

**INTEGRAZIONE E POLITICA ESTERA EUROPEA
NELLA NUOVA SITUAZIONE INTERNAZIONALE**

di

Gerardo Mombelli e Stefano Silvestri

Roma, marzo 1982

IAI/6/82

6230

Una riflessione sull'Europa

La nuova amministrazione americana ha posto un problema di leadership e di confronto con l'URSS. Durante il 1980-81 è maturato il fallimento del SALT 2 e della CSCE, una ripresa netta della corsa agli armamenti, la crisi economica e politica polacca (che ha segnato la fine delle grandi speranze di Ostpolitik, o almeno il loro deciso ridimensionamento). Siamo insomma nuovamente in un periodo di confronto Est-Ovest. Tuttavia ciò si verifica in un contesto internazionale profondamente mutato, rispetto ai primi anni della guerra fredda. Allora esistevano ancora gli imperi coloniali, oggi esiste l'OPEC. Allora i leaders più famosi del Terzo Mondo erano quelli del Non Allineamento. Oggi sono gli araldi di nuove avventure militari (come Gheddafi, Castro, Saddam Hussein, il governo vietnamita), coinvolti in complessi conflitti regionali per il consolidamento o l'estensione del loro potere. Allora non vi era alcun rapporto tra la forza del mondo occidentale e quella di questi paesi. Oggi il rapporto di forze è molto diverso, e pur non essendosi rovesciato ha avvicinato i due estremi.

Questi cambiamenti investono direttamente l'Europa e mettono in discussione molteplici e importanti aspetti del suo rapporto con gli Stati Uniti. La percezione europea della propria vulnerabilità e insicurezza sembra accrescersi. Al tempo stesso la politica e i fini più generali che la nuova amministrazione americana si propone non paiono tali da poter mutare quella percezione.

Reagan pare deciso a rovesciare la tendenza al decadimento della potenza militare americana affinché gli Stati Uniti possano nuovamente assumere una capacità di guida mondiale riconosciuta e vigorosa. Per poter raggiungere questo obiettivo, l'amministrazione conta su un rilancio degli investimenti e dell'economia tale da consentire un accrescimento non inflazionistico delle spese militari. Allo scadere del primo anno del mandato presidenziale la fattibilità della manovra "neoliberale" appare precaria. Tuttavia, indipendentemente dal successo che la "reaganomics" potrà avere, è chiaro che tale politica economica non cambia l'incapacità americana a darsi una adeguata visione complessiva dell'economia internazionale. Rispetto alla frattura delle compatibilità e delle istituzioni che avevano governato l'economia internazionale fino al 1971, l'avvento di Reagan non sembra comportare un cambiamento della tendenza. Nei confronti dell'amministrazione Carter, che si era posta seriamente il problema del rapporto con i paesi in via di sviluppo, la nuova amministrazione può essere considerata addirittura un regresso.

L'amministrazione di Reagan manca di linee e concezioni per quanto riguarda la riorganizzazione del sistema economico internazionale. L'eventuale successo della sua politica economica è pertanto visto come un possibile fattore del recupero della potenza americana

nel mondo, ma non necessariamente come il recupero di rapporti mutualmente vantaggiosi fra le diverse parti dell'economia internazionale. Tanto che qualcuno si chiede quale senso e consistenza avrebbe tale recupero della potenza americana se dovesse essere accompagnato dall'indebolimento delle economie europee e dalla compromissione del rapporto con i paesi del Terzo Mondo.

Di fronte alla nuova politica americana l'Europa occidentale avverte fortemente le profonde divergenze che si stanno creando nei suoi rapporti con gli Stati Uniti, sia sul piano economico che su quello della sicurezza. E' facile avvedersi del fatto che quelle aggregazioni, anche deboli, che si creano oggi in Europa occidentale difficilmente si compongono con i fini e le politiche che gli Stati Uniti si stanno proponendo. In questo senso la tendenza in atto, nei paesi della CEE, a ricercare orientamenti comuni intorno alle questioni della politica estera classica deve fare i conti con il rilancio reaganiano. Le aspirazioni europee, simboleggiate dalle iniziative soprattutto tedesche di difesa della distensione, sono dirette a definire un polo europeo in grado di delineare un diverso e equilibrato occidentale - invano vagheggiato nel passato - e di rendere più articolati i rapporti Est-Ovest. Un tale tentativo ha paradossalmente più chances di riuscire di quello, in un certo senso parallelo e comunque non meno importante, rivolto a costruire una posizione differenziata europea lungo l'altro asse portante delle relazioni internazionali di oggi, il Nord-Sud. Qui infatti i margini di successo sono assai più ristretti di prima, poiché l'attuale amministrazione americana ha una concezione "totalizzante" dei rapporti di sicurezza e come si è detto, non possiede una piattaforma di orientamenti verso il Terzo e Quarto mondo, neppure concepita in termini di puri egoistici interessi. Ora, una radicale revisione del sistema di rapporti tra mondo industrializzato e mondo in via di sviluppo, è di vitale importanza per l'Europa.

D'altro canto, se è pure vero che la politica americana si presenta oggettivamente ostile all'aggregazione europea, va aggiunto che la definizione dei contenuti della relativa autonomia europea, tanto sul piano economico che su quello politico, non trova pronta la Comunità, poiché i ritardi dell'integrazione interna impediscono il raggiungimento di quelle politiche convergenti o comuni che la renderebbero possibile. Questa constatazione va fatta anche per istituzioni, come l'UEO o il Consiglio d'Europa, frutto di dinamiche integrative certamente inferiori a quelle comunitarie. Oggi, chiamate in causa dall'emergere dei nuovi problemi, presentano una maggiore utilizzabilità. Al tempo stesso manifestano le loro debolezze e mettono in luce le incertezze e le incoerenze dei paesi europei.

In questo contesto, mentre l'evoluzione dei rapporti atlantici

reclama reazioni adeguate e solidali per rispondere alla sfida del mutamento dei rapporti internazionali, una riflessione sullo stato dell'Europa occidentale e della Comunità Europea sembra necessaria. A questo tema sono dedicate le pagine che seguono, nelle quali si discute in primo luogo la collocazione internazionale dell'Europa, in secondo luogo la prospettiva dell'integrazione e, infine, il ruolo della cooperazione politica in relazione allo sviluppo della presenza esterna europea.

Il quadro internazionale

La potenza americana è relativamente diminuita. Anche in termini di spese per la difesa. A prezzi costanti (base 1973) gli USA in vent'anni sono passati da 69.622 milioni di dollari a 71.475 (un aumento del 2,66% tra il 1958 ed il 1978). Nello stesso periodo i paesi europei della Nato sono passati da 24.598 milioni di dollari a 44.978 (un aumento dell'82,85%). L'URSS ha registrato un aumento del 132,78%, gli altri paesi del Patto di Varsavia del 217,12%, i paesi europei neutrali e non allineati del 92,62%, i paesi del Medio Oriente del 1.291,51%, i paesi dell'Asia del Sud del 210,36%, i paesi dell'Estremo Oriente del 250%, l'Oceania del 109,83%, l'Africa del 1.885,81%, l'America Latina del 125,42%. Evidentemente alcuni partivano da un livello di spesa molto basso. Ma resta il fatto che nel 1958 gli USA spendevano il 46,24% del totale mondiale e nel 1978 il 25,62%. Ronald Reagan prevede importanti aumenti di bilancio: 38 miliardi di dollari nel 1982 e 43,8 per il 1983 (1). Tali spese potranno forse arrestare il declino del trend ma non ristabilire l'antico rapporto.

La maggiore conseguenza di questo mutare dei rapporti di forza nel mondo è che gli USA non hanno più la possibilità di controllare con la forza lo svolgimento delle crisi mondiali, a meno che queste non avvengano una per volta senza richiamare l'attenzione e l'impegno dell'altra superpotenza. Tale situazione era già delineata all'inizio degli anni '70. All'inizio degli anni '80 la situazione sembra essersi ulteriormente degradata poiché l'impegno americano in zone extra-atlantiche sembra comportare una diminuzione della presenza e delle capacità militari americane nell'area della NATO. Inoltre gli USA sembrano aver perso almeno in parte la capacità di "congelare" le crisi, intimorendo l'URSS e le potenze locali. Gli avversari chiamano sempre più frequentemente il "bluff", ob

(1) Fiscal Year 1983 Report of Secretary of Defense, Washington,

8 febbraio 1982.

bligando gli USA ad un effettivo spiegamento di forze, di fatto non sempre all'altezza della situazione.

Ne consegue, da un lato, una diminuzione della deterrenza americana e, dall'altro, la richiesta di una crescente partecipazione europea per assicurare l'equilibrio globale.

Se gli USA sono relativamente meno potenti, l'Europa è più potente nei confronti del suo alleato americano, ma soffre di una simile perdita di potenza relativa nei confronti dell'URSS e del Terzo Mondo. Conta di più nell'Alleanza, ma non nel quadro globale. E' però vero che controlla una quota imponente della ricchezza e del commercio mondiali. E' anche più sicura (vi è stato il riconoscimento delle due Germanie), è apparentemente meno instabile (l'allargarsi della CEE sembra coincidere, almeno per ora, con l'allargarsi di un'area di stabilità democratica in Europa), non ha più problemi coloniali. Ha invece sviluppato il problema di una forte dipendenza da una serie di materie prime strategiche (tra cui il petrolio, il cromo, il manganese) che o sono controllate da stati intenzionati a farne un uso economico/politico limitativo della libertà d'azione e del benessere occidentale (vedi OPEC) o sono situate in aree di potenziale rischio strategico (in URSS, in Sud Africa, in Medio Oriente).

L'URSS è relativamente più potente sia degli USA che dell'Europa Occidentale. Anch'essa deve fare i conti con il crescente potenziale economico, militare e politico del Terzo Mondo, ma in compenso ha sviluppato una crescente capacità e volontà di intervento ed uso della forza militare, sia direttamente, sia indirettamente (attraverso paesi alleati). Sinora ha gestito questa sua crescente capacità come un vantaggio a senso unico, inteso ad accrescere la sua libertà di azione e a diminuire quella dell'Occidente. Oggi alcuni segnali (tra cui il discorso di apertura di Breznev al XXVI Congresso del PCUS) fanno pensare al maturare di un diverso problema di gestione: l'URSS ritiene di avere qualcosa da perdere, ed è quindi interessata ad una gestione delle crisi mondiali. Essa intende però gestire tali crisi da una posizione centrale (non subordinata a quella degli USA). Così ad esempio molte delle iniziative diplomatiche sovietiche di questi ultimi anni possono essere lette come il tentativo di costruire un nuovo sistema di sicurezza europeo (che va dall'Europa centrale al controllo del Golfo Persico) in cui l'URSS giochi un ruolo almeno comparabile (ed in prospettiva maggiore) a quello americano.

Il Terzo Mondo è quello che in assoluto ha più mutato la sua condizione. Da oggetto di politica tende a divenirne soggetto. Ha tuttavia alcuni gravi problemi. In primo luogo non è ancora in grado di garantire la sua sicurezza in modo autonomo. In secondo luogo si sono accentuate al suo interno le differenze tra ricchi e poveri,

o tra stati dotati di forza e stati privi di forza. In terzo luogo non ha ancora raggiunto una soddisfacente stabilità di regimi interni. Nel complesso il Terzo Mondo ha sviluppato un "power of denial" nei confronti di iniziative di "stabilizzazione" manovrate dal mondo industrializzato, ma non è riuscito a tradurre questo suo potere in un "power of control" del proprio sviluppo economico. Potrebbe certamente divenire il partner ideale del mondo occidentale per un grande piano di rilancio mondiale della crescita economica o potrebbe divenire il partner ideale del mondo comunista per mutare definitivamente il quadro del potere internazionale. In certo tra queste due prospettive ha sinora attuato una sorta di fuga in avanti, proponendosi come nuovo centro del sistema internazionale (proponendo cioè che i problemi dell'indipendenza nazionale e dello sviluppo economico avessero la precedenza sui problemi di equilibrio strategico e di stabilità economica tipici del Nord del mondo). Il fallimento di questa proposta sta provocando una rapida frantumazione del Terzo Mondo, e una tendenza alla crescita della conflittualità locale e all'allineamento con i grandi blocchi contrapposti. Paesi del Terzo Mondo con vaste potenzialità autonome (come la Cina, l'India, la Nigeria, o il Brasile) tentano di costituire alcune regioni di influenza nazionale.

La "domanda d'Europa"

Se questo è il quadro globale ne consegue una situazione complessiva di equilibrio instabile, in cui l'Europa ha una collocazione del tutto particolare e cruciale.

