

1990
IL NUOVO QUADRO MONDIALE

INDICE

Introduzione	p. 2
1. Il mutamento ad Est	p. 5
2. La scommessa di Gorbaciov	p. 5
3. Lo scoglio tedesco	p. 7
4. Lo scoglio economico	p. 8
5. La superpotenza nucleare	p. 9
6. L'attenzione dell'Italia verso Est	p.10
7. Occidente parte prima: l'effetto Bush	p.11
8. Occidente parte seconda: dopo l'uragano dell'Est	p.13
9. Variazioni nella politica di sicurezza dell'Italia	p.16
10. Diplomazia economica internazionale e debito USA	p.18
11. Cambiamenti in Giappone	p.20
12. Comunità Europea e politica verso Est e verso Sud	p.21
13. Comunità Europea e rapporti tripolari	p.22
14. Italia e cooperazione economica internazionale	p.23
15. Comunità Europea: oltre il 1992	p.24
16. La sfida Delors e il compromesso sull'UEM	p.25
17. Verso una grande riforma istituzionale	p.27
18. E la Difesa europea?	p.29
19. Verso il semestre della presidenza italiana	p.31

INTRODUZIONE

1. - L'Europa si trova di fronte a una straordinaria occasione storica generata dall'avvio di un processo di democratizzazione nella sua parte orientale. Ma l'insufficiente saldezza di quell'unico punto di riferimento che è la Comunità, può tradurre l'occasione in una crisi e in un ritorno ai vecchi giochi degli equilibri di potenza fra nazioni. Può cioè vanificare o comunque arretrare il disegno integrativo e aprire una fase di grande instabilità internazionale.

È ingannevole pensare che l'ambito dell'integrazione possa essere esteso, in tempi brevi, al resto dell'Europa, onde includervi "naturalmente" l'unificazione tedesca. L'alternativa non si gioca sulle mete finali, ma sui tempi di maturazione. I progetti di integrazione europea, funzionalisti o federalisti che fossero, sono stati finora diluiti nel tempo nell'ipotesi che il traguardo fosse in attesa di essere raggiunto. La trasformazione dell'Europa orientale improvvisamente impone tempi politici rispetto ai quali è lecito chiedersi se quelli deliberati dal pur positivo esito del vertice di Strasburgo siano adeguati.

2. - Quando il 30 gennaio 1989 l'Accademico sovietico Bogomolov, parlando all'IAI, disse che l'URSS si preparava ad accettare l'autonomia interna ed estera dei paesi dell'Europa orientale, ci si rese conto solo in parte della portata anticipatrice delle sue parole.

La rivoluzione politica in corso nell'Est europeo, con la caduta dell'egemonia dei partiti comunisti, è stata consentita o anche favorita da Gorbaciov, nella fiducia - finora corrisposta - che l'Occidente non avrebbe occupato il vuoto politico così determinatosi e nell'estremo tentativo di salvare l'economia e di salvaguardare l'integrità nazionale dell'Unione Sovietica.

La questione tedesca, con il suo incalzare, oltre a imporre nuovi ritmi all'integrazione dell'Europa occidentale, può mettere in pericolo il disegno gorbacioviano, in cui gli stessi tedeschi riconoscono il motore primo del movimento che ha sbloccato il loro futuro.

3. - L'emergere dell'Europa occidentale, unita o divisa che sia, deriva innanzitutto dal contrarsi della sfera di dominazione politica e ideologica sovietica, pur nel mantenimento, almeno per ora, di buona parte del suo ruolo strategico. Ma nasce anche dalle incertezze che permangono circa il futuro della potenza americana.

La saggia politica estera che la nuova amministrazione Bush ha sinora seguito nei confronti dell'Europa, non deve nascondere che l'aggiustamento dei conti esteri è condizione necessaria perché gli USA mantengano la loro centralità politica ed economica. A sua volta il riequilibrio del bilancio federale è condizione necessaria di questo aggiustamento. Bush ha escluso l'aumento delle tasse per raggiungere questo obiettivo limitandosi a contenere e tagliare le spese, in particolare quelle dell'aiuto estero e quelle della difesa.

4. - Gli squilibri degli Stati Uniti portano in primo piano il peso economico del Giappone, e quindi inevitabilmente nel tempo quello strategico, se si tiene conto che le risorse destinabili

alle spese militari sono crescenti solo in questo paese.

La contraddittorietà delle politiche seguite nei confronti del Giappone, che a turno ne sollecitano l'attivismo, ne urtano la suscettibilità e ne inibiscono la partecipazione all'interdipendenza, rischiano di generare un comportamento a sua volta ambiguo.

Ciò, malgrado i recenti risultati positivi della politica economica di Tokio in termini di aumento della domanda di consumi e dell'aiuto allo sviluppo.

5. - Il peso economico delle impellenti esigenze delle riforme dell'URSS e dell'Europa orientale ha finito per costituire un formidabile rivale delle attese dei paesi in via di sviluppo nei confronti di un Occidente non sufficientemente coerente (date le sue divergenze interne commerciali e monetarie) e non sufficientemente generoso e aperto alla cooperazione internazionale. Ciò comporterà un ulteriore distacco fra Nord e Sud e un probabile catalizzatore di instabilità.

6. - La dialettica fra cooperazione e integrazione da una parte e unilateralismo e prevalenza degli imperativi interni dall'altro, abituale nelle relazioni internazionali, si è fatta più tesa e il "trend" va nella seconda direzione. Che si tratti della difficoltà di tassare il contribuente americano, dell'ineluttabilità delle aspirazioni del popolo tedesco, dell'inevitabilità di un nuovo nazionalismo nell'Europa orientale, del crescere "necessario" della potenza giapponese, si conviene di chiamare "politiche" queste tendenze, sottintendendo che sono inevitabili.

In realtà si tratta di scelte sulle quali si misurerà la capacità di questo sistema occidentale, sorpreso dal suo stesso successo, di rispondere alla sfida.

7. - Quanto vi è di negativo in questo quadro internazionale può sembrare più che compensato dalla distensione Est-Ovest e dall'incoraggiante procedere dei negoziati di disarmo nucleare, convenzionale e chimico. Senza minimamente sottovalutare questi progressi di grande portata, occorre mettere in guardia contro gli ottimismo circa i rapidi trasferimenti di risorse dagli arsenali allo sviluppo.

Inoltre non va trascurato il crescere vertiginoso degli armamenti nel Terzo Mondo e delle tendenze "proliferative" esterne all'asse Est-Ovest: nucleari, missilistiche, chimiche. In sintesi il quadro strategico vede il passaggio da una minaccia di alta intensità, ma di probabilità relativamente bassa, a una minaccia di minore intensità, ma di probabilità più alta.

8.- In queste condizioni di grande mutamento i riferimenti storici si moltiplicano. La storia è finita. La storia ricomincia. Ricomincia dal 1815, dal 1913, dal 1943. Ora, nel fare riferimenti storici bisogna tener conto di quel che differenzia non meno di quello che accomuna. Due elementi principali di novità costituiscono una caratteristica intrinseca e irreversibile di questo mondo che si avvia alla fine del millennio: a) la permanenza, pur a livelli più bassi, degli armamenti nucleari con annessi effetti deterrenti, cioè stabilizzanti, ma anche annessi rischi di perdita di controllo; b) l'interdipendenza economica e ambientale, la cui percezione compie un

balzo in avanti quando i paesi di quello che finora era il sottinteso Secondo Mondo si candidano a parteciparvi.

È alla luce di tali principali linee interpretative che è stato redatto questo sintetico rapporto sul quadro internazionale dell'ultimo anno.

1. IL MUTAMENTO AD EST

La crisi dell'egemonia politica e istituzionale dei partiti comunisti est europei - certo consentita, e forse anche favorita da Mosca - ha prima investito la Polonia e l'Ungheria, poi la Bulgaria, la Germania dell'Est e la Cecoslovacchia. I primi due paesi sono dapprima apparsi come casi isolati o al più anticipatori. Invece sono stati subito seguiti dagli altri ad un ritmo fortemente accelerato. A tutt'oggi, solo la Romania continua ad autoescludersi dal processo, con ulteriore grave costo per i diritti umani in quel paese: forse solo l'indigestione di novità dall'Est può spiegare il relativo silenzio sulla intollerabile situazione creata dall'assolutismo familiare, dall'arretramento economico e dall'isolamento quasi "albanese" imposto da Ceausescu.

