre mani un arsenale giuridico così affinato, così completo come oggi. Ciò che manca è la volontà politica di metterlo in pratica. Quindi, è necessario usare tutti i mezzi per la soluzione pacifica dei problemi, cioè il dialogo e la concertazione. Secondo, l'intervento umanitario deve avvenire dopo che sia stata constatata una violazione grave, intollerabile e ripetuta, duratura dei diritti fondamentali della persona umana; la violazione deve rivestire un carattere intollerabile e permanente. Terzo, l'intervento umanitario non deve generare conseguenze peggiori dei mali ai quali si vuole rimediare. Questo è il ben noto concetto della proporzionalità, sul quale penso che torneremo in seguito. Queste operazioni devono essere limitate nel tempo perché non si può pensare ad un intervento che duri tre o quattro anni. Quarto, un controllo internazionale deve accompagnare permanentemente le operazioni di soccorso.

Ovviamente il Dott. Picco troverà molto nelle intuizioni delle Nazioni Unite, perché in parecchie Risoluzioni dell'ONU si ritrovano gli stessi elementi. Direi che è molto interessante vedere anche l'evoluzione del diritto internazionale. Praticamente l'uomo è diventato il centro del diritto internazionale, mentre fino a pochi anni fa erano gli Stati gli unici soggetti che il diritto internazionale prendeva in considerazione; oggi è la persona umana. Penso che il fattore che ha portato a questa evoluzione, molto importante, sia stato l'Atto Finale di Helsinki del 1975 della CSCE, che ha messo l'uomo proprio al centro delle relazioni internazionali. Potete immaginare come un Papa come Giovanni Paolo II, che è il Papa dei diritti dell'uomo, si sia ben ritrovato in questa evoluzione; anzi, si può dire che egli abbia contribuito a tale evoluzione. In poche parole questa è la nostra impostazione.

### ***Il problema dell'uso della forza***

Si pone il problema di quando agire, del momento della decisione. Certamente provo un'immensa compassione per i responsabili politici che devono prendere simili decisioni. Quando in un certo sabato mattina la Signora Albright decise a Rambouillet che tutti i mezzi diplomatici erano esauriti per l'operazione in Jugoslavia e che si doveva bombardare, ovviamente lei si prese la responsabilità. Certamente non sono io a condannarla, speriamo che l'abbia fatto in buona coscienza, non ne dubito. Lì è il problema relativo al principio della proporzionalità; a mio avviso va inquadrato nel problema della scelta dei mezzi.

Per la Santa Sede, come già dicevo, prima di tutto si deve ricorrere al dialogo e alla dissuasione. Nell'arsenale giuridico internazionale abbiamo tanti mezzi: i corridoi umanitari, il blocco navale, economico, commerciale: tutto questo per fermare gli aggressori. Se questo fallisce non è da escludere l'uso della forza. Quando si leggeva al momento dell'operazione in Jugoslavia nel 1999 che la Santa Sede aveva condannato l'operazione NATO, questo è falso. Il Papa non ha mai condannato, ha semplicemente



espresso una perplessità perché non vedeva bene il rapporto tra il male che si voleva combattere, il male che esisteva, e i mezzi che si usavano; era una perplessità, mai una condanna. Noi non abbiamo mai escluso l'uso della forza per proteggere e per dissuadere. Non si fa la guerra, si interviene per fermare l'aggressore e per disarmarlo, è questo lo scopo dell'uso della forza. C'è una progressione nella posizione della Santa Sede: dissuadere, fermare e disarmare, se c'è bisogno. C'è certamente un rifiuto della violenza e della guerra, ma c'è la scelta della forza, e questo pone il problema ovviamente della proporzionalità tra lo scopo e i mezzi. Diciamo che la forza può essere usata se tutti i mezzi pacifici sono stati esauriti. Prima di intraprendere queste operazioni di forza dissuasiva dobbiamo valutare se ci sono condizioni serie di successo. Non ci si può lanciare in un'avventura; prima di tutto, i politici e i militari devono valutare se c'è la minima *chance* di successo.

Poi viene l'altra considerazione: l'impegno della forza non potrebbe provocare mali e disordini ancora più gravi del male che vogliamo sradicare? Questo è il problema principale della proporzionalità. Come vedete si tratta non solamente di avere accesso alle vittime, di soccorrere chi sta soccombendo sotto i colpi dell'aggressore, ma di essere concretamente solidali di loro, cioè non aggiungere un'altra violenza alla violenza che già esiste.

### ***Principi e valori***

Si pone il problema dei valori, cioè i diplomatici devono essere guidati da principi e da valori che dovrebbero essere la grammatica comune di quelli che praticano il diritto internazionale e la diplomazia. Il problema è che in questi ultimi anni ci siamo trovati di fronte a ciò che gli inglesi chiamano 'double standard policy'. Questo rovina tutti gli sforzi che possiamo fare.

Farò qui una confidenza. Quando sono stato il 1° aprile 1999 in missione presso il signor Milosevic a Belgrado per parlare della possibilità di una tregua in occasione

della Pasqua latina e ortodossa, dopo essere atterrati in un aeroporto deserto ed essere giunti in una città dove regnava un silenzio di morte, arrivammo di fronte al Signor Milosevic. La prima cosa che mi disse fu la seguente: *“Io ho per voi un grande rispetto, perché voi Chiesa cattolica avete dei principi e agite secondo i vostri principi”*. La diplomazia ha credibilità solamente se chi osserva i diplomatici vede che essi credono in certi valori e che sono capaci di sacrificarsi e di dare tutto perché i principi siano tradotti nella realtà e siano quelli che guidano la soluzione dei conflitti.

D'altra parte, a proposito della decisione di intervenire per scopi umanitari: bisogna valutare il dopo. E' una cosa molto interessante cui pensavo venendo qui. Chi fa questa valutazione? Credo i governi e ogni governo farà la sua valutazione, ma sarebbe importante avere una valutazione a livello dell'ONU; ma questo forse è un po' teorico; dopo aver speso tante risorse, qual è il risultato, come lo valutiamo, anche per trarre le lezioni per il futuro? In fondo, in tutte queste crisi, la cosa che sempre mi impressiona è l'incapacità che abbiamo di non saper trarre le lezioni della storia.

Voglio toccare un argomento e forse è imprudente da parte mia; abbiamo la situazione nel Medio oriente, abbiamo i Palestinesi e gli Israeliani che si uccidono a vicenda, un giorno 3, un giorno 4, e sappiamo tutti che sono in realtà incapaci di sedersi al tavolo del negoziato. Assistiamo un'altra volta nel silenzio a questo eccidio quotidiano, mentre basterebbe che la comunità internazionale decidesse nel suo insieme di mandare una forza per separare, per ristabilire un minimo di serenità in un campo e nell'altro. Siamo lì di nuovo nel nostro tema, né l'uno né l'altro vuole e noi siamo lì e aspettiamo che si dilanino. Questo per me è una grande tristezza, sapere che non sappiamo trarre le lezioni dalla storia, anche la più recente. Quindi, ritorno all'idea già espressa, che, cioè, senza valori comuni non risolveremo mai i problemi. Se permettete, sono nato a Bordeaux che è la patria di Montesquieu, nel suo *"Esprit des lois"* dice che la democrazia è certamente il sistema migliore per l'uomo ma suppone da

parte dei cittadini le virtù, cioè i valori; se non abbiamo valori comuni non potremo mai andare avanti e risolvere i problemi.

Personalmente non sarei molto severo verso le Nazioni Unite perché esiste quello che ho chiamato 'arsenale giuridico' fatto di Risoluzioni delle Nazioni Unite, di trattati, accordi, dichiarazioni. Ma vorrei terminare con una parola un po' provocatoria: non esiste la volontà politica dei 187 stati membri, in sé non esiste. Il Segretario Generale non può fare niente se non rispecchiare il consenso, la volontà politica di questi 187 membri, tutto il resto è filosofia.

## **La difficoltà di decidere e la ricerca del consenso**

di Giandomenico Picco\*

Grazie per l'invito ad essere qui oggi e grazie per l'onore di essere seduto qui con Mons. Tauran, mi fa veramente pensare se sono al posto giusto perché certamente non ho né l'esperienza né la capacità di presentare le idee che ha Mons. Tauran. Detto questo, voglio precisare che parlo a nome personale e non del Segretario Generale dell'ONU, quelle che esprimerò sono le mie idee cresciute un po' nelle strade e nelle valli del mondo e un po' nella mia testa.

### ***La cultura politica dominante***

C'è un cultura che forse si può chiamare una cultura dell'ONU che è facilmente comprensibile soprattutto in Europa. Non a caso, secondo me, l'ONU è più apprezzata in Europa che in altre parti del mondo. Questa cultura è anche alla base della difficoltà di arrivare a delle scelte e a delle decisioni (sono termini che forse questa sera userò spesso) quando si parla di interventi umanitari. Dice bene Mons. Tauran quando parla di usare gli interventi umanitari militari soltanto come ultimo gesto, come ultima decisione, come ultimo strumento. Ma questo è il vero problema che ha trovato difficoltà di soluzione, decidere quando si è esaurito tutto il bagaglio non di armi a disposizione. Quando si prende la decisione prendendo atto che abbiamo esaurito tutte le armi diplomatiche e di conseguenza si deve passare ad altre armi ? La decisione è molto difficile, perché prima di tutto è molto soggettiva, ma poi è piena di conseguenze pratiche. Scegliere il tempo per decidere che si sono esaurite le armi diplomatiche e che si deve passare ad un intervento più forte, vuol dire decidere quante persone ancora devono morire per una ragione e quante invece forse moriranno per un'altra ragione.

---

\* *Sottosegretario generale delle Nazioni Unite*

La cultura a cui mi riferivo prima è una cultura che purtroppo la realtà europea di 50 anni ha prodotto in questo continente. Cinquanta anni di guerra fredda hanno creato una cultura che poi l'ONU ha assorbito perché vittima della medesima realtà; una cultura della guerra fredda nella quale prendere decisioni e scegliere era praticamente impossibile, se non addirittura rifiutato. E' difficile, quindi, poter dire, eppure forse bisognerebbe dirlo, quando si parla di crisi del genere, bisogna forse accettare che esiste un comune nemico. E se c'è un nemico comune, c'è naturalmente anche un obiettivo comune. La difficoltà, secondo me, che in questi ultimi anni si è incontrata a livello di Nazioni Unite di arrivare a decisioni congiunte è dovuta al fatto che, come l'Europa occidentale e l'Europa in generale, le Nazioni Unite soffrono di questa naturale incapacità di decidere, e decidere vuol dire assumersi responsabilità.

In un certo senso, la cultura politica europea degli ultimi 50 anni, così come quella dell'ONU, non sa decidere, o meglio ha paura di decidere perché decidere vuol dire scegliere. E l'ONU un po' come l'Europa occidentale ha una cultura politica che ama stare nello stesso tempo, al governo e all'opposizione. Nasce così il concetto onusiano chiamato di imparzialità, che a livello operativo pratico non ha mai funzionato. I terroristi che rapivano gli occidentali a Beirut e che io incontrai, mascherati, e io ero loro prigioniero, non mi chiesero mai di essere imparziale con loro su nulla. Né me lo chiese mai Saddam Hussein con il quale ho avuto molti incontri ravvicinati. L'imparzialità non è un concetto operativo, e l'imparzialità, secondo me, ha bloccato la capacità di decisione dell'ONU, e lo fa ancora, rendendo quasi impotenti a decidere molti degli attori della scena internazionale.

### ***Come ottenere il consenso***

Il secondo punto che volevo toccare in apertura è una conseguenza del primo. La ricerca del consenso a tutti i costi per procedere con azioni è certamente, in teoria, ammirevole e certamente deve essere perseguita. La questione è se è più facile ottenere

un consenso discutendone prima in teoria o se è più facile avere un consenso che si forma intorno ad una decisione che qualche coraggioso ha preso. Nella mia esperienza privata e pubblica alle Nazioni Unite questo ultimo approccio posso dire che è quello che normalmente funziona. Arrivare ad un consenso quando ci sono molte difficoltà è molto difficile perché ci sono mille ragioni per non decidere mai. Anche questo fa parte di quella cultura che a livello più banale si manifesta, per esempio, quando all'ONU mi dicevano che non potevo fare questo o quello perché non c'erano precedenti; io rispondevo che non mi interessava fare cose già fatte, per cui il precedente per me costituiva un problema non un aiuto.

In realtà, una crisi umanitaria non può avere precedenti perché è una crisi nuova, e se è una crisi nuova forse anche la soluzione deve essere nuova. La cultura di cui sto parlando, secondo me è quella che rende difficilissimo giungere a scelte operative anche in campo di intervento umanitario. Ma è certamente vero, come ha detto Monsignor Tauran nell'ultima parte del suo intervento, che la cosa forse più importante che è emersa in questi 10 anni di difficoltà, nelle parole di Kofi Annan, è che finalmente cominciamo a parlare, o almeno alcuni cominciano a parlare senza paura, non soltanto di sovranità nazionale ma anche di sovranità individuale. E avere messo il concetto di sovranità individuale sulla mappa secondo me è un grosso passo avanti.

Il problema che ho affrontato a livello umano come abitante di questo pianeta nel caso del Kosovo, come in altri casi, fu proprio questo, a che punto si deve dire che abbiamo esaurito tutti i mezzi diplomatici e a che punto si deve dire che è giunto il momento di fare qualcos'altro. L'elemento tempo diventa perciò un elemento non soltanto operativo, diventa anche un elemento della teoria, perché si può facilmente forse elaborare una teoria di come e quando intervenire sulla base di concetti e di principi, ma alla fine le scelte vanno prese in tempi reali. Il tempo è quello che discrimina un intervento di successo o un intervento che forse successo non avrà.

Con 187 Paesi membri dell'ONU arrivare ad un consenso teorico in anticipo diventa quasi una missione impossibile. L'esperienza insegna che agire e rischiare anche di sbagliare forse può portare ad un consenso più rapido. Mi viene in mente un intervento, quasi curioso a livello giuridico, in questo ultimo periodo, quello del Regno Unito in Sierra Leone; un intervento che non era compreso in nessun tipo di decisione presa all'ONU, ma che poi nessuno ha sfidato perché ha avuto successo e il successo di solito non viene mai criticato.

### ***Il principio di proporzionalità***

Quando si parla di proporzionalità, anche un altro concetto, che in un certo senso è l'altra parte della medaglia di quanto dicevo prima sull'imparzialità. Non sono un difensore dell'imparzialità perché non penso che sia un concetto operativo; è anche vero che sono un grande difensore della credibilità. La credibilità è la sola cosa che funziona nella realtà; penso che ciò avvenga non soltanto in diplomazia ma anche nella vita. Quando si parla di proporzionalità della reazione a dei mali forse è anche importante introdurre il concetto di credibilità; vale a dire che la proporzionalità che si vuole usare, e che certamente è un obiettivo giusto e ragionevole, deve contenere anche una credibilità di dissuasione nei confronti di chi il male ha cominciato per primo a farlo.