In termini militari essa costituisce la differenza tra il permanere dell'equilibrio di potenza e un nuovo isolazionismo americano. Infatti, mentre vent'anni fa gli USA, da soli, potevano ancora assicurare l'equilibrio mondiale, oggi essi non sembrano più avere questa possibilità. L'URSS sembra aver compreso questa situazione solo imperfettamente. Essa infatti si è preoccupata di accrescere la minaccia contro l'Europa: reazione militarmente corretta, poiché l'Europa rappresenta una minaccia potenziale crescente, ma politicamente sbagliata, poiché tende ad accrescere la solidarietà tra Europa e America.

Probabilmente questo "errore" sovietico deriva almeno in parte da una scelta politica di Mosca: l'URSS si fida più degli USA che degli europei (o almeno dei tedeschi) e soprattutto tende a vedere la politica mondiale in termini bipolari. Ma la recente domanda di "distensione" agli europei (offerta di negoziati, ammonimento a non ospitare armi nucleari, distinzione tra europei buoni e americani cattivi, eccetera) fanno pensare alla rivalutazione della carta europea. L'URSS propone importanti affari economici

(come il gasdotto verso la Germania) e forse alcune "garanzie" su aree di interesse strategico per l'Europa (come il Golfo Persico), oltre ad un quadro complessivo di rinuncia alla forza ("no first use" per le armi nucleari, congelamento dei livelli di forza, rinuncia all'uso della forza nei rapporti tra stati, eccetera). In cambio però non vuole più solo la garanzia sul blocco dell'Est (quella garanzia che è andata sotto il nome di "dottrina Breznev"). La crisi economica del blocco dell'Est è troppo profonda per poter essere risolta al suo interno. Dopo la forzata rinuncia a una collaborazione con gli USA, che era alla base del tentativo di modernizzare negli anni '70 l'economia sovietica, l'URSS ha consentito una maggiore integrazione internazionale ai paesi dell'Europa orientale mentre dava a sé stessa un ruolo di gestione complessa delle materie prime nei confronti del mercato dell'Europa occidentale. L'evoluzione della situazione polacca obbligherà presumibilmente l'URSS a reintegrare i paesi socialisti europei con sacrificio di risorse. Pertanto accrescerà il suo bisogno di relazioni economiche con l'Europa occidentale. Il blocco dell'Est ha quindi bisogno del mercato e della cooperazione europea ma non può permettersi di pagarne il prezzo politico. La cosa cambierebbe se l'Europa Occidentale accettasse di entrare in un sistema di sicurezza al cui centro si situa l'Unione Sovietica.

La "domanda d'Europa" è in questo caso molto forte e insieme molto imbarazzante. In particolare essa specula sulla ambizione europea occidentale di stringere maggiori legami con l'Europa dell'Est e di facilitarne lo sviluppo economico. Strumentalizza a questo fine anche la "domanda d'Europa" proveniente dai paesi europei dell'Est, tesi in realtà a cercare alternative alla loro relazione a senso unico con Mosca, specialmente dopo gli eventi polacchi.

Altrettanto ambigua ed imprecisa è la "domanda" proveniente dal Terzo Mondo. Da un lato è una richiesta di associazione per lo sviluppo economico, ed a questa l'Europa ha già in parte risposto, con mezzi limitati, come la Convenzione di Lomé. Di più non è molto credibile a meno di non prevedere schemi triangolari che coinvolgano i surplus finanziari di alcuni paesi petroliferi. Ma oltre questa domanda più generale, vi sono una serie di situazioni particolari corrispondenti alle diverse situazioni regionali in cui si è andato frammentando il Terzo Mondo.

L'area forse più interessante ed attiva è quella araba: si va dalle provocazioni di Gheddafi al viaggio di Sadat a Strasburgo per indirizzarsi al Parlamento europeo. Da parte europea si va dal dialogo euro-arabo, alla dichiarazione del Vertice europeo di Venezia (1980) e successivi viaggi di esponenti europei nell'area. Sul piano bilaterale riscontriamo una perdurante dipendenza europea

dal petrolio medio orientale (in media circa del 50% del fabbisogno energetico, a volte superiore) e una crescente propensione ad accettare il ruolo di fornitori d'armi verso gli stati della regione, con varie giustificazioni (che permettono di considerare possibili clienti l'Egitto come la Libia, l'Arabia Saudita come l'Algeria, l'Irak come l'Iran). Si nota anche una crescita della importanza strategica dell'area mediterranea per quel che riguarda l'approvvigionamento energetico, grazie all'allargamento e approfondimento del Canale di Suez, a nuovi oleodotti come quello saudita verso il Mar Rosso e quello egiziano dal Mar Rosso al Mediterraneo, o come quello iracheno attraverso la Turchia, e a nuovi gasdotti come quello dall'Algeria all'Italia.

Tutto ciò sembra delineare l'esigenza di una certa politica verso il Medio Oriente accompagnata da una politica di "sicurezza mediterranea". Quest'ultima è confermata dal progressivo allargamento della CEE a paesi mediterranei e dal crescere di problemi come quello turco e maltese. Inoltre l'allargamento della CEE impone una revisione degli accordi con i paesi rivieraschi.

In tutti questi casi l'Europa è sollecitata ad assumere responsabilità sia economiche che politiche, a volte con implicazioni di sicurezza (come nel caso di Malta). Queste implicazioni sono anche più nette nel caso della politica africana. In Africa l'Europa diviene un partner interessante, più comunque di Cuba, dell'URSS o degli USA. Le politiche sperimentate dalla Francia (Zair, presenza nell'Africa occidentale, presenza a Gibuti) e dalla Gran Bretagna (indipendenza dello Zimbabwe) hanno avuto alterni successi. Ma una maggiore presenza europea in Africa è limitata dal nodo sud africano. E' a causa di questo problema che le due superpotenze mantengono una forte capacità di pressione sul continente.

La "domanda d'Europa" cresce però anche da altre aree, tradizionalmente meno collegate con il nostro continente, come la Cina o l'America Latina: il mutare degli equilibri globali è ormai avvertito sempre più nettamente.

Tutto ciò non evidenzia solo opportunità europee, ma anche debolezze. E' evidente ad esempio la dipendenza dell'Europa dal petrolio e dalle materie prime, maggiore della dipendenza americana. Il rapporto con il Terzo Mondo si riflette quindi anche sul rapporto Europa-America, creando una differenza oggettiva di vulnerabilità tra europei e americani. Il Terzo Mondo ha tentato a volte di sfruttare questa differenza (gli arabi sul conflitto con Israele, il Sud Africa per evadere le sanzioni delle Nazioni Unite, eccetera), senza però raggiungere risultati di grande rilievo. Ciò probabilmente è dovuto alla divisione esistente tra gli stessi paesi del Terzo Mondo. Come "gruppo dei 77" essi han-

no mostrato un certo grado di unità presentando un fronte comune al negoziato Nord-Sud. Ma l'unità è stata raggiunta a spese della flessibilità negoziale, e il massimalismo ha preso il sopravvento. E soprattutto tale unità "economica" non si è tradotta in unità "politica": il movimento dei Non Allineati è profondamente diviso al suo interno e la stessa "maggioranza automatica" alla Assemblea delle Nazioni Unite, su problemi come Israele e il Sud Africa, comincia a mostrare più di una crepa e di un sintomo di stanchezza. Il tempo insomma potrebbe essere maturo per nuove iniziative politiche internazionali dell'Europa.

Per questo la domanda più importante è in fin dei conti quella proveniente dagli stessi Stati Uniti. Essa è di due tipi, militare e economica, e in ambedue i casi non priva di problemi. Sul piano militare l'Europa è invitata "to pick up the slack" creato dal diverso schieramento delle forze americane, accentuando il processo di "burden sharing". In cambio gli USA garantirebbero il loro impegno per la nostra sicurezza energetica. Un eguale processo avviene in campo nucleare: qui gli europei ospitano le armi nucleari di teatro a lungo raggio (LRTNW - long range theatre nuclear weapons) onde ristabilire la credibilità del deterrente alleato. Gli americani da parte loro elaborano una strategia del contrappasso (la "countervailing strategy" codificata nella direttiva presidenziale n.59 del luglio 1980) (1) che permette loro di deterrere anche guerre nucleari limitate, facendo ricorso al loro solo armamentario strategico. Il dato comune di queste due situazioni è che in realtà l'Europa ha dovuto far fronte ad un deteriorarsi della sua sicurezza (a causa della "minaccia" energetica e a causa della accresciuta minaccia convenzionale e nucleare del Patto di Varsavia). Non avendo la struttura tecnologica e politica per reagire autonomamente essa ha ottenuto una maggior copertura dell'ombrello americano. Ma questo allargamento si è verificato a spese di un maggior impegno e di un maggior rischio europeo, e inoltre pone un problema di rapporto tra Europa e America. La maggior copertura americana è accompagnata da un'esigenza di maggiore leadership. In realtà quella che viene offerta agli europei è una forma di integrazione difensiva in cui essi avrebbero ben poca autonomia di giudizio, e questo contrasta pienamente con la realtà strutturale dei mutati rapporti di forza, in questo ventennio, tra USA e Europa (anche se è coerente con la incapacità europea di assumersi autonomamente un maggior numero di responsabilità).

(1) Per una discussione della strategia del contrappasso si veda "L'Italia nella politica internazionale, 1979-80", pp.16 e ss.

Sul piano economico la sollecitazione è ancora più esplicita. E' insieme una sfida commerciale e una sfida al sistema dello stato sociale. Pone al primo posto l'obiettivo di una nuova crescita economica invece di quello della redistribuzione interna della ricchezza. E poichè le società europee (prese nella tenaglia di maggiori rivendicazioni salariali e di benessere all'interno e di un nuovo ordine economico internazionale all'estero) stanno scoprendo di non essere abbastanza ricche per poter garantire la soddisfazione di tutte le aspirazioni, il programma neoconservatore (o neo-liberista) americano finisce per assumere i connotati dell'unica alternativa reale alla crescita zero o alla diminuzione del prodotto nazionale. Un eventuale successo di questa politica americana potrebbe però verificarsi, invece che grazie ad una crescita complessiva del sistema (con la trasformazione degli USA in una locomotiva per lo sviluppo di tutto il mondo industrializzato), almeno in un primo tempo con la crescita della parte statunitense su un totale stazionario, cioè con la diminuzione relativa della parte europea e giapponese. In tal caso l'Europa si troverebbe in una situazione ancora più precaria di quella attuale, dovendo soddisfare le stesse domande interne e internazionali (possibilmente accresciute da un comportamento meno solidale da parte americana) a partire da una base di minore vitalità economica. Ma quel che è più grave è il risvolto politico di una simile situazione: non è pensabile che si possa sostenere la validità del modello europeo (di stampo complessivamente socialdemocratico, redistributivo e assistenziale) se questo si rivela incapace di garantire la crescita economica. L'Europa occidentale non può permettersi di divenire una sorta di gigantesca Polonia. Per cui un eventuale successo, reale o apparente, della attuale politica economica americana porrebbe un problema di riadattamento brusco di buona parte della filosofia politica europea, se non altro per reggere la concorrenza. Poichè un simile riadattamento, specie se causato dall'esterno, richiede tempo, è possibile che ciò accresca la vulnerabilità e la dipendenza europea dagli USA, almeno per un certo periodo. Probabilmente queste sollecitazioni avranno anche un effetto di crescita delle divaricazioni economiche tra i paesi europei.

Riconsiderare l'integrazione europea

Collocata in questo difficile contesto internazionale, l'Europa è costretta a riconsiderare la sua identità politica e le sue stesse prospettive. Il piano cruciale su cui effettuare questa riconsiderazione è quello dell'integrazione politica ed economica dell'Europa occidentale, e soprattutto della Comunità europea. Da anni lo stallo è bruciante.

Qui ci si propone in primo luogo di contribuire a fare un po' d'ordine nella congerie di perplessità, critiche, contestazioni radicali e velleità di riforma che si sono andate accumulando, negli ultimi anni, intorno a quel complesso processo che si è convenuto di chiamare "la costruzione europea". Non è superfluo notare, di passaggio, che un tale accumulo condiziona negativamente il dibattito intellettuale e rende ulteriormente intricato il negoziato diplomatico, garantendo impunità anche alle contraddizioni più clamorose.

In secondo luogo si vorrebbe offrire non tanto una piattaforma compiuta di proposte, quanto lo schema di ragionamento idoneo per arrivare ad esse senza pretendere di dare una risposta a tutti i quesiti aperti. Un utile risultato sarebbe già quello di mettere a fuoco l'incoerenza dei politici e l'astrattezza degli ideologi e dei giuristi.

Per cominciare diremo che la necessità di una riconsiderazione della vicenda e della struttura comunitaria si impone per tre motivi principali.

- a. Le attese, implicite ed esplicite, dell'originario progetto e metodo integrativo adottato (di diretta discendenza monnetiana) si sono rivelate fallaci.
- b. Il decision-making comunitario è ansimante, così come del tutto insufficiente è la definizione dei nuovi obiettivi e compiti della Comunità europea.
- c. Infine la contrapposizione tra "istituzionalisti" e "contenutisti", rischia, ogni giorno di più, di diventare un dialogo tra sordi o un gioco degli inganni, che non determina alcun avanzamento e che anzi fornisce, a tutti, comodi alibi.