Alla trasformazione politica, per la quale i commentatori hanno dato fondo agli aggettivi, corrisponde lo stallo, quando non il deterioramento delle situazione economica. I numerosi esperti che si sono gettati a studiare il problema sottolineano la mancanza di modelli che assicurino la transizione dal sistema collettivista a quello del mercato e della libera iniziativa. In assenza di tali modelli l'impressione dominante è quella di un confronto con problemi giganteschi, con la scorta di poche idee e in tempi sin troppo ristretti.

Tutto questo si riduce all'interrogativo se il mutamento politico, rapidissimo, possa compiersi in presenza di un mutamento economico molto lento.

In Europa orientale, la caratteristica comune è quella del crollo dei partiti unici al potere e la difficile e affannosa ricerca di un pluralismo politico (peraltro diverso da paese a paese). In Unione Sovietica il processo è molto diverso. Gorbaciov tenta di salvaguardare, almeno in questa fase, il ruolo politico-istituzionale del PCUS, all'interno del quale ha realizzato un grande accentramento di potere, per compensare e "guidare", in qualche modo la liberalizzazione in corso in tutti gli strati della società.

2. LA SCOMMESSA DI GORBACIOV

Il Segretario generale del PCUS appare come il perno centrale e, almeno per ora, insostituibile, della politica riformista. Attorno a lui si organizzano di volta in volta le coalizioni favorevoli al proseguimento del processo. Il rarefarsi dei beni di consumo, e ormai

spesso anche dei generi di prima necessità nei negozi dell'Unione, aliena crescentemente un'opinione pubblica, presso la quale la popolarità di Mikhail Sergeievich è alquanto inferiore a quella che si riscontra nell'Europa dell'Est e nell'intero Occidente. I riformisti a lui vicini, benché talvolta tendenzialmente democratici, finiscono per arroccarsi nella difesa di una sorta di "assolutismo per necessità", che si situa in posizione mediana (di rivoluzione dall'alto) fra l'ala impaziente e populista da una parte e quella conservatrice dall'altra. D'altra parte le concessioni politiche appaiono necessarie anche per tenere vivo un dialogo con l'opinione pubblica, che non si può tenere a bada con dei risultati economici.

Rispetto ai paesi dell'Europa orientale il problema del pluralismo dell'URSS è innanzitutto etnico-nazionale. Ma quello politico non è assente, dato che anche lì il discredito del partito è grande. Appare difficile che entrambi i pluralismi possano avanzare allo stesso tempo, senza portare al collasso incontrollato del sistema sovietico. In questa situazione è facile comprendere perchè Gorbaciov tenti di ridurre al minimo il collegamento tra mutamento interno e crisi internazionale.

A questo proposito non sembrano esserci problemi con i paesi dell'Europa dell'Est (in termini per esempio di solidarietà con i movimenti di protesta etnica o politica in seno all'URSS, del resto poco popolari): troppo forte è la percezione del ruolo determinante di Gorbaciov come occasione e garante delle trasformazioni in atto per volerlo in alcun modo indebolire. Ma anche i paesi occidentali si dimostrano molto prudenti e esortazioni alla moderazione sono state ad esempio fatte pervenire ai movimenti baltici. Vi è infine il ruolo del Papa, che il Presidente sovietico è venuto a sollecitare durante la sua recente visita a Roma: la posizione della Santa Sede è in realtà ancora poco esplicita, forse in attesa di ulteriori garanzie da parte di Mosca, ma potrebbe certo svolgere un importante ruolo interno di stabilizzazione.

Questa dunque è la scommessa di Mikhail Gorbaciov: accettare che gli avvenimenti nei paesi ex-satelliti del Patto di Varsavia facciano il loro corso, una volta rimossi i vincoli che li inchiodavano all'egemonia sovietica, nell'ipotesi che il vuoto politico che così si apre non sarà riempito dall'Occidente. Secondo questa ipotesi, l'URSS può anche accettare il contributo occidentale alla soluzione della crisi economica dell'Est europeo, purché esso non assuma le caratteristiche "politiche" di un vero e proprio "Piano Marshall": l'URSS intende infatti mantenere la stabilità strategica del suo sistema, puntando sul fatto che Europa ed America non possano o non vogliano assumersi tutti i rischi politici e soprattutto tutti i costi economici impliciti in una operazione di rovesciamento delle alleanze.

In sintesi: Gorbaciov tenta di scindere la liquidazione della vecchia sfera di influenza e omogeneità politico-ideologica del blocco sovietico dal mantenimento del sistema di alleanze e di sicurezza dell'URSS, puntando sull'ipotesi che oggi il secondo possa sopravvivere anche senza le prime.

Di qui, però, anche le pressanti richieste ai leader occidentali di conferme e assicurazioni; di qui in particolare la sollecitazione al Presidente degli Stati Uniti a tenere un

vertice, foss'anche informale, prima della fine dell'anno, che si è poi effettivamente svolto all'inizio di dicembre, a Malta.

3. LO SCOGLIO TEDESCO

Oggi sorge l'interrogativo se in questi calcoli fosse stato previsto e valutato in tutte le sue implicazioni l'emergere della questione tedesca. Il carattere incalzante preso dagli avvenimenti nella RDT, viene confermato dall'intensificarsi dei contatti a più alto livello con i dirigenti tedesco orientali, sia da parte sovietica che soprattutto da parte americana e tedesco-occidentale. Lo stesso premier riformista della RDT, Hans Modrow, afferma che Gorbaciov gli ha detto di ritenere cruciale per il futuro delle riforme nella stessa Unione Sovietica il componimento della crisi in atto in Germania Orientale, in modo non traumatico (senza quindi una unificazione a più o meno breve scadenza con la Germania occidentale). Egli ha anche affermato che le frontiere della RDT coincidono con gli interessi vitali di sicurezza dell'URSS: dunque la sua scommessa è oggi messa in questione.

C'è dell'ironia nel fatto che in pochi paesi occidentali il leader sovietico goda di tanta popolarità quanto nella Germania federale; che in nessun altro paese si senta così spesso dire che noi tutti dobbiamo essergli grati. Ma vi è qui probabilmente una importante divergenza di percezioni, poichè i tedeschi occidentali tendono a leggere in chiave di possibile riunificazione quello che Gorbaciov invece ritiene debba essere letto solo in chiave di riformismo e democratizzazione interna. Il problema oggi è quello di sapere se i tedeschi orientali, da parte loro, condividano le percezioni di Gorbaciov o quelle dei loro connazionali occidentali.

Sembra comunque difficile ipotizzare che la Repubblica Federale di Germania possa abbandonarsi all'illusione di compensare il problema politico con il suo peso economico e con le potenzialità di aiuto economico di cui dispone; ma se anche lo volesse non lo potrebbe. Il carattere destabilizzante della questione tedesca dunque resta, se indipendentemente dalle volontà gli avvenimenti che l'hanno portata di attualità non vengono incanalati e controllati e ci si affida all'ineluttabilità "politica".

A questo stadio tuttavia il problema sembra essere soprattutto legato ai tempi delle trasformazioni in atto, nonché delle percezioni collegate con tali mutamenti. Vi è cioè un "tempo" della riforma in Unione Sovietica e sembra esservi un "tempo" diverso, molto più accelerato, dei mutamenti in Europa orientale. Fino a che tutto questo si limita a trasformazioni di ordine politico interno, le discordanze tra i due "tempi" possono essere gestite con relativa tranquillità. Tuttavia tutto diviene molto più complesso e delicato quando le trasformazioni interne influenzano la politica internazionale e il quadro complessivo della sicurezza Est-Ovest.

Se questo è il problema, la risposta sembra risiedere in primo luogo nel tentativo di

gestire e in qualche modo regolare il "tempo" della riforma: e poiché è improbabile che si possa ulteriormente accelerare il ritmo della perestrojka senza rischiare il collasso del sistema sovietico, bisognerà probabilmente tentare di rallentare e regolare il ritmo della rivoluzione in atto ad Est, se pure sarà possibile.