Secondo me questa credibilità serve sia quando si parla di proporzionalità sia quando si parla di attività che precedono l'uso della forza. Le varie forme di intervento diplomatico, negli ultimi anni, sono state ampiamente tutte usate; se guardiamo i vari casi di emergenza umanitaria forse l'elenco dei mezzi diplomatici usati è una lista molto lunga.

Non ho risposte alle domande che si possono porre perché se le avessi non sarei qui a pensare soltanto, farei qualcosa di più; in realtà, secondo me, in molti casi gli interventi diplomatici non sono stati credibili abbastanza. E credibili abbastanza vuol

dire che non c'è stato, a mio modo di vedere, un impegno da parte di chi li faceva. E che tipo di impegno? Sarò qui molto provocatorio, penso ad un impegno di tipo personale. Non ritengo che ci possa essere credibilità in un intervento di carattere diplomatico se questo impegno e questa credibilità non è sostenuta da un'accettazione dell'idea che esiste una responsabilità personale.

### ***La credibilità personale***

Se è vero, come Kofi Annan dice, che dovremmo cominciare a portare la sovranità individuale alla superficie, forse contemporaneamente è bene anche portare la credibilità personale di nuovo nelle relazioni internazionali.

Nella mia breve esperienza, che certamente è nulla in confronto a quella che le persone qui presenti hanno avuto, quello che ho visto con i miei occhi è che i risultati si possono ottenere se si è disposti a mettere sulla bilancia la credibilità personale. Una delle conseguenze della cultura onusiana fino ad oggi, e devo dire in gran parte anche europea, è di avere forse frainteso che assieme alle decisioni collettive, che pure si prendono, ci sia insieme a quelle anche una responsabilità collettiva. Io non ci credo, la responsabilità è sempre personale, altrimenti l'impegno che c'è nelle decisioni collettive è molto debole. Le persone che osservano queste azioni ne tengono conto. Ne tenevano conto certamente le persone con cui ho avuto a che fare in caso di conflitto violento, che guardavano con molta attenzione non soltanto quello che veniva detto ma se quello che veniva detto e veniva proposto era supportato da un impegno personale delle persone coinvolte. Quindi, quando si parla di proporzionalità mi permetterei di aggiungere che ci deve essere anche una credibilità. In altre parole, se i tentativi di usare un mezzo diplomatico sono poi accompagnati da altri tentativi a lato che minano quel tipo di attività, non si può sperare che l'intervento diplomatico venga creduto dalle persone cui questo è rivolto. So di dire una cosa abbastanza provocatoria, ma quello



che posso commentare è solo quello che ho osservato sulla mia persona e nella mia esperienza.

Posso rispondere con un commento personale. Mons. Tauran mi ha fatto pensare a quanto in effetti, ammesso che fossi stato un quasi diplomatico, quanto cattivo diplomatico fossi stato. Dato che lei gentilmente ha fatto una confidenza, le racconterò anch'io una confidenza personale. Nella cultura europea continentale e anche anglosassone è vero che si insegna a mantenere una differenza molto netta fra quello che è l'attività professionale e la vita personale; questo, naturalmente, è un saggio suggerimento. Molti anni fa la prima volta che mi successe, non fu la sola, mi trovai una notte a Beirut chiuso nel bagagliaio di una macchina. In quel momento provavo la solitudine della persona, dovevo avere forse anche un momento non soltanto di paura profonda ma anche di umorismo con me stesso, e mi dissi: pensa che cattivo diplomatico sei, non sei capace di dividere in questo momento la tua vita personale da quella professionale. Eppure, fu questo che mi convinse allora, in modo molto violento, che uno deve decidere se valgono più i principi o la vita.

### *I 'poteri' del Segretario Generale dell'ONU*

Ho scritto in un giornale un articolo dal titolo "L'ONU non esiste". Non sono completamente d'accordo con Mons. Tauran quando dice che il Segretario Generale non può fare altro se non riflettere la volontà di 187 paesi. E non sono d'accordo per questo motivo, perché nella Carta dell'ONU il Segretario Generale, il cui lavoro è descritto in pochissime righe, secondo me ha un grosso vantaggio, proprio perché il suo lavoro è descritto con pochissime righe e pochissime parole; molte cose non sono dette e forse è meglio che non siano dette.

Mi permetta un esempio pratico. Di solito è normale dire, e molti Segretari Generali lo hanno detto ripetutamente, non posso fare questo perché il Consiglio di Sicurezza non me lo permette. Sarebbe forse una bestemmia dire che il Segretario

Generale possa cambiare una Risoluzione in un Consiglio di Sicurezza, eppure lo si è fatto. Le faccio l'esempio più evidente, ma ce n'è degli altri: nel 1987 il Consiglio di Sicurezza approvò la Risoluzione sulla guerra Iran-Iraq, una parte l'accettò e l'altra rifiutò. Non si poteva fare nulla. Il Segretario Generale di allora fece una cosa che altri Segretari Generali avrebbero considerato blasfema, prese un pezzo di carta e scrisse quella che chiamammo allora una *mise en oeuvre de la Resolution*, una *implementation plan*, di 15 pagine che in effetti cambiavano il testo approvato dal Consiglio di Sicurezza. Il Consiglio di Sicurezza cosa disse al Segretario Generale? Vada pure avanti. Questo è un esempio, ma ce n'è degli altri.

Un altro esempio - poi non è successo nulla - e che mi è sempre rimasto nel cuore, forse per motivi di altra natura; secondo me, il Segretario Generale può fare molte cose anche senza la volontà dei 187 Paesi, e questa a mio parere è la vera sfida dell'Organizzazione. La persona inizia, seppure a rischio, di diffondere il seme intorno al quale si crea poi un consenso in casi gravi, come appunto oggi abbiamo visto in vari paesi per emergenze umanitarie. Il caso che ho in mente e che mi rimarrà per molto tempo, dato che non potrò mai conoscerne il risultato considerato che la storia non si può riscrivere, è il seguente. Pensiamo che, se nel 1993 in piena e gravissima crisi bosniaca, scoppiata da pochi mesi, il Segretario Generale dell'ONU Butros Ghali avesse deciso di trasferire il suo ufficio a Sarajevo, la storia avrebbe avuto lo stesso corso? Forse qualcosa sarebbe cambiato, o forse no. Cosa sarebbe potuto succedere? Al massimo, l'avrebbero ucciso. Il valore etico e morale di quell'ufficio sarebbe cambiato. Ritengo che non sia vero che il Segretario Generale dell'ONU deve soltanto fare quello che dice il Consiglio di Sicurezza, molto dipende esclusivamente dal coraggio e dalle idee che ha la persona che siede a quel posto.

Quando ebbi occasione di incontrare un signore, che oggi è considerato ancora terrorista, egli mi disse che la debolezza di noi occidentali è quella di aver paura di

morire e che per questo siamo molto deboli. Paura di morire! Quante persone che hanno lavorato per l'ONU hanno perso la vita per quell'idea? Molte.

Ancora qualche altra osservazione. E' vero che la maggior parte dei 187 Paesi membri dell'ONU si aggrappano al concetto di sovranità nazionale, e vi si aggrappano naturalmente con più forza forse quelli che sono più timorosi o meno legittimi. Qui sta un po' il grosso circolo vizioso del consenso su molte cose nuove all'ONU. Io ricordo delle esperienze curiose parlando nell'85-'86, anche negli anni '90, usando la frase *peace making* si provocava una reazione violenta non soltanto da parte di molti governi ma anche da parte di molti funzionari dell'ONU, nella burocrazia dell'ONU. Come tutti sappiamo oggi dal dicembre '91 a gennaio '92, quando il Consiglio di sicurezza benedisse questa parola, introducendola nella dichiarazione del Summit del Consiglio di Sicurezza, di colpo in 24 ore anche i grandi oppositori di questa parola ne diventarono i grandi sostenitori. Quello che forse loro non sanno è che una delle curiose interpretazioni della parola *peace making* in quegli anni era che veniva considerato come un trucco di Picco per farsi un suo ufficio personale.

A livello di intervento umanitario ci scontriamo forse oggi più che mai con quello che secondo Kofi Annan dovrebbe essere la vera maniera di risolvere il problema delle emergenze umanitarie, e cioè di prevenirle. Ma io ritengo che nonostante la dichiarazione di due anni fa del Consiglio di Sicurezza in favore delle azioni preventive, ritengo che parlare di prevenzione sia controproducente, perché ogni volta che si parla di prevenzione ci sono non forse tutti ma molti governi che manifestano timori perché prevenzione viene interpretata come ingerenza negli affari interni. Qui nasce il circolo vizioso per cui non si può prevenire e non si può intervenire. C'è una soluzione a questo circolo vizioso? Immagino che la vera risposta a questo circolo vizioso, che in effetti è vero perché blocca molte cose, risieda proprio non più nei governi ma negli individui. I governi di questo mondo e così i politici rispondono come sappiamo alla forza che c'è nell'opinione pubblica. E se l'opinione

pubblica decide che l'interferenza nel caso A o la prevenzione nel caso B si deve fare, ho l'impressione che i politici e i governi lo faranno. Io trasferirei la responsabilità di molte di queste scelte non tanto sui ministri o sui capi di governo ma proprio sulla nostra opinione pubblica. Siamo tutti responsabili ma non collettivamente, individualmente, e siamo responsabili se siamo veramente portatori di quei valori, come diceva Mons. Tauran, che rappresentano quello in cui crediamo. Quindi l'ONU non funziona, ma accusare un Segretario Generale o un capo di un governo forse non basta; se vogliamo che questo circolo vizioso cambi forse deve cambiare anche la sensibilità e la presa di coscienza delle nostre opinioni pubbliche e di noi stessi come individui.

## IL RUOLO DELLE NAZIONI UNITE NELLA GOVERNANCE MONDIALE

10 maggio 2001

La scelta del tema del dibattito è dovuta alla pubblicazione del volume del Prof. Sergio Marchisio: “L’ONU. Il diritto delle Nazioni Unite”. Le Nazioni Unite sono nate come uno strumento di cooperazione internazionale fra gli Stati. Ma fenomeni rilevanti, intervenuti specialmente nell’ultima fase che ha preceduto il nuovo millennio, mettono in crisi tutte le istituzioni internazionali. I fenomeni principali si possono riassumere nella globalizzazione dei rapporti internazionali, con tutto ciò che la globalizzazione comporta, nell’emergere del fattore umano come fattore che incanala tutte le preoccupazioni e le tendenze della comunità internazionale e del suo diritto, e nello scoppio dei conflitti locali dopo il superamento della guerra fredda e la caduta dei muri. Si intravede, però, il progressivo affermarsi di un sistema che, senza essere ancora l’organizzazione giuridica della comunità internazionale, è tuttavia già diverso dalla semplice società paritaria fra gli Stati. E’ la fase definita per approssimazione della *global governance*.

E’ Moderatore del dibattito il Prof. Gian Luigi Tosato, Ordinario di Diritto comunitario all’Università “La Sapienza” di Roma. Partecipano l’Ambasciatore Umberto Vattani, al momento Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri, il Dott. Franco Venturini, giornalista del “Corriere della sera” e il Prof. Marchisio, Autore del volume ricordato.

## **L'ONU non è un governo mondiale**

di Umberto Vattani\*

Credo che dobbiamo essere grati a Franco Mistretta per quello che sta facendo al fine di rafforzare il ruolo di questo Istituto Diplomatico, istituzione importante della Farnesina, anche se non collegata geograficamente con essa, poiché, grazie molto al suo Direttore questo Istituto Diplomatico intitolato a 'Mario Toscano', un grande professore che abbiamo avuto anche al Ministero degli Esteri, è diventato il luogo di formazione per eccellenza dei giovani diplomatici; è anche il luogo di incontro di studiosi, di diplomatici e personalità straniere che vivono a Roma. Infine, è diventato il luogo dove coloro che lavorano alla Farnesina si incontrano con coloro che hanno lavorato alla Farnesina, in una specie perciò di luogo ideale in cui tutti ci ritroviamo, e io sono particolarmente lieto di vedere tra il pubblico molti colleghi che hanno ricoperto posti molto importanti al Ministero degli Esteri e che hanno contribuito all'evoluzione dei rapporti internazionali.

### ***La democrazia nelle Nazioni Unite***

Venendo al libro di Sergio Marchisio (noi siamo stati invitati a far conoscere le nostre riflessioni e poi eventualmente a dibattere il tema) dobbiamo dire che è senza dubbio un eccellente manuale. Sarei tentato di dire un manuale per eccellenza, un manuale definitivo, se non fosse per il serrato ritmo evolutivo che caratterizza le relazioni internazionali e in particolare la loro dimensione multilaterale. Ma il libro è molto di più di un manuale, si potrebbe anzi dire che il titolo è fuorviante per difetto, nel senso che in queste pagine troviamo non solo il diritto ma anche la politica, e quindi definirei il libro oltre che un manuale anche raccolta di saggi sui vari temi che lo

---

\* *Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea*

compongono. Se lo vogliamo definire un testo di diritto internazionale dovremmo anche aggiungere che esso è un manuale di relazioni internazionali.

Il Prof. Marchisio dimostra con questo suo lavoro che per comprendere la realtà internazionale dobbiamo essere in grado di padroneggiare certamente lo strumento giuridico ma anche saperlo calare nella realtà non sempre esattamente classificabile, non sempre rispondente alle distinzioni che fa la dottrina, con tutte le contraddizioni che la realtà ci mostra e il suo procedere per prova ed errore. Quello che emerge da questo volume è il profilo di un'organizzazione, l'ONU, che non può essere definita in modo semplicistico, né in chiave ideale né in chiave riduttiva. Non vi è nelle pagine di questo volume nessuna traccia di idealismo utopistico, e soprattutto non si fanno concessioni a visioni di governo mondiale, che oltre ad essere poco realistiche non sarebbero nemmeno auspicabili se vogliamo tutelare il patrimonio della differenza dell'autonomia dei singoli popoli, dei singoli progetti politici e culturali. Ma nello stesso tempo risulta molto chiaro che l'autore attribuisce all'ONU una funzione non sostituibile nel fornire quel quadro di norme e strutture che rendono possibile una convivenza su scala planetaria tra le diverse culture, valori e interessi, non un governo mondiale, certo, ma una governance estesa a tutti i settori, dalla sicurezza alla collaborazione economica e allo sviluppo, dalla cultura alla tutela dei diritti dell'uomo. Un meccanismo complesso che come tutte le grandi strutture è sempre a rischio di lentezze, inefficienze, carenze burocratiche. Questo lo si vede bene nei capitoli che si riferiscono al Segretariato e al funzionamento dei comitati.

Ma risulta anche del tutto evidente da queste pagine che le Nazioni Unite forniscono un quadro e non certo una sostituzione alla volontà e alla responsabilità dei paesi membri, che non ha senso chiedere cosa fa l'ONU, come se fosse un soggetto estraneo a noi, perché l'ONU in qualche modo siamo noi stessi. Mi sembra anche importante che Marchisio faccia chiarezza non solo sul fatto che l'ONU non è e non vuole essere, non può essere un governo mondiale, ma anche che non è e non vuole

essere il quadro di una democrazia mondiale. Però a questo punto occorrerebbe forse soffermarsi per un chiarimento. Sarebbe davvero inconcepibile sostenere che non vi è norma giuridica laddove non vi è democrazia totale. Nel caso delle Nazioni Unite dire che dal momento in cui le istituzioni, in particolare il Consiglio di sicurezza, consacrano una differenziazione tra i membri, che non vi possono essere regole universalmente accettabili, che dovremmo quindi attendere per un'effettiva legittimazione dell'ONU che il Nepal conti come gli Stati Uniti. Si tratterebbe di una posizione estrema, negativa, sterile. Eppure il problema esiste, ed è un problema che l'Italia si è posta e si pone nella propria politica in questo ambito. Certo non si può parlare di perfetta democrazia, dell'applicazione rigorosa del principio "uno stato, un voto", o meglio il principio è valido nell'Assemblea generale ma non nel Consiglio di sicurezza. Ma l'esigenza di una maggiore democrazia è una legittima aspirazione, che il governo italiano ha cercato di tradurre in nuovi assetti istituzionali per introdurre con una riforma che fosse ampiamente accettata da parte degli stati membri.

### ***La posizione dell'Italia***

Senza entrare qui in dettagli credo che tutti sappiano che l'Italia è a favore di criteri di inclusione nel Consiglio di sicurezza che si basino su dati obiettivi e che non si limitino a fotografare la situazione esistente oltre mezzo secolo fa al momento della conclusione della seconda guerra mondiale. Criteri legati non solo al peso e alla dimensione dei singoli stati ma al loro effettivo contributo al funzionamento delle Nazioni Unite e alla realizzazione degli obiettivi della Carta oltre che all'onere che i singoli sostengono per il funzionamento dell'organizzazione. Insomma pensiamo, per citare il famoso principio che ispirò i patrioti americani al momento dell'indipendenza, che anche in ambito ONU la tassazione debba andare di pari passo con la rappresentanza. E nello stesso tempo pensiamo che si debba trovare il modo di uscire, nella prassi concreta prima che nelle regole formali, da quel diritto di veto che pur



essendo oggi una regola giuridicamente valida rimane pur sempre uno strumento politicamente opinabile. Ma sarebbe errato, e anche questo risulta molto chiaramente dalle pagine del libro di Sergio Marchisio, parlare di ONU solo in termini di istituzioni, di regole, di equilibri elettorali. E sarebbe anche errato parlarne sotto l'esclusivo profilo della pace e della sicurezza. Certo, quali che siano i nostri progetti di pace e collaborazione, il problema della forza e del rapporto del diritto con la forza resta inevitabilmente al centro della politica internazionale.

La riflessione sul capitolo VI, il capitolo del consenso, della collaborazione, e il capitolo VII, quello dell'enforcement, l'uso legittimo della forza contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali, è uno dei punti di maggiore rilievo di questo testo. E non vi è dubbio che si tratti di un terreno delicato, e va riconosciuto, anche ampiamente controverso. E come potrebbe essere altrimenti quando si tocca non solo il drammatico nodo pace-guerra ma anche la fondamentale questione della sovranità. E si dovrebbe aggiungere che per quanto riguarda il nostro paese, che pure non è secondo a nessuno quando si tratta di difendere la propria sovranità, è forse più facile che per altri accettare, fra l'altro sulla base di uno specifico dettato della nostra Costituzione, che la sovranità non possa costituire uno schermo dietro cui tutelare la violazione di norme internazionale o di fondamentali principi di umanità. Questo spiega il perché di un'adesione profonda del nostro paese. Un'adesione che oltre ad essere condivisa da tutte le forze politiche trova anche un sostegno unanime nell'opinione pubblica, adesione profonda alle Nazioni Unite e agli altri quadri di collaborazione internazionale, anche di integrazione, come dimostra il radicato europeismo dell'Italia tutta. E spiega anche il perché troviamo oggi soldati italiani impegnati in ambito ONU ma non solo, in operazioni di pace in varie zone del mondo. Un impegno oneroso, pericoloso, ma che trova una straordinaria comprensione ed adesione da parte del paese nel suo complesso.

### ***Gli obiettivi dell'ONU***

Dicevo che ONU non significa solo sicurezza, pace e guerra, mantenimento o ristabilimento della pace, le Nazioni Unite forniscono anche un quadro che ci permette di affrontare questioni che vanno dallo sviluppo alla cultura, dalla tutela dei diritti umani alla collaborazione in settori quali la sanità o le grandi azioni umanitarie. Ecco perché per l'Italia ONU non vuol dire soltanto Consiglio di sicurezza ma anche ad esempio ECOSOC, dove abbiamo svolto e svolgiamo un ruolo di proposta e di impegno, e vuol dire anche impegno nel campo dei diritti umani, dove siamo stati promotori di una grande campagna di civiltà, quella contro la pena di morte, che è poi diventata causa comune dell'Unione europea. E tutti ricorderanno la conferenza che si è svolta a Roma per lo Statuto della Corte penale internazionale, che non solo ha visto portare a termine i lavori della conferenza, ma che nel breve periodo in cui questo testo delle Nazioni Unite è rimasto depositato presso il contenzioso diplomatico è riuscito a raccogliere oltre 60 firme da parte dei paesi che avevano partecipato ai lavori, 60 firme che certamente non sono sufficienti a farla entrare in vigore, ma che hanno raggiunto quella cifra alla quale, se ci riferiamo alle ratifiche, quelle sì, sono sufficienti per la costituzione del tribunale penale internazionale.

Per tornare a noi, cioè al Ministero degli Esteri, nutriamo un fortissimo interesse nei confronti della formazione dei giovani. E' da questa formazione che dovranno scaturire le nuove leve della diplomazia, capaci di operare in un mondo sempre più complesso e certo non riconducibile alle categorie di un diritto internazionale che non dia sufficiente spazio alle nuove realtà, in particolare a quelle multilaterali.

E' per questo motivo che vorrei concludere salutando questo libro anche come contributo specifico, un contributo che sono certo verrà ampiamente recepito in tutto il suo valore dai docenti preposti a questa formazione, in cui nozioni e cultura, diritto e politica internazionale, devono fondersi per fornire ai giovani strumenti di analisi moderni, solidi e stimolanti.

## **Gli interessi degli Stati e i difetti del sistema ONU**

di Franco Venturini\*

Cercherò di portare qui le esperienze davanti al tema illimitato, enorme, dell'ONU, tema che appunto il volume del Prof. Marchisio tratta in maniera non solo esauriente ma anche di avanguardia, direi, cioè proiettandoci verso quello che l'ONU sta diventando o quello che potrebbe diventare. Allora se io devo portare su questi grandi temi la mia esperienza, sono tentato di parlare soprattutto di quello che viene chiamato il diritto umanitario e , per quanto ad esso si collega, la cosiddetta ingerenza umanitaria e l'applicazione politica che di questo concetto ha avuto luogo negli ultimi anni.

### ***Il diritto umanitario***

Prima di tutto, dato che mi è toccato di lavorare molto su questi temi e poi perché credo che qui stia la grande novità non soltanto nell'ONU ma anche nella comunità internazionale, penso che tutti dobbiamo in qualche modo fare i conti con questa grande evoluzione che ci dice che la tutela dell'individuo, la tutela del diritto umanitario è diventato un fattore reale. Questo indubbiamente cambia il mondo e naturalmente cambia l'ONU.

Ricordo che quando questo dibattito si aprì, il Muro di Berlino era caduto da poco, dunque una coincidenza storica, credo che vada individuata. Ricordo che poi questo concetto fu applicato concretamente nei Balcani che sono stati il grande laboratorio di questa svolta. Ci fu, c'è ancora, se osserviamo bene, chi disse che si tratta di un'utopia, anzi, di una pericolosa utopia, perché gli Stati ragionano e si comportano e gestiscono i loro rapporti sulla base dei loro interessi e non sulla base di concetti etici o

---

\* *Editorialista del Corriere della Sera*

di diritti umanitari in via di formazione. Credo che un primo punto sia questo, si può stabilire, cioè, che questa opinione era ed è errata. Il diritto umanitario o quello che va diventando il diritto umanitario non si contrappone agli interessi degli Stati per il semplice motivo che fa parte degli interessi degli Stati, perché fa parte di quei concetti che il cambiamento del mondo dopo la caduta del Muro ha in qualche modo liberato e ha consentito che si esprimessero. Fa parte degli interessi degli Stati perché essi o la loro parte politica governativa deve fare i conti con il consenso, e il consenso prevede anche una sensibilità umanitaria nuova. Fa parte degli interessi degli Stati perché il mondo della comunicazione incide sul consenso, dunque incide sul governo e poi sullo Stato.

Possiamo ricordare che probabilmente non ci sarebbe stato alcun intervento in Somalia se le televisioni non ci avessero offerto immagini spaventose di bambini trucidati. Possiamo anche ricordare che probabilmente si sarebbe rimasti in Somalia più a lungo se le televisioni non avessero fatto vedere dei marines americani morti trascinati per strada. Possiamo ricordare che in Bosnia la svolta ha avuto luogo quando si è visto il famoso massacro del mercato. Possiamo andare avanti a lungo per dimostrare che la comunicazione fa parte di questa serie di fattori che inseriscono il diritto umanitario - chiamiamolo definitivamente così - tra gli interessi permanenti degli Stati.

Dunque, non c'è conflitto tra diritto umanitario e interessi, ma ci può essere e c'è una potenziale contrapposizione tra compiti umanitari, sensibilità umanitaria, e diritto umanitario e interessi politici, visioni politiche, strategie politiche. Mi è impossibile su questo punto non citare il caso, forse troppo sfruttato, di Slobodan Milosevic. Dicevo che i Balcani sono stati un laboratorio e lo sono ancora. È evidente che l'interesse alla stabilizzazione della Serbia, dunque l'interesse politico ad evitare che li possa reinnescarsi una reazione a catena di tipo nazionalistico, che potrebbe essere provocata da una estradizione di Milosevic verso il Tribunale dell'Aja, sia un

interesse politico di tutti, ma dell'Occidente in particolare. Esso contrasta con la richiesta del Tribunale dell'ONU che vuole che il Milosevic sia estradato e sia processato all'Aja per reati tra l'altro diversi da quelli che gli sono stati contestati a Belgrado. Ecco un esempio flagrante, attuale, di contrasto possibile, benché, abbiamo detto, non c'è un conflitto tra interessi politici e diritto umanitario. Ci può essere però una rotta di collisione tra visione politica e interessi politici da un lato, e diritto umanitario di un certo tipo dall'altro. Su questo tornerò perché proverò a gettare un sasso nello stagno su questo tema. Il problema che si pone è come conciliare queste istanze diverse perché possono entrare in conflitto.

### ***I tribunali internazionali***

Non finisce qui l'imperfezione del sistema che si va creando. Il sistema che poggia sull'ONU è un sistema che ha dimostrato di essere inevitabilmente selettivo. È selettivo a causa della potenza dell'interlocutore: non si fanno ingerenze umanitarie in Cecenia o nel Tibet; le ragioni sono fin troppo evidenti. È selettivo per lontananza. È vero che esiste un Tribunale per il Rwanda, ma quanti massacri hanno avuto luogo in Africa; erano lontani, la televisione non li faceva vedere. Non fanno notizia talvolta anche per assenza o per disattenzione della comunicazione. Non finiscono qui i difetti, c'è il rischio che le coalizioni di difesa dei diritti umani siano coalizioni dei potenti, e non necessariamente coalizioni dei giusti. I potenti possono avere la forza ma non è detto che abbiano la ragione, e questo è un pericolo.

Esiste il problema della legittimità dell'uso della forza e quando si decide di usarla. La guerra per il Kosovo, chiamiamola così, è stata definita più volte illegittima in senso stretto e in effetti un problema lo comporta; benché la NATO, come sappiamo, sia una organizzazione democratica dove tra l'altro è richiesta l'unanimità, e sarebbe stato sufficiente un solo voto contrario e l'intervento non ci sarebbe stato. Tuttavia, l'interpretazione che la copertura e l'autorizzazione dell'ONU per l'intervento fossero

già compresi in una Risoluzione precedente è risultata un'interpretazione un po' forzata. In realtà, lo sappiamo bene, chi spingeva maggiormente per l'intervento intendeva dimostrare che si poteva fare a meno dell'ONU dove il Consiglio di Sicurezza tende alla paralisi attraverso il sistema dei veti. Ma la comunità internazionale deve essere in grado di intervenire e di far sentire il suo peso anche senza fare ricorso al Consiglio di Sicurezza.

L'andamento della guerra ha concesso all'ONU una grande rivincita, perché ad un certo momento ci si è rivolti all'ONU per far adottare una Risoluzione che fosse accettabile anche per i russi, persino per i cinesi, e in questo modo arrivare alla fine del conflitto. Dunque, esiste un problema di legittimità sulle modalità e sull'uso della forza che rimane completamente aperto anche dopo le esperienze che abbiamo vissuto.

A proposito del problema dei tribunali, abbiamo fatto cenno al caso di Milosevic. Sulla questione dei tribunali, esprimo un'opinione personale che tuttavia si è forse fatta strada seppur faticosamente. Consentitemi un'autocitazione: la espressi già quando si parlava non di Milosevic ma di un certo Pinochet. Pinochet era a Londra, c'era un giudice spagnolo che ne reclamava l'estradizione in Spagna e io, facendomi anche insultare da qualcuno, scrissi che Pinochet andava soltanto estradato in Cile. Perché? La mia idea era che se noi ci battiamo per la democratizzazione e se un Paese diventa democratico - il Cile lo era diventato - se un Paese tiene le elezioni e oltretutto elegge un presidente di sinistra - come era avvenuto in Cile - e se il governo di quel Paese reclama il diritto di giudicare un suo cittadino, la comunità internazionale non ha, a mio avviso, il diritto di rifiutarlo, né di estradarlo altrove. Certo, il caso Pinochet era un po' diverso ma già quello mi valse reazioni e praticamente accuse di nazismo o cose del genere. Su Milosevic sono della stessa idea. Se vogliamo porre il problema in termini accademici o sostanziali, la mia impressione è che lo Statuto del Tribunale dell'Aja, che risale se non erro al 1993, sia uno Statuto figlio dell'emergenza - e questo lo si capisce - ma errato, a mio avviso, nel non prevedere una sussidiarietà e cioè la

competenza di uno Stato a giudicare in via prioritaria il proprio cittadino quando questo Stato offra garanzie democratiche sufficienti.

La Corte penale internazionale prevede un meccanismo diverso, nel quale il principio della sussidiarietà esiste, principio che non esiste per il Tribunale dell'Aja. Tuttavia la Corte penale internazionale non è funzionante. Sappiamo che uno dei primi atti del nuovo Presidente degli Stati Uniti è stato quello di ritirare l'adesione alla Corte penale internazionale che il precedente Presidente aveva dato nelle ultime ore del mandato. Non sappiamo se si arriverà a un numero sufficiente di ratifiche e comunque credo si possa, legittimamente, essere un po' scettici sull'efficacia e sul funzionamento della Corte, se gli Stati Uniti, e alcuni altri importanti Paesi, manterranno il loro attuale atteggiamento.

Sulla Corte dell'Aja però - c'è anche il Tribunale per il Rwanda che è dello stesso tipo – il dibattito c'è ma dovrebbe essere più ampio. Io credo che le attuali autorità di Belgrado abbiano un sufficiente *status* democratico per pretendere legittimamente di processare un personaggio che essi hanno arrestato e al quale essi hanno contestato alcune imputazioni.

### ***Problemi posti dalla globalizzazione***

Naturalmente questo discorso, che si concordi o meno con questa impostazione, va anche inquadrato in quella che è diventata una parola sin troppo comune: la globalizzazione, la mondializzazione. Questa globalizzazione ha, a mio avviso, una grande importanza nell'evoluzione dell'ONU, della *governance* mondiale, e anche dei temi specifici umanitari dei quali si è detto. La globalizzazione non è né scontata né facile né sottoposta a un chiaro indirizzo. Si dice che bisogna governare la globalizzazione: come? La globalizzazione attuale è una globalizzazione economica. Certamente bisogna trovare il modo di governarla, tanto più che in questa globalizzazione, e dunque anche nel ruolo dell'ONU, nel mondo di oggi e nel mondo di

domani esistono le due tendenze parallele, quella di aggregazione, dunque quella tipica di una globalizzazione che riduce le distanze e fa coincidere e moltiplica gli interessi comuni, ma anche quella di una rinascita di nazionalismi, di Stati nazione, di localismi, di regionalismi. E' lo stesso fenomeno al quale assistiamo nell'ambito dell'Unione Europea. Chi è stato al Vertice di Nizza ha assistito a uno spettacolo storicamente emozionante, perché dentro la sala c'erano personaggi che discutevano di grandi passi in avanti sul processo dell'aggregazione europea, e contemporaneamente si scontravano violentemente sulla difesa di minuti interessi nazionali.

Dunque, i due trend coesistono, non va cancellato il secondo sotto l'etichetta della globalizzazione perché se questo accadesse anche il ruolo dell'ONU, credo, si troverebbe spiazzato rispetto alla realtà del mondo.

Un pensiero conclusivo relativo alle Nazioni Unite, tenuto conto anche di quanto è stato detto: vorrei sottolineare il grande paradosso dell'ONU, di cui da un lato constatiamo l'importanza e le potenzialità sotto vari aspetti, e nel rovescio della medaglia vediamo però anche che in fondo si tratta di un colosso a rischio. Si tratta di una istituzione che si muove in ampie zone grigie, che rischia, appunto, di soccombere talvolta o di diventare meno efficace a causa della politica e a causa di quella sua peculiare natura, quasi una scatola, che è tanto valida in quanto gli Stati nazionali la riempiono di volontà e di validità ma che, se questo non accade, può diventare anche un contenitore di scontri o di contrasti; non ha una sua vita sufficiente, a mio avviso, per imporsi agli Stati membri, qualora gli stati membri decidessero di comportarsi in maniera contraria al codice stesso dell'Organizzazione.

L'esclusione degli Stati Uniti dalla Commissione dei diritti umani è significativa in quanto è stata significativa la reazione non ufficiale, ma quasi, degli americani che hanno, in sostanza, rimproverato o accusato gli alleati europei di aver teso un tranello agli Stati Uniti; più o meno esplicitamente è stata messa sotto accusa la Francia che avrebbe votato contro. Sono stati messi sotto accusa, più o meno esplicitamente, se ben



ricordo, l'Austria e la Svezia, che avrebbero dovuto o potuto ritirare la loro candidatura per consentire agli Stati Uniti di entrare nella Commissione. Il fatto che nulla di questo sia accaduto e che, probabilmente, anche qualche altro Stato europeo non abbia appoggiato gli Stati Uniti è stato visto dagli americani come, forse, una specie di monito o di rivincita per l'abbandono degli accordi di Kyoto sull'ambiente. Insomma i giornali americani, che in questo sono molto rappresentativi del pensiero del potere americano, sono in queste ore pieni di questo tipo di sentimenti e di sospetti. Se aggiungiamo a tutto questo l'antico e ormai difficile rapporto degli Stati Uniti con le Nazioni Unite, accusate di burocratismo e di lungaggini, il rapporto risulta particolarmente difficile anche tra Congresso americano e Nazioni Unite. Non a caso gli Stati Uniti sono grandi contributori ma anche grandi debitori. Allora, prendendo questo solo esempio che ovviamente non è trascurabile, vediamo come il comportamento degli Stati nazionali, tanto più se si tratta dello Stato nazionale superpotenza, può influire molto sul clima, sull'andamento e sul funzionamento dell'ONU. In fondo, la nostra discussione ha evidenziato questa contraddizione potenziale sempre esistente tra grandi compiti e grandi possibilità ma anche fragilità, piedi di argilla e zone d'ombra.

Tornando per un momento al problema dei Balcani, diciamo, per esempio, che quando è scoppiata l'ultima crisi macedone si è scoperto che serviva un cambiamento del mandato delle truppe NATO, ciò che esigeva un complicato *iter*; così come ricordiamo la difficile posizione dei militari dell'ONU nei confronti di Karadzic e di Mladic che non "potevano" essere arrestati mettendo a rischio gli accordi di Dayton.

## Osservazioni sull'evoluzione dell'ONU

di Sergio Marchisio\*

Desidero ringraziare i tre relatori per avere fatto riferimento in modo così positivo al mio volume che, ripeto, è destinato soprattutto ai miei studenti. Al riguardo sono tre le osservazioni che intendo fare, che si riferiscono a questioni sulle quali ho sempre insistito da quando ho iniziato ad occuparmi di Nazioni Unite, nel 1977.

La prima si collega alla questione dei crimini internazionali e anche alle osservazioni del Dottor Venturini. Direi che forse il principale contributo che hanno dato gli Statuti dei due Tribunali *ad hoc* per la ex Jugoslavia ed il Ruanda e lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, pur di fronte alle enormi difficoltà che hanno i due Tribunali e che avrà la Corte nel funzionamento concreto, è stato quello di indurre gli Stati e la società civile internazionale, presente a Roma e nel corso del negoziato sulla Corte penale, a chiarire le fattispecie concrete dei crimini internazionali, che cosa sono questi crimini, in che cosa consistono. Non dimentichiamo che quando in Italia si sono svolti i processi a carico di Priebke, i giudici lo hanno condannato sulla base del diritto penale militare di guerra italiano, mentre è stato estremamente vago il riferimento al diritto internazionale umanitario, alle Convenzioni dell'Aja, al diritto dell'Aja e di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra, delle popolazioni dei territori occupati. Il giudice non se l'è sentita di condannare Priebke sulla base delle norme internazionali, ma lo ha fatto con riferimento al Codice penale militare di guerra, perché i crimini internazionale parevano ancora sfumati nei loro elementi costitutivi. Quindi, gli Statuti dei tribunali penali internazionali hanno dato un impulso enorme alla chiarificazione del contenuto del diritto umanitario internazionale: hanno chiarito i crimini di guerra e, soprattutto, i crimini contro l'umanità, questa categoria che a Norimberga era stata collegata ai conflitti armati e che oggi appare slegata dai conflitti armati, perché i crimini contro l'umanità vengono commessi anche in tempo di pace.

Si è allargato poi il concetto di diritto umanitario, dai conflitti armati

---

\* Direttore dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del CNR

internazionali ai conflitti interni, dichiarandosene l'applicabilità anche alle guerre civili. Si tratta di progressi enormi dal punto di vista della sostanza, del contenuto delle norme di diritto penale internazionale e dei meccanismi di cooperazione internazionale. Se il Procuratore Del Ponte ha potuto chiedere la consegna immediata di Milosevic, lo ha fatto non tanto sulla base del principio di sussidiarietà o di esclusività del Tribunale, ma per l'esistente obbligo di cooperazione degli Stati con il Tribunale, al quale la persona richiesta questa deve essere consegnata.

Come diceva Venturini il rispetto del diritto umanitario costituisce un elemento di sensibilità dell'opinione pubblica, del quale i governi devono tener conto. Non a caso come ha ricordato l'ambasciatore Vattani, sulla pagina web del Ministero degli Esteri è ben visibile la Direzione Generale Affari politici e multilaterali e diritti umani, che certo costituisce una novità. L'Italia ha messo la questione dei diritti umani al centro dei propri interessi nazionali.

Il secondo punto che volevo sottolineare riguarda il catalogo degli impegni che hanno assunto gli Stati nel '45 quando è stata costituita alla Conferenza di San Francisco l'ONU. Nella Carta delle Nazioni Unite un solo articolo, l'art. 2, elenca i diritti e gli obblighi degli Stati membri. Tutti gli altri articoli riguardano il funzionamento e la competenze degli organi. Occorrerebbe ripensare quindi anche il catalogo degli impegni degli associati, dopo oltre un cinquantennio di esistenza dell'ONU. L'unico elemento di rilievo, il divieto dell'uso della forza, che sembrava una grande innovazione nel '45 è oggi, come diceva Tosato, forse superato da una pratica multiforme che non aiuta a capire. L'ingerenza umanitaria è una eccezione legittima? Siamo in presenza di tendenze evolutive che la rigidità della Carta rende impossibile adattare. La Carta è uno strumento rigido, che può essere modificato solo con il contributo dei membri permanenti: è un serpente che si morde la coda.

Vengo al terzo punto. Secondo me, esiste uno squilibrio nella Carta, che andrebbe affrontato a livello di prospettive di riforma, tra i meccanismi di soluzione pacifica delle controversie e gli strumenti coercitivi indicati nel cap. VII.

Il Ministro Mistretta ha organizzato, tempo fa, un incontro con Mons. Tauran e Giandomenico Picco sulla ingerenza umanitaria. Ho chiesto a Mons. Tauran quando si può dire che siano conclusi i mezzi pacifici di soluzione delle controversie e quando possono scattare gli interventi coercitivi. Mi rispose, ottimista, che la Carta è ricca di

strumenti per la soluzione pacifica delle controversie. In effetti, a leggere bene le competenze del Consiglio di sicurezza in questo settore, la risposta sembra diversa, perché vi siano delle debolezze intrinseche nella Carta. Gli Stati non sono obbligati a portare le loro controversie davanti alla Corte Internazionale di giustizia, che pure è l'organo giudiziario dell'ONU, se non per espressa volontà.

Anche questo squilibrio dovrebbe essere, secondo me, modificato. Forse, il problema della riforma dell'ONU dovrebbe essere allargato dal tema centrale, certo più importante, che è quello del Consiglio di sicurezza, anche ad altri aspetti tra i quali quello di riflettere di nuovo sul preambolo e sull'articolo 1, sui fini dell'ONU, inserendo anche lo sviluppo sostenibile e la tutela dei diritti umani. Se fosse possibile, si potrebbe lavorare molto per migliorare la Carta dell'ONU a beneficio dell'umanità e per affrontare in modo più adeguato le sfide di questo millennio.

## LA SICUREZZA POLITICO-MILITARE NEL MEDITERRANEO

6 giugno 2001

Ci si può soffermare a lungo sulle ragioni storiche ma è un dato sul quale vale la pena di riflettere, che i grandi movimenti che determinano le scelte di politica internazionale continuano ad avere nel Mediterraneo un punto di passaggio obbligato. Non solo in termini di sicurezza in senso stretto, anche se i conflitti di cui parlavo prima sono spesso conflitti reali, armati e non solo politici. Il concetto di cooperazione, per potere funzionare nel Mediterraneo, deve acquisire una valenza più ampia: non riferirsi solo alla cooperazione militare, bensì ricercare quelle interdipendenze che nascono da una identità degli interessi di fondo, approfondire una cooperazione che rivendichi diversità ma anche eredità comuni, che dia peso alla logica dell'interdipendenza, che sia economica e culturale oltre che di sicurezza. Una dimensione cui l'Italia può dare un contributo importante, non fosse altro per la sua peculiare collocazione.

Hanno partecipato al dibattito il Prof. Kalid Alioua, già Ministro dello Sviluppo Sociale, della Solidarietà e dell'Impiego, Professore alla Facoltà di Diritto a Casablanca, Segretario Generale degli Studi Mediterranei di Rabat, l'Ambasciatore di Egitto a Roma Nehad Abdel Latif, che in precedenza ha ricoperto incarichi a Sofia, a Stoccolma, a Santiago del Cile e a Parigi e il Generale Umberto Cappuzzo, già Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri e Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, Senatore della Repubblica e Presidente di Eurodefense-Italia. Moderatore è stato il Ministro Antonio Armellini, già Ambasciatore ad Algeri e poi in servizio presso la Direzione Generale Europa.

## Une politique de sécurité en Méditerranée

par Kalid Alioua\*

Je voudrais tout d'abord exprimer mes remerciements à l'Institut Diplomatique pour cette invitation qui m'a été donnée, parler devant une assistance prestigieuse et à laquelle je reconnais de grands spécialistes de la question de la sécurité de manière générale mais de la question de la sécurité en Méditerranée de manière particulière. Et comme, bien entendu, l'assistance est certainement très informée des grandes étapes que la question de la sécurité en Méditerranée a traversé, je voudrais tout de même, pour qu'y n'aient pas des malentendus, exprimer d'abord quelques principes qui vont expliquer ma démarche.

### *Les difficultés du dialogue*

Le premier principe c'est que je part d'une approche qui considère que la Méditerranée existe en tant que concept géo-politique. Pour toutes les raisons qu'on peut imaginer, il ne serait pas intéressant ni utile de s'interroger sur l'existence de la Méditerranée, parce que si on s'interroge sur l'existence de la Méditerranée, bien entendu, il sera difficile d'avancer dans les politiques de coopération sécuritaires. Et j'expliquerais pourquoi pour moi la Méditerranée existe en tant que concept géo-politique.

Le deuxième principe c'est celui qui considère qu'aujourd'hui, après, je dirais, vingt années de réflexions, de démarches, de rencontres, entre les différentes composantes de notre espace méditerranéen, nous sommes aujourd'hui en mesure d'identifier très clairement les raisons des difficultés qui entravent la progression dans la définition d'une politique de sécurité en Méditerranée. Vingt ans, bien de vingt années, on a eu toutes les cas possibles de conflit dans notre région et des conflits qui impliquent par la force des choses les différents acteurs que ce soit les Etats, que ce soit les économies, les entreprises, que ce soit les sociétés par les phénomènes migratoires

---

\**Segretario generale degli Studi Mediterranei di Rabat*

ou, bien entendu, que ce soit d'autres éléments qui sont dûs à l'évolution des spécimens dans notre région. Donc, ceux sont deux principes fondamentaux. Je commencerais par dire que la Méditerranée existe et, de toutes les façons de ceux qui sont sceptiques, peuvent aujourd'hui, et ont le droit de l'être, mais à condition de se dire: si géopolitiquement on considère que la Méditerranée existe, c'est qu'il y a une raison fondamentale. Et cette raison fondamentale c'est celle qui consiste à identifier très clairement est-ce qu'il y a dans notre région, indépendamment de sa diversité culturelle, religieuse, sociale, économique, est-ce qu'il y a une base pour une sécurité commune en Méditerranée? Jusqu'à présent, nous n'avons pas eu la possibilité de poser le problème en ces termes.

Si nous dialoguons, si le sud et le nord de la Méditerranée dialoguent, s'il y a un dialogue verticale et un dialogue orizontale, c'est que quelque part il y a la conscience que nous avons des problèmes sécuritaires communs. S'il n'y a pas cette conscience il n'y a aucune raison d'aller chercher à établir une politique de sécurité en Méditerranée.

### ***Les risques communs***

Je crois que les bases objectives du développement d'une politique de sécurité en Méditerranée existe parce qu'il y a des risques communs. Des risques qui sont partagés entre le nord et le sud de la Méditerranée. Je pourrais ici dire que les risques sont les suivants, sans qu'en soient exhaustifs.

Le risque d'instabilité politique. Il est là, cette instabilité politique peut être générée soit par des problèmes internes aux différents États qui constituent notre espace méditerranéen et tout le problème de la structuration de l'espace politique des États de la Méditerranée, développement de la démocratie, du développement des violations gérées par le droit et la loi dans les rapports entre les États et les sociétés, qu'il y a un problème de risque de politique intérieure, il y a des problèmes de risque liés aux problèmes régionaux ou, je dirais, sub-régionaux. Par exemple, la région du Magreb implique un certain risque régional et de l'autre côté nous avons aussi la région du Moyen Orient qui implique aussi un autre type de risque régional.

Le deuxième type de risque concerne les mouvements sociaux qui aient pu être dûs à des difficultés de développement économique et qui pourraient motiver effectivement une instabilité dans notre espace méditerranéen.

Le troisième type de risque est le risque de développement des réseaux parallèles, non étatiques, non contrôlés. Le risque de développement de réseaux en matière de terrorisme, en matière de trafic de drogue, en matière de trafic dans le marché de l'emploi et du travail dans l'espace méditerranéen. C'est-à-dire tout ce qu'on appelle l'immigration clandestine, que moi personnellement, je qualifie de non régulation du marché de l'emploi méditerranéen, pour lequel on y faut aussi une politique spécifique et non pas uniquement une politique de contrôle sécuritaire, mais la sécurité c'est aussi la réglementation, c'est aussi la mise en place de normes de droit pour le fonctionnement du marché de l'emploi.

Un autre type de risque concerne les problèmes écologiques, qui sont aussi un risque qui majeure et qui est certainement identifié, le risque de catastrophe naturelle. Notre région est une région très dynamique sur le plan écologique, le risque de pollution majeure et donc d'altération des conditions de vie des populations de la Méditerranée et puis il y a le grand risque qui est celui de la raréfaction de l'eau. Et tous les problèmes de la gestion de l'eau qui peuvent être eux aussi générateurs de tensions dans notre région.

Ceci m'amène à dire que lorsqu'on approche du problème de sécurité, on a trop tendance de simplifier et à considérer des différences de développement entre le nord et le sud comme étant la seule perspective de risque d'instabilité. Alors qu'on fait, il y a une plus grande palette et une plus grande variété de phénomènes de risque pour un attentat à sa stabilité dans notre région.

### ***Le Processus de Barcelone***

Si nous sommes d'accord qu'il y a des risques communs, ce qu'il faut dire est que nous sommes d'accord qu'il faut peut-être avancer maintenant dans la réflexion pour la mise en place d'un projet de sécurité commune en Méditerranée. Il faut tout de même s'interroger sur l'identité des partners de la sécurité commune. Qui seront les partners d'une sécurité commune en Méditerranée? Et je crois que c'est là, ou pour quelqu'un qui vient comme moi d'un Pays du sud de la Méditerranée, bouger une perplexité, j'ai quelques hésitations à identifier nos partners. Vous le savez très bien, nous avons commencé à la fin des années '80 à discuter sur la sécurité en Méditerranée à travers la Conférence de la Sécurité et de la Coopération en Méditerranée, sur tous les



dialogues des «Cinq plus cinq». Le dialogue des «Cinq plus cinq» n'a pas pu aller plus loin vus les changements qui se sont opérés en Europe et donc le ressentage de l'intérêt stratégique et sécuritaire de l'Europe vers l'Europe de l'Est. Est-ce que ce type de partenariat peut se remettre en activité? Quelques années après l'échec de la SSM nous avons mis en place, tous ensemble à Barcelone, ce qu'on appelle le Processus de Barcelone, nel 1995, mais avec, il faut le constater, un grand déficit dans le partenariat euro-méditerranéen, qui a été défini à Barcelone en matière de coopération politique et sécuritaire et puis les autres acteurs, qui sur le plan sécuritaire n'ont pas d'identité clairement précise.

### ***L'Union Européenne, l'OTAN et la sécurité***

Est-ce que l'Union Européenne, aujourd'hui, a une identité sécuritaire propre? Vous le savez très bien, l'Union Européenne cherche cette identité, mais elle a des difficultés à la mettre en place. Il y a aussi l'Organisation des États de l'Europe de l'Ouest qui elle aussi cherche sa place, et son rôle doit être défini. Nous avons aussi l'OTAN, qui pour la région méditerranéenne, cherche aussi une identité et un rôle sécuritaire. De l'autre côté, vous avez la Ligue Arabe, qui est une structure d'États dans le monde arabe et un partner intéressant mais qui sur les plans des compétences politiques et sécuritaires reste assez limité. Et puis, il y a la fameuse Union du Magreb arabe qui aujourd'hui est une structure qui ne fonctionne pas. Donc, vous avez deux types de partners.

Du côté du sud, en tout cas dans le monde arabe, où une structure qui est la Ligue Arabe qui n'est pas fonctionnelle sur le plan sécuritaire, du côté régional, sub-régional l'Union du Magreb qui ne fonctionne non plus, et de côté nord il y a encore une grande question sur la définition des rôles entre les États-Unis d'Amérique et l'Europe. Et, vous rappelez tous que sur ce plan là l'expérience de mettre en place une politique sécuritaire commune en Europe continue à ces jours de souffrir de la nécessité de redéfinir le rôle des autres structures de sécurité. De redéfinir le rôle de l'OTAN, de redéfinir le rôle de l'Union de l'Europe Occidentale et de redéfinir aussi le partage de rôles entre les États-Unis d'Amérique et l'Europe. Résultat: lorsque les Pays comme le nôtre sont invités à dialoguer en matière de sécurité, nous sommes invités à dialoguer

suisant avec l'OTAN sans projets clairs puisqu'on nous n'a pas proposé, par exemple, de se prononcer sur "the Partnership For Peace", qui est le PFP.

Nous discutons aussi avec l'Union Européenne mais sans projets clairement définis, la preuve c'est que la réunion de Marseille de Décembre 2000 a été un échec parce qu'on a essayé de re-dynamiser le processus de Barcelone à travers l'élargissement du partenariat aux questions politiques et sécuritaires mais nous n'avons pas pu avancer. Et enfin, nous avons eu de mauvaises expériences aussi. Notamment, par exemple, les initiatives qui ont été prises par l'Europe, par la constitution de Euro fort et de l'Euro mal fort qui a suscité des interrogations et des critiques de la part des Pays du sud de la Méditerranée, particulièrement du Maroc, de l'Egypte, de la Libye, de la Tunisie pour s'interroger en quelque sorte: est-ce que l'Europe considère qu'il y a des partners de l'autre côté en matière de sécurité ou est-ce que l'Europe a un projet qu'il souhaiterait uniquement appliquer de l'autre côté sans partenariat réel. Donc, nous souffrons d'un déficit énorme en matière de partenariat sécuritaire et, il est clair, et pour être tout à fait franc avec vous, que depuis la Guerre du Golfe il est apparu que l'Europe s'est inscrite dans un suivisme vis-à-vis des États-Unis d'Amérique. Résultat: les Pays du sud de la Méditerranée se disent: est-ce qu'il faut traiter avec les uns ou avec les autres? Est-ce qu'il faut maintenant considérer que la force qui détient un rôle fondamental en matière de sécurité, c'est toujours les États-Unis d'Amérique ou est-ce c'est l'Union Européenne? Il est clair que la Guerre du Golfe pour la partie du sud de la Méditerranée a montré qu'il faut continuer à traiter dans le cadre d'une action bilatérale avec les États-Unis d'Amérique.

### ***L'Europe et les Balkans***

Il est clair aussi que l'expérience malheureuse de l'Europe dans la gestion de la Guerre en Bosnie, de la mise en place d'efforts au Kosovo et de, en quelque sorte, de son incapacité à gérer seule et non sous la tutelle des États-Unis d'Amérique. Ce type de conflit, il est clair que lorsque de notre côté nous voyons le rôle prépondérant des États-Unis d'Amérique dans la gestion des conflits quand'il n'est-ce, il est clair que pour les Pays du sud il y a toujours cette interrogation: faut-il réellement aller loin avec l'Europe en matière de discussion sur la sécurité et encore moins sur la défense? Je ne parle pas de la défense encore, je parle de la sécurité. Alors, c'est pour ça que nous, du

côté du sud de la Méditerranée nous avons suivi toutes les expériences les plus récentes, notamment et surtout quand on a vu comment aussi les Etats-Unis d'Amérique près de l'Europe en matière de sécurité et de défense. Et on ne peut pas oublier que les américains ont tout de même fait confiance aux australiens, pour agir directement dans la gestion du conflit de East Timor, et ces européens, totalement comme ils ont fait vis-à-vis de l'Australie en matière de gestion de conflit qui ressort de la Méditerranée.

Quelque part des analystes considèrent que probablement les discussions se sont: est-ce que l'Europe a les capacités de défense nécessaires et les moyens nécessaires pour gérer ce type de conflit? C'est une question qui est réelle en matière d'effectifs, en matière de disponibilités, en matière de coûts de maintien de la sécurité. C'est une question qui est réelle mais je crois aussi que parallèlement au sens de latitude américaine, latitude officielle américaine, c'est le débat au Congrès "Sharing the Burden" il faut partager le coût, partager la charge de la sécurité et est-ce que l'Europe a la possibilité de partager ces charges? Face à l'attitude américaine interne, je dirais domestic issue, mais quelque part aussi nous avons l'impression que les Etats-Unis d'Amérique ne sont pas aussi prêts à transférer une responsabilité réelle en matière de sécurité et de défense à l'Europe pour la gestion de la sécurité commune en Méditerranée. Donc, pour nous, lorsque nous discutons avec nos partners du nord en Méditerranée nous ne perdons pas de vue que jusqu'à présent notre partner Européen, qui est donc composante de notre espace méditerranéen, n'a pas mis en place ni une politique ni évidemment des instruments d'action. Et nous n'avons pas été même capables de mettre en place un cadre de dialogue. Le seul dialogue aujourd'hui qui prend pied de quelques années c'est le dialogue avec l'OTAN, et c'est un dialogue qui est très généraliste, c'est un dialogue d'écoûte, c'est un dialogue sur lequel on met sur l'Etat la contributions, non pas la gestion de la sécurité mais la contribution pour des actions spécifiques en matière humanitaire, écologique, des choses comme ça qui réellement sont intéressantes puisqu'on a parlé de risque sécuritaire, de risque écologique, de risque économique, et là mais en vérité la situation en Méditerranée montre de plus en plus que l'absence d'une Europe sécuritaire justifie l'absence d'une Méditerranée sécuritaire.

Donc, j'imagine très difficilement que l'on puisse avancer dans la création d'un environnement sécuritaire méditerranéen alors que notre partner, qui normalement est le

plus disponible, le plus structuré, par rapport aux Pays du sud, alors que notre partner lui-même n'est pas prêt, n'est pas mature pour avancer dans ce type de discussion avec les Pays du sud.

Je voulais évoquer ces aspects pour terminer sur le fait que nous avons devant nous cinq années, ou disons quatre ans avec le mandat de George Bush, qui a lui aussi introduit une des données nouvelles dans la gestion du problème de la sécurité mondiale et dans la répartition des rôles entre l'Europe et les Etats-Unis d'Amérique.

### ***L'élargissement de l'Union Européenne et de l'OTAN***

Dans les cinq années à venir le contexte de notre discussion sur la sécurité en Méditerranée doit obligatoirement être affecté par l'élargissement de l'Europe, qui enlèvera dans les dix années maximum à venir pratiquement l'espace européen avec nouvelles données, nouvelles identités européennes. Jusqu'à quel point est-ce que cet Europe qui commence à parler même de Fédéralisme, moi j'étais au Congrès du Parti Socialiste Européen à Berlin le mois dernier et j'ai vu donc l'annonce de Gerard Schroeder sur la nécessité d'intégrer l'Europe sur le plan politique et institutionnel et donc sur la perspective d'un Fédéralisme. C'est une perspective qui est présente chez nous lorsque nous discutons avec l'Europe aujourd'hui. Dans les cinq ou dix années à venir les termes de notre discussion vont être différents.

La deuxième chose c'est l'élargissement de l'OTAN aussi qui constitue une nouveauté dans le paysage sécuritaire de notre région. Si cet élargissement implique d'autres Pays de l'Europe et particulièrement de l'Europe de l'Est, incontestablement il s'avère que les Pays du sud de la Méditerranée vont être en quelque sorte considérés comme Etats à la marge des décisions stratégiques sécuritaires. Et enfin, l'échec de la Conférence de Marseille était un moment très douloureux parce que nous nous sommes séparés à Marseille, je dirais presque sur un divorce, ce que les Pays du sud de la Méditerranée ont considéré que l'Europe a appelé les autres Pays partenaires du Processus de Barcelone sans avoir quoique ce soit à leur proposé concrètement. Et ceci a été plus compliqué par le fait que dans le conflit le plus apparent dans notre région méditerranéen qui est le conflit du Moyen Orient, ils savaient qu'effectivement l'Europe n'a pas de politique spécifique vis-à-vis du Moyen Orient et non pas peut-être les Pays européens ont des politiques ou des attitudes spécifiques mais du rôle

spécifique de l'Europe dans la gestion du conflit du Proche Orient il est pratiquement absent. Les perspectives de solution du conflit du Proche Orient vont aller dans le sens du renforcement du rôle stratégique des Etats-Unis dans notre région beaucoup plus que dans le sens de renforcement du rôle stratégique de l'Europe, parce qu'à ce jour, et ceci n'est que la continuité d'une politique américaine qui date de la deuxième Guerre Mondiale et bien, parce que à ce jour les Etats-Unis d'Amérique continuent à jouer le rôle de leadership dans la gestion de ce conflit qui est celui du Moyen Orient.

Donc, si tous ces paramètres qui font que notre discussion sur les problèmes de la sécurité commune en Méditerranée, est une discussion qui est très compliquée, qui est assez difficile et sur laquelle personnellement je ne vois pas de perspectives de progrès, s'il n'y a pas un progrès réel dans la définition de ce qu'on a appelé d'identité de défense et de sécurité européenne.

### ***L'instabilité de la région***

Si on prend la Méditerranée comme espace géo-politique, comme entité unique et intégrée, il est incontestable et personne peut le contester, que le risque d'instabilité n'est plus régional. Ses répercussions, ses échos, ses prolongements font que un risque dans la Méditerranée en tant que entité géo-politique devienne un risque international. Il n'est plus risque régional et implique, par la la force des choses, l'intervention d'instruments qui dépassent les capacités des acteurs locaux de la région méditerranéenne. J'enclus dedans, bien entendu, le problème du Proche Orient. Les implications du conflit proche-oriental ne se limitent pas uniquement aux retombées que cela peut avoir sur l'espace de proximité du conflit israélo-palestinien. Sur tous les plans, sur le plan économique il est incontestable que les répercussions d'un conflit ouvert que s'étend loin dans l'Europe, bien sûr, mais s'étend loin aussi dans le monde parce que c'est une région qui assure aujourd'hui pratiquement 60% l'approvisionnement du monde en produits énergétiques.

Sur le plan socio-culturel, nous l'avons bien vu, que lorsque le conflit est ouvert, ses implications dépassent le contexte méditerranéen et peuvent se prolonger dans un contexte, par exemple, islamique. On peut avoir des répercussions y compris dans les régions qui sont très loines en Asie Mineure, par exemple. Effectivement aujourd'hui, avec la nouvelle réalité géo-politique de l'ex Union Soviétique, on ne peut pas dire que

ces régions du monde qui étaient dans le soviétique, contrôlées par la logique de la confrontation Est-Ouest avant la chute de l'Union Soviétique, on ne peut pas dire que cette région aujourd'hui ne réagira pas différemment dans un conflit ouvert, dans une lutte, dans une guerre ouverte sur le Proche Orient sans qu'ils y aient des implications des républiques islamiques, des républiques, disons musulmanes, de l'ex Union Soviétique et sans évidemment les répercussions sur l'Asie, la Jordanie, le Pakistan, qui ont des intérêts directs en ce monde. Et c'est la raison pour laquelle OTAN, et je suis d'accord, que la question du Proche Orient est une question fondamentale. OTAN, je comprends et je ne l'admet pas, mais je comprends que l'Europe est de limite à agir de ces conflits et qu'elle est de limite à obtenir la place qu'elle mérite dans la gestion de ce conflit. Et je comprends aussi pourquoi ce sont les Etats-Unis d'Amérique qui ont un rôle de leadership dans la gestion de ce dossier. Et quand on admet cette réalité devant nous, bien entendu, on a deux choix. On considère que, il faut, quand on ne peut pas avancer si ce dossier, qui est international, qui est mondial, si ce dossier ne connaît pas d'évolution en positive, c'est un choix. Comme en dire, si par exemple, les Pays du sud de la Méditerranée dont je fait partie, si les Pays arabes qui sont partenaires du dialogue euro-méditerranéen sur la paix, décident de mettre en préalable à toute discussion sur la sécurité en Méditerranée qui est celui de la résolution de la question du Proche Orient, à côté de cela on ne peut rien faire, parce que les régions avec lesquelles nous discutons n'ont pas la possibilité de nous donner la réponse.

Je crois que la logique serait d'être plus pragmatiques d'ailleurs dans les faits de ce que nous faisons. Dans les faits nous sommes plus pragmatiques et nous devons dimensionner le cadre du dialogue en fonction du niveau d'implication des risques que cela engendre sur la région et sur le monde. Le cadre du dialogue euro-méditerranéen est un cadre de proximité, c'est pour gérer des questions de risque de proximité, localisés dans le cadre de dialogue avec l'OTAN, c'est différent. C'est un dialogue qui implique l'Alliance Atlantique dans laquelle l'Europe est là, de toutes les façons, notre partenaire européen est dans l'OTAN. Et là, effectivement, au niveau du dialogue avec l'OTAN, on ne peut pas imaginer une coopération sécuritaire de la partie du monde arabe sauf que des questions comme celles de la détention des armes et de destruction massive, sans que la question des équilibres de forces militaires dans la région est opposée. Et c'est pour ça que le dialogue avec l'OTAN n'a jamais à ces jours été ouvert

sur la question militaire et sur la question de la sécurité militaire, sur la question de la défense. Personnellement, lorsque j'ai parlé tout à l'heure, j'ai parlé de la sécurité et j'ai fait une distinction entre la sécurité et la défense.

### ***Sécurité et coopération militaire***

La défense implique une coopération militaire. La sécurité n'implique pas forcément une coopération militaire. Pas forcément. Parce que les facteurs de risque sécuritaire ne sont pas un non-sense. Du côté des Pays du sud ne sont pas militaires, le risque militaire est pratiquement nulle. Le sud ne constitue pas une menace militaire pour le nord de la Méditerranée et ceci tous les analystes, tous les stratèges le savent. Ce dont, à quoi peut être utile une politique de sécurité et non pas une politique de défense? Elle peut être utile pour la stabilité de la région, pas pour la gestion d'un contexte de guerre, d'un contexte de conflit ouvert. Mais elle est utile dans le cadre de la stabilité de la région.

C'est la raison pour laquelle nous considérons, c'est à dire mon Pays, dans le dialogue qui langage avec les différents partenaires, ce soit l'Europe ou l'OTAN, nous considérons que notre partenaire européen lui aussi n'est pas une entité unique. La stratégie de la Grande Bretagne, la stratégie de la France et la stratégie de l'Allemagne sont trois stratégies différentes sur le plan de la sécurité. Et parfois qu'ils sont concurrentielles et ne sont pas forcément continues.

Un dialogue «Cinq plus cinq» est un dialogue utile et opérationnel parce que nos partenaires ont un intérêt direct en tout stratégie clair concernant la Méditerranée. Ce n'est pas le cas si damager le Ministre de la Défense de la Grande Bretagne ou le Ministre des Affaires Etrangères de la Grande Bretagne autour de la table par la force des choses. J'ai devant moi un atlantiste et qui a des préoccupations extra régionales et des préoccupations internationales et qui est un des éléments de la stratégie atlantiste, de la stratégie américaine. Pour ne parler pas de l'Allemagne comme force militaire, mais dans les domaines sur la sécurité en Europe nous avons bien constaté que si le dialogue «Cinq plus cinq» a été arrêté, c'est une grande partie. Parce que la réunification de l'Allemagne a abouti à faire émerger le contexte sécuritaire de l'Europe de l'Est comme étant un contexte prioritaire. Et jusqu'à présent, même dans la perspective de cette idée de Fédéralisme européen etc., même dans l'attitude de

l'Allemagne vis-à-vis de la création de cette politique sécuritaire, de politique étrangère de sécurité européenne, le souci de l'Allemagne ce n'est pas la Méditerranée. C'est encore et c'est toujours et ce sera encore pour longtemps, l'Europe et non pas la Méditerranée avec son versant sud. Il est important de revenir à des niveaux qui nous permettent de dimensionner les problèmes et les dossiers de sécurité pour pouvoir les gérer et de trouver des cadres adaptés et différenciés sans qu'ils soient concurrentiels, des cadres adaptés et différenciés à chaque type de problème sécuritaire. Je crois que nous sommes arrivés tous à Lisbonne avec l'idée qu'effectivement il est temps aujourd'hui pour l'Europe du sud.

Alors, là moi aussi je parle de l'Europe du sud. Pour l'Europe du sud est là l'opportunité et la possibilité d'avoir en face d'elle des partenaires qui sont prêts à agir ensemble. Ce qui n'est pas le cas encore pour l'OTAN qui se trouve dans un processus qui va être encore plus long, beaucoup plus difficile. Parce que l'OTAN aussi cherche son identité. Parce que lorsque la semaine dernière y avaient les représentants de l'OTAN qui sont arrivés à Rabat pour discuter avec nous. Et, on discute. Ça ne veut pas dire, il n'y a pas a priori contre l'OTAN. Mais nous, lorsque discutons avec l'OTAN, il faut qu'on sache dans quel cadre stratégique l'OTAN discute avec nous. Et alors, la coopération sub-régionale ne paraître la seule voie.

Maintenant, sur la question est-ce que c'est les cinq plus cinq plus l'Égypte qui ce se devrait donc cinq plus six il faut trouver un sixième européen, je pense ce serait plus rare de le trouver. Mais je crois que ce n'est pas une attitude, et je voudrais répondre à mon ami, est ami aujourd'hui parce que je viens de le connaître aujourd'hui, c'est l'Ambassadeur de l'Égypte, que l'attitude des Pays du Magreb n'est pas une attitude, je dirais, d'a priori sur le rôle de l'Égypte. Mais je crois qu'il faut que l'Égypte aussi fasse l'effort, que je suis en train de faire devant vous, en disant que, mais voilà, moi j'ai la dimension du risque sécuritaire. Mais, est-ce que l'Égypte a la possibilité de se mettre autour d'une table de discussion, avec nous dans les «Cinq plus cinq» sans mettre en préalable cet histoire de rapports de forces entre les différents acteurs du risque sécuritaire au Moyen Orient, sans en faire en préalable, est-ce que l'Égypte peut avancer avec nous pas à pas – passo a passo – où est-ce que nous allons nous retrouver en train de débattre du problème général?

Je crois que la question se pose un peu sur ce plan là et j'espère que nous allons



pouvoir aboutir à, dans les discussions inter-arabes, je crois qu'on peut y arriver, à adopter une attitude qui est une attitude progressive sur ce plan là.

**Without achieving peace and stability we will not have security  
and regional co-operation**

by Nehad Abdel Latif\*

***The Mediterranean area and the problems of the Middle East***

First of all I would like to thank Minister Mistretta for his invitation to take part in this very important round table dealing with a significant issue. We have a Mediterranean area, geo-politically? Yes, indeed. But of course it is not limited only to the geo-political dimension Mediterranean, because it goes a bit beyond there. We cannot exclude the Middle East from the Mediterranean area because it has been connected tight in the last few decades. Consequently, we also have to take this in consideration. We can expand it to beyond the strict geographic Mediterranean basin.

Secondly, We should not only talk about pure security on the narrow sense of the word, but also a bit about the comprehensive security. Indeed we cannot just deal with the political or the military aspects without dealing with the economic and cultural sides aspects of security.

And after all, security in the Mediterranean has not been a matter of concern since the Second World War, and think about the Mediterranean and the southern side of the Mediterranean, was not a concern of Europe or of the United States because it was the main conflict East-West and Italy or the Mediterranean were considered the southern flank of the NATO. So, it was not really until the fall of the Wall of Berlin, the dismantling of the Soviet Union that we had a series of initiatives that blossomed immediately one after the other. But other to that, there was also a very important development in the area which means the Madrid Conference in 1991 and the Oslo Agreements in 1993. Why? Because we had in 1999-1990, the first what we can say, initiative, related for the first time to security in the Mediterranean with the Italian, Spanish initiatives at that time. Because, before that, in the Helsinki Final Act, it was not even mentioned the Mediterranean, and not participating Mediterranean Countries in that a context. But it was not dealt through security optical dimension. In 1990, for

---

\* *Ambasciatore d'Egitto in Italia*

the first time, there was an initiative considering the whole Mediterranean and going beyond even the Mediterranean to the Middle East and to the area, the Gulf area.

But the three or four initiatives really emerged in 1994, because we had the Oslo Agreements, for the first time there was a breakthrough at that time for the Middle East problem, the Arab-Israel problem. Then we had in 1994 the beginning of the dialogue between the OSCE from one side, and the decisions from the NATO in the other side, to have a dialogue with the southern partners. Then he had the Barcelona Process in 1995, November. At the same time, there also was the Western European Union.

### *The dialogue*

So, we had, once the southern Countries had really even a question test itself, I mean what was going on? What would suddenly be the interest for identifying security policy for the Mediterranean? The southern side was not ready to address all these problems at that time because due to of the regional organisation that a matter of fact Arabia was not capable of doing that because they were far more concerned with the military aspects and the security aspects has not yet developed a new concept of that individually. And this is another aspect of how Europe deals with the southern Countries of the Mediterranean. They have chosen them individually, because of responsibility's lack from the other side of the southern shore, is to say that there was no co-ordination among themselves before addressing all these issues either in Barcelona where single Countries went to meet our partners from the other side of the Mediterranean. Also through the dialogue above mentioned it was selected a number of Countries, Egypt, Tunisia, Morocco, and Jordan. This also means that the southern shore collectively was nor, at that time and still now, prepared to address all these issues I mean security or the strategic aspect. Misinterpretations, suspicions are also from this southern shore of the Mediterranean. I would like to remind, in 1996, when Euro 4 and Roma 4, I was in Cairo at that time, and we received some news from Florence that, in spite it was already been there before, the official announcement of the Euro 4 and the Roma 4 has been received without suspicion but at least we were embarked in a common adventure which was the Barcelona Process in November, just six or seven months before. And suddenly we are with a new security – what we can say - an institutionalized force among four European Countries and without any kind of

briefing even to the southern Countries. It was really received with suspicion while all this dealing with this – nor misunderstanding - mistrust that could be avoided if there had been more transparency from the northern side of the Mediterranean. I said an example, of Euro 4 and Roma 4. The same can be said the common European Union common Mediterranean's strategy even being partners in the Barcelona Process. But it was not even co-ordinated in some consultations about what was going to happen in our common strategy.

If we take also the examples of what we think, that transparency is a very important element if we are going to concentrate on the security in the Mediterranean. Parallel to that, we had this comprehensive approach of the aspect Barcelona Process, and at the same time we had Madrid Process, which meant economic, political, multilateral, and that was some kind of at that time, because of the breakthrough at that of the Middle East process, it was thought that it really can establish a kind of regional co-operation, and through regional co-operation to reach a common security concept that could be shared by the two sides of the Mediterranean. When afterwards, the collapse of the Middle East created all of those dialogue we had, we have and are still having with the different institutions are not really advancing in such a manner that could be helpful to this common security which is embodied in the Barcelona declaration. So, what happened in the last few years, that this dialogue, I am not of the idea that the dialogue about security with the NATO or the OSCE is negative, no, I do not think so. It is very positive because we have through this dialogue trying knowing each other better, as maybe we didn't reach concrete actions or concrete programs, but still our people are participating in the NATO Defence College in Rome, they are meeting with the NATO countries member states, and participating in other kinds of schools and colleges in Europe. So this, and organising together seminars between military institutions in Egypt and military institutions of the NATO. So this has helped.

I think - both sides to understand the concerns of each other. Concerns, because there are regional concerns from our sides. An element we didn't mentioned, I mean, until now, is for instance for us in Egypt the proliferation of arms of mass destruction. It is an extremely important element. It is not related to the Middle East process now, it is a matter related to the national security of Egypt in the region. We cannot just say because of the Middle East process we cannot discuss nuclear or mass destructive

weapons now, we have to discuss it. And during the multilateral track of the Madrid conference we asked to put in on the agenda. We will not reach a solution, but it is not possible that one uncontrolled nuclear program is just left few meters from our borders. And not to discuss this issue, which is an important factor, as well as a thread to the security not only of Egypt, but maybe of the region and of the Mediterranean. And it must be addressed by different forms afterwards, but still it has to be dealt with. So this is in general what we can see from security concerns and threads, and risks. I am sure, I am aware of the common risk that has been mentioned before: political instability, social movements, the non-migration of the market, liberal market, and different risks, ecology and environment, and all this kind are threads that are facing us. So now what should we do? For the future, the main problem to reach a regional model of security, the Middle East problem should be solved. Without achieving peace and stability we will not have security in the Middle East, and there will be no regional co-operation. It is very difficult. We could have it vertically, but it is not only the hint of a vertical dialogue, it is also a vertical and a horizontal one. And if the Middle East problem, I mean the Arab-Israeli problem continues not to be solved, it will be difficult. It was not the best moment to sign such a chart of stability and security at that time. It was there already, with principles, guidelines, and so on. To the world, this common desire of both parties, but politically it was not possible to reach.

The European identity for security and defense, and for the NATO and for OSCE, there is not, as it has been said before, a concrete vision of the security in the Mediterranean. And from our side there are some models, which cannot be just transferred to another region only by copying them the same models, such as it has been done in the OSCE, for instance. This confidence with the measures, which need also a co-operative security approach is not easy. It is difficult to do it, with this political situation prevailing in the Middle East. So everything for us is a bit related to the Middle East conflict, the Arab-Israeli conflict, and the Palestinian-Israeli conflict. Again I repeat that it doesn't prevent us from continuing this dialogue with the different institutions, either the NATO or the OSCE, or the Barcelona process because we need this dialogue, both of the sides, but to be aware that there are concerns to be taken care of, as economic stagnation, or economic disparity between the two sides. It has to be addressed by the Mediterranean partnerships, to have a flow of trade between the two

shores of Mediterranean, investments in the different countries, because stability and peace will bring security, but security alone will never bring stability, nor prosperity.

À propos de la géométrie variable et de la formule «Cinq plus cinq»: si nous faisons partie de l'Afrique du Nord, nous égyptiens croyons que nous en faisons partie. Vous demandez à nos amis et aux autres frères de l'Afrique du nord si nous en faisons partie ou non. Certains Pays nous considèrent comme partie prenante de cette formule et d'autres qui le sentent un peu moins. Et aussi, ça dépend aussi des partenaires du nord, parce qu'ils font l'effort d'inclure l'Égypte ou de ne pas l'inclure. Et, avec la reévaluation de cette formule au mois de janvier à Lisbonne, l'Égypte a manifesté son intérêt d'être inséré en tant que membre, appelé un membre de cette formule mais de pouvoir poursuivre les débats, les activités parce qu'en fin de compte diviser la Méditerranée en deux, à mon avis, n'est pas la meilleure solution. Les problèmes sont les mêmes, les problèmes que abordent les 4-5 Pays de l'Afrique du nord sont les mêmes. Vous discutez des problèmes sur les deux rives, sont la même chose, de développement économique, d'investissements, etc. Donc, je crois que l'Afrique du Nord pourrait être à géométrie variable mais pas seulement en tant que maintenant qu'Afrique du Nord mais on peut avoir une coopération et un partenariat à géométrie variable ne se limitant seulement au Magreb, par exemple. Lorsqu'on parle de la RAI, lorsqu'ils ont initiés un canal satellite méditerranéen ils le feront à géométrie variable, 3 ou 4 ou 5 Pays et l'Italie, a pris beaucoup d'initiative à géométrie variable qui ce soit dans le domaine de l'Agriculture. L'agriculture, par exemple, ça a été en 6 sur 7 Pays.

Ce que il faut affirmer est la coopération ou la sécurité de toute la région méditerranéenne. Mais est-ce qui empêche cette coopération? C'est Israël. Avec le problème du Moyen Orient, sans la solution du conflit Arabe-Israélien. C'est impossible! Vous n'aurez eu aucune réunion au sud de la Méditerranée jusqu'à maintenant. Aucune. Pourquoi? Il y a un problème. Et les européens doivent réaliser que ce problème, c'est à eux d'affronter ce problème. Donc, cette géométrie variable, je suis tout à fait d'accord qu'on puisse poursuivre une géométrie variable dans tous les domaines, même la sécurité.

Aujourd'hui il y a une visite d'un navire de l'OTAN à Alexandrie, ce qui était impensable il y a cinq ans, trois ans; ainsi que la participation des militaires égyptiens au Roman Security College et d'autres initiatives. Il s'agit des militaires. A Venice, la

Marina Italiana organise des séminaires où participent l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Maroc, la Tunisie.

Israël est là, mais il n'y a pas, comme on dit, un projet de coopération et de sécurité régionale encore. C'est trop tôt. Mais ça n'empêche pas que les dialogues se poursuivent, en prenant en considération les spécificités des uns et des autres. Mais qu'il ne soit pas quelque chose que soit imposé de l'un sur l'autre, que ne soit pas quelque chose d'égémonie, on ne peut pas remplacer l'égémonie de quelqu'un avec une autre. Donc, de notre part, on considère un partenariat, avec le vrai sens du mot partenariat.

**Riflessioni a margine del « Libro Bianco 2000 » del Ministero degli Affari Esteri : Nuove risposte per un mondo che cambia**

di Umberto Cappuzzo\*

***Il Mediterraneo in funzione dell'uomo***

Tema affascinante quello della sicurezza politico-militare nel Mediterraneo. L'analisi che viene sollecitata riguarda, infatti, un'area geografico-politica del tutto peculiare di grande significato nella storia dell'umanità e di toccante interesse nel momento che stiamo vivendo.

Definito in modo sintetico, da un noto studioso, «*mare tra terre, chiuso dalle sue terre*», il Mediterraneo non è solo un elemento geografico che si identifica con un bacino, bensì qualcosa di diverso, di profondamente diverso. E' – per ripetere il giudizio dello studioso sopra menzionato – un «*complesso variamente articolato di montagne, colline ed altipiani, pianure liquide, isole e penisole*», diversamente raggruppate nel corso dei secoli in termini di potenza, oggetto e soggetto di grandi avvenimenti.

Ognuno di questi elementi ha un suo ruolo nelle vicende del grande mare e nello sviluppo della civiltà europea e mondiale.

Nell'ottica della sicurezza va evidenziata – in quanto caratterizzante di determinate costanti e di un certo sviluppo – l'unità geopolitica dell'area mediterranea; caratteristica – questa – che porta, a sua volta, a fare risaltare la sua marcata individualità rispetto all'Europa continentale, all'Africa ed alla vicina Asia.

Alcuni decenni fà, nell'impostare un «*caso concreto*» di «*Strategia Globale*» sulla particolare area nella mia qualità di titolare della cattedra presso la Scuola di Guerra, facevo osservare che il Mediterraneo, oltre agli aspetti esterni che ne individuano l'unità fisica, va visto in funzione dell'uomo, in funzione cioè dell'unità ideale e spirituale che esso ha conseguito per opera dell'uomo. Chiarivo, al riguardo, che sotto questa prospettiva non v'è dubbio che una certa omogeneità di orientamenti culturali, di concezioni di vita, di atteggiamenti ideologici è stata raggiunta attraverso i secoli in virtù del movimento degli uomini, dei contatti fra i popoli e delle relazioni che

---

\* *Presidente di Eurodifense Italia*



fra gli stessi si sono stabilite. Questo Mediterraneo dell'uomo è il Mediterraneo della storia: il Mediterraneo inteso come zona di scambio o, secondo alcuni, come «*spazio-movimento*»; una zona che ha come protagonisti le più diverse componenti etniche, area di intesa e di fusione delle più diverse civiltà, che trova nell'intesa e nella fusione le ragioni stesse della sua vita.

Né meno pregnante è la dimensione spirituale. Il Mediterraneo è area di irradiazione delle più significative ideologie di elevato contenuto etico, di movimenti filosofici condizionatori della stessa visione della vita e del comportamento degli uomini.

Questo richiamo ad una mia precedente ricerca ha trovato conforto in talune interessanti considerazioni di un grande politologo ed uomo politico, nonché raffinato studioso di questioni internazionali, Henry Kissinger, conoscitore profondo dei problemi dell'area. Nel vivo della crisi degli anni '70, Kissinger – a maggiore comprensione dello sviluppo degli eventi – sentiva il bisogno di introdurre l'«*elemento uomo*», l'uomo mediterraneo, per tentare di capire una «*regione eroica, eccitante, caratterizzata da ambiguità, passioni e frustrazioni*».

Scrive, in proposito: «*In questa regione di deserti e di impervie montagne, da cui sono emerse tre delle grandi religioni dell'umanità, si prova una profonda tentazione all'esaltazione, rafforzata dal fatto che la geografia non ha posto nessuna barriera all'immaginazione umana. Solo gli eletti possono sopravvivere in simile avversità topografica e climatica. L'uomo trova il suo principale sollievo non nella natura, ma nella fede e nei rapporti umani*».

Il protagonista è, dunque, l'uomo. Invece capita spesso di notare che siamo portati ad indulgere in considerazioni di natura geopolitica in astratto, senza tener conto dell'uomo. Se tenessimo maggior conto dell'uomo, comprenderemmo – è stato osservato da un autorevole esponente del mondo arabo – la tolleranza, ma non nel senso in cui comunemente la intendiamo noi. La tolleranza è comprensione. Tollerare significa avere la pazienza di ascoltare ciò che dice la controparte, perché quest'ultima possa, a sua volta, accettare qualcuna delle argomentazioni di colui che ha mosso obiezioni o manifestato diverso parere. Nella tolleranza sta, in sintesi, il segreto per mantenere vivo il dialogo.

L'incomprensione ha origine nella scarsa disponibilità alla tolleranza. E' questione di approccio, in questo caso di «*approccio strategico*»; un «*approccio strategico*» diverso, della cui validità Kissinger è perfettamente convinto, quando osserva – andando avanti nella sua analisi – che «*in nessun altro luogo si incontra una simile galleria di “leaders” così duramente forgiata*» e conclude sottolineando che «*in nessun altro luogo le convinzioni dei singoli statisti hanno un ruolo tanto determinante*».

Andando avanti nella sua analisi, Kissinger fa notare che, in un'area così travagliata quale è quella mediterranea, «*l'uomo è unito ai propri simili dalla fede e qui la “parola” gioca un ruolo spesso decisivo. Ciò che le parti in conflitto nel Medio Oriente davvero vogliono giace sepolto sotto un amalgama di convinzioni, risentimenti e sogni. Il conflitto non si protrae da migliaia di anni, come spesso si sente dire; è, in linea di massima, un prodotto del ventesimo secolo*».

Sintetizzando, in chiusura, siamo in presenza di un'area del tutto peculiare nella quale geografia e geopolitica hanno un significato solo se si inserisce in calcolo il «*fattore umano*», cioè la dimensione culturale comprensiva della sua connotazione etica.

Mi si consenta che, da siciliano, io mi richiami – a sostegno della particolare tesi – a quello che scriveva Goethe il 14 luglio 1787, nel suo viaggio in Italia al momento dell'arrivo a Palermo: «*L'Italia senza la Sicilia non lascia alcuna immagine nell'anima. Qui è la chiave di tutto*». Una chiave esistenziale, s'intende, ma che ha anche una valenza pratica nel tentare di comprendere in chiave strategica i problemi dell'area.

Questa affermazione assai impegnativa mi porta ad evidenziare, per contrapposto, la scarsa lungimiranza dell'Alleanza Atlantica nel polarizzare la sua attenzione a suo tempo sulla prevedibile area di gravitazione dello sforzo militare (giustamente in direzione est ed in chiave marcatamente continentale) senza attribuire la dovuta importanza ad un'area di auspicabile gravitazione dell'interesse politico (quella mediterranea, appunto), assai vulnerabile ma ricca di interessanti prospettive e da vedere, quindi, anche nelle sue implicazioni militari.

Suona assai strano che dovessero considerarsi «*out of area*» pericoli in potenza e potenzialità strategiche in atto, quanto meno concorrenti.

Errore concettuale, a mio avviso, che va fatto rimarcare nell'abbozzare la storia di un recente passato.

Il problema non poteva – e non doveva – esaurirsi nel semplice confronto di una «*Sesta flotta americana*», presente nell'area, con una «*Settima squadra sovietica*», che faceva da contraltare.

Come si vede, anche allora l'Europa non riusciva a far sentire la sua voce per far mettere in calcolo, accanto al prioritario asse di gravitazione strategico/militare in chiave continentale, un asse di gravitazione strategico/politico in chiave mediterranea.

Nel vivo del confronto Est/Ovest, su questo argomento ebbi modo di richiamare l'attenzione dei nostri interlocutori di oltre Oceano nel corso di un interessante dibattito a Washington ad elevato livello al quale ero stato invitato nel lontano 1985 (10.02.1985) e devo dire di aver trovato ascolto e comprensione.

Un Mediterraneo così inteso avrebbe dovuto essere chiaramente definito nelle sue dimensioni ed al riguardo molte sarebbero state le considerazioni da fare sotto l'aspetto geo-politico.

A quest'ultimo riguardo, mi sembra opportuno far rilevare, per inciso, le apprezzabili iniziative che oggi si riscontrano ai livelli istituzionali nazionali nella presentazione appunto delle problematiche geopolitiche quale premessa dell'attività operativa. In tale contesto va collocato il «*Libro Bianco 2000. Nuove risposte per un mondo che cambia.*», approntato dal Ministero degli Affari Esteri.

Nello stesso spirito il Ministero della Difesa ha recentemente diramato una pubblicazione («*Nuove forze per un nuovo secolo*»), che – sotto un'angolazione diversa – dà le motivazioni di fondo per determinate scelte operative.

Ebbene, nell'una e nell'altra pubblicazione (con evidente più approfondita analisi in quella del Ministero degli Affari Esteri) l'area mediterranea acquista un particolare rilievo. E' la riconferma di un tradizionale interesse, già evidenziato con enfasi in una precedente edizione del «*Libro Bianco della Difesa*» di parecchi anni fa. Si parlava allora di un «*specificità mediterranea*» da far valere nel quadro delle alleanze sottoscritte dal nostro Paese; quasi un richiamo all'Alleanza Atlantica a dir poco distratta.

Alla specificità mediterranea si è accompagnata da sempre, da parte del nostro Paese, una sensibilità del tutto peculiare.

### ***Un incontro con il leader libico Gheddafi***

In proposito non posso non ricordare un'indimenticabile esperienza personale che mi fu dato di vivere tanti anni fa, allorché da Capo di Stato Maggiore dell'Esercito fui direttamente invitato con procedura poco ortodossa dal Col. Gheddafi a visitare la Libia. Un invito personalmente trasmesso da un suo emissario presente a Roma in occasione del Concorso Ippico di Piazza di Siena, da me doverosamente ed immediatamente riferito alle massime cariche istituzionali (Presidente del Consiglio e Ministro della Difesa, che ne informarono anche il Presidente della Repubblica), che mi autorizzarono ad accettarlo.

La visita in Libia, che ebbe luogo di lì a qualche giorno, culminò nell'incontro con Gheddafi nella famosa tenda. Questi mi intrattene in un lungo colloquio, nel corso del quale – dopo una premessa ricca di richiami storici per giustificare la posizione della Libia – l'interlocutore si sforzò di dimostrare che l'Occidente avrebbe dovuto essere grato per le posizioni assunte dal suo Paese nel corso degli anni, sottolineando in particolare il rifiuto di ogni qualsiasi aggancio all'Unione Sovietica, con la reiterata opposizione alla richiesta di basi a differenza di altri Stati arabi del Nord Africa.

Al di là dei contenuti, la peculiarità di un incontro a così alto livello, sollecitato da un personaggio senza subbio originale nei suoi comportamenti, sta nella ricerca di un interlocutore, in qualche modo capace di comprendere le motivazioni di fondo di una politica mediterranea ricca di prospettive: non la mia persona – s'intende – ma il mio Paese che tante prove aveva già dato di una sensibilità mediterranea che ho in precedenza reiteratamente sottolineato.

Tornando al «*Libro Bianco 2000*» del Ministero degli Affari Esteri, questo concetto di fondo traspare visto nella «*dimensione sicurezza*»; una «*sicurezza allargata*» considerata in tutte le sue componenti, delle quali quella militare è solo un aspetto; una sicurezza perseguita attraverso accordi, iniziative di vario genere per sviluppare gli aspetti economici, finanziari, sociali, culturali, umani.

Iniziative in tal senso oggi interessano non soltanto il livello nazionale (rapporto fra Stati), ma si estendono anche ai livelli inferiori (rapporto fra le Regioni).

L'Amb. Latif, che partecipa all'odierno dibattito, sa bene come, ad esempio, la Sicilia si è fatta promotrice di promettenti iniziative nel senso sopra indicato.

Recentemente abbiamo avuto modo di ascoltare, in proposito, in un incontro al quale l'Ambasciatore era presente, l'On. Leoluca Orlando con riferimento specifico alla istituzionalizzazione di collegamenti radiotelevisivi tra la Sicilia ed i Paesi del Nord Africa.

Il discorso può essere esteso anche ad altre Regioni della penisola, in particolare alla Puglia (questa ulteriore precisazione mi viene richiamata alla mente dalla presenza in sala del Sen. Bernassola), che ha orientato, ovviamente, il suo specifico interesse verso l'area balcanica.

A questo punto, sarebbe da chiedersi quali siano da intendere i confini dell'area mediterranea, come si debba in altri termini materializzare l'unitarietà geopolitica di questa macroregione nei suoi rapporti con altre macroregioni con essa confinanti. Ed il discorso, ovviamente, si estende al Mar Nero, con tutto quello che ne consegue in termini di stabilità e di sicurezza.

Richiamando ancora una volta concetti già espressi in precedenza, il Mediterraneo così delimitato è area di specifico, spiccato interesse italiano. Non può non esserlo per l'Europa, unitariamente considerata, se essa intende affermare la sua specifica «*identità di sicurezza e difesa*», tema – questo – a me caro nella mia qualità di Presidente dell'«Associazione Eurodefense-Italia».

In quest'area, così ricca di storia e di vita, l'Europa deve affermare decisamente la volontà di una presenza che vada ben al di là della gestione di un mercato; una presenza non in contrasto con gli Stati Uniti, Superpotenza egemone spesso portata ad un «*unilateralismo*» di giudizio e di azione, che in fondo non le giova, fino a stabilire una ripartizione di responsabilità e di compiti nel quadro della grande alleanza occidentale, una sorta di «*division of labour*», per utilizzare al meglio l'enorme potenziale comune. E noi potremmo dare, oltre tutto, un apporto determinante; adatti come siamo – per storia, cultura e sensibilità – a tener conto, valorizzandolo, del fattore psicologico. Come si vede, il discorso torna, ancora una volta, all'uomo.

Personalmente sono dell'avviso che di tale fattore non si sia tenuto gran conto anche negli interventi nell'area balcanica e, in particolare, nel Kosovo. In vista di tali interventi a suo tempo ebbi a manifestare – a livello di incontri culturali – qualche perplessità per gli approcci che si andavano definendo, temendo (come è regolarmente avvenuto) che si finisse con il privilegiare quelli più marcatamente tecnico-militari,

senza dar troppo peso a quel fattore psicologico, la cui sottovalutazione condiziona in negativo la stabilità degli stessi risultati sul piano operativo. Con soddisfazione ho preso conoscenza recentemente, attraverso la lettura delle considerazioni del Gen. Clark in un suo libro sull'argomento, che la sua autorevole valutazione si muove sulle stesse linee. Fa piacere che ancora una volta è proprio un responsabile militare di alto livello a porre in rilievo che la sottovalutazione degli aspetti psicologici, e quindi umani, finisce con l'incidere in negativo sullo stesso approccio operativo.

Questo è emerso a chiare lettere oggi un po' da tutti gli interventi finora fatti. Concordo in pieno con quello che ha detto il Prof. Alioua, in particolare che l'Europa può fare molto in seno all'Alleanza per essere, diciamo così, l'interprete di un'esigenza mediterranea, che è qualcosa di diverso, di molto diverso, rispetto alle esigenze di altre aree geografiche di peculiare rilevanza strategica.

Di questa scarsa attenzione mi sono reso conto personalmente in più di un'occasione, soprattutto nella mia esperienza parlamentare, da Presidente di un gruppo di lavoro in seno all'Assemblea del Nord Atlantico, quando si trattava, ad esempio, della necessità della costituzione di un «*Sottogruppo ad hoc per i problemi del fianco Sud*»; proposta alla quale veniva contrapposta immediatamente l'altra per la costituzione di analogo Sottogruppo per i problemi del fianco Nord, enfatizzando una minaccia pressoché inesistente, saldamente fronteggiata in ogni caso da un dispositivo potente studiato e messo in atto decisamente orientato ad Est in una visione continentale fondata su condivisibili motivazioni strategiche.

### ***Il rischio delle armi di distruzione di massa***

Tornando al «*Libro Bianco del Ministero degli Affari Esteri*», si deve riconoscere che quanto finora è stata semplicemente una sensazione, ha trovato la giusta risposta attraverso l'indicazione di quello che potremmo chiamare «*centro di gravitazione*» dell'attività diplomatica in chiave di sicurezza. La sicurezza, finalmente, viene inserita in un contesto globale, nella quale – come ho fatto notare in precedenza – le misure di carattere militare sono soltanto un aspetto.

E' ben vero che la «*minaccia*» - quella classica, per intenderci – è praticamente venuta meno con la fine del confronto Est/Ovest, ma alla ribalta sono venute tutta una serie di «*rischi*» e tutta una serie di «*sfide*». Già a suo tempo, il Segretario Generale

della NATO Woerner su questi rischi e su queste sfide aveva voluto richiamare l'attenzione dei responsabili politici e militari dei Paesi dell'Alleanza. In un interessante incontro, al quale mi fu dato di partecipare, anch'io mi volli cimentare nell'elencare quelli che, a mio avviso, erano i rischi già palesi o possibilmente emergenti nel prossimo futuro e ne individuai ben 18, alcuni dei quali oggi di estrema attualità.

Sono di estrema attualità, in particolare, alcuni sui quali ha richiamato l'attenzione anche il Prof. Aliuoa. Mi riferisco alla proliferazione delle armi di distruzione massiva, alle armi chimiche ed alle armi biologiche. Il pensiero va ai cosiddetti «*stati canaglia*» («*Rough States*» o «*States of concern*», per usare la terminologia inglese). A leggere il rapporto recentemente riportato sugli organi di stampa, c'è da manifestare qualche preoccupazione. E' ben vero che il rapporto, negli intendimenti delle autorità americane, mira a creare l'ambiente favorevole per l'accettazione della «*National Missile Defense*» (NMD), ma è un dato di fatto che taluni Paesi dell'area mediterranea o delle immediate adiacenze cominciano a disporre di un potenziale distruttivo che potrebbe essere usato come arma di ricatto per il perseguimento di obiettivi non certamente limpidi. Il riferimento all'Irak è ben evidente.

Nei rischi va inserito il terrorismo con tutta la sua enorme carica destabilizzante. Ho più di un dubbio che esso possa essere combattuto con le armi classiche. Nell'impossibilità di annientarlo con il ricorso a queste ultime, occorre tentare, a premessa, integrazione e completamento, la via della politica.

In altri tempi e con riferimento ad altre situazioni, ebbi a sostenere che il terrore – nei limiti e con le modalità di allora – era in fondo l'«*arma dei poveri*», un'arma il cui impiego tendeva ad esaurirsi nell'eco che riusciva ad avere nella pubblica opinione attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

Dalla razionalità della dissuasione tra schieramenti contrapposti che disponevano di mezzi di distruzione massiva il cui impiego avrebbe provocato l'olocausto nucleare, siamo passati alla irresponsabilità totale di nuovi soggetti politici assolutamente irrazionali.

Che fare? Questo è il dilemma. La via politica è un'autentica sfida, che forse val la pena di tentare.

Occorre eliminare le cause del terrorismo.

A parte l'attività informativa, che deve essere polarizzata a far chiarezza sulla situazione, occorre sollecitare e favorire la collaborazione dei Paesi dell'area, specie di quelli che sono avviati coraggiosamente sulla via di una democrazia sempre più rispondente ai canoni della nostra visione occidentale.

Contro un nemico frammentato ed occulto non è certamente pensabile di operare con la logica della dissuasione classica. Come ho detto in precedenza, il terrorismo è l'«*arma nucleare dei poveri*», ma la sua applicazione non segue le regole che per tanti anni – nel confronto Est/Ovest – hanno caratterizzato il rapporto strategico tra le potenze nucleari.

Il terrorismo trova il suo alimento in un'idea di rivalsa che in varia misura pervade il mondo arabo; è un'idea di rivalsa che ha motivazioni profonde di ordine sociale, legate allo sviluppo economico. In queste motivazioni è da ricercare la chiave di volta di un malessere che assume dimensioni esplosive.

In situazioni del genere, non si può pretendere la semplicistica applicazione – dappertutto e contemporaneamente – delle regole dell'economia di mercato. Queste possono essere via via inserite con una gradualità che non turbi quel minimo di armonia sociale che assicuri la funzionalità dei vari sistemi chiamati in causa.

I problemi dell'area mediterranea vanno affrontati con un approccio metodologico di tipo scientifico, sulla base di una visione geopolitica. Premessa è l'individuazione dei diversi scacchieri che danno vita al grande sistema mediterraneo (il «*Teatro Operativo mediterraneo*», appunto).

Al riguardo, devo notare che si riscontra – anche in sedi qualificate – una certa confusione. Prevale nelle analisi dei cosiddetti esperti un taglio per così dire giornalistico, la ricerca della notizia più che l'elaborazione dell'informazione. A mo' di battuta mi si lasci dire che stiamo passando inavvertitamente ... ad una sorta di «*strategia virtuale*», con una tendenza all'«*effimero*».

### ***Sicurezza e sviluppo***

Tornando alla «*strategia classica*», partiamo dai diversi scacchieri dell'area mediterranea. Esaminiamoli, quindi, con metodo, cioè con una premessa storica per individuare le costanti, le variabili e le tendenze. Combiniamo successivamente



costanti, variabili e tendenze ed individuiamo tutta una serie di «*modelli*» o costruiamo tutta una serie di possibili «*scenari*».

Il Mediterraneo è un «*caso concreto*» estremamente interessante.

Dopo questa lunga premessa, mi si lasci dire che – nonostante tutto – non mi sento di indulgere in un pessimismo senza speranza. Al contrario ci sono segni, seppure timidi, di possibili evoluzioni in positivo. Tra queste collocherei il «*partenariato euromediterraneo*», anche se non tutto è andato finora – e sottolineo «*finora*» - nel senso auspicato. Si è imboccata una via giusta.

La chiave di volta della sicurezza è lo sviluppo. L'idea è buona: ora occorre varare i progetti.

Anche per il nostro Meridione quanti «*Libri dei sogni*» non sono stati abbozzati!

Il partenariato può funzionare. L'interessante è che si superi la logica del rapporto tra Stato e Stato e prevalga la visione d'insieme, quella di un'Europa che affronta il problema unitariamente, ovviamente con la ripartizione di compiti in funzione di vocazioni specifiche e potenzialità differenziate, sì che di volta in volta spetti ad un «*Paese pilota*» il coordinamento dell'insieme.

Se riusciremo a portare avanti il progetto, con gli aggiustamenti che saranno necessari, sono convinto che il Mediterraneo che sognavamo, che abbiamo sempre sognato – (il Mediterraneo della cultura, il Mediterraneo della storia e delle grandi fedi, il Mediterraneo degli Arabi in Sicilia ed in Spagna) – avrà di nuovo un periodo di splendore.

Al momento attuale, c'è un particolare problema che ci affligge. E' quello del Medio Oriente. E' il costante e progressivo deterioramento del contenzioso che contrappone, in una spirale di cui non si vede la fine, Israeliani e Palestinesi.

Qui mi è di soccorso – e chiudo – il giudizio illuminato di Kissinger che, riferendosi alla «*Risoluzione*» del Consiglio di Sicurezza dell'ONU in data 22/11/1967, ironizzava sul concetto di «*pace giusta e duratura all'interno di confini sicuri e riconosciuti*».

Affermazione retorica, a suo giudizio: «*Quali sono questi confini? E chi li riconosce?*». Annotava, con amarezza: «*e' questo un simbolo dell'immobilismo della situazione, piuttosto che un mezzo per risolverlo*».

E' interessante riportare, a completamento, una sua annotazione in un «Promemoria» presentato al Presidente Nixon. Osservava Kissinger: *«E' venuto il momento di piantarla di fare i ruffiani delle posizioni di intransigenza ... Le nostre azioni passate hanno portato alcuni a credere che noi li appoggeremo sempre, anche se le loro posizioni sono assolutamente irragionevoli. Quindi, bisogna avere la modestia di mettere in discussione le posizioni degli uni e degli altri per arrivare al dialogo».*

## INDICE DEGLI AUTORI

- **Amb. Nehad Ibrahim Abdel Latif**
- **Amb. Luigi Vittorio Ferraris**
- **Amb. Saverio Sergio Porcari Li Destri di Raino**
- **Amb. Sergio Balanzino**
- **Amb. Umberto Vattani**
- **Dott. Franco Venturini**
- **Dr. Giandomenico Picco**
- **Gen. C.A. Umberto Cappuzzo**
- **Gen. Vincenzo Camporini**
- **Prof Sergio Marchisio**
- **Prof. Giovanni Barberini**
- **Prof. Khalid Alioua**
- **S.E. Card. Achille Silvestrini**
- **S.E. Mons. Jean Louis Tauran**
- **Sen. Umberto Ranieri**