Su tali constatazioni si possono innestare un certo numero di affermazioni preliminari.

- I nodi da affrontare per ridare funzionalità e convinzione alla macchina dell'integrazione, non possono essere definiti soltanto in termini istituzionali, nè in puri termini politici. Essi sono relativi a difficoltà politico-istituzionali, nel senso che implicano una riqualificazione delle scelte e degli obiettivi di medio periodo, unitamente ad una valutazione dei mezzi e della organizzazione necessaria a realizzarli.
- La volontà politica che di regola viene invocata quale fattore risolutore, non è criterio sufficiente ad individuare ostacoli e chances di una ripresa comunitaria. Non solo perchè - come dice Altiero Spinelli (1) - non è "quella sorta di rivelazione

(1) "Crocodile", n.1, 1980, p.5

semplice e quasi miracolosa" di cui a volte si parla; ma anche perché appare precipitosamente dichiarata inesistente. In realtà i governi e le forze politiche segnalano, con una certa continuità, una disponibilità a fare qualcosa di più e di meglio della abituale routine. Non è molto, ma è sufficiente per attestare l'esistenza di condizioni che facciano riemergere un dialogo chiarificatore attraverso cui accertare la portata effettiva delle disponibilità.

- Va da sé che, se le buone intenzioni di governi e partiti non hanno ancora trovato un solido punto di incontro, una ragione ci deve pur essere. Una prima ipotesi è che si tratti di disponibilità divergenti. Ciascun stato membro, singolarmente considerato, è disposto a qualche progresso in questo o quel settore; ma non esiste, né sulla carta, né di fatto, un accordo sulle priorità. Lo conferma il fatto che è dai vertici del 1972 - 74 che non si stendono programmi e non si fissano scadenze, e quando le si fissano - vedi seconda tappa dello SME - non si mantengono. Nel migliore dei casi ci si contenta di reagire, di regola in maniera inadeguata, alle sollecitazioni più pressanti che provengono dall'ambiente internazionale.
- L'inefficacia dei meccanismi comunitari - che ha come conseguenza diretta un rallentamento costante del processo di integrazione - non è allora un vizio assurdo, passivamente vissuto dai governi per mancanza di fantasia o per la resistenza delle burocrazie nazionali. Essa è piuttosto l'esito consapevolmente ricercato dai governi per non correre i rischi di un approfondimento e di un avanzamento squilibrato (dal loro punto di vista) della integrazione. Sinché non si smonterà il timore che l'unificazione a tempi più brevi sia una impresa temeraria - che mette a repentaglio sul piano del consenso e dell'organizzazione interna, come di quello dell'equilibrio internazionale, più di quanto non salvaguardi e rafforzi - lo stallo attuale non sarà superato. Di più: le istituzioni comunitarie saranno di fatto considerate "efficaci", almeno nel senso del controllo delle spinte all'integrazione che nascono dalla razionalità del progetto europeo o dalle difficili condizioni in cui si trovano settori importanti della struttura industriale dei nostri paesi. L'immobilismo attuale può essere vinto solo da un franco discutere di politica e di istituzioni.

Non si tratta di ricominciare da zero, ma di stendere un inventario di problemi e di scelte che permetta le verifiche necessarie per avviare una ipotesi di convergenza. Da questo punto di vista è forse pertinente fare un cenno alle interpretazioni correnti in Europa e fuori sulla fase attuale attraversata dall'Europa.

Un raffronto tra l'idea che dell'Europa si fa l'opinione pubblica nei paesi europei e quella invece prevalente presso i non europei, serve non ad un ennesimo bilancio dell'attività delle Istituzioni della CEE, ma ad una valutazione del loro "impatto" politico generale.

Abbiamo assistito ad una evoluzione che presenta, nei due casi, un andamento opposto. Mentre i cittadini degli Stati membri sono passati da una fase di massima adesione della finalità o della destinazione del progetto di unificazione europea ad una assai più circospetta considerazione delle politiche in atto e delle loro immediate conseguenze, fuori d'Europa è andato aumentando il timore (o il favore) soprattutto per gli sviluppi futuri dell'impresa.

I sospetti (o le attese), interne ed esterne alla Comunità, si sono così moltiplicati rendendo più difficile la manovra politica della Comunità, ma soprattutto paralizzandone le opzioni strategiche.

E' evidente infatti che le condizioni più favorevoli ad una accelerazione dell'integrazione - un'alta tensione ideale nell'opinione pubblica dei paesi membri e una ridotta attenzione esterna - sono l'esatto contrario di quelle attualmente esistenti, le quali ultime, va aggiunto, non sono facilmente modificabili, e comunque non lo sono nel breve periodo.

Ciò spiega il fatto che i tentativi compiuti nella prima metà degli anni '70 di aggiornare l'agenda comunitaria - dal Vertice di Parigi al Rapporto Tindemans - si siano insabbiati a tal punto da non lasciare quasi traccia; anche se evidentemente in questa vicenda hanno influito altri fattori, non secondari.

I problemi politico-istituzionali da risolvere

Se le condizioni in cui si trova ad agire la CEE sono quelle che abbiamo sommariamente evocato nel paragrafo precedente, bisogna ora, altrettanto schematicamente, richiamare le difficoltà strutturali, ovvero sia ricostruire le caratteristiche di fondo dell'intera vicenda comunitaria e del suo attuale impasse.

Una ricca letteratura si è interessata alla "impasse" comunitaria: per descriverla, per condannarla, per compiacersene a volte, in modo da poter dichiarare che il tempo dei sogni e dei miti era finalmente esaurito e che d'ora innanzi il "realismo" avrebbe dovuto essere la bussola di ogni progetto e di tutte le azioni.

Che molte cose siano mutate dall'epoca dei padri fondatori,

dentro e fuori l'Europa, è cosa arcinota. Le ricette consigliate per riprendere il cammino e le politiche che il nuovo realismo suggerisce, sono tuttavia assai deboli e scarse. Anche per questa ragione, prima di metterle sotto esame, converrà vedere quali sono i nodi da superare.

Le iniziative che consentirono la nascita delle Comunità non facevano riferimento soltanto ad un modello istituzionale, ma si fondavano su un complesso modello di unificazione, a sua volta basato su un certo numero di principi e criteri.

- a) Il processo di unificazione doveva trovare alimento da una procedura di integrazione economica vista come fase preliminare, di cui peraltro si fissavano programmi e scadenze soltanto per la parte cosiddetta "negativa".
- b) Il criterio caratterizzante l'integrazione economica e la gradualità nella progressione degli impegni.
- c) Tale criterio era decisivo anche per quanto concerne il funzionamento istituzionale vero e proprio, ispirato al tentativo di sperimentare in Europa il funzionalismo, un'"invenzione" della scienza politica americana. Infatti l'aumento progressivo delle competenze e dei poteri delle istituzioni comunitarie era rapportato al progredire della integrazione economica.
- d) Le materie dell'integrazione erano quasi esclusivamente le attività economiche tradizionali, con un ruolo di particolare rilievo assegnato a settori considerati strategici e trainanti (carbone, energia nucleare) e un trattamento peculiare accordato all'agricoltura.
- e) La funzione dell'"armonizzazione legislativa" era di accompagnamento del processo di integrazione e di rafforzamento dei vincoli.

L'esperienza e la logica ci dicono quindi che se le cose, da un certo momento in poi, non sono andate come avrebbero dovuto o come ci si attendeva, non si può pensare ora di rimetterle in carreggiata con operazioni di puro ritocco costituzionale.

Bisogna invece sostituire ad un modello di unificazione un altro modello, il che comporta decidere contestualmente quale ruolo, quali tempi, quale metodo adottare per l'integrazione economica in senso proprio. In teoria non è certo vietato immaginare un modello che rinvi ad una fase successiva e lontana l'integrazione economica. Tuttavia gli argomenti succintamente sviluppati nel precedente paragrafo dovrebbero far ritenere un tale modello assai poco praticabile, anche nell'ipotesi in cui tutti gli Stati membri lo facessero proprio (e ciò in verità, possiamo escluderlo in partenza).

Ci si può chiedere a questo punto se il passaggio ad un nuovo modello di unificazione sia attuabile senza l'elaborazione di una nuova carta di riferimento. E' un aspetto importante dal momento che l'euforia del ritorno al "realismo" porta con sé una disinvolta propensione a risolvere le difficoltà non affrontandole. Nel caso specifico tale propensione condurrebbe a teorizzare prima e a praticare poi accordi e impegni di volta in volta sottoscritti, liberi e variabili per materia e partecipanti.

E' possibile invece che una Carta ci voglia, anche per il valore politico che la sua procedura negoziale le farebbe assumere, coinvolgendo altre forze e altre voci oltre a quelle della diplomazia. Negli affari europei, ciò che è dannoso frustrante e pericoloso non è il negoziato diplomatico in sé, bensì la sua forma più diffusa cioè quella del piccolo negoziato compartimentato e parcellizzato. Non è da condividere la diffidenza, così viva negli ambienti europeistici, per la diplomazia: piuttosto per l'uso che di essa i governi fanno. Nella presente congiuntura internazionale ed europea, l'apertura formale della vertenza Europa la si deve ottenere e la si può ottenere a livello diplomatico. Il resto - se c'è - seguirà.

Sappiamo che un Trattato non è una garanzia assoluta, ma è, appunto, la condizione minimale per un funzionamento accettabile e per una realizzazione garantita. L'esperienza comunitaria ce lo insegna.

Parlando di una nuova Carta o di un nuovo Trattato non si deve pensare ad una costituzione di tipo statutale ma a un programma di lavoro garantito, anche nella sua dinamica, da regole e istituzioni democratiche. L'obiettivo è quello di riprendere il cammino interrotto trasferendo in una più solida e, insieme più flessibile, intelaiatura di reciproche garanzie politiche e istituzionali i risultati di un confronto negoziale preparato ed esteso.

Il punto di partenza risiede nei problemi e nei contrasti che hanno paralizzato la crescita comunitaria. Un saggio atteggiamento "realistico" consiste infatti non nello scontare conclusioni negative o minimalistiche alle proprie aspirazioni, ma nel guardare in faccia le difficoltà e nel cercare di superarle.

Quali allora sono i punti cruciali?

Contrariamente a quanto viene sovente affermato, la questione di fondo nel fare l'Europa negli anni 80 - ed era così anche negli anni 50, seppure in misura minore per egli effetti livellatori del secondo conflitto mondiale - non è l'esistenza di diverse e consolidate tradizioni nazionali, ma il fatto che si tratta di unire progressivamente entità statali dal diverso peso economico-

politico. Sebbene si citi maggiormente il primo tipo di disparità - che corrisponde alle famose identità nazionali - è la seconda che costituisce il vero banco di prova delle intenzioni e della validità dei progetti di unificazione.

La confusione tra le due accresce la confusione ed è da attribuire, almeno in parte, all'influenza eccessiva che sul pensiero "euro-peista" ha, inizialmente, esercitato l'esperienza rivoluzionaria americana. Gli americani presero le mosse da tutt'altre condizioni e quando dovettero risolvere disparità "analoghe" a quelle vissute oggi dagli europei, affrontarono la guerra civile.

L'unità nella diversità è una formula in un certo qual senso già sperimentata, ma come mantenere e anzi sviluppare una unità fondata sul disequilibrio economico e politico? L'esperienza storica, da questo punto di vista, non ci insegna alcunchè, in quanto tutte le unità composite di questa categoria sono state, nel passato, conquistate e mantenute attraverso una dose variabile, ma pur sempre decisiva, di forza e di violenza.

Gli europei hanno invece optato per l'unità da edificare col consenso e - se confermano l'opzione - nel perseguirla, non possono dimenticare le complicazioni. Che sono due, principalmente: come tener conto del diverso grado di maturità, rispetto all'integrazione, raggiunto dai diversi settori dell'economia europea; e come tener conto della diversa, complessiva, "posizione" di ciascun paese nel generale equilibrio comunitario.

Le soluzioni da ricercare, naturalmente, devono essere tali da non cristallizzare i rapporti di forza, da non congelare le posizioni pre-esistenti. In caso contrario si negherebbe, in partenza, la ragione e l'obiettivo stesso della Comunità, che è quello di superare gli squilibri e realizzare sì una unità nella diversità ma una diversità non squilibrata e soprattutto non squilibrante. Sarebbe come costruire sulle sabbie mobili.

Quanto al primo problema - il diverso grado di maturità - il nuovo patto dovrebbe organizzarsi intorno ai due principi seguenti.

- a) Il grado di comparabilità e di maturità all'integrazione nei diversi settori economici e non economici, della vita degli Stati membri resta qualitativamente assai diversificato. E' perciò irragionevole pretendere di imporre lo stesso tipo di disciplina a comparti economici e a problemi della società che presentano un grado di convergenza difforme. Si obietterà che tale cautela o criterio è pur presente nell'attuale organizzazione comunitaria. Il che corrisponde al vero senonché esso è da vedere piuttosto come l'effetto dei rapporti di forza pre-esistenti o del caso, piuttosto che come conseguenza di una visione complessiva e razionale.