4. LO SCOGLIO ECONOMICO

In campo economico, la perestrojka, invece di accrescere la efficienza del sistema sovietico, l'ha diminuita. Nessuna reale riforma ha investito e liberalizzato l'agricoltura. La maggiore libertà data alla gestione delle imprese ha portato a un accrescimento dei salari, che non trovando riscontro nella produzione dell'industria leggera e dei beni di consumo, si è tradotto in maggiore inflazione e importazioni. Nessuna seria modernizzazione della struttura industriale sembra avviarsi. Il sistema di distribuzione non ha mostrato alcun miglioramento. Il sistema finanziario e bancario non sembra aver alcun ruolo nell'incanalare verso specifiche priorità il risparmio. Il debito pubblico è in crescita, come pure il debito esterno.

Da un punto di vista più generale, la leadership non sembra aver chiaro quale debba essere il rapporto fra l'economia di piano e quella di mercato. I profitti, immediatamente realizzati dalle cooperative, sono stati stigmatizzati dallo stesso Gorbaciov e con essi è stato represso quell'incipiente spirito d'iniziativa che per altri versi sembra urgentemente invocato. Le resistenze e le inattitudini della burocrazia sono combattute con la sua riorganizzazione invece che attraverso l'incoraggiamento di sistemi di gestione privati, capaci di competere con la gestione pubblica e sostituirla.

Le dichiarazioni rese dal vice primo ministro Abalkin, responsabile dell'economia a metà novembre -a conclusione di una conferenza nazionale di economisti e dirigenti economici- sottolineano che il governo sovietico non sa come avviene la transizione, riconoscono il peggioramento attuale e ne prevedono uno ulteriore. Il tempo per la ristrutturazione è ora un nuovo quinquennio. Le prospettive sono dunque per tempi lunghi, successi incerti e non vicini e quindi vulnerabilità politica della leadership.

La politica estera di maggiore collaborazione inaugurata dall'attuale leadership sovietica è in primo luogo diretta ad appoggiare e favorire la realizzazione della ristrutturazione economica. È destinata, inoltre, a mantenere la sicurezza del paese e a gestire al meglio il rientro dell'espansionismo passato, limitando i danni allo status internazionale dell'URSS come superpotenza.

Più precisamente, la politica estera è volta a ridimensionare gli impegni e le spese militari (controllo e riduzione degli armamenti); a eliminare gli impegni "internazionalisti" (interventi regionali); e a sostituire a tutto ciò una forte iniziativa diplomatica per mantenere la sicurezza nazionale e un'influenza internazionale di rilievo.

La politica estera, a differenza di quella economica, ha avuto e continua ad avere successo ed è destinata a procacciare all'URSS crescenti sostegni esterni alla ristrutturazione della sua economia. Il successo presso l'opinione pubblica occidentale tende a oscurare gli elementi di incertezza e di ambiguità che permangono pur nella realizzazione di una politica che è di effettiva apertura internazionale: la politica di presenza nel Terzo Mondo più che denotare abbandono, mostra maggiore flessibilità e tende a trasformare l'appoggio ideologico in alleanze politiche.

5. LA SUPERPOTENZA NUCLEARE

Ma un giudizio complessivo sul ruolo dell'URSS nel sistema internazionale non può comunque prescindere dal fatto che questo paese resta in primo luogo una grande superpotenza nucleare.

La capacità strategica nucleare sovietica resta il fattore di maggior garanzia e di estrema tutela della sua sfera di sicurezza, pur nelle più difficili condizioni politiche in cui a tale garanzia si dovrebbe far ricorso in caso di necessità. Quando Gorbaciov scommette che l'Occidente non avrà una reazione "espansionista" al vuoto di potere nel cuore dell'Europa, conta anche sull'effetto deterrente e ultimativo delle sue armi atomiche.

La parità strategica con gli Stati Uniti è destinata grosso modo a rimanere anche in futuro, nella misura in cui le riduzioni allo studio nelle varie sedi negoziali per il controllo degli armamenti nucleari e convenzionali, benché molto rilevanti (specie per l'Urss) tendono comunque a raggiungere risultati simmetrici. Lo status di superpotenza comporta, oltre a non trascurabili valori simbolici, la continuità della deterrenza bipolare nucleare (cui si deve fino ad oggi la prevenzione del grande conflitto e il contenimento di quelli più piccoli), la co-responsabilità della gestione delle crisi locali e la conservazione dell'oligopolio delle potenze nucleari nel mondo (non proliferazione).

Infine vi è la questione della struttura di potere all'interno del Cremlino, della stabilità della piramide, il cui apice ha la responsabilità e il potere di decidere, aprire e gestire il conflitto nucleare mondiale, per quanto remota possa oggi questa possibilità sembrare. Pochi hanno notato che, anche durante la sua recente visita in Italia, il leader sovietico era regolarmente seguito da un signore con valigetta, così come succede per il presidente americano. Questa valigetta, con i codici che si dice contenere, non è altro che il mitico "bottono" nucleare. È presumibile che il potere di "premere il bottone" sia a Mosca ancora più concentrato e incontrollato che a Washington, il che associato con l'imperscrutabilità dei giochi di potere al Cremlino, ancorché in tempi di **glasnost**, ci dice quanto un rischio di destabilizzazione incontrollata possa riflettersi sul mondo intero.

Si osserverà che il presidente sovietico ha fatto dell'abolizione totale delle armi nucleari un cavallo di battaglia della sua politica internazionale. Ma si deve anche osservare che i

riferimenti a questa ipotesi si sono fatti assai rari nelle sue più recenti prese di posizione. Non ve ne è traccia per esempio nel suo discorso romano.

Da Mosca giungono invece, in questo scorcio di fine anno, molteplici segnali a favore del mantenimento dell'ordine europeo basato sulla garanzia delle due superpotenze, ribadendo l'importanza del mantenimento della presenza americana in Europa. Le preoccupazioni europee dell'URSS sembrano così rovesciare completamente l'impostazione iniziale del discorso di Gorbaciov sulla "casa comune europea", anche se esso non è stato del tutto abbandonato (almeno a giudicare da alcuni accenni dello stesso Gorbaciov e soprattutto del suo ministro degli Esteri, Shevardnadze). I nuovi eventi in Europa orientale sembrano invece aver portato Mosca ad accentuare con maggiore decisione tutti quegli elementi desunti dal processo CSCE (fortemente influenzato dalla visione conservatrice e immutabile che Breznev aveva imposto ai rapporti inter-europei) che puntano ad ottenere garanzie di mantenimento dei blocchi, più che a un loro dissolvimento.

Se questo nasca da una pressione interna dei militari e anche, per quel che ci è dato sapere, dei consiglieri di Gorbaciov per le questioni strategiche, oppure dalla constatazione che, dopo Reagan, l'idea di un disarmo nucleare globale gode di poche simpatie nel governo americano (e ancor meno presso buona parte di quelli europei) è difficile dire.

6. L'ATTENZIONE DELL'ITALIA VERSO EST

Come spesso accade nei momenti di crisi, la percezione italiana è quella di un rischio di marginalizzazione. Il ritorno di interesse nei confronti dell'Europa centrale ha in qualche modo fatto diminuire l'intensità delle consultazioni alleate con l'Italia: basta scorrere l'elenco delle telefonate fra i principali leaders occidentali, all'emergere della crisi della RDT, per notare la cospicua assenza del Governo di Roma.

Tuttavia la scelta della Commissione della Comunità Europea per coordinare gli aiuti occidentali all'Ungheria e alla Polonia è avvenuta con l'attiva partecipazione italiana, e riconduce comunque la politica verso Est in un ambito multilaterale dove l'Italia ha ogni occasione per agire ed ogni ragione per essere consultata.

Inoltre, la visita a Roma del Segretario generale del PCUS, alla vigilia del Vertice di Malta, è certo servita a mantenere l'Italia nel quadro. Gli accordi economici ed industriali italiani con l'Unione Sovietica e con i paesi dell'Europa dell'Est sono probabilmente secondi solo a quelli della Germania occidentale (anche se tra il dire e il fare corre ancora molto spazio, visto che, a tutt'oggi, solo circa il 10% degli accordi di joint-venture conclusi dall'Italia con paesi dell'Est sono effettivamente operativi). Il quadro della cooperazione economica è anzi tanto largo da far osservare al ministro del Tesoro che esso presenta un impegno finanziario e soprattutto un livello di rischio troppo elevato per le casse dello stato.

In questo quadro l'Italia ha promosso l'incontro quadrilaterale con l'Austria, la Jugoslavia e l'Ungheria, a livello di vice-primi ministri e di ministri degli Esteri. Bloccando l'idea ungherese di trasformare tali incontri in una sede anomala dove discutere di ritiri di truppe, il Governo italiano ha giustamente evitato di trasformare tale iniziative in un'occasione di rottura unilaterale del consenso atlantico e di concorrenza con i negoziati in corso a Vienna. Assicurandosi il sostegno dei partner europei occidentali, il Governo ha inoltre giustamente evitato di farne un'iniziativa polemica nei confronti della Comunità Europea. Questa sede si presenta però come un utile strumento di cooperazione a livello regionale, sia per favorire la cooperazione con due paesi "ai margini" della CE, come l'Austria e l'Ungheria, sia nei confronti della Jugoslavia presa nel suo insieme, e non unicamente nei confronti delle repubbliche "occidentaleggianti" della Slovenia e della Croazia.

7. OCCIDENTE PARTE PRIMA: L'EFFETTO BUSH

Nel 1989 lo scenario internazionale occidentale, così come quello Est-Ovest, hanno visto mutare profondamente molte delle premesse politiche che ne formavano le fondamenta. I rapporti tra USA e URSS, così come i rapporti tra le due alleanze, Patto di Varsavia e Alleanza Atlantica, e al loro interno, hanno mantenuto un'apparenza di normalità, grazie alla prosecuzione di numerosi negoziati, dagli START ai CFE, e di fitti incontri diplomatici bilaterali e multilaterali, ivi inclusi quelli in ambito CSCE. Nel frattempo però i paesi comunisti dell'Europa orientale hanno iniziato le loro profonde trasformazioni politiche interne, obbligando le superpotenze a rivedere le loro priorità e le loro politiche: ciò ha riproposto con urgenza in primo piano la questione europea.

Il 1989 è iniziato con un mutamento al vertice degli USA dove George Bush ha sostituito Ronald Reagan. Benché la nuova amministrazione si presentasse per più di un verso come una continuazione della vecchia, ciò era un po' meno vero nel campo della politica estera e di sicurezza, dove il nuovo Presidente iniziava un lungo processo di revisione e di riflessione destinato a prendere le misure dei grossi mutamenti in atto, rassicurare gli alleati e soprattutto impostare una strategia di più ampio respiro di quella, piuttosto immaginifica e molto tattica, perseguita da Reagan negli ultimi anni della sua presidenza.

Nel campo della sicurezza, in particolare, sembrava a molti assolutamente necessario ed urgente ricostruire una sorta di consenso minimo di base tra gli alleati atlantici. Troppe cose erano già avvenute infatti che avevano messo a dura prova il vecchio consenso occidentale.

Ronald Reagan aveva certo potentemente contribuito a riaffermare il primato strategico-militare degli Stati Uniti sul resto del mondo, accrescendo fortemente il bilancio della Difesa americano e impostando una politica di duro confronto nei confronti dell'URSS e di chiunque altro volesse sfidare una tale posizione dominante, a cominciare dal terrorismo internazionale e dai suoi sponsors.

Tale politica non aveva mancato di creare problemi e dissensi all'interno del campo occidentale, ma aveva anche consentito un consolidamento della posizione strategica complessiva. Su di essa però era stata successivamente innestata una diversa politica strategica, di tono nettamente innovativo e per qualche verso anche contraddittorio, che privilegiava l'accordo diretto con le superpotenze (Vertice di Reykjavik) e che, contemplando l'abolizione di tutte le armi nucleari, metteva in dubbio la stessa validità della dottrina di dissuasione nucleare della Alleanza Atlantica.

L'Alleanza Atlantica ha quindi passato i primi mesi del 1989 a discutere il suo "concetto globale" del controllo degli armamenti e del disarmo, ivi incluso il problema della modernizzazione delle armi nucleari della Nato basate in Europa. Questo processo si è concluso il 30 maggio 1989, a Bruxelles, con la approvazione da parte del Consiglio Atlantico di un documento sul "concetto globale" e di altre posizioni ad esso connesse, che ribadivano la vecchia strategia del "rapporto Harmel" del 1967 (e cioè distensione da un lato e mantenimento della propria sicurezza e capacità difensiva dall'altro) e nello stesso tempo tentavano di risolvere la questione della modernizzazione delle armi nucleari, in un quadro di negoziati con l'Est.

Il compromesso di maggio riaffermava la esigenza della modernizzazione dei sistemi missilistico-nucleari basati a terra, ma rinviava le scelte più difficili, da parte della Repubblica Federale Tedesca, che avrebbe dovuto ospitare questi nuovi missili, al 1992. Nello stesso tempo esso apriva una nuova prospettiva negoziale, affermando che queste armi nucleari, benché necessarie al mantenimento di una strategia dissuasiva dell'Alleanza, avrebbero potuto essere discusse con i sovietici dopo il completamento della prima fase dei negoziati CFE di Vienna, di cui si auspicava una conclusione rapida (entro il 1990).

In un certo senso Bush segnava quindi un ritorno al "business as usual", anche se era poi costretto anch'egli a reagire rapidamente, con qualche gesto teatrale di sorpresa, alle continue iniziative politico-diplomatiche di Gorbaciov. Lo stesso Consiglio Atlantico di maggio fornì l'occasione per una di queste mosse, quando Bush annunciò che gli USA avevano abbandonato la posizione negoziale iniziale, concordata tra gli alleati, in ambito CFE, sul problema degli aerei da combattimento, accettando che essi venissero inclusi nel negoziato.

In questa chiave "tradizionale" veniva anche affrontato il problema del burden-sharing, ribadendo l'impegno degli alleati ad accrescere le loro spese per la difesa collettiva e il compromesso raggiunto sulla suddivisione degli oneri relativi al trasferimento a Crotona, in Italia, della base dei cacciabombardieri F-16 attualmente dislocata a Torrejon, in Spagna.

Nel complesso comunque si può tranquillamente affermare che la politica atlantica di Bush ha raccolto notevoli consensi ed ha accresciuto la coesione della Alleanza, anche grazie alla moderazione e alla lungimiranza di un Presidente che ha attentamente evitato di farsi trascinare a difendere posizioni estremiste (come quelle auspiccate dal governo britannico), di chiaro sapore anti-tedesco e in qualche misura anche anti-europeo.

Le preoccupazioni maggiori, tra occidentali, sembravano invece riguardare i problemi economici, e in particolare lo stentato proseguire dei negoziati GATT e la continua instabilità delle monete e dei mercati finanziari. Buona parte delle polemiche tra Europa e America riguardavano la possibilità di una "fortezza Europa", che avrebbe armato le sue mura protezioniste entro il 1992, al completamento del mercato interno della Comunità Europea, il grosso indebitamento del Governo americano, il deficit della bilancia commerciale USA, le posizioni commerciali dominanti assunte dalla RFT e soprattutto dal Giappone, il rischio di un ritorno del protezionismo nei rapporti tra grandi paesi industrializzati. Era insomma il complesso dei problemi economici che preoccupava più del complesso dei problemi strategici, in sintonia con il fatto che mentre Bush sembrava avere una buona politica estera e di sicurezza, non riusciva invece a delineare una soddisfacente politica economica interna e internazionale.

8. OCCIDENTE PARTE SECONDA: DOPO L'URAGANO DELL'EST

Tutto questo era destinato a mutare rapidamente. Nel giro di circa sei mesi, la vera e propria rivoluzione politica in atto in Europa dell'Est subiva una rapidissima accelerazione, resa tanto più evidente e clamorosa dall'opposta reazione del regime comunista in Cina, che invece sceglieva la strada della dura repressione militare dei movimenti di democratizzazione.

Nel 1989 l'Europa ha assistito al disgregarsi del sistema politico del blocco orientale e a un'accelerarsi del processo di democratizzazione interna all'Unione Sovietica.

In termini di mutamenti del sistema internazionale, ciò che meglio sembra definire la differenza tra il vecchio e il nuovo è la prevalenza assunta dalla politica interna sulla politica internazionale e il rischio che ne consegue di una preminenza delle scelte unilaterali sulla ricerca di un consenso multilaterale.

Sono i paesi dell'Est che decidono di procedere ai primi tagli unilaterali delle loro forze armate, incoraggiati dall'esempio tracciato dallo stesso Gorbaciov. La dottrina Breznev viene prima accantonata e poi esplicitamente respinta dallo stesso Patto di Varsavia che la aveva applicata in Cecoslovacchia nel 1968, a conferma che l'accordo per il ritiro delle truppe sovietiche dall'Afghanistan, raggiunto alla fine del 1988, non era un'eccezione, ma si inseriva in una profonda trasformazione di tutta la politica internazionale e di sicurezza dell'URSS.

Questi mutamenti, pur alimentando tentazioni unilaterali anche in campo occidentale, non ne hanno però distrutto la capacità di consenso multilaterale, che anzi ha mostrato di avere ancora notevoli capacità di tenuta.

Due sono le reazioni unilaterali occidentali che potrebbero avere maggiore impatto sul futuro. La prima è quella degli USA e la seconda è quella della RFG: le altre, molteplici e

svariate, sembrano organizzarsi attorno a queste due principali.

L'unilateralismo americano non è certo una novità: è piuttosto un fenomeno ricorrente, almeno in parte implicito nella natura stessa dell'essere superpotenza. In questo caso tuttavia l'unilateralismo della amministrazione Bush, un po' come quello della amministrazione Reagan che la ha preceduta, rischia soprattutto di contraddire le sue stesse premesse nei confronti degli alleati, rischiando così di dare inizio ad un processo di confusione e degrado nei rapporti inter-occidentali.

Il primo ancora debole segnale di questo possibile unilateralismo è venuto dall'annuncio fatto dal Segretario alla Difesa, Cheney, nel novembre 1989, di aver lanciato uno studio per una massiccia riduzione del bilancio della Difesa americano (pari a circa 180 miliardi di dollari in 3- 5 anni). In tal modo, a novembre, l'amministrazione Bush ha dato un segnale esattamente inverso a quello concordato in sede NATO in maggio, quando ancora si parlava di incrementi nelle spese per la Difesa. Inoltre, pochi giorni prima, il Congresso decideva di tagliare dal bilancio della Difesa una parte delle spese destinate a coprire la quota americana delle spese di trasferimento della base aerea di Torrejon, scaricando sugli alleati europei il costo aggiuntivo di questa sua decisione unilaterale, del tutto contraria agli impegni presi in sede multilaterale.

Si tratta solo di primi segnali, di importanza abbastanza modesta. Tuttavia essi alimentano il timore di decisioni più significative in futuro, che riguardino ad esempio il livello delle truppe americane in Europa, la consistenza della VI flotta nel Mediterraneo o nuovi accordi bilaterali con l'URSS.

Di contro tuttavia bisogna anche dire che la stessa amministrazione Bush sembra aver rovesciato il suo timore iniziale nei confronti della cosiddetta "fortezza europea", incitando invece la Comunità Europea ad accelerare il suo processo di unificazione (specialmente in campo politico, ma senza escludere sviluppi anche in campo militare), così da costituire un fattore di ordine e di stabilità in Europa. Non siamo certo di fronte ad una ipotesi di "delega" (né tanto meno di "devoluzione") all'Europa dei compiti globali normalmente assicurati dagli USA, ma siamo chiaramente di fronte ad un ripensamento complessivo dei ruoli e delle responsabilità complessive, se non altro al livello regionale.

In questo quadro si colloca il timore del nuovo unilateralismo tedesco occidentale, che è come propulso e necessitato da quello che potremmo definire l'unilateralismo democratico delle popolazioni dell'Europa orientale. L'abbattimento del muro di Berlino e l'inarrestabile crisi del partito comunista tedesco in Germania Est hanno riproposto l'attualità dell'unificazione delle due Germanie, al di là di ogni ruolo formale o impegno giuridico preso dalla Germania nei confronti delle potenze vittoriose alla fine della Seconda Guerra Mondiale.

Il discorso al Bundestag, a fine novembre 1989, con cui il Cancelliere federale Kohl ha tracciato la strada di una futura unificazione, andava forse al di là dei poteri formali del governo federale, ed era certo un'iniziativa unilaterale tedesca, fatta soprattutto per ragioni di

politica interna, ma cercava in qualche modo di incanalare e controllare un ritmo degli eventi altrimenti sin troppo tumultuosi, rapidi ed "anarchici".

Il rischio è ora che la congiunzione di questi unilateralismi porti ad una trasformazione traumatica del quadro europeo, o che l'Unione Sovietica si consideri in qualche modo obbligata a reagire, scatenando una ancora più traumatica repressione delle trasformazioni in atto.

È naturalmente anche possibile ipotizzare uno sviluppo equilibrato e non destabilizzante della situazione europea (almeno nei tempi brevi), che permetta una progressiva trasformazione dei rapporti internazionali senza mettere in forse il quadro complessivo di sicurezza. Questo sembra essere il tentativo abbozzato sia in sede atlantica che più compiutamente in sede di Vertice Europeo (prima a Parigi, a fine novembre, e poi a Strasburgo all'inizio di dicembre 1989) dai paesi della Comunità Europea.

In questo scenario il tentativo è quello di rafforzare i legami europei della Germania Federale e nello stesso tempo di fare della Comunità Europea un più consistente interlocutore internazionale, in grado di contribuire attivamente a incanalare e guidare il processo di trasformazione in atto ad Est, favorendo una fuoruscita di questi paesi dalla loro attuale crisi economica senza rinunciare ad un accresciuto pluralismo politico, e nello stesso tempo garantendo, nei confronti dell'URSS, un efficace limitazione delle spinte unilaterali e destabilizzanti.

Risultati analoghi potranno essere raggiunti grazie alla conclusione positiva di un certo numero di negoziati in corso (in particolare i negoziati CFE e quelli START) e magari anche ad una ripresa solenne del processo CSCE (auspicata pubblicamente a Roma dal presidente sovietico). Tutto questo tuttavia non potrà che avere una funzione sussidiaria a fronte dell'elemento cardine di questo scenario, che riposa appunto sull'iniziativa europea occidentale. Nessun accordo di disarmo infatti, e neanche un accordo che ribadisca e rafforzi i principi generali sanciti nella Carta di Helsinki del 1975, è in grado di sopravvivere ad un mutamento profondo e radicale delle sue fondamenta politiche e di consenso come quello che si sta attualmente verificando in Europa orientale (e forse nella stessa URSS), se non vengono individuati altri sostanziali elementi di stabilità.

Alla fine del 1989 sono ancora possibili molte diverse variazioni sul tema. Così, ad esempio, sembra improvvisamente rinascere l'antica collaborazione tra le potenze vittoriose del 1945, tutt'ora garanti dello status di Berlino, e tutte e quattro potenze nucleari (sia pure non tutte allo stesso livello di credibilità). Né mancano segnali di un possibile bilateralismo più accentuato, tra USA e URSS, che si sovrapponga e tenti di scavalcare il quadro e le volontà dell'Europa.

Nel 1989 dunque il sistema occidentale è giunto di fronte alla sua **prova della verità**. La crisi del sistema orientale pone oggi sulle sue sole spalle il peso dell'insieme del sistema internazionale e della sicurezza di tutti. In linea teorica, le sue istituzioni hanno tutte le

potenzialità necessarie per gestire al meglio questa fase di transizione.

9. VARIAZIONI NELLA POLITICA DI SICUREZZA DELL'ITALIA

In questi anni l'Italia ha giocato sia la carta dell'integrazione atlantica che quella dell'integrazione europea. Malgrado la sua chiara propensione a favorire la distensione tra Est ed Ovest, essa è stata spesso accusata dai sovietici di essere la "prima della classe" del campo occidentale, sin da quando nel 1979 accettò di installare i missili Cruise a Comiso.

Da allora la politica di sicurezza italiana ha preso altre decisioni di alto profilo, ultima quella di inviare una squadra navale nel Golfo e di accettare lo spostamento in Italia della base americana di Torrejon.

Alla fine del 1989 questa politica sembra essersi in qualche modo arenata in una sorta di pausa di riflessione. Il bilancio della Difesa, ha interrotto una crescita pluriennale, il Parlamento ha repinto alcuni programmi di modernizzazione delle Forze Armate e l'amministrazione della Difesa è impegnata nella revisione del modello di difesa

Tutto questo non è certo stato facilitato dal continuo trascinarsi delle polemiche e delle inchieste sul disastro di Ustica (del 1979), che hanno finito per mettere sorprendentemente sotto accusa proprio le Forze Armate italiane, gettando al vento tutto il patrimonio di consensi politici e la immagine di efficienza tecnico-operativa che avevano accumulato con le precedenti decisioni.

L'Italia deve precisare meglio il suo ruolo internazionale di sicurezza, in relazione alla mutata situazione strategica internazionale. Nulla consiglia di rimettere in discussione l'integrazione nella Alleanza Atlantica o l'orientamento politico favorevole ad una crescente integrazione europea che abbracci anche le questioni di sicurezza e di difesa. In quest'ambito tuttavia si pongono con evidenza alcune diversità rispetto al passato.

In primo luogo è probabile una diminuzione della minaccia esercitata dal Patto di Varsavia alla frontiera di Nord Est, mentre aumentano le preoccupazioni relative alla stabilità complessiva dell'area danubiano-balcanica.

In secondo luogo è necessario guardare con maggiore attenzione agli sviluppi strategico-militari in corso nell'area del Mediterraneo (Medio Oriente e Nord Africa), sia per tenere conto del crescente potenziale demografico di queste popolazioni, ma anche per contrare eventuali minacce "da Sud" rese più pericolose dalla crescita quantitativa, e soprattutto qualitativa, degli armamenti, ivi incluse armi di distruzione di massa (nucleari e/o chimiche) e nuovi vettori a lungo raggio sia missilistici che aerei (e la possibile ripresa della minaccia terroristica).

Nel complesso sembra di poter affermare che il quadro strategico vede il passaggio da una minaccia di alta intensità ma di probabilità relativamente bassa, ad una minaccia di minore intensità, ma di probabilità più alta.

Il processo di controllo degli armamenti, se proseguirà secondo le linee tracciate a Vienna in sede CFE e CSCE, sembra indirizzarsi verso un ridimensionamento di quelle componenti più tradizionalmente legate ad un conflitto europeo (come le forze corazzate), senza peraltro ridurre l'esigenza di una crescente sofisticazione tecnologica delle Forze Armate nel loro complesso. Questa tendenza, unita alla constatazione del rapido declino del gettito di leva (particolarmente sensibile proprio in Italia, dove abbiamo un calo di più del 30% nel corso dei prossimi dieci anni), spingono in direzione di Forze Armate meno numerose, con più alte aliquote di personale volontario a lunga ferma, e a più alto contenuto tecnologico.

Di per sé questi sviluppi non comportano una riduzione delle spese per la Difesa. Una maggiore aliquota di volontari e una maggiore enfasi sull'ammodernamento tecnologico, suggeriscono al contrario un incremento delle spese complessive (in particolare di quelle così dette "discrezionali"). In questo stesso senso va la considerazione che lo stesso disarmo non è gratuito. Al contrario, recenti analisi suggeriscono che il costo dei controlli previsti nell'ambito degli accordi CFE potrebbe superare di molto gli stanziamenti attualmente previsti per il finanziamento della Alleanza Atlantica e per i programmi di cooperazione internazionale (un recente studio della Rand Corporation arriva a suggerire ipotesi di costo pari a 10-25 miliardi di dollari l'anno per l'insieme dell'Alleanza; altre stime sono inferiori di un ordine di grandezza).

In questo quadro, il ruolo strategico italiano ed europeo sembra destinato ad accentuare impegni di gestione delle crisi (anche fuori dell'area coperta dal Trattato dell'Atlantico del Nord) rispetto ai più tradizionali impegni difensivi in ambito NATO.

Dal punto di vista dello scenario internazionale, dobbiamo notare come questo diverso quadro strategico comporti se non altro una revisione dei rapporti e degli impegni alleati, poiché è notevolmente innovativo rispetto al quadro tradizionale della NATO. La solidarietà automatica o semi-automatica garantita dalla Alleanza non si applica infatti né alle crisi fuori area né agli impegni di gestione delle crisi, ed è difficilmente conciliabile con la risposta a minacce di bassa intensità. Tutto ciò non esclude la necessità del mantenimento della Alleanza, ma ne diminuisce l'utilità e comunque suggerisce la necessità di elaborare nuovi strumenti multilaterali di solidarietà militare, in ambito europeo ed atlantico.

10. DIPLOMAZIA ECONOMICA INTERNAZIONALE E DEBITO USA

Nel quadro della diplomazia economica internazionale degli ultimi sei mesi, tre eventi appaiono specialmente significativi: il sostanziale insuccesso del piano di finanziamento dei

paesi maggiormente indebitati, proposto dal ministro americano del Tesoro, Brady; il basso profilo volutamente mantenuto del Governo americano nell'organizzazione degli aiuti finanziari occidentali ai paesi dell'Europa orientale; l'importante riduzione delle spese militari ipotizzata nel novembre 1989 dal ministro americano della Difesa, Cheney.

Questi eventi, in effetti, rispecchiano tre principali tendenze di più lungo termine:

- la necessità del Governo americano di riequilibrare i propri conti e affrontare l'indebitamento ereditato dalla presidenza Reagan;
- la conseguente maggiore pressione americana affinché i paesi industrializzati alleati si assumano più responsabilità ed oneri;
- la crescente attrazione dei paesi occidentali atlantici verso l'obiettivo di sostenere lo sviluppo dei paesi socialisti mentre si attenua, a livello globale e regionale, l'urgenza del sostegno ai paesi meno sviluppati.

Per quanto riguarda gli USA, primaria potenza mondiale e guida delle democrazie industriali, il dato cruciale è il debito esterno accumulato nel corso degli anni '80. Nel più immediato, il debito crea agli USA difficoltà nella gestione della diplomazia economica internazionale, impedendogliene il controllo.

Nel medio immediato, occorre considerare che gli USA per sostenere il debito non potranno continuare ad ottenere risorse mediante tassi d'interesse alti (che accrescono l'indebitamento e deprimono gli investimenti) e perciò dovranno esportare di più. Per farlo, sarà certo importante che abbiano successo gli sforzi in atto nell'ambito dell'"Uruguay Round" per contrastare il protezionismo e assicurare l'accesso delle merci americane sui mercati dei partner industrializzati. Tuttavia, ciò non basterà a consentire il riequilibrio della bilancia commerciale perchè, per accrescere le esportazioni, gli USA non potranno contare su una maggiore produttività rispetto ai partner. Misurazioni recenti dell'OCSE mostrano una tendenza accentuata alla convergenza della produttività dei suoi membri. Perciò, per esportare di più dovranno mettere ordine nel bilancio pubblico.

Più in generale, gli USA - a meno di compiere una decisa scelta isolazionista- rischiano di doversi assoggettare alle pressioni degli alleati e di vedersi prima o poi negare i necessari accessi a livello regionale.

Le conseguenze di queste tendenze sono già in atto. Prova ne è l'insuccesso del Piano Brady, inutilmente riproposto e caldeggiato nella corso della sessione di settembre del FMI. Fra i paesi maggiormente indebitati considerati dal Piano vi sono quelli dell'America Latina e altri, come le Filippine e l'Egitto, di specifico interesse strategico per gli USA. Nondimeno gli USA non sono in grado di sciogliere il nodo da soli. Hanno bisogno delle risorse degli alleati e non riescono a ottenerle. Un'altra prova è la resistenza degli USA e degli europei nei confronti di un riaggiustamento delle quote nel FMI. Ciò consentirebbe al Giappone (attualmente settimo nella graduatoria dei contribuenti) di adeguare la sua quota alle maggiori responsabilità del paese nel sistema finanziario internazionale e ai maggiori oneri che gli si

chiedono. Ma sanzionerebbe anche il suo potere. Lo stesso significato hanno le resistenze alla candidatura espressa dal Giappone in vista della sostituzione dell'attuale direttore francese del Fondo.

In conclusione, l'aggiustamento dei conti esteri è condizione necessaria perchè gli USA mantengano la loro centralità politica ed economica, ma condizione necessaria di questo aggiustamento è il riequilibrio del bilancio federale. L'Amministrazione Bush ha escluso di aumentare le tasse per raggiungere questo obiettivo, scegliendo di contenere e tagliare le spese. L'unilateralismo di questa politica non appare né soddisfacente né efficace. Essa ha più dirette e profonde implicazioni sulla politica estera americana di una politica che affidi l'aggiustamento alla combinazione di misure fiscali e di bilancio. In questo senso, ne risulta un maggiore coinvolgimento degli alleati e un più alto potenziale di conflitto.

11. CAMBIAMENTI IN GIAPPONE

Il Giappone, sulle orme dei rapporti Maekawa del 1986 e 1987, ha iniziato il superamento della sua politica neomercantilistica prospettando un accrescimento della domanda interna e del tenore di vita dei suoi cittadini. Sta moltiplicando i suoi aiuti e, essendo divenuto la maggiore potenza finanziaria dell'Occidente, ricicla i suoi averi sotto forma di prestiti e investimenti all'estero. Negli ultimi mesi ha offerto nuovi prestiti ai paesi dell'America Latina e ha proceduto a investimenti, come gli acquisti di istituzioni culturali e di immobili negli USA (che hanno suscitato allarme per il loro aspetto simbolico). Inoltre, diversamente dalle tendenze dominanti in Occidente, continua ad aumentare la spesa militare (registrando anche il minore successo asiatico delle offensive di pace della nuova leadership sovietica).

Tuttavia, i processi che abbiamo menzionato sono all'inizio e richiederanno penosi e incerti cambiamenti nella mentalità e nelle abitudini dei giapponesi. In ogni caso, il Governo giapponese sembra per ora gestirli più in una prospettiva nazionale che in quella di un progressivo riassetto della cooperazione e dell'equilibrio dell'Occidente.

Più oltre nel tempo, è comunque difficile credere che il Giappone possa realizzare una posizione di leadership mondiale, anche se non mancano voci al suo interno che sembrano auspicare proprio un tale sviluppo, magari in contrapposizione polemica con gli USA, o per il timore che si realizzi un "ganging up", una alleanza anti-giapponese degli europei e degli americani. Nei fatti, già da tempo questo paese ha espresso i livelli di produttività che caratterizzano l'economia americana e non mostra di poterli superare. Ciò conferma la convergenza delle produttività fra i paesi dell'OCSE e suggerisce che, nel più lungo termine, il Giappone, ammesso che ne abbia la volontà, non ha comunque la capacità per sostituire la leadership americana nell'economia internazionale.

Vi è qui un delicato problema politico e psicologico, che riguarda in primo luogo gli

Stati Uniti, dove il crescente timore della concorrenza giapponese, e l'irritazione (spesso giustificata) nei confronti di atteggiamenti di chiusura di quella società, sia in campo culturale che in campo commerciale e finanziario, hanno sviluppato una tendenza al "Japan bashing", all'attaccare cioè sempre e comunque il Giappone, come utile capro espiatorio di ogni problema economico nazionale americano.

La soluzione di questi problemi non può discendere che da un progressivo rafforzamento e miglioramento degli strumenti multilaterali di governo dell'economia mondiale che coinvolga assieme tutte le maggiori potenze economiche, ivi incluse quelle che stanno attualmente emergendo con forza, in particolare in Asia. Vi è qui probabilmente la possibilità di un ruolo più attivo della CE, ancora troppo "assente" e lontana dai problemi dell'area del Pacifico.

12. COMUNITA' EUROPEA E POLITICA VERSO EST E VERSO SUD

La decisione del Vertice di Parigi del luglio 1989 di affidare alla Commissione della CE il coordinamento e l'impulso degli aiuti del Gruppo dei 24 ai paesi dell'Europa orientale va letta come un episodio della devoluzione in corso nel quadro atlantico, ma anche come un riconoscimento del ruolo internazionale della CE volto a rafforzarne la solidarietà. Le successive decisioni del Vertice europeo di Strasburgo hanno confermato l'esistenza di una notevole attenzione europea nei confronti dell'Est, con la decisione di istituire una speciale Banca per l'Est, dotata di un importante fondo.

I rapporti con l'Est non sono però i soli rapporti inter-regionali -cioè fra regioni a diverso livello di sviluppo- che la CE si trova a dover regolare in relazione al proprio futuro. Essa, infatti, come grande potenza -ieri coloniale e oggi commerciale- mantiene rapporti particolarmente intensi con le aree che la circondano a sud: dal Mediterraneo, al Golfo, all'Africa a sud del Sahara. In termini commerciali i rapporti della CE a sud sono spesso più importanti di quelli con l'Europa orientale. La CE conta nel commercio totale dell'Europa orientale (URSS compresa) per il 27%. In quello del Mediterraneo per il 48,6%, in quello del Golfo per il 30% e in quello dell'Africa a sud del Sahara per il 43,6%. Nel commercio totale della CE l'Europa orientale conta per il 2,6%, mentre le tre regioni meridionali contano rispettivamente per il 3,8%, il 2,1% e il 2,3%.

Il rinnovo, attualmente in corso, della convenzione di Lomé, che regola i rapporti della CE con l'Africa a sud del Sahara, rivela la necessità di uno sforzo finanziario speciale di fronte alla grave situazione di insolvibilità dei paesi subsahariani. D'altra parte, i rapporti con i paesi mediterranei, specialmente con quelli del Maghreb, hanno subito un tracollo a causa dell'allargamento della CE ai paesi del Sud Europa, in particolare alla Spagna. L'allargamento ha svuotato di contenuto la preferenza commerciale assicurata dalle vecchie associazioni maghrebine. A metà novembre, la Commissione ha emesso un progetto per il rinnovo di queste associazioni che punta perciò su un incremento degli strumenti e delle risorse

finanziarie.

L'Africa a sud del Sahara e il Mediterraneo, come l'Est Europa, abbisogneranno perciò di maggiori risorse finanziarie. In un'epoca di restrizioni di bilancio, sarà difficile ai paesi europei -in particolare all'Italia- reperire tutte le risorse necessarie. Si profila una competizione fra due regioni comunque importanti per la CE, sia sul piano economico, sia su quello della sicurezza, con contraddizioni che non toccano solo i fondi di aiuto, ma anche gli investimenti e le immigrazioni.

La struttura economica dell'Europa orientale e l'addestramento del suo capitale umano sono molto più coerenti all'Europa occidentale di quelli mediterranei e africani. Ciò favorirà gli investimenti in Europa orientale e, in parte, anche l'immigrazione da questa regione rispetto alle altre due.

Le contraddizioni nella cooperazione interregionale, infine, potrebbero avere un impatto negativo sulla stessa coesione della Comunità, per esempio fra paesi del Sud e del Nord della Comunità. Il Portogallo ha già protestato per l'estensione delle preferenze comunitarie sui tessili a Polonia e Ungheria.

La contraddizione fra Europa orientale e Mediterraneo va oltre la "proximité" della CE. Essa tocca una più ampia sfera di rapporti, in quanto l'inquietudine per la competizione dei paesi socialisti sulle risorse destinate alla cooperazione e allo sviluppo è un sentimento che trova espressione presso l'insieme del Terzo Mondo. In effetti, la rapidità con la quale l'Occidente ha messo in piedi strumenti e risorse per avviare la cooperazione economica di cui i paesi socialisti abbisognano trova riscontro nell'indeterminatezza -per dire il meno- delle prospettive di dare soluzione al problema del debito internazionale dei paesi meno sviluppati. Con tutte le qualificazioni doverose, la conclusione è evidente, specialmente sul piano politico.

13. COMUNITA' EUROPEA E RAPPORTI TRIPOLARI

Le prospettive della cooperazione internazionale non appaiono facili. Il Giappone si rafforza e, sebbene con riserve e ambiguità, diventa più disponibile ad assumersi l'impegnativo ruolo internazionale che gli spetta. Al tempo stesso, questo ruolo, per quanto desiderato, è anche temuto dai suoi partner.

Gli USA hanno iniziato una politica di riequilibrio, con tagli alle spese che prefigurano la devoluzione di responsabilità agli alleati. Questa tendenza è chiara nei confronti dell'Europa occidentale, che vedrà diminuire la presenza militare americana sul continente e si è già vista assegnare la guida della cooperazione necessaria ad assicurare una stabile transizione dei paesi dell'Europa orientale alla democrazia.

La CE, che aveva dato mano al programma di approfondimento dell'integrazione dell'Atto unico al fine di recuperare una più adeguata posizione competitiva nei confronti dei partner tripolari, rischia ora di dover risolvere troppi problemi in una sola volta. Il programma di integrazione monetaria e completamento del mercato interno deve far posto alle pressioni e agli impegni che vengono dall'Est Europa. Queste pressioni e questi impegni complicano i rapporti della CE con i paesi meno sviluppati del Mediterraneo e dell'Africa a sud del Sahara. Se la solidarietà comunitaria verrà meno, questi problemi potrebbero indebolire o disgregare la CE. Ci| non mancherebbe di avere ripercussioni negative sul suo status tripolare. Ma in definitiva avrebbe conseguenze negative per l'intera stabilità dell'economia internazionale.

14. ITALIA E COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE

La tendenza più significativa e forse più gravida di conseguenze che nel corso del 1989 si è affermata nell'ambito della cooperazione internazionale è il riorientamento verso i paesi socialisti da parte dei paesi occidentali. Sulle più lontane e più ampie prospettive di stabilità internazionale che promette la cooperazione Nord-Sud sembra fa ora premio l'urgenza dei problemi di stabilità che sono legati ai cambiamenti dei paesi socialisti. La politica di sicurezza guida la politica di cooperazione. Quest'ultima diventa un fattore della prima.

Questa più ampia tendenza ha un rilievo particolare per la CE, che si trova nel suo epicentro, fra i paesi socialisti e quelli mediterranei. Ha un rilievo ancora più particolare per i paesi del Sud Europa e per l'Italia, che nella regione meridionale della CE si distingue per la sua maggiore responsabilità politica, economica e militare. Le linee della politica italiana avranno perciò un peso non trascurabile.

Le scelte che l'Italia ha davanti riguardano innanzitutto una maggiore consapevolezza circa il carattere che la sua politica di cooperazione deve rivestire. Preso fra le nuove responsabilità verso i paesi dell'Europa orientale che intende assumere e le restrizioni di bilancio che mettono in crisi la politica italiana di cooperazione allo sviluppo, il Governo sembra orientato a sottolineare il legame fra sicurezza e sviluppo, concentrando i suoi mezzi su meno paesi e sottolineando la necessità di condurre un'unica politica di cooperazione sia verso l'Est, sia verso il Sud. Per rafforzare a termine la politica di cooperazione, il Governo sembra orientato a proporre anche una maggiore comunitarizzazione delle politiche di aiuto, attualmente di competenza nazionale. Se di fronte ai cambiamenti in corso un rafforzamento della CE appare auspicabile, certamente una nuova specifica solidarietà comunitaria sul piano delle politiche di aiuto è destinata a contribuire a tale rafforzamento, sia in senso generale sia perchè è la cooperazione a porsi come specifico problema da affrontare.

Tali scelte non sono affatto scontate: le forze politiche italiane hanno costruito la politica di cooperazione del paese sulla base di un forte consenso circa la sua autonomia nel realizzarsi come politica di aiuto allo sviluppo, sganciata da fini sia commerciali, sia politici. Non sarà

facile perciò approdare a una visione in cui invece fine importante della cooperazione diventa la sicurezza in un contesto di multilateralizzazione delle politiche di aiuto.

15. COMUNITA' EUROPEA: OLTRE IL 1992

La conclusione complessivamente positiva (anche se non entusiasmante) del Consiglio europeo di Strasburgo dell'8-9 dicembre 1989 sembra confermare una tendenza di fondo che assegna a questo organismo un compito strategico nel disegnare le grandi opzioni dell'Europa comunitaria. Non è solo a Strasburgo, infatti, che i capi di governo e stato dei Dodici hanno adottato quel profilo "alto" che da tempo loro si richiedeva: già nei precedenti summits di Hannover e di Madrid si erano prese decisioni di ampio respiro, prima con la costituzione del gruppo Delors per l'Unione economica e monetaria (UEM), poi con la discussione sul rapporto del gruppo e il mandato a proseguire operativamente. A Strasburgo il ciclo è stato completato con l'approvazione della convocazione della Conferenza intergovernativa che dovrà decidere gli aggiustamenti istituzionali da apportare ai Trattati.

In questo ultimo anno i Dodici si sono trovati dinanzi un calendario particolarmente ambizioso: mantenere gli impegni per il completamento del mercato interno europeo, approfondire la cooperazione economica nel campo monetario attraverso una integrazione per tappe successive, decidere il futuro della politica estera e di sicurezza europea. Fino a qualche mese fa le priorità e la soluzione da dare ai vari dossiers sembravano seguire un percorso abbastanza lineare ed i dubbi riguardavano più che altro la velocità del processo e la volontà dell'Inghilterra di accodarsi al treno della maggioranza degli stati membri. La domanda di adesione dell'Austria, ufficializzata a giugno, era vista più come un elemento di disturbo che di reale preoccupazione per il futuro dell'unificazione politica. La risposta, quanto mai sbrigativa, è stata quella che rimandava tutte le richieste di adesione alla Comunità all'indomani del '92.

Nessuno realisticamente si aspettava che il precipitare degli avvenimenti all'Est avrebbe finito con l'intersecarsi con il cammino verso il '92. Ed è questo l'elemento di novità maggiore emerso alla fine di quest'anno: il futuro della Comunità dipenderà dalla risposta che i Dodici sapranno dare alla sfida che viene dall'Est, sfida che coinvolge direttamente il Centro Europa ed in particolare il suo baricentro naturale, la Germania. A Strasburgo ci si è mossi nella giusta direzione, ma è bene tenere presente che siamo solo alle prime battute di una vicenda che si annuncia lunga e complicata.

16. LA SFIDA DELORS E IL COMPROMESSO SULL'UEM

Per ritornare all'inizio dell'anno, il fatto più importante è sicuramente l'impeto dato dal presidente della Commissione Jacques Delors all'iniziativa da lui stesso suggerita di gettare già subito le basi per andare oltre l'orizzonte del mercato unico europeo. La filosofia è quella

tipicamente neofunzionalista di procedere dal campo della cooperazione economica a quello della integrazione politica: liberalizzazione del mercato interno quale preconditione alla completa libertà di circolazione delle merci, del lavoro e dei servizi, più stretta unificazione monetaria quale vincolo al convergere delle economie e, di conseguenza, cessione di fette sempre maggiori di sovranità nazionale fino a richiedere una revisione dei meccanismi decisionali comuni e quindi dei Trattati.

Questo menù vagamente dirigista non è stato, come era scontato, ben accolto dalla signora Thatcher che se accettava l'idea della liberalizzazione completa del mercato interno ed una più stretta cooperazione monetaria su basi vagamente volontariste non voleva andare oltre gli stretti limiti della sua filosofia europeista illustrata nel famoso discorso di Bruges. Per proteggere questa sua linea di condotta, il primo ministro inglese non ha esitato a tirarne le conseguenze anche sul piano interno con l'allontanamento dei moderati dal governo, l'ultimo dei quali, il cancelliere dello scacchiere Lawson a causa della debole resistenza opