

I.A.I.
Istituto Affari Internazionali
Via Cassanese, 281 - 00100 Roma

Fondazione
Giangiacomo Feltrinelli
Via Biancamano, 1 - 00187 Roma

INTERDIPENDENZA ED INTEGRAZIONE

di Giacomo Luciani

Stesura provvisoria per la
riunione del 27/3/1981

IAI/11/81

Nel contesto dei lavori del nostro seminario, si è già parlato della utilizzazione dei termini interdipendenza ed integrazione nella letteratura, tanto nella relazione di J. Sassoon

che in quella di C.M. Santoro. Nella mia relazione dedicherò quindi solo scarso spazio alla esegesi della letteratura concentrandomi invece sulla loro utilizzazione corrente per designare processi reali nelle relazioni internazionali contemporanee, al fine di discutere la coerenza di questa utilizzazione e quindi anche la validità interpretativa dei concetti. Quali processi esemplificano relazioni di interdipendenza e quali relazioni di integrazione? Quale la loro sostanza comune (per ciascuno dei due concetti)? Quale, in conseguenza, il rapporto analitico fraⁱ due concetti?

Due avvertenze. In primo luogo il riferimento è alla realtà contemporanea delle relazioni internazionali, e questa è una delimitazione necessaria, poichè è scontato che i processi esemplificativi di integrazione (per cui soprattutto si pone il problema) siano oggi molto diversi da quelli che potevano essere nella prima metà del secolo. Secondariamente, è già stato notato che interdipendenza ed integrazione sono sovente utilizzati senza distinzione di significato per indicare uno stesso processo; questo implica che nell'esercizio che propongo vi è una certa dose di forzatura e di soggettività. Ora, è vero, come pure è già stato ricordato che non è opportuno attribuire nuovi significati a termini già utilizzati; al tempo stesso ciò è in qualche misura necessario se si vuol chiarire la distinzione fra interdipendenza ed integrazione e fare un uso coerente di ciascuno dei due termini.

1. Integrazione, per la ovvia derivazione etimologica, ha due significati fondamentali (1):

1 "il rendere intero, completo, perfetto ciò che è insufficiente o incompleto o parziale"

2 "il rendere integro, 'fusione in un tutto unico', in opposizione a frammentazione, frazionamento, segmentazione.

E' ovvio che è solo questo secondo significato principale che a noi interessa, non essendovi alcun rapporto fra il primo ed il problema dell'interdipendenza. Ed è in questo secondo significato che il termine è più sovente utilizzato in politica ed economia, tanto che G. Pasquino afferma senz'altro: "Integrazione significa in senso lato superamento delle divisioni e delle fratture e collegamento organico fra i membri di una organizzazione" (2). Nello stesso filone, anche se con specifiche fra loro diverse ed egualmente interessanti, cito ancora le tre seguenti accezioni (3):

- "Nel linguaggio economico ed amministrativo, processo di riconduzione ad una stessa unità organizzativa delle varie operazioni che portano successivamente dalla materia prima alla fabbricazione del prodotto finito"

" Economico. Formazione di un mercato unico. - Anche: coordinamento, concentrazione, fusione di imprese". Da cui: integrazione laterale, orizzontale, verticale.

(1) Grande Dizionario della Lingua Italiana, Integrazione, UTET.

(2) cfr. Integrazione, in Dizionario di Politica, UTET.

(3) Integrazione, grande Dizionario della Lingua Italiana, UTET.

- "Politico. Rapporto di collaborazione internazionale sempre più stretta e concreta fra vari Stati sul piano economico, militare e, soprattutto, politico, tale da condurre gradualmente alla formazione di un organismo federativo supernazionale".

Laddove già si nota come il riferimento a processi reali fra loro assai diversi si presti ad essere proiettato in categoria astratta e faccia sorgere il problema di cosa esattamente si intenda per integrazione (ciò che è particolarmente vero per l'ultima accezione, che potremmo chiamare l'integrazione secondo un federalista europeo, e solleva immediatamente la domanda se possa esistere una integrazione diversa da quella dell'esperienza europea, e se l'unica integrazione europea degna di tal nome sia quella auspicata dal federalismo).

2. E' comunque in astratto ben chiara la distinzione fra l'interdipendenza che indica legame di mutua dipendenza fra soggetti la cui individualità non viene posta in questione, ed integrazione, che indica invece proprio la perdita di tale individualità. Ciò potrebbe anche chiudere la questione, se non fosse che, come si vedrà fra un momento, passando dall'astratto al riferimento a processi reali la questione se ci si trovi di fronte a fenomeni di interdipendenza ovvero di integrazione diviene immediatamente di difficile soluzione.

La difficoltà sembra derivare soprattutto dal fatto che il concetto di integrazione si applica non soltanto alla complessiva unità politica di cui si discorre (società, stato, nazione o altra; ma noi, occupandoci di relazioni internazionali,

intenderemo nel seguito nazione e basta), bensì anche alle varie strutture che la compongono.

Così non si parla soltanto della integrazione organica fra due o più paesi, bensì anche della integrazione dei mercati, delle culture, delle classi sociali, delle frontiere, dei sistemi di trasporto, delle forze militari. Per di più applicato a ciascuna di queste strutture il concetto di integrazione assume un significato più o meno preciso. Così si potrà parlare di mercati integrati quando fra essi non esistono barriere tariffarie (mercato comune), ma la considerazione delle barriere non tariffarie rende immediatamente più imprecisi i confini dell'integrato. La integrazione dei sistemi di trasporto si manifesta ad esempio a livello ferroviario con l'esistenza di treni che collegano città in paesi diversi e l'adozione di alcuni standards comuni, ma per altri sistemi di trasporto i confini dell'integrazione sono certamente meno precisi; ed anche in campo ferroviario qualcuno potrebbe obiettare che non esiste una unica azienda europea delle ferrovie. Parlando poi di integrazione culturale, o di integrazione internazionale delle classi (esiste una borghesia europea? un proletariato mondiale?) o infine di integrazione delle forze militari ci troviamo via via di fronte all'utilizzo dell'attributo di integrato in relazioni a situazioni di cui al tempo stesso nessuno negherebbe la segmentazione, talvolta di gran lunga prevalente.

Altrettanto non accade per l'interdipendenza, la quale è, mi sembra, normalmente riferita ai rapporti fra due unità poli

tiche nel loro complesso. Riferito a singole strutture il termine muta sapore - se non propriamente significato - come è evidente se si pensa a interdipendenza culturale, delle classi o dei mercati. Del resto il termine ha, per così dire, una sua dinamica che rende improbabile la affermazione di una interdipendenza a livello di singola struttura e la sua negazione a livello di altre strutture o comunque di complessiva unità politica. Una interdipendenza economica non può, ritengo, sussistere senza che si crei anche interdipendenza politica, militare, e anche culturale - seppure forse a livelli molto bassi. Ed in ogni caso non ha gran senso negare l'interdipendenza fra due paesi se questa esiste fra le loro economie - anche ammettendo che sia confinata solo alle economie.

Dunque mentre il concetto di integrazione si applica a due livelli, quello delle specifiche strutture e quello della complessiva unità politica, il concetto di interdipendenza si applica solo al secondo di questi due livelli. Ci troviamo quindi a dover spiegare tre rapporti concettuali: quello tra integrazione parziale (nel seguito: microintegrazione) e interdipendenza; quello tra microintegrazione e integrazione complessiva (nel seguito: macrointegrazione); e quello fra macrointegrazione ed interdipendenza.

3. Il legame fra microintegrazione ed interdipendenza sembra essere che la prima è un sottoinsieme della seconda. In altre parole, se vi è microintegrazione fra le strutture di due uni

tà politiche, vi è anche interdipendenza fra queste unità; al tempo stesso, può darsi interdipendenza anche in assenza di microintegrazione.

Tuttavia questo rapporto è valido soltanto se si applica il concetto di microintegrazione a grandi strutture. Se, al contrario, si ammette la possibilità di applicarlo anche a parti o sottoinsiemi di queste strutture, esso appare discutibile. Per fare un esempio, se applichiamo il concetto di microintegrazione al mercato delle merci in generale, allora fra due paesi della Comunità vi è interdipendenza con microintegrazione, mentre fra gli stessi ed un paese dell'Opec vi è interdipendenza senza microintegrazione. Ma se si ammette la possibilità di applicare il concetto di microintegrazione anche al solo mercato petrolifero, allora vi è interdipendenza con microintegrazione anche nel secondo caso.

Ma il concetto di "struttura" è stato qui usato senza essere definito, e per ottimi motivi. Ne consegue che non si vede perchè non si dovrebbe applicare il concetto di microintegrazione anche a strutture molto particolari e specializzate dell'unità politica. Ed a tal punto si è costretti ad ammettere che non può esistere interdipendenza senza microintegrazione di qualche struttura, magari assai specializzata. Se, ad esempio, dalla considerazione dell'intera classe operaia passiamo a quella dei soli emigrati, o da quella della cultura nel suo complesso passiamo a quella dei media o delle canzonette o della lingua, vediamo come l'interdipendenza di altro non è fatta che della microintegrazione di alcune strut

ture.

La residua differenza di significato fra microintegrazione ed interdipendenza è che la prima indica piuttosto un processo (ed il suo equivalente sarebbe piuttosto interdipendentizzazione, che fortunatamente non esiste) mentre la seconda indica uno stato (ed il suo equivalente sarebbe microintegrità, che pure è forse meglio lasciare da parte).

Possiamo quindi concludere che esiste un rapporto biunivoco fra microintegrazione ed interdipendenza, nel senso che la prima genera necessariamente la seconda, mentre la seconda presuppone la prima.

4. Si comprende quindi facilmente come il problema fondamentale sia quello di discutere il rapporto fra microintegrazione-interdipendenza e macrointegrazione.

A questo proposito il primo punto da notare è che se noi volessimo scavare a fondo ci troveremmo seriamente in difficoltà nel definire "macrointegrazione". Parlare infatti di integrazione complessiva che interessa due unità politiche in tutte le loro strutture può essere definizionalmente chiaro, ma ci lascerebbe privi di qualsiasi riscontro fattuale, non essendo evidentemente concepibile un processo che porti alla fusione di tutte le strutture di due diverse unità politiche. Anzi, come lo stesso dibattito sull'integrazione applicata nella analisi politica interna ci insegna, è normale che le unità politiche non siano al loro interno perfettamente integrate. Possiamo tuttavia ammettere che ad un certo punto due unità po

litiche si fondano in una sola, e chiamare questo fatto, in
sè molto formale, macrointegrazione (anche se è un tipo di
evento che si può dare anche in situazioni in cui l'integrazione
a livello micro è minima); per di più, poichè il termine indica
anche a livello macro un processo piuttosto che uno stato, possiamo
parlare dell'esistenza di un processo di macrointegrazione anche se
le due unità politiche rimangono ancora distinte (e quindi in sostanza
interdipendenti) ma vi è una tendenza verso un mutamento di questo
stato di cose (4). In che si deve concretizzare questa tendenza?
E' questo il nodo del rapporto fra interdipendenza e macrointegrazione,
sul quale esistono due diverse correnti di pensiero, che sono quindi
non soltanto due diverse concezioni dei rapporti fra i due concetti,
ma anche due diverse concezioni della macrointegrazione.

La prima visione è quella funzionalista, che può essere sintetizzata
affermando che il processo di microintegrazione tende, in forza della
interdipendenza che genera, a diffondersi dalle strutture in cui inizia
ad altre, fino ad investire l'intero corpo dell'unità politica, e sfociare
quindi necessariamente in un processo di macrointegrazione.

(4) A me sembra comunque corretto distinguere fra macrointegrazione,
che dovrebbe sempre essere riferito a un processo, e "fusione" che può
avvenire anche senza alcun processo - salvo a durare poco - come ad
esempio per la Repubblica Araba Unita.

La seconda interpretazione nega questo potere diffusivo della microintegrazione, e nega quindi che l'interdipendenza debba necessariamente condurre a macrointegrazione.

Ora, se si accetta l'approccio funzionalista il concetto di macrointegrazione diviene chiaro, perchè si è in grado di affermare che due distinte unità politiche tendono alla fusione anche se questa non si è ancora verificata. E' anche vero che, essendo la condizione necessaria e sufficiente per dire che vi è un processo di macrointegrazione quella che vi sia interdipendenza, la distinzione fra microintegrazione e macrointegrazione diviene in pratica di scarso rilievo.

Ma di fronte ai processi reali una ipotesi rigidamente funzionalista non tiene, e ci si rifugia allora necessariamente in una distinzione fra un elevato ed un basso grado di interdipendenza, dei quali il primo sarebbe in grado di far scattare il meccanismo funzionalista ed il secondo no. La necessaria imprecisione di questo tipo di distinzione apre la strada ad ogni sorta di arbitrio analitico - e politico - generando confusione.

Il problema non è affatto soltanto teorico: basti pensare alle continue discussioni su quali ~~debbano~~ essere i confini della Comunità, se esista una Europa dall'Atlantico agli Urali, se sia più importante l'aggregato occidentale o quello Comunità, se l'Italia sia un paese europeo o mediterraneo, e via esemplificando. Dipende tutto dalla soglia di interdipendenza che si ritiene rilevante.

Se, al contrario, si nega l'approccio funzionalista, si rimane con un concetto di macrointegrazione che è inutilizzabile nella analisi delle relazioni internazionali, perchè si potrebbe dire che vi è stata macrointegrazione solo una volta che si constatasse la fusione di due unità politiche, ma non prima. Insomma, un budino del quale, prima di mangiarlo, non si saprebbe nemmeno se è un budino.

5. Queste incertezze permanenti sono probabilmente la causa del fatto che il termine integrazione se inteso nel suo significato in generale, cioè quella che abbiamo chiamato macrointegrazione, sia usato quasi esclusivamente con l'aggiunta dell'attributo "regionale", e riferito quasi sistematicamente alla esperienza della Comunità Europea (ma non dell'Efta) in questo dopoguerra. Al punto che se volessimo dare una definizione operativa accettabile di integrazione dovremmo dire che è il processo di moltiplicazione dei legami fra paesi appartenenti alla stessa regione, sul modello della Comunità Europea. Come si è visto all'inizio, circolano anche definizioni che, sotto una apparenza di maggiore generalità, sono in realtà ancora più riduttive, e coincidono con la visione federalista dell'integrazione europea.

Non vi è, di per sè, motivo per rifiutare questo approccio induttivo al concetto di integrazione. (Per non appesantire il testo, parlerò nel seguito di integrazione tout court laddove intendo integrazione in generale o macrointegrazione). Del resto, il riferimento ad un qualche processo reale è in

dispensabile per discutere dei meriti relativi dell'ipotesi funzionalista e di quella ad essa opposta, discussione senza la quale la stessa definizione di integrazione rimane in sospenso.

E' opportuno partire dalla concezione economica della integrazione regionale. Tale concezione è profondamente legata alle ipotesi tradizionali circa l'efficienza e la trasparenza dei mercati, l'esistenza di concorrenza, fino ad aspetti più specifici come l'esistenza di rendimenti decrescenti o di continuità nelle funzioni di domanda ed offerta ecc. In tali condizioni, l'integrazione economica regionale è in primo luogo vista come abbattimento delle barriere tariffarie e creazione di una tariffa esterna comune. Con la creazione di una Unione doganale, che è un esempio ben delimitato di microintegrazione, si creano le condizioni per lo sviluppo del commercio delle merci, per la crescita dei movimenti dei fattori, per la internazionalizzazione delle imprese. Se gli stati membri della unione doganale adottassero rigidamente una politica di laissez faire, nulla impedirebbe che, dalla iniziale microintegrazione della politica tariffaria, si giunga, grazie ad una dialettica fra microintegrazione ed interdipendenza, ad una sostanziale unificazione di tutte le strutture economiche. Rimane significativamente esclusa un'altra struttura (oltre ai dazi) di cui anche l'impostazione liberista riconosce la necessaria appartenenza allo Stato, cioè la moneta. Ed infatti non è un caso che a livello teorico il passo suc-

cessivo alla teoria delle unioni doganali sia quello della teoria dell'area valutaria ottima.

La positiva dinamica del processo integrativo, una volta stabilita una unione doganale e, presumibilmente in un secondo tempo, decisa la unificazione monetaria, è garantita dal fatto che il gioco dell'interdipendenza economica è a somma positiva, come insegna la dottrina, e le ipotesi più sopra brevemente ricordate garantiscono che la distribuzione dell'utile sia equa (ofelimità paretiana?). Inoltre, la stessa ipotesi circa la natura liberista delle politiche economiche degli stati nazionali garantisce la loro omogeneità, mentre il coordinamento (ad es. delle politiche di mercato monetario), se non dovesse esistere a priori, sarà garantito a posteriori dagli stessi meccanismi di mercato (ovviamente si fa anche l'ipotesi che non esistano ostacoli ai movimenti internazionali dei fattori).

La progressiva integrazione economica garantita dal complesso di queste ipotesi e leggi di movimento non può, col tempo, non investire anche altre sfere, come quella culturale, sociale, e in definitiva anche quella politica. Ciò è tanto più vero quanto minore ipotizziamo sia il ruolo e l'intervento dello Stato - ad esempio se ipotizziamo che il sistema educativo sia gestito dalla iniziativa privata.

Queste considerazioni valgono a ricordare brevemente la logica interna all'ipotesi funzionalista - la quale possiede evidentemente una parte di verità - ed anche a chiarire il suo limite essenziale, che è quello di non prendere in

conto il ruolo dello Stato in una economia e società moderne.

Che lo Stato esista, e che ciò ponga dei problemi al meccanismo di integrazione che si intende innescare, è chiaro nella costruzione comunitaria fin dai trattati. Si tenta in ogni modo di esorcizzare il Diavolo, con il trasferimento a livello comunitario di certe politiche di intervento, come quella agricola, oltre che quelle per il carbone e l'acciaio; e la adesione ad un certo numero di principi fondamentali, come quello della libertà di stabilimento, la limitazione dei monopoli di stato, la proibizione di certe forme di incentivazione ecc. Ma, è evidente, il Diavolo non è disposto a farsi esorcizzare.

In secondo luogo, le ipotesi di mercato ricordate non corrispondono alla realtà, con la conseguenza che, pur essendo indubbiamente il gioco dell'interdipendenza a somma positiva, sorgono continuamente conflitti circa la distribuzione dell'utile, e sovente questi sono così intensi che una delle parti in causa è spinta a porre in discussione la convenienza finale di partecipare al gioco dal punto di vista dei suoi individuali interessi.

Si hanno due conseguenze principali: nella realtà l'intervento dello Stato è molto più importante e diversificato di quanto non ipotizzi la teoria funzionalista, e questo vuol dire che il numero di passi microintegrativi che è necessario compiere per far procedere il processo di integrazione è elevatissimo; inoltre l'interdipendenza genera conflitti

sulla distribuzione dell'utile complessivo che essa permette di realizzare.

In altre parole, la lezione che sembra potersi trarre dal processo di integrazione quale storicamente sperimentato nell'Europa occidentale è che da un lato esiste un legame logico fra microintegrazione-interdipendenza ed integrazione, ma dall'altro questo legame è soggetto ad una incertezza politica, non è necessario. Ciascun passo microintegrativo genera un particolare assetto di interdipendenza che a sua volta genera una spinta verso ulteriori passi integrativi, e da questo punto di vista possiamo discernere un modello di integrazione, che è quello che si avrebbe se a quella spinta fosse dato seguito politico. Ciò tuttavia non è necessario, come postula l'approccio funzionalista, e nella misura in cui ci si discosta dal modello la microintegrazione non genera integrazione (si limita a generarne l'occasione, definitivamente o solo temporaneamente perduta); genera però in ogni caso interdipendenza. L'interdipendenza è dunque la molla fondamentale dell'integrazione, e il salto dalla prima alla seconda è essenzialmente questione di volontà politica.

Alcune notazioni sono a questo punto opportune.

In primo luogo, non credo che la distinzione proposta fra interdipendenza ed integrazione coincida con la distinzione fra federalisti e confederalisti; e nemmeno l'Europa delle Patrie del Generale vuol dire necessariamente una scelta a favore dell'interdipendenza piuttosto che dell'integrazione.

Piuttosto, sembrano diverse visioni del tipo di integrazione richiesta dall'interdipendenza. E' appena il caso di ricordare che la dialettica microintegrazione - interdipendenza non necessariamente deve continuare fino ad investire tutte le strutture. Emergono, al contrario, ad un certo punto del processo forze favorevoli ad una maggiore diversificazione (potere locale verso potere centrale); ed è del tutto possibile che la realtà dell'interdipendenza cessi di postulare ulteriori passi microintegrativi quando ancora gli Stati nazionali conservano ben chiara la loro identità, ed in tal senso si dirà egualmente che il processo di integrazione è compiuto.

In secondo luogo, rimane aperta la questione se qualsiasi accordo politico teso a dare una risposta ai problemi posti dalla realtà dell'interdipendenza sia da intendersi come sviluppo del processo di integrazione, o se al contrario siano concepibili accordi politici stimolati dalla interdipendenza in senso contrario a quello dell'integrazione. A me sembra difficile immaginare un accordo politico che non comporti una qualche misura di microintegrazione; questa potrà forse essere insufficiente relativamente alla interdipendenza, ma se non vi è alcun passo microintegrativo credo che debba necessariamente mancare qualsiasi accordo. Questa mancanza di accordo può mettere in questione precedenti passi microintegrativi, ed il risultato essere quindi disintegrazione, ma se vi è un qualche accordo politico

sul come affrontare l'interdipendenza questo può soltanto essere integrativo.

Terza chiosa: l'interdipendenza tende a creare continuamente nuovi problemi, e l'esperienza europea sembra indicare che è proprio nell'interdipendenza una delle fonti del crescente intervento dello Stato. Ciò condurrebbe a concludere che l'interdipendenza genera tanto spinte integrative che ostacoli a queste stesse spinte. Se dovessimo automaticamente attribuire al crescente intervento dello stato nazionale un significato disintegrativo, allora ci troveremmo ad attribuire all'interdipendenza un ruolo profondamente ambiguo, che sarebbe integrativo o disintegrativo a seconda della risposta politica data ai problemi che essa pone.

6. L'esperienza storica dell'Europa occidentale può essere contrastata con quella di altre regioni, al fine di domandarci se vi è una comune dialettica fra microintegrazione-interdipendenza e macrointegrazione. Il caso al quale farò riferimento è quello del mondo arabo, che è , tanto sul piano politico che su quello scientifico, un problema di integrazione molto controversa.

Contrariamente alla esperienza europea, l'interscambio fra paesi arabi è molto basso. Si può per questo affermare che la interdipendenza è minima? La risposta sembra deb

ba essere negativa. Esistono infatti strutture non economici che integrate per motivi che risalgono molto addietro nella storia (la lingua, la religione, i legami etnici dovuti al continuum degli spostamenti tribali nel deserto). Da ciò deriva anche un grado di integrazione maggiore che in Europa di strutture economiche importanti, come il mercato dei capitali o quello del lavoro (particolarmente nell'Oriente Arabo).

Al tempo stesso si ha la importante peculiarità di un elevato grado di interdipendenza connesso essenzialmente a rapporti con attori esterni alla regione. Così i principali fattori di interdipendenza nel mondo arabo sono Israele, il petrolio, le superpotenze (e prima le potenze coloniali). Questo è un tratto che non troviamo ovviamente solo nel mondo arabo, ma in generale in tutti i progetti di integrazione regionale fra paesi in via di sviluppo, in cui sempre fra gli obiettivi principali figura quello di modificare certi rapporti economici con i paesi industriali. E' un tratto presente fin dall'inizio anche nel progetto di integrazione europea, anche se per lungo tempo si è mantenuto sullo sfondo, scarsamente distinguibile fra le brume mittel- europee,^{*} mentre nel corso degli anni settanta è piuttosto bruscamente passato in primo piano, essendo la Comunità crescentemente investita da crisi che riguardano rapporti di interdipendenza con il resto del mondo.

Ma nel caso del mondo arabo il peso dell'interdipendenza verso l'esterno è così elevato da aver condizionato finora

* salvo che a Berlino.

in modo determinante la gestione politica dell'integrazione. Le continue fughe in avanti - che pur se non portano ai risultati annunciati, tuttavia significativamente nemmeno muoiono; si pensi alla Lega Araba - non hanno fondamento in una dialettica microintegrazione-interdipendenza di tipo europeo. Il che non vuol dire che questa dialettica non esista, poichè anzi, come ho ricordato, esistono nel mondo arabo strutture che sono molto più integrate che non le rispettive strutture del mondo europeo. Semplicemente l'interdipendenza generata da quelle microintegrazioni richiede sì dialetticamente ulteriori passi integrativi, ma non necessariamente l'immediata unità araba. Al contrario, richiede passi microintegrativi più modesti, e che sono di fatto compiuti più spesso di quanto non si percepisca; anche se rimangono comunque insufficienti.

E' in questo quadro che si pone il problema se esista o meno un processo di integrazione arabo. Laddove la risposta muta necessariamente a seconda che si consideri la dialettica posta dall'interdipendenza verso l'esterno della regione o soltanto quella al suo interno. Nel primo caso è ovvio che l'integrazione non esiste, anche se non è da trascurare il fatto che ne esista il simulacro politico - la Lega Araba. Nel secondo caso invece l'integrazione sembra esistere anche se contrastata e comunque indirizzata secondo un modello che con quello europeo ha poco o nulla a che vedere.

7. Se con quanto precede possiamo presumere di aver induttivamente chiarito il significato che si può attribuire al termine integrazione se usato con la specifica regionale, rimane ora da porsi il problema se integrazione possa essere utilizzato anche al di fuori di quella specifica.

Il problema non è affatto soltanto di definizione, ma imposto dalla realtà storica contemporanea. Abbiamo infatti acquisito coscienza dal fatto che le dimensioni dell'interdipendenza sono ormai globali, e vi è un continuum di legami fra tutte le aree e tutti i problemi. Se l'interdipendenza è globale, l'integrazione può essere soltanto regionale? Se all'integrazione si attribuisce un significato soltanto regionale, si apre la porta ad una nuova distinzione operativamente molto semplice, secondo la quale integrazione è quella regionale, interdipendenza è quella fra le regioni. Sembra a chi scrive che questo sia di fatto un uso estremamente diffuso, e corrisponde ad una visione politica che non è affatto banale e deve essere discussa.

Si apre anche la questione - cui si è già brevemente accennato - dei fondamenti e dei confini di ciascun processo integrativo.

Questa visione implicitamente postula la esistenza di una rete di rapporti di interdipendenza che è sì globale, ma non omogeneamente distribuita. Se fosse possibile darne una rappresentazione grafica e geografica, si noterebbero degli addensamenti dei rapporti di interdipendenza, e a quegli addensamenti riconosciamo la qualifica di regioni.

Gli addensamenti sono provocati dalla esistenza di alcune strutture integrate di fondamentale importanza. Lungo i margini esterni degli addensamenti possiamo far correre i confini della regione che coincideranno con quelli delle "strutture fondamentali".

Criticare questa impostazione non è difficile perchè nel la pratica storica non si sa mai bene quali siano le "strutture fondamentali", dove cadano i confini degli "addensamenti", e perfino se esistano questi addensamenti. Di volta in volta si invoca una continuità territoriale o la comunanza di strutture geografiche come il Mediterraneo o il Nilo, una comunanza di lingua o di colore della pelle (l'Africa nera) o di religione, o di cultura, o di sistema politico...

Ciascuna di queste dimensioni è importante e la discussione sui confini è spesso assai illuminante. Lo IAI si è sovente occupato implicitamente o esplicitamente di queste tematiche, ad esempio con riferimento al Mediterraneo o al Mar Rosso o all'allargamento della Comunità. Da questi sforzi si deriva una indicazione che non è in sè contraria al concetto di regione, ed ancor meno a quello di integrazione regionale ma è critica di una visione totalizzante della dimensione regionale. Esistono varie "regioni" che in tutto o in parte si sovrappongono. Ed esistono anche vari processi di integrazione regionale contemporanei e spesso sovrapposti - e talvolta, ma non sempre, reciprocamente contraddittorii.

Se ne deve, credo, trarre la conclusione che, non esseno

do univocamente definibile ciascuna regione e quindi ciascun processo di integrazione regionale, non è affatto corretto legare necessariamente il concetto di integrazione alla specifica regionale. I processi integrativi, sovrapponendosi, formano anch'essi un continuo in tutte le dimensioni, non diverso dal continuo formato dai legami di interdipendenza. Se dunque esiste l'interdipendenza globale, esiste anche l'integrazione globale?

8. Alla luce delle argomentazioni delle pagine precedenti credo si possa proporre una nuova definizione di integrazione (= macrointegrazione): l'integrazione è il governo dell'interdipendenza.

Così inteso, il concetto è sostanzialmente molto vicino all'uso che se ne fa in economia, ad es. integrazione verticale e/o orizzontale, che altro non sono che il tentativo di sostituire a rapporti di mercato incapaci di trovare un equilibrio stabile dei rapporti di controllo amministrativo. Lo stesso avviene a livello internazionale con lo sviluppo delle imprese multinazionali.

Certo, questa definizione ci porterà ad una estensione del termine quantomeno inusuale, anche se a parer mio niente affatto illogica. Chiameremo fenomeni di integrazione il Salt e il Trattato che limita la sperimentazione di armi nucleari e, ovviamente, altri fenomeni di governo della interdipendenza come il Trattato di non proliferazione, la

Croce Rossa internazionale o gli accordi per l'utilizzazione dei satelliti televisivi.

Così inteso, integrazione sembra perdere la sua stretta parentela con unificazione. Ma ciò non è necessario: si potrà sempre argomentare che il processo di integrazione tende alla eventuale formazione del governo mondiale. Se sia così o meno non sembra questione di così grande rilevanza politica. Tanto più che ci si interroga da sempre sul ruolo dello stato e del governo, e sul significato di concetti quale quello di sovranità al di fuori dello stretto contesto giuridico-formale. Anzi, credo si possa sostenere che per integrazione questa parentela con unificazione è terribilmente scomoda, e politicamente controproducente anche nel contesto europeo.

Integrazione ed interdipendenza sono così legate da un rapporto molto stretto, ma politico e non di necessità, che deriva dal fatto che l'interdipendenza genera sì un utile globale ma anche conflitti sulla sua distribuzione, ed è quindi - a qualsiasi livello di intensità - uno stato essenzialmente instabile se non viene accompagnato da meccanismi di integrazione.

L'integrazione essendo un fatto politico riflette anche necessariamente i rapporti di forza, e può manifestarsi su basi tutt'altro che egualitarie. L'Impero è una forma di integrazione, come lo è anche il dominio più o meno indiretto esercitato da ciascuna superpotenza. Non tutta l'integrazione è "buona", e certamente non tutta è irreversibi

le: si danno processi di disgregazione che possono o non essere seguiti da riaggregazioni.

9. Che tipo di visione della realtà contemporanea ci consente questo approccio?

Se si accetta che esistono due processi paralleli uno di microintegrazione-interdipendenza e l'altro di integrazione, allora la questione fondamentale sembra essere quella della dinamica relativa.

In realtà, nè interdipendenza nè integrazione sono misurabili, e tanto meno è misurabile l'adeguatezza dell'integrazione all'interdipendenza. Tuttavia sembra ormai alquanto chiaro che la crisi, a partire da quella economica, è soprattutto una crisi delle capacità di governo. Ciò spinge a proporre la chiave di lettura della interdipendenza senza integrazione.

Per quanto è possibile analizzare l'andamento recente dei due fenomeni, si vede come l'interdipendenza aumenta molto rapidamente, mentre l'integrazione aumenta ma solo con esasperante lentezza. Si ha quindi netta l'impressione di un crescente divario fra i due processi, che genera conflitti sempre più numerosi e fra loro sempre più reciprocamente connessi. E' il clima non diverso dalla vigilia di Serajevo denunciato da Helmut Schmidt; e se anche non si vuole credere al pericolo imminente di un terzo conflitto mondiale, si ha quanto meno l'impressione che il multipli-

carsi delle tensioni sia in procinto di portare ad una inversione di segno del processo di integrazione ad aprire una fase di disgregazione internazionale.

Esiste infatti anche una vitalità politica della disgregazione, che si palesa con il trionfo del nazionalismo. Interdipendenza senza integrazione genera necessariamente nazionalismo. Le grandi strutture sociali nazionali più o meno direttamente collegate all'intervento dello Stato nell'economia (la burocrazia statale e parastatale, i partiti, i sindacati) reagiscono agli stimoli negativi che provengono da un ambiente internazionale in cui l'integrazione non ha tenuto il passo con l'interdipendenza rifugiandosi nella retorica e nella pratica del nazionalismo. E il nazionalismo non è in grado di generare un quadro stabile di relazioni internazionali, essenzialmente perchè respinge la logica dell'integrazione.

Se ci guardiamo intorno, non possiamo fare a meno di pensare che l'integrazione è oggi anche, e forse soprattutto, un problema di proposta politica (nuovo internazionalismo?). Problema di ardua soluzione per una varietà di motivi. Il principale sembra essere che si è sempre confrontati con il trade-off fra critica di specifici modelli integrativi e pericolo di disgregazione generale. Un aspetto logicamente subordinato ma non meno importante è quello del ruolo dello Stato e della sua estensione ottimale, che propone di nuovo un trade-off tra raggiungimento di certi obiettivi socioeconomici e creazione di ostacoli all'integrazione. Ed infine vi è la questione delle forze sociali: quali sono, oggi, quelle disponibili ad appoggiare un progetto politico non nazionalista?

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 5336

BIBLIOTECA