Si dovrebbero pertanto prevedere regole e meccanismi decisionali differenziati, adottando una ponderazione diversa per definire il ruolo di ciascun organo. In concreto, sono prefigurabili tre diversi livelli di intensità di integrazione:

1. materie che hanno raggiunto una piena maturità di integrazione. In questo caso la competenza delle istituzioni comunitarie ha la precedenza assoluta;
2. materie di specifica rilevanza europea. In questo caso si può addivenire ad una divisione di potere tra ambito nazionale e ambito comunitario;
3. materie di competenza nazionale con incidenza europea. Qui dovrebbero essere introdotti obblighi e procedure di consultazione e/o coordinamento tra i paesi membri.

b) Il passaggio da un livello all'altro dovrebbe essere esplicitamente previsto con una ben definita procedura che lo garantisca.

Il secondo problema citato - la diversità della "posizione" dei paesi membri - ci porta a parlare più esplicitamente e direttamente degli atteggiamenti dei governi.

L'atteggiamento dei Governi nazionali

Allo stato dei fatti gli atteggiamenti dei Governi sono definibili in termini di negazione e di rifiuto, assai meno in termini di proposte e visioni di lungo periodo.

Per i francesi non si deve toccare la PAC. I tedeschi non vogliono aumenti di bilancio. Gli inglesi sono intenzionati a non oltrepassare un certo limite nei loro esborsi. Gli italiani, infine, non sono più disposti a sacrificare sull'altare di una solidarietà perversa, lo sviluppo del Mezzogiorno.

Una descrizione del genere può apparire parziale e sommaria. Ed è vero che le carte importanti sono ancora sconosciute, anche perchè la situazione politica determinatasi in Francia con l'elezione di Mitterrand e la crescente debolezza della SPD hanno introdotto elementi di novità politica sulle cui conseguenze è troppo presto per pronunciarsi compiutamente.

E' ancor più vero tuttavia che una analisi seria delle politiche dei Governi deve saper guardare agli elementi di fondo della situazione "strategica" e alle ispirazioni tradizionali dei vari Paesi membri, senza lasciarsi troppo abbagliare dalle dichiarazioni di partenza.

Storicamente parlando, quel tanto di Europa che si è sinora realiz

zato è nato, dalla riconciliazione-convergenza franco-tedesca. La Comunità si fonda dunque su uno speciale rapporto tra la Francia e la Germania Federale ed è, allo stesso tempo, di tale rapporto, della sua stabilità, come della sua corretta evoluzione, la garante.

I tedeschi accettarono una sorta di "tutela" da parte dei francesi e i francesi accettarono di "diluire" la loro "supervisione" attraverso una rete istituzionale europea in cui i tedeschi erano partner a pieno titolo. Un legame politico ed un legame istituzionale, che risultano intrecciati, non separabili anche se distinguibili con chiarezza e anche se, a volte, uno di essi tende ad acquistare un rilievo più grande. De Gaulle, per esempio, non ha certo modificato il sistema, ma ha evidenziato il ruolo autonomo della Francia, in qualche occasione esercitandolo con vigore, altre volte limitandosi ad enfatiche stilistiche.

La convergenza franco-tedesca - che si è espressa e realizzata anche sul terreno economico attraverso il compromesso comunitario che assicurava sbocchi alla agricoltura francese e un mercato ai manufatti della RFT - ha retto e retto bene (e con esso, nonostante tutto, la CEE) sino a che la "supremazia" di Parigi non è stata sfidata dalla potenza industriale di Bonn e soprattutto dalle aspirazioni ad una maggiore autonomia di iniziative che essa metteva in movimento, sembrando porre fine al problema della "legittimazione".

Allorché le relazioni tra i due perni fondamentali della costruzione europea sono mutate in profondità, la macchina comunitaria ha cominciato a compiere giri a vuoto.

Se, ciononostante, la prospettiva della unificazione è rimasta in piedi, lo si deve in parte alla mutazione della coscienza politica collettiva degli europei (provocata dalla esistenza stessa delle Istituzioni CEE) e in parte al fatto che la Francia ha "riutilizzato" la Comunità per risolvere il "suo" problema tedesco. Ciò è avvenuto, come tutti sanno, con la caduta del rifiuto all'ingresso del Regno Unito e con il tentativo, di Pompidou, per l'esattezza, di aggiornare non solo l'articolazione, ma anche gli obiettivi della CEE.

Questo tentativo si ripropone oggi, sia pure in termini modificati, nel bel mezzo di una crisi internazionale dagli incerti contorni, e nel momento in cui lo "svincolarsi" tedesco subisce una battuta d'arresto, che coincide con la crisi polacca.

Quanto all'Italia, dopo aver aderito all'impresa europea per ragioni sostanzialmente e prevalentemente politiche, si è trovata a godere e a sfruttare più e meglio degli altri partners, le nuove condizioni europee e internazionali, raggiungendo uno sviluppo economico senza precedenti e quasi senza confronti. Il suc

cesso economico ha confermato nell'opinione pubblica la validità della scelta iniziale - che era stata operata da un gruppo dirigente relativamente ristretto - e ha convinto molti che anche i (residui) problemi (soprattutto politici) italiani potessero essere risolti dal prosieguo dell'integrazione e dal suo rafforzamento.

Un uomo politico italiano conosciuto anche per il suo estremo realismo - è arrivato a dichiarare - nel '78 - che il problema comunista sarebbe stato risolto attraverso l'Europa, con il Parlamento eletto ed il conseguente approfondimento dell'integrazione. Al di là della sua banalità concettuale (tutti i problemi politici cambiano segno cambiando di contesto), la previsione ora riferita, esprime bene il tipo di preoccupazione fondamentale che ha guidato i governi italiani nel guardare favorevolmente l'Europa.

Oggi, un tale approccio - garantire lo sviluppo democratico dell'Italia ancorandola al polo europeo occidentale - rimane valido, ma con minori illusioni sia di rinnovamento che di risanamento economico.

L'attenuarsi di una fiducia quasi illimitata e la tendenza a misurare da vicino vantaggi e svantaggi dell'integrazione (che è anche la conseguenza dell'avvento di una classe politica e di governo giovane, meno imbarazzata e complessata sui temi internazionali) porta con sé due conseguenze. Si fa meno conto sugli aiuti esterni per affrontare alcuni nodi "nazionali", il che è positivo sia per l'Italia che per la costruzione europea. Si tende però contemporaneamente a fare di ogni richiesta una vertenza, senza sapere quale è il quadro generale di riferimento, cosa che è assai meno vantaggiosa per il paese e per la Comunità, anche perché le occasioni perdute (al tempo dei Trattati di Roma e dei successivi negoziati agricoli) non sono colmabili facilmente, in tempi di vacche magre, senza una prospettiva.

Dei grandi paesi, la Gran Bretagna resta quello di cui è più difficile parlare come membro della Comunità, perché più difficile risulta l'apprezzamento delle sue spinte di fondo.

In ogni caso l'azione dei governi inglesi e più in generale delle maggiori forze politiche rappresentate a Westminster, sembra seguire un itinerario ondeggiante, che accompagna più che dirigere gli andamenti della opinione pubblica, spesso determinati da motivi contingenti. Certo, nel Partito Conservatore la riserva di fondo sull'adesione alla Comunità gode di una base assai ristretta e più caloroso è il sostegno ad una unione comune in politica estera; tuttavia le resistenze e le divisioni esistenti in larghi settori del Paese hanno sinora impedito al tradizionale pragmatismo inglese di dare positivi contributi al migliora-

mento dell'assetto comunitario.

Quanto agli altri Stati membri, i più piccoli, occorre riconoscere che l'ingresso di Danimarca e Irlanda ha alterato la relativa omogeneità delle primitive loro politiche comunitarie, sicchè è oggi difficile darne un unico giudizio. Inoltre la crisi energetica e, più recentemente, problemi di settore, hanno introdotto elementi di tensione, contribuendo ad evidenziare atteggiamenti che sono convergenti quasi solo in una certa latente polemica nei confronti dei paesi maggiori. Rispetto all'andamento dell'integrazione e alle conseguenze della crisi economica internazionale, i paesi "piccoli" sono dunque venuti perdendo - nel caso della Danimarca non sono riusciti ad acquistare - un'identità aggiornata del loro ruolo comunitario. Il Benelux, in particolare, non sembra essere più portatore di una proposta di rafforzamento istituzionale sovranazionale e la frustrazione che si sviluppa in conseguenza della esclusione dai vertici delle potenze maggiori non si è tradotta in una iniziativa organica di recupero.

In conclusione nessuno dei Governi della CEE sembra aver chiaro cosa ricavare dalla e cosa fare della Comunità, anche dal punto di vista del miglioramento della propria rispettiva condizione economica e politica (nessuno, è ovvio, si propone di peggiorarla...).

Sembra di capire che tutti avvertono l'importanza della prospettiva dell'unità; nessuno è disposto o capace di rinunciarci; ma nessuno, parimenti, è pronto a pagarne il prezzo, chiarendo cosa fare nel frattempo.

Ritroviamo qui il nodo della diversa "posizione" degli Stati nella integrazione e rispetto ad essa. Ciascuno dei Paesi membri, infatti, accanto a ragioni che sono comuni e convergenti, tende a privilegiare una specifica valenza dell'Europa quale processo unitario, valenza che è il riflesso di un interesse strategico distinto o anche solo del modo diverso di prospettarselo, nel breve periodo.

Alcuni Paesi, sono così, più attenti alla opportunità di sfruttare internazionalmente la loro appartenenza alla CEE; altri inclini ad approfondire certi temi dell'integrazione; altri ancora a garantire, attraverso l'integrazione, la loro stabilità democratica o ad assicurare il permanere dell'equilibrio europeo complessivo.

Se il perseguimento dell'unificazione implica, come a noi pare inevitabile, il raggiungimento di una serie successiva di compromessi (a livello più alto possibile), non si può non tener conto di tutto ciò.

In altre parole lasciare fuori dalla porta una ricognizione spre giudicata e puntuale di quanto ciascuno valuta come decisivo, significa soltanto o precludere la strada dell'accordo o concludere un accordo precario.

La nostra sensazione è naturalmente che gli interessi strategici cui abbiamo fatto riferimento siano componibili in un quadro armonico ed adeguato alla fase che attraversiamo, purché non se ne dimentichi nessuno e si distribuiscano equamente vantaggi e sacrifici, non su ogni particolare settore, ma sull'insieme delle materie da integrare o coordinare.

Il bilancio e il compromesso hanno da essere globali.

Progetti e ipotesi di cambiamento

Tentiamo ora di disegnare una mappa delle ipotesi di modificazione dell'attuale assetto e della organizzazione dell'Europa. Non intendiamo certo prenderle in considerazione tutte: ci sforzeremo piuttosto di identificarle e di renderle attribuibili, chiarendo quali ne sono i presupposti e le conseguenze politiche. In una parola cercando di individuarne l'intima dinamica.

Trascureremo inoltre le ipotesi estreme: lo scioglimento o la dissoluzione, senza sostituzioni, dell'organizzazione esistente; la creazione, in tempi politici, di uno stato europeo. Le escludiamo non certo perchè si tratti di tesi prive di sostenitori, per quanto poco numerosi possano essere; ma perchè se eventi straordinari determinassero svolte di quel tipo, la situazione complessiva dell'Europa muterebbe così profondamente da rendere, probabilmente, del tutto superate le nostre attuali considerazioni.

D'altra parte le difficoltà e gli ostacoli della costruzione europea su cui ci stiamo intrattenendo dall'inizio, sono da attribuire in modo specifico al fatto che dobbiamo trovare delle soluzioni per una fase inevitabilmente intermedia. E' anche per questo, sia detto di passaggio, che le ricette o le proposte di sviluppo costituzionale classico (la Commissione come Governo, il Consiglio come Senato degli Stati e via discorrendo) ci suonano francamente fuori luogo, anche se dobbiamo riconoscere che non è improprio cercare di valutare, in prospettiva, la dinamica eventuale dei compromessi politico-istituzionali a cui si desidera pervenire.

a - La prima ipotesi di modificazione è quella che vede formarsi, accanto al complesso di relazioni e problemi gestiti dalle Comunità Economiche Europee, una struttura permanente di consultazione e di iniziativa per la politica estera, struttura da definirsi e da regolamentare sulla base di un Trattato.

Lasciamo da canto una serie di questioni, pur di peso (se includere e come organizzare la cooperazione militare, se comprendere compiti e obiettivi "culturali", previsti dal progetto Fouchet e rilanciato, anche recentemente, da Genscher-Colombo). Concentriamoci invece su una domanda fondamentale: cosa succede se l'Unione si dimostra funzionante e si sviluppa, sia pure nei limiti intergovernativi della sua concezione? La nostra risposta è che, abbastanza rapidamente, bisognerà coordinare, istituzionalmente e sostanzialmente, le scelte e i meccanismi della politica estera comune con quelli della CEE.

b - Una seconda ipotesi prende in considerazione il successo della iniziativa di riforma in seno al Parlamento europeo. La Commissione che è stata costituita nel gennaio 1982 come risultato della azione del club del Coccodrillo si è messa alacremente al lavoro con l'obiettivo di presentare una piattaforma organica di rinnovamento entro l'anno. Cosa succede se il Parlamento, in questa sua azione, riesce a coinvolgere frazioni sempre più ampie di gruppi e forze politiche, attirando a sé e organizzando un consenso europeo crescente intorno a un certo numero di proposte chiave? A quel punto, secondo il nostro parere, si aprirà, a livello diplomatico, una trattativa per concordare il da farsi.

c - Ipotesi dello "stralcio". Constatata la impraticabilità politica di un rinnovamento generale, si procede a ritocchi parziali, o più verosimilmente si avvia una fase della integrazione caratterizzata da progetti specifici. Si tratterà dell'Europa a geometria variabile, come amano definirla i transalpini, o di un'Europa alla carta come si diceva tempo fa. Non è una ipotesi da scartare a priori (benché non abbia nulla di originale) in quanto potrebbe essere vista come un mezzo di pressione politica o una "estrema ratio" di fronte alla ostinazione o alla riluttanza di qualche paese membro.

Anche in questo caso la condizione minima di consistenza e validità sarebbe costituita da un impegno formalmente sottoscritto e dunque dalla necessità di una modificazione dei Trattati già in vigore.

d - L'ipotesi di una trasformazione istituzionale "spontanea" prevede cambiamenti di rilievo sulla linea della evoluzione in atto che ha già superato la concezione lineare Parlamento----- Commissione----- Consiglio, mettendo al centro dell'equilibrio - per lo meno su certe questioni - il rapporto Parlamento - Consiglio.

Non in contraddizione con una tale evoluzione si potrebbe verificare un "ritorno" ai Trattati di Roma, nel senso di abbandonare il sistema unanimistico per le decisioni del Consiglio, secondo quanto imposto dagli accordi di Lussemburgo.

Come si è notato tutte le ipotesi fatte, eccettuata l'ultima, conducono al nodo della riforma (e fusione) dei Trattati che è certo operazione delicata e complessa, ma che non pare comunque eludibile, se il gran parlare di razionalizzazione, rafforzamento dell'esecutivo e definizione di nuove competenze non è soltanto aria fritta.

Le tre ipotesi iniziali diventano allora tre diversi percorsi per giungere ad un uguale crocevia.

La prima sembrerebbe quella preferita dalle Cancellerie, la seconda dalle "forze politiche" più coerentemente europee, la terza infine sostenuta, nelle sue molteplici variazioni, dalle forze più prudenti o reticenti.

Quanto all'"evoluzione spontanea" essa è probabilmente la bandiera (o il paravento) di coloro i quali non sono disposti ad introdurre nessun fattore di accelerazione nel meccanismo politico-istituzionale oggi in funzione.

La nostra personale convinzione è che, rebus sic stantibus, varrebbe la pena di proporre, al più presto, l'apertura di un negoziato globale; è dunque urgente che l'iniziativa del Parlamento europeo prenda avvio e corpo e che in ogni caso si contrasti il disegno eventualmente rivolto ad aprire una trattativa limitata alla politica estera. A sostegno della tesi della globalità ci pare di avere indicato un numero sufficiente di ragioni, che sono tecniche e politiche insieme.

Pare a noi, infine, che esistano le leve per ottenere una riproposizione dell'intera questione della integrazione: esse sono la necessità di riformare la politica agricola comune e l'esigenza di coordinare le politiche internazionali degli Stati membri sulle grandi questioni del momento e dell'avvenire.

L'immagine dell'Europa e le politiche nazionali

Nei paragrafi precedenti si è discusso il quadro dei problemi dell'integrazione interna della Comunità. Altrettanto fondamentali sono gli aspetti esterni, cioè la coesione dei vari paesi europei nella presenza estera e nel campo della sicurezza a prefigurazione di una politica internazionale dell'Europa. E' evidente che un processo d'integrazione delle istituzioni e delle economie, come quello che abbiamo appena esaminato, può approfondirsi, oltre un certo limite critico, solo a condizione che si integri anche la proiezione esterna dell'Europa, e viceversa. Non viene preso in considerazione nella presente analisi il nesso fra questi due aspetti della integrazione europea. Tuttavia, si considera ora il problema delle prospettive di una politica estera europea.

Si è visto in precedenza che proviene dall'esterno una "domanda di Europa". A fronte di questa domanda esiste un problema di "immagine estera" dell'Europa. Sia gli USA che l'URSS hanno una loro immagine internazionale e sono portatori di una certa "filosofia" delle relazioni internazionali. La loro immagine può essere più o meno rispondente ai fatti, e in certi periodi può offuscarsi o persino mutare, ma ambedue si presentano al mondo come qualcosa di diverso e di più di una semplice politica della forza. I valori civili, economici e di libertà del sistema americano, o i valori sociali e rivoluzionari del sistema sovietico sono una sorta di biglietto da visita e di criterio generale che dà continuità alla loro politica estera.

Il sistema europeo è stato per anni più preoccupato della sua ricostruzione interna che della sua immagine internazionale. Gli europei sono apparsi più che altro come grandi commercianti (insidiati in questi ultimi anni dai giapponesi e dalle nuove potenze commerciali del Terzo Mondo) che agivano all'interno del sistema di valori americano. E' qualche tempo invece che si va delineando una certa esigenza europea ad essere nuovamente portatori di alcuni valori internazionali, maturati all'interno del processo di costruzione europea. Non si tratta ancora di un processo concluso, ma si possono scorgere alcuni primi elementi:

- a) il principale probabilmente ha a che fare con il superamento del periodo nazi-fascista: la CEE si è lentamente identificata con una politica di stabilità dei regimi democratici, e i sistemi politici europei reagiscono a questa esigenza in modo più netto e drastico del sistema americano, che non è mai stato minacciato al suo interno da tali involuzioni totalitarie;
- b) la dimensione Nord/Sud, e quindi la politica di sviluppo economico in cui coinvolgere il Terzo Mondo, ha anch'essa una rispondenza diretta con l'esperienza di ricostruzione economica dell'Europa e con la realtà della dipendenza europea dalla buona salute del commercio internazionale;
- c) il superamento (incerto e contraddittorio, ma non per questo meno reale) del nazionalismo europeo, comporta per la maggioranza delle popolazioni europee una certa tendenza a favorire in linea di principio tutti i processi multilaterali tendenti al superamento degli stati nazionali, e una avversione alle avventure puramente nazionalistiche, di potenza, che spesso si registrano nei nuovi stati del terzo mondo;
- d) l'esperienza di due guerre mondiali combattute sul territorio europeo ha indubbiamente creato una forte corrente di opinione pubblica favorevole al ricorso ai negoziati prima che alla forza, e quindi un pregiudizio favorevole alla ricerca di composizioni nego-

ziali (peraltro in linea con la maggiore vulnerabilità europea rispetto sia agli USA che all'URSS);

e) la degradata situazione ambientale europea sta cominciando a sviluppare forti correnti di opinione pubblica favorevoli ad un diverso rapporto con la natura.

Queste cinque caratteristiche non costituiscono evidentemente tutto il patrimonio culturale e politico europeo, ma sono costanti sempre più facilmente rilevabili in molte iniziative politiche europee, nazionali e multilaterali. E' quindi possibile (ed auspicabile) ritenere che esse possano costituire le fondamenta per una futura "immagine" internazionale dell'Europa, e per la politica estera europea che ancora non esiste.

La politica estera europea ancora non esiste. Tuttavia esistono molte iniziative, sia a livello nazionale che internazionale. Restando per un momento al livello nazionale, possiamo così schematizzare le iniziative dei principali paesi europei:

Gran Bretagna - Il governo conservatore ha deciso una linea di riarmo sia convenzionale che nucleare del paese, che però si scontra con un obiettivo limite economico. Non è pensabile che l'attuale livello del bilancio della difesa britannico (pari a circa il 10,7% delle spese governative, 4,9% del PNL) possa accrescersi notevolmente. Il costo del rinnovo degli armamenti strategici (in seguito alla decisione di acquistare i sottomarini Trident dagli americani, con i nuovi missili ancora in fase di ricerca e sviluppo) diminuisce la quota di bilancio disponibile per gli armamenti convenzionali, obbligando Londra ad una serie di tagli che limitano il ruolo della Gran Bretagna nella Nato, sia in Atlantico che in Germania, con i riflessi negativi che questo può avere in termini di presenza globale degli europei. Si è comunque verificata una "riscoperta" della presenza britannica nell'Oceano Indiano che però poggia sulla maggior presenza americana (basti pensare che essa non è stata accompagnata da una maggior presenza nel Mediterraneo, e che quindi non vi è alcuna garanzia di continuità delle linee di comunicazione). L'iniziativa politica britannica ha raccolto un significativo successo in Africa (Zimbabwe) ed ora cerca di consolidare questa sua presenza attraverso maggiori contatti con la Nigeria e una discreta cooperazione alla soluzione del problema Namibia (e indirettamente di quello sudafricano).

Il governo conservatore è considerato relativamente "europeista" (almeno a fronte della opposizione laburista; vedremo quanti consensi raccoglierà il nuovo partito socialista democratico, il più europeista di tutti). Esso ha però anche dato il via alla serie di rivendicazioni "nazionali" sul bilancio, tornando insidiosamente a introdurre il concetto di juste retour tra contributi al

la CEE e stanziamenti a favore di ogni singolo paese. Il suo maggior spirito europeo si è piuttosto manifestato nel meccanismo della cooperazione politica europea, largamente favorito e sviluppato (anche per merito della personalità di lord Carrington).

L'avvicinarsi delle elezioni politiche del 1984 sta rafforzando la decisione del governo conservatore di condurre una campagna politica per influenzare l'opinione pubblica in senso più decisamente filo-europeo. Il successo governativo nel negoziato sul contributo britannico al bilancio comunitario ha d'altra parte avuto un effetto positivo, tranquillizzando l'opinione pubblica e fornendo un'immagine più equilibrata della Comunità.

Ma la Gran Bretagna è comunque un paese europeo con una forte affiliazione americana: è forse il paese che meglio identifica interessi europei ed interessi americani. Per quanto tradizionalmente siano stati più i governi conservatori ad avere problemi con gli USA, che i governi laburisti, in questo caso le scelte nettamente conservatrici e filo-occidentali della signora Thatcher hanno contribuito a una intesa di largo respiro. Non si parla più però di "legami speciali". Forse l'unica eccezione a questo proposito è stato il negoziato per il rinnovo dell'armamento nucleare britannico (con l'acquisto dei Trident americani).

Nel complesso la Gran Bretagna sembra oggi poco interessata ai vari progetti di rilancio europeo che, in modo più o meno confuso, vengono rilanciati da Parigi, Bonn e Roma. La posizione inglese sembra ancora suggerire che ulteriori progressi dipendono dalla preventiva soluzione ai problemi del bilancio comunitario.

Germania Federale - La RFT è il paese in assoluto più interessato al mantenimento della presenza militare americana in Europa e al proseguimento del processo di costruzione europea. Ambedue queste politiche costituiscono veri e propri pilastri giustificativi della esistenza stessa dello stato occidentale tedesco. A questi due pilastri tradizionali si è venuto recentemente aggiungendo quello della distensione con l'Est (che ha portato tra l'altro al riconoscimento della esistenza dello stato tedesco orientale). Ancora più recentemente la socialdemocrazia tedesca ha molto propagandato la necessità di un nuovo rapporto Nord Sud (con il "rapporto Brandt"). Nel suo complesso quindi la Germania è forse il paese che meglio si identifica con quei tratti della nuova "immagine europea" di cui abbiamo detto prima. Ha quindi tutta la forza ma anche tutte le debolezze e le contraddizioni inerenti a tale nuova immagine, con l'aggravante di non rappresentare l'Europa, bensì la sola Germania occidentale, entità politica, geografica e strategica molto più vulnerabile e limitata.

Il governo tedesco ha molte caratteristiche di una nuova poten

za, in particolare ha una forte economia con una grande proiezione mondiale e una forte direzione politica, assicurata con continuità in questi anni dal governo socialdemocratico/liberale del cancelliere Schmidt. Non mancano gli appelli perché il governo tedesco si candidi come leader della nuova Europa. Ma per quanto il cancelliere Schmidt non abbia certo paura di esercitare una funzione di leadership, ha piuttosto preferito proporsi come partner degli USA o degli altri governi europei, agendo in ogni caso più da "correttivo" delle scelte altrui che da primo motore. Così facendo egli ha mostrato di giudicare la posizione tedesca ancora limitata e precaria, ma forse ha anche voluto evitare che una posizione di leadership portasse ad assunzioni di responsabilità che avrebbero potuto comportare crisi politiche interne. E' sempre più evidente ad esempio che l'attuale crisi della distensione (e la necessità di un processo di riarmo), benché lucidamente individuate all'origine dallo stesso Schmidt, non sono state completamente digerite da grosse fazioni interne al partito socialdemocratico e dagli altri ambienti tedeschi. Tali contraddizioni potrebbero essere accresciute dalla crisi economica tedesca che, seppure inferiore a quella di altri paesi europei, mette in dubbio proprio il punto di maggiore certezza su cui si era fondata l'attività di governo. Aiuti a paesi in difficoltà, burden-sharing nell'Alleanza Atlantica, aumento delle spese di difesa, possono tutti essere influenzati negativamente da questa nuova situazione.

Sul piano europeo il governo tedesco è insieme il maggior contribuente netto alla CEE e il più timido a proporre soluzioni istituzionali o politiche alla crisi della comunità. Discorsi di chiaro tono europeista (come quelli della leadership liberale, Genscher e Scheel) non si traducono poi in azioni efficaci. Più tradizionalmente il ruolo tedesco nei consigli europei sembra limitarsi ad un tentativo di ridurre il ritmo di crescita del bilancio comune.

Il governo tedesco è tra quelli europei uno dei più decisi a fianco degli americani (malgrado le incomprensioni registrate durante l'amministrazione Carter e le differenze di accento politico con l'amministrazione Reagan). Svolge ad esempio efficaci azioni di fiancheggiamento degli interessi occidentali in Turchia e nel Terzo Mondo. Ma ha anche a volte dimostrato una capacità di analisi autonoma, più lungimirante di quella americana, ad esempio nella difesa della rivoluzione portoghese. Oggi si registrano altre divergenze su El Salvador e sui tempi della ripresa di un dialogo per il controllo degli armamenti con l'URSS. Non bisogna però pensare che tali divergenze possano portare a vere e proprie rotture. Al contrario, nei momenti di crisi la dipendenza strategica tedesca dagli USA conferma l'allineamento di Bonn su Washington. Ciò è tanto più facile oggi che la principale operazione po-

litica autonoma di Bonn (la distensione con l'Est) subisce un duro colpo d'arresto in Polonia.

Questo quadro potrebbe mutare a seconda dell'andamento della crisi politica interna tedesca. E' evidente la perdita progressiva di tenuta elettorale del partito socialdemocratico, che in prospettiva annuncia un mutamento anche della attuale coalizione di governo. Tanto più che i liberali del FDP non sembrano condividere le spinte pacifiste che agitano invece una considerevole frazione della SPD e dell'elettorato tedesco di sinistra. Alcuni osservatori ritengono che il crescente orientamento "europeista" dei liberali tedeschi (evidenziato da una serie di discorsi del leader liberale e ministro degli esteri federale Dietrich Genscher) voglia anche sottolineare la differenza di orientamenti nel lungo periodo tra i due partiti. Non sarebbero estranee a tale scelta anche preoccupazioni per una rinascita di nazionalismo tedesco più o meno mascherato (riunificazione delle due Germanie, possibile neutralizzazione della Germania, eccetera).

Francia - La Francia è il paese europeo che ha tentato più decisamente di giocare un ruolo autonomo e visibile di politica estera. Paese decisamente nazionalista, non ha però rinunciato a proporsi come motore del processo di unificazione europeo, condizionandolo alle caratteristiche della sua politica estera. La Francia sta operando un importante e continuo processo di riarmo convenzionale e nucleare, e tra i paesi europei è quello che più mostra una propensione all'uso della forza al di fuori dei suoi confini. La presenza francese in Africa è una realtà non priva di debolezze, ma comunque superiore a quella di qualsiasi altro paese eccettuati gli USA, l'URSS e Cuba. Il Presidente Giscard d'Estaing aveva operato un riallineamento moderato sulle posizioni atlantiche da un lato e su quelle europee dall'altro, senza rompere con le tradizioni gaulliste, ma cercando di dare "profondità strategica" a questa più attiva presenza internazionale della Francia.

Il Presidente François Mitterrand ha nel complesso mantenuto, e in alcuni casi accentuato, questa linea politica. Osservatori attenti (e critici) come André Fontaine sono arrivati a scoprire molte analogie tra il discorso di politica estera del nuovo presidente e quello del Generale De Gaulle. Mitterrand, da un lato, ha confermato la solidarietà atlantica con gli USA in Europa, ma dall'altro ha mantenuto ferma l'idea che questo non obblighi la Francia a una completa identità di vedute e di strategie con Washington, specie nel Terzo Mondo. Hanno fatto notizia soprattutto le diverse posizioni prese su El Salvador, la decisione di vendere armi al Nicaragua e alla Libia, eccetera. Nel complesso Mitterrand sembra intenzionato a rafforzare il rayonnement internazionale della Francia, assumendosi il ruolo di interlocutore globale europeo degli

Stati Uniti.

Tale politica viene presentata come possibile punto di aggregazione anche per gli altri europei, ma non si preoccupa preventivamente di arrivare ad un consenso europeo. Al contrario, spesso Parigi assume posizioni che contrastano in tutto o in parte con posizioni comuni già concordate: ciò è avvenuto ad esempio nel caso della politica europea verso il Medio Oriente (con la sconfessione della dichiarazione comune di Venezia del 1980 e la proposta di una politica più spregiudicata nei confronti sia dell'OLP che di Israele).

Naturalmente anche la Francia è immersa in una serie di difficili contraddizioni. Il ruolo che si è ritagliata sarebbe forse possibile per l'Europa, ma non è molto credibile per la Francia. La sua autonomia politica non si basa su una reale indipendenza strategica. Per quanto la Francia sia l'unico paese europeo che ha puntato decisamente sull'energia nucleare per accrescere la sua indipendenza energetica dal mondo arabo, essa resta ancora un paese fortemente dipendente. L'indipendenza nucleare e militare francese poggia sulla cooperazione con la Nato e con gli USA. La stessa proiezione internazionale della Francia deve chiedere il concorso attivo del maggiore alleato occidentale. Può evidentemente svolgere missioni autonome, ma in un quadro di divisione del lavoro che continua ad avere il suo centro a Washington. La sua capacità le permette di avere una certa influenza sulle decisioni americane, ma in chiave subordinata.

La maggior contraddizione della politica francese resta quindi il mancato sviluppo di una identità politica europea. La Francia è sempre stata naturalmente al centro della costruzione politica ed economica europea e ne è spesso stata sia il motore che il freno. Il timore che la costruzione federale europea finisca con l'umiliare l'indipendenza francese ha però impedito al governo di Parigi di raccogliere tutti i frutti di questa sua iniziativa.

L'elezione di François Mitterrand alla presidenza della repubblica potrebbe avere effetti contraddittori. Da un lato Mitterrand afferma di essere più europeo di Giscard, più favorevole ad un approccio multilaterale nella politica di sicurezza, meno "cavaliere solitario", tutto ciò potrebbe rivelarsi un fatto positivo per l'Europa. D'altro lato se l'elezione di Mitterrand comporterà nel medio termine una forte instabilità politica od economica interna francese, ciò potrebbe accentuare l'immobilismo della politica europea.

Non manca comunque la percezione della necessità di individuare nuove iniziative europee. Esse rimangono però ancora ad uno stadio piuttosto iniziale. Così è stato ad esempio per la proposta di uno "spazio sociale" europeo che mal si concilia in termi-

ni di bilancio della CEE, con la strenua difesa della PAC e con alcune tendenze protezioniste della nuova politica economica di Parigi. Interessante sembra essere la proposta di "rilancio" dell'UEO come luogo per creare un nuovo consenso europeo nel campo della difesa, non tanto perchè si possa seriamente ritenere possibile una "rinascita" di questa istituzione, quanto perchè indica una maggiore disponibilità francese a discutere anche di difesa e sicurezza con i partners europei. Tuttavia le maggiori iniziative di Mitterrand sembrano essere prevalentemente bilaterali: il tentativo cioè di creare una rete di rapporti privilegiati (sul modello di quelli stabiliti tra Francia e RFT nel 1963 con il Trattato firmato da De Gaulle e Adenauer) anche con l'Italia e la Gran Bretagna. Un tale modello potrebbe entrare in contrasto con una prospettiva di rilancio multilaterale europeo.

Italia - L'Italia è un paese che soffre di una grave crisi di governo. Benchè la società mostri importanti segni di stabilità (è riuscita a passare pressochè indenne anche attraverso la difficile prova del terrorismo) di fatto il governo di Roma non riesce a costruire su questa stabilità di fondo una linea di politica internazionalmente attiva. Le "grandi scelte" atlantica ed europea operate dall'Italia raccolgono praticamente l'unanimità dei consensi delle forze politiche (dai fascisti ai comunisti) forse anche perchè il governo non ne fa base per importanti iniziative politiche esterne.

La situazione è andata lentamente evolvendo in questi ultimi anni. La presenza italiana nella CEE è divenuta meno acritica e il ruolo italiano nella Nato è divenuto più importante. Purtroppo però questa evoluzione (probabilmente legata all'oggettivo maturare della società italiana, e al suo "europeizzarsi") ha coinciso con un periodo di particolare incertezza e instabilità governativa e paralisi dell'esecutivo. Per cui da un lato c'è stata la rivendicazione di questo maggior ruolo italiano (e un certo allineamento italiano su alcune posizioni tedesche, ad esempio sugli euromissili e sulla distensione) e dall'altro l'incertezza politica interna spinge i politici italiani a ricercare contatti, alleati e una forma di "legittimazione" negli USA.

Anche l'Italia comunque tende ad allinearsi agli altri paesi europei dimostrando una maggiore propensione all'iniziativa politica internazionale. Riprende ad esempio una certa "proiezione mediterranea" dell'Italia, legata all'allargamento della CEE, ma con alcune caratteristiche proprie (garanzia della neutralità di Malta, gasdotto dall'Algeria, tentativo di stabilire relazioni particolari con la Spagna, la Jugoslavia, l'Egitto, l'Algeria, e forse la Turchia, ecc.). Ciò si accompagna al rafforzamento di alcuni strumenti di politica estera come un accresciuto bilancio della

difesa e un rilevante bilancio per la cooperazione tecnica con il Terzo Mondo. Non mancano naturalmente le solite "confusioni" di ruolo e di indirizzo, p.es. per quanto riguarda il Nord Africa.

In campo europeo la diplomazia italiana ha sempre puntato sulla cooperazione politica europea ed ha cercato di distinguersi in senso europeista. Tuttavia alle dichiarazioni di principio (e ad una pratica solo parzialmente corrispondente a quelle dichiarazioni) non fa seguito un grosso coraggio di proposizione politica. Il maggior ruolo italiano in Europa in questi ultimi anni è stato probabilmente quello di abile mediazione sulla questione del contributo britannico alla CEE, svolta dal primo ministro Cossiga. Pur aderendo in linea di principio agli enunciati federalisti la classe dirigente italiana ha spesso cercato di evitare "fughe in avanti". Così ad esempio il ministro Colombo ha avuto una reazione piuttosto fredda alle aperture europee del suo collega tedesco Genscher.

Nel suo complesso la politica estera ed europea dell'Italia sembra ancora più reattiva che propositiva e comunque di low profile.

Un rapido accenno meritano a questo punto i cosiddetti paesi minori europei, per sottolineare come la degradazione della politica europea abbia avuto il risultato di scoraggiare la loro iniziativa internazionale favorendo un crescente atteggiamento inward looking e sia giunta al punto di facilitare una loro emarginazione, malgrado la funzione potenzialmente disgregante che questo provocherebbe sulla stessa identità europea. La pratica dei "vertici" e il valore sempre più forte dato alle capacità autonome di iniziativa delle singole cancellerie nazionali pone evidentemente in posizione automatica di svantaggio paesi piccoli, con forze più modeste (anche solo per numero di funzionari) a loro disposizione. La pratica sempre più frequente di ridurre il giro di consultazioni ad un numero sempre più ristretto di paesi riduce il grado di solidarietà nell'insieme della CEE. La volontà successiva, dimostrata dai "grandi" paesi, di far ratificare le decisioni così concordate dalle istituzioni comunitarie umilia insieme le stesse istituzioni e il meccanismo decisionale paritetico in esse costituito. Di fatto la Francia è riuscita (con il compromesso di Lussemburgo) ad evitare l'evoluzione europea verso le decisioni a maggioranza (previste dal Trattato di Roma) ed ha sostituito a tale meccanismo calibrato e democratico la pratica delle "decisioni" dei "grandi". In tal modo non è stata accresciuta né la efficacia né la rapidità delle decisioni, ma in compenso se ne è diminuita la legittimità e l'universalità. Il tentativo ora di collegare il meccanismo delle decisioni dei "grandi" europei con quello delle decisioni euro-americane non può che peggiorare tale

situazione, accrescendo l'estraneazione di un buon numero di paesi, l'insoddisfazione dei "minori" e quindi anche diminuendo la solidarietà europea.

La cosa più grave è che tale processo di esclusione dei "minori" cade in un terreno favorevole, all'interno di questi stessi paesi specie in campo militare; i "minori" sono molto poco propensi ad affrontare nuovi rischi o nuovi impegni, e questa loro reticenza viene in certo modo giustificata dal cattivo comportamento degli altri paesi nei loro confronti. Si crea così un circolo vizioso.

E veniamo quindi alle iniziative che fanno perno sulle istituzioni comuni e sulle alleanze. La CEE ha preso un certo numero di iniziative internazionali (convenzione di Lomé, dialogo euro-arabo, politica mediterranea, allargamento della Comunità, ecc.) di ampio respiro. Esse soffrono dei limiti strutturali di bilancio e di competenza della Comunità stessa. La cooperazione politica, a fianco della Comunità, ha registrato alcuni successi, ma ha anche mostrato i limiti del suo impegno. Così ad esempio l'iniziativa politica europea verso il Medio Oriente, trasfusa nella dichiarazione di Venezia sulla pace tra arabi ed Israele, ha sofferto della mancanza di impegno preciso dei "grandi" europei: l'apertura ai palestinesi è stata vista da Egitto ed Israele come un attacco al processo di Camp David più che come una spinta per il suo approfondimento. Le proteste europee non hanno potuto modificare questa realtà: solo tardivamente gli europei hanno fatto seguire alla risoluzione di Venezia la decisione di partecipare alla forza internazionale di garanzia prevista dagli accordi di Campo David. Vi è insomma un iato tra la formulazione di politiche più o meno accettabili e la propensione all'impegno diretto e multilaterale, che riduce grandemente la credibilità di quelle stesse proposte.

La stessa situazione si verifica nell'Alleanza Atlantica. In questo caso l'Europa ha preso una serie di impegni (vedi ad esempio il Long Term Defence Program LTDP e il deployment of LRTNW) e ha iniziato una serie di programmi (come quelli di standardizzazione ed interoperabilità degli armamenti) senza però riuscire a fare di queste decisioni il fondamento per una presenza complessivamente più credibile. Al contrario si è verificata una tendenza alla progressiva rinegoziazione delle decisioni prese, corrispondente allo stato di debolezza della solidarietà europea. Non parliamo poi di altre istituzioni (come l'Agenzia Internazionale dell'Energia o l'Unione Europea Occidentale) che sembrano soprattutto preoccupate di garantire la continuità della loro esistenza, come obiettivo in sé.

Ciò non toglie che vi sia stato un effettivo maggiore coordinamento delle posizioni negoziali europee in una serie di conferenze internazionali (dalla CSCE al GATT, dalle Assemblee delle

Nazioni Unite alla Conferenza sulla Legge del Mare, ecc.) garantita proprio dal lavoro di queste istituzioni internazionali comuni. Ma le sollecitazioni provenienti dagli USA e il mutare ed il complicarsi del quadro internazionale spingono verso la ricerca di nuovi meccanismi (politici, forse anche istituzionali) e comunque verso la formulazione di nuove politiche che rilancino l'iniziativa occidentale. Tali iniziative coinvolgono l'Europa e ne possono predeterminare ritmi e modi di sviluppo. In particolare sta nascendo un nuovo dibattito fuorviante tra scelte "europee" e scelte "americane", che in realtà registra l'insoddisfazione e l'incertezza politica interna dei paesi europei, senza proporre alcuna reale alternativa. Il problema infatti non può essere di contrapposizione tra Europa e America quanto di più giusta compensazione e divisione di ruoli, e di più precisa definizione degli obiettivi strategici. Ma le debolezze di visione di lungo periodo che abbiamo constatato nelle posizioni di tutti i maggiori paesi europei si traducono appunto più in una insoddisfazione diffusa che in proposte concrete.

Le iniziative di fatto abbozzate in questo periodo per far fronte a tale situazione riflettono tale debolezza iniziale di impostazione. Esse possono essere raggruppate attorno a tre tipi di proposte (non necessariamente alternative):

- a) un allargamento delle competenze della Alleanza Atlantica (sia geografiche che politiche)
- b) un nuovo ruolo dei Vertici dei paesi industrializzati
- c) la costituzione di un direttorio dei paesi occidentali.

Per quel che riguarda l'allargamento delle competenze della Alleanza, vi è da sottolineare un problema strutturale, di modifica del Trattato e probabilmente anche di modifica della regola delle decisioni alla unanimità, che già di per sé costituisce una remora formidabile e probabilmente insormontabile. Ma anche da un punto di vista politico la prospettiva non è molto allettante. La Nato è sopravvissuta a molte crisi nei rapporti euro-americani perché ha avuto un compito ben delimitato in cui la solidarietà euro-americana era assicurata. E' riuscita ad esempio a sopravvivere alla crisi del Vietnam, perché non aveva nulla a che fare con il Vietnam. Lo stesso si può dire per la crisi medio orientale del 1973. Inoltre la Nato non si è dimostrata una struttura di crisis management molto efficace, ogni qualvolta non era in gioco il problema del confronto diretto con l'URSS: il fallimento della Nato a Cipro è una indicazione che dovrebbe far riflettere sui limiti strutturali di questa organizzazione. La stessa cosa potrebbe essere sottolineata per quel che riguarda la lunga storia dei rapporti tra la Nato e Malta. E' indubbio che la sicurezza della

Alleanza Atlantica è sempre più profondamente influenzata da eventi e minacce non più facilmente individuabili ad Est. Ma la Nato non ha la capacità di trasformarsi in una organizzazione polivalente. E l'importanza del suo ruolo nell'equilibrio Est-Ovest è tale da far ritenere più prudente non costringere l'Alleanza in avventure da cui potrebbe uscire malamente danneggiata.

Per quel che riguarda un maggior ruolo dei vertici è necessario qui ricordare quanto già detto sul rapporto viziato che si viene a stabilire tra "grandi" e "minori" e tra vertici e istituzioni comuni. Bisogna anche sottolineare come un abuso del meccanismo dei vertici porti rapidamente ad una svalutazione della eccezionalità dello strumento, ad una diminuzione delle aspettative e quindi in ultima analisi ad un rapido consumarsi della funzionalità dei vertici stessi. Basta leggere i comunicati finali dei vertici "a sette", per rilevare la pericolosa genericità delle decisioni, il loro ritardo rispetto al reale evolvere della situazione internazionale, la loro mancanza di respiro a lungo termine. Probabilmente il ruolo più positivo della lunga serie di vertici sin qui svolta si è stata la costituzione di una rete di contatti permanenti o semipermanenti tra le cancellerie nazionali, che ha facilitato il flusso delle informazioni. Ma non bisogna commettere l'errore di confondere tale canale privilegiato di comunicazioni con un meccanismo decisionale vero e proprio. Al contrario il meccanismo dei vertici esalta l'importanza dei singoli meccanismi decisionali nazionali, proponendo semplicemente una loro maggiore informazione reciproca. Le loro decisioni non hanno istituzioni che le applichino, a meno che non riguardino singole ed esistenti istituzioni internazionali. Ma in tal caso il meccanismo dei vertici tende lentamente a ridurre l'efficacia stessa delle istituzioni internazionali di cui si vuole servire poiché atrofizza i loro strumenti interni di decisione, di consenso e di legittimità. Bisogna quindi concluderne che se pure i vertici possono essere una necessità tattica, alla lunga si rivelano come un danno strategico.

Molte delle precedenti osservazioni sono valide anche come critica delle proposte di direttorio occidentale. In realtà il meccanismo del direttorio non è ancora mai stato sperimentato (con l'eccezione della II guerra mondiale, in cui però l'eccezionalità delle circostanze aveva portato a vere e proprie deleghe di sovranità, come scrive Jean Monnet nelle sue memorie). Facciamo quindi in questo caso più una critica alle intenzioni che l'analisi di una esperienza. Ma, sia pure in linea teorica, bisogna comunque rilevare alcuni probabili difetti di un simile meccanismo. Esso evidentemente accentua il pericolo insito nelle divisioni tra "grandi" e "minori" in modo anche più netto della pratica saltuaria dei vertici (ed ha quindi effetti anche più rovinosi sulle istituzioni comuni e sulla solidarietà europea). In compenso non garantisce una mag-

giore efficacia di crisis management; quale è la funzionalità di un direttorio di fronte ad una crisi in rapida evoluzione? quale rapporto si viene a stabilire tra processo di decision making nazionale e analogo (ma probabilmente successivo) processo di decision making multilaterale? Qual'è il diverso peso dei vari paesi e come quindi si stabilisce il rapporto tra paritarietà delle decisioni e divisione dei compiti? Ma vi sono anche altri difetti meno strutturali e più immediatamente politici. Uno di questi è che alcuni paesi europei (come ad esempio la Germania) si troverebbero costretti a subire una esposizione pubblica molto maggiore di quella attuale, sarebbero costretti ad assumere responsabilità dirette ed in prima persona, dove oggi possono confondere tale loro ruolo in un contesto multilaterale. Tale sviluppo è in pieno contrasto con la tradizione politica interna e internazionale di questi paesi negli ultimi anni. Altri paesi (come ad es. la Gran Bretagna) potrebbero invece trovarsi di fronte ad una domanda di impegno diretto in contrasto con le possibilità obiettive di bilancio. Altri ancora (come la Francia) potrebbero vedere ridotta la loro libertà d'azione, scoprendo di dover soprattutto agire di rincalzo alle decisioni americane. Nel complesso l'esercizio del direttorio potrebbe rivelarsi non solo frustrante, ma anche fonte di gravi crisi politiche interne dei governi partecipanti. Altri due rischi politici sembrano essere i seguenti :

- a) la possibilità che le decisioni del direttorio, dovendo tener conto delle peculiari posizioni politiche e degli equilibri interni dei paesi europei, finiscano per essere ambigue.
- b) il rischio che l'ottica politica del direttorio sia troppo influenzata dal parametro Est/Ovest e finisca sia con il dimenticare il più importante parametro Nord/Sud sia con il perdere l'attuale flessibilità e diversificazione di iniziative tra Europa e America.

In conclusione tutte queste proposte sembrano voler effettuare una sorta di escamotage, proponendosi di risolvere con piccoli accomodamenti tattici il grosso problema strutturale del mutato assetto di potere nel mondo, e quindi del mutato rapporto tra Europa e America e del diverso quadro di sicurezza dell'Occidente, sempre più condizionato dal rapporto con il Terzo Mondo.

Un futuro per l'Europa?

Un documento su qualcosa che ancora esiste solo parzialmente, più come indicazione ed esigenza che come realtà quotidiana, non può pretendere conclusioni o prescrizioni. Nostra intenzione è solo quella di sottolineare alcuni problemi che riteniamo cruciali per l'esistenza di una politica estera e di sicurezza europea.

Tra questi il principale rimane quello di un più equilibrato rapporto di responsabilità e di partnership tra Europa e America. La nostra analisi non ha escluso la possibilità di una serie diversa di approcci (da quelle di "relazioni speciali" di questo o quel paese, a più complesse proposte multilaterali). Abbiamo solo espresso la convinzione che le soluzioni sin qui proposte non siano all'altezza dei problemi da affrontare e quindi finiscano con il riproporre ad ogni momento il dilemma di un rapporto più paritario e insieme più efficace. Abbiamo anche espresso il dubbio che in realtà si rischi di guardare nella direzione sbagliata. Il problema delle relazioni euro-amicane non ci sembra risiedere né in America né nella qualità dei legami transatlantici sin qui stabiliti. Certo il governo americano può essere reso più o meno edotto delle peculiarità europee e può essere più o meno disposto a tenerne conto, e questo ha la sua importanza. Certo gli attuali legami transatlantici (dalla Alleanza Atlantica, ad una vasta serie di organizzazioni economiche, ai tradizionali legami bilaterali) possono essere migliorati, ma non trasformati in istituzioni molto più coattive di quelle esistenti, senza arrivare a trasferimenti di sovranità (americana, europea o di ambedue) che non sembrano essere realistici. La "divisione del lavoro" è un termine simpatico ed elegante, ma non significa quasi nulla, perché non chiarisce né come ci si arriva né come funziona. E' una effettiva divisione di responsabilità o è solo il supporto ad iniziative americane? E' operativamente significativo o ha solo una funzione politico/simbolica? E' politicamente coordinato per il raggiungimento di obiettivi predeterminati, o è uno strumento reattivo da usare solo in caso di crisi? Qual'è l'equilibrio tra costi e ricavi, cosa abbiamo esattamente da guadagnare?

Il fatto è che il vero problema delle relazioni transatlantiche è direttamente in Europa, e si identifica con l'assenza di capacità di gestione delle crisi internazionali e con il basso livello di impegno internazionale dei paesi europei. L'Europa conta di più nel mondo, ma ha delegato la sua sicurezza agli USA (e, indirettamente, all'URSS, all'OPEC, eccetera).

Il maggior ruolo internazionale dell'Europa, in particolare quello economico, è stato in larga parte determinato dall'esistenza della CEE. La 'domanda' d'Europa, che abbiamo visto prima, è influenzata dall'aspetto integrazione, più forte, forse, della realtà. Di fronte a questa presenza tendenzialmente globale, accompagnata da un'insufficienza strategica, gli americani hanno denunciato la contraddizione, a loro volta contraddicendosi: Kissinger chiedeva un ruolo tutto regionale per l'Europa; ora l'amministrazione chiede un'estensione del ruolo strategico ai confini degli interessi intrattenuti (forse per vedere il

Bluff ?).

Di fronte a questa richiesta i singoli paesi europei (specialmente i "maggiori" tra essi) hanno iniziato un processo di maggiore auto-responsabilizzazione internazionale, di cui abbiamo già individuato alcuni limiti. Il limite principale è nella scarsità delle loro singole forze nazionali: i paesi europei "maggiori" hanno ognuno un approccio globale (o "nazionale") alla loro sicurezza e alla loro politica estera che impedisce ogni reale razionalizzazione e il cumulo degli sforzi.

Questo si è verificato qualche volta attraverso il funzionamento delle istituzioni comunitarie e (più raramente o in modo più farraginoso) delle istituzioni atlantiche. In tali casi la presenza europea ha avuto un valore più che simbolico, ed è stata una effettiva interlocutrice delle superpotenze. Ma i meccanismi di consultazione e di decision making alleati sono lenti e timidi politicamente. Inoltre sono divisi tra loro (la sicurezza si discute nella Nato, la cooperazione militare europea un po' nella Nato e un po' nell'UEO, il commercio, l'agricoltura e qualcos'altro nella CEE, il petrolio nell'AIE, eccetera). L'unità tra queste varie istanze istituzionali è al livello più basso, cioè al livello nazionale: solo le singole cancellerie sono in grado di connettere i vari pezzi del discorso multilaterale (quando ci riescono). Questa esperienza ha suggerito il meccanismo dei vertici e delle cooperazioni dirette tra cancellerie nazionali. Ma, a parte i difetti che abbiamo già individuato, il problema principale è che manca a questo tipo di "reti di collegamento" una spinta istituzionale a prendere una decisione. Le cancellerie nazionali sono strutturate per arrivare a prendere decisioni nazionali. Fatto questo il loro compito istituzionale e politico è soddisfatto pienamente. Il collegamento europeo è quindi visto come un sistema per migliorare le comunicazioni, il flusso di informazioni, evitare malintesi e possibilmente coordinare una posizione comune. Ma non è un vero e proprio processo di decision making: non ha alcuna urgenza istituzionalmente insita al suo interno, che lo spinga a prendere decisioni europee rapide e significative. Non ha riflessi.

E non è possibile avere dei riflessi senza un sistema muscolare e un cervello. Non è cioè possibile limitarsi a "simulare" i riflessi in condizioni di laboratorio.

Non vi è quindi alternativa logica o politica alla costruzione di un sistema politico europeo, quale che sia. Solo se si hanno istituzioni appositamente costruite per avere riflessi europei, si avranno decisioni e azioni europee.

In pratica questo equivale a dire che la soluzione del proble

ma dei rapporti tra Europa e America non passa attraverso un appiattimento europeo sulle scelte americane o attraverso un meccanismo che migliori ed acceleri le consultazioni transatlantiche, bensì attraverso la costruzione di una più precisa identità europea. Cioè, paradossalmente, solo una maggiore diversificazione ed autonomia dell'Europa permetterà una collaborazione che abbia qualche senso (e ruolo) tra Europa e America. L'alternativa è che l'America faccia tutto da sola drenando dall'Europa quel poco di soldi, di energia o di solidarietà che di volta in volta i singoli governi nazionali potranno concederle. Il quadro di sicurezza dell'Occidente in questi anni si è andato rapidamente deteriorando: è troppo ottimistico, ed in ultima analisi utopistico, ritenere che gli stati europei possano assumersi maggiori responsabilità nazionali proprio ora che aumentano i fattori di incertezza e la minaccia contro di essi. O l'Europa riuscirà a cambiare velocità di reazione o dovrà cambiare sistema di sicurezza.

I principali governi europei sembrano avere, ognuno a suo modo, riconosciuto questo problema. Tuttavia reagiscono in modo ancora disordinato. Il Cancelliere Schmidt afferma la necessità di un mutamento di rotta della politica economica americana e nello stesso tempo di un rilancio della distensione. Il Presidente Mitterrand afferma la necessità di andare "oltre Yalta", dando un nuovo ruolo internazionale all'Europa. E ultimamente anche il Ministro degli Esteri italiano, Emilio Colombo, pur senza rinnegare ufficialmente il progetto di rilancio europeo proposto all'inizio del 1981, congiuntamente con il suo collega tedesco Genscher, ha suggerito anche una sorta di "rivitalizzazione" della Alleanza Atlantica, con una nuova dichiarazione politica comune euro-americana. Non manca chi ricorda il periodo della fine degli anni '60 (e l'exercise Harmel, che decretò l'accettazione della politica di distensione da parte della Alleanza Atlantica) o il 1974 (l'anno dell'Europa, lanciato da Henry Kissinger).

A breve scadenza la crisi nei rapporti interatlantici potrebbe aggravarsi per l'effetto concomitante di più crisi: differenza di percezione su alcuni problemi di politica verso il Terzo Mondo (vedi andamento della Conferenza di Cancùn), differenti reazioni in seguito alla crisi polacca, prospettiva di un fallimento della CSCE (conferenza di Madrid). Può scaturire inoltre sia da un successo che da un insuccesso dei negoziati sugli euromissili in corso a Ginevra tra USA e URSS. Il successo di tali negoziati solleverebbe problemi quali quello di come far fronte all'eventuale "opzione zero" in termini di mantenimento della credibilità della Alleanza o (ancora più complesso) di come conciliare un "equilibrio ai livelli nucleari più bassi" con l'esigenza di mantenere una equa divisione di responsabilità tra europei. Un successo di tali negoziati comporterebbe comunque una ridefinizione della

strategia della Alleanza (imposta anche dall'eventuale ripresa dei negoziati SALT, sotto la nuova sigla di START). Ancora più grave è la prospettiva di un fallimento dei negoziati di Ginevra, e quindi di un aggravarsi della crisi della distensione. In ambedue i casi vi è il rischio di un montare del nuovo nazionalismo europeo e del nuovo isolazionismo americano, contrapposti.

Certamente, anche una maggiore presenza politica e militare europea può creare problemi. Così ad esempio un paese come la Turchia che fa parte della Nato e non della CEE (e che anzi teme che l'ingresso della Grecia nella CEE possa indebolire le sue prospettive di farne parte in futuro) potrebbe essere preoccupato da uno sviluppo militare europeo. Ma non bisogna esagerare: il problema è quello di accrescere la capacità politica e di sicurezza dell'Occidente nel suo complesso. Se l'Europa serve a questo, la Turchia non può che beneficiarne, comunque. A condizione naturalmente che gli europei non si dimentichino del problema o non lo sottovalutino...

Se l'Europa dovesse accettare un'impegno maggiore nel sistema di sicurezza, dovrebbe affrontare prioritariamente una serie di difficili problemi, di cui possiamo suggerire solo una prima lista, assolutamente (programmaticamente) incompleta:

a) vi è innanzi tutto il problema del "centro" istituzionale attorno a cui organizzare un nucleo di iniziativa di politica estera e di sicurezza. Quale che sia la scelta l'esigenza da rispettare è però l'unione tra queste due dimensioni (politica estera e politica di sicurezza). Una divisione non solo sarebbe artificiosa, ma probabilmente sprecherebbe l'unico atout di una certa importanza a disposizione dell'Europa che è quello di poter intervenire in situazioni di crisi non solo con strumenti militari ma anche con un ampio raggio di strumenti politici ed economici. Ciò è tanto più essenziale se si ha a che fare non solo e non tanto con la prospettiva Est-Ovest, ma con la prospettiva Nord/Sud.

b) Esistono molte proposte istituzionali. Alcune partono dal Parlamento Europeo e dalla CEE, altre si concentrano sui meccanismi della cooperazione politica, altre ancora vorrebbero dare nuova vita ad organismi quali l'UEO o l'Eurogruppo. Le esigenze da tener presenti a questo punto sembrano essenzialmente due: congruenza geografica e unità istituzionale. Per congruenza geografica intendiamo che l'Europa deve avere un numero definito di paesi membri. Può crescere o diminuire, ma deve farlo contemporaneamente per ogni politica. Non possiamo continuare a passare da ambiti a 10 a ambiti a 6, a ambiti a 15, a 3, a 5 o quanto altro. Così come stanno le cose l'ambito più realistico sembra quello attuale della CEE. Sarebbe quindi opportuno che le nuove iniziative si adeguassero ad esso. Per unità istituzionale inten

diamo che benchè si possa prevedere una "specializzazione" di lavoro di questa o quella istituzione (ad esempio: l'economia nella CEE, la difesa nell'UEO), ciò sarebbe totalmente controproducente se non venisse accompagnato da una forma di unità istituzionale. Tale unità (per le ragioni già dette) non può essere quella dei singoli stati membri. Deve essere una unità europea. Ci vuole insomma una testa obbligata a pensare e reagire "europeo".

Ma il problema principale di una politica estera e di sicurezza dell'Europa, prima ancora dell'ambito istituzionale e degli strumenti necessari per condurle, è quello del consenso politico interno europeo. Non è possibile immaginare azioni o impegni che mutino radicalmente l'immagine di Europa che si afferma tra i cittadini europei, e sarebbe illusorio e controproducente cercare di "forzare" l'impegno europeo al di là dei limiti del consenso interno. Per cui la politica estera e di sicurezza europea deve essere in sintonia con gli elementi che abbiamo prima individuati parlando della "immagine" dell'Europa.

In sintesi ciò significa che la politica europea deve poter mantenere una sua "dimensione" e qualità di interventi coordinati ma non uguali a quelli americani. Così ad esempio la priorità agli interventi economici e alla dimensione Nord/Sud, il coordinamento tra allargamento della Comunità e impegni nell'area mediterranea, l'interesse allo sviluppo di sistemi democratici e di sistemi di sicurezza e cooperazione regionali, devono restare caratteristiche salienti delle iniziative europee.

Il maggior impegno richiesto dagli americani agli europei deve quindi avvenire in armonia con queste premesse. Una maggior presenza militare europea è evidentemente necessaria, ma deve essere concordata e presentata in modo distinto da quella americana, e così da non perdere il vantaggio della distinzione, all'interno dell'Occidente, tra una voce europea e una voce americana.

Così ad esempio è difficilmente sostenibile la partecipazione europea agli impegni della Rapid Deployment Force americana nel Golfo Persico, poichè tale partecipazione sarebbe necessariamente subordinata e politicamente irrilevante (avendo come unica conseguenza quella di diminuire la flessibilità complessiva occidentale nella gestione delle crisi medio-orientali). Ma d'altra parte gli europei non possono limitarsi a rafforzare la loro presenza militare nell'area Nato. Devono anche sviluppare una presenza propria, a lato di quella americana, in qualche caso anche complementare con quella americana (ad es. in una funzione di garanzia della esistenza di Israele, o per la difesa della sopravvivenza del Libano) ma soprattutto diversa e autono

ma. Gli europei devono assumersi responsabilità militari, ma non di venire i cubani o i cecoslovacchi degli USA.

Lo stesso discorso è valido per il problema delle forze nucleari di teatro. La maggiore autonomia tecnica del teatro europeo non può avere conseguenze politiche. Pur accettando in questo quadro la guida e il riferimento americano e la maggiore responsabilità americana (il dito sul bottone rimane a Washington), è evidente che l'Europa ormai ha un interesse e un'obbligo a parlare in proprio, e ad elaborare una sua dottrina nucleare, non solo sul piano militare, ma sul piano politico. Ciò può creare alcuni problemi (potrebbe ad esempio non essere facile continuare a nascondersi dietro la "durezza" americana, riservando all'Europa il più facile e comodo ruolo degli "amici della distensione"), ma non è più evitabile a lungo.

E' evidente che non tutto può avvenire secondo una sequenza logica. La pressione dei tempi è certamente maggiore della capacità europea di riorganizzare il suo quadro istituzionale. Ma è importante che gli europei concordino inizialmente su alcuni criteri comuni, del tipo di quelli che siamo andati qui descrivendo, perché le decisioni che dovranno prendere volta per volta non siano in contrasto con la direzione generale che si vuole percorrere.

-:-:-:-:-

BIBLIOTECA

n° Inv. 6280

ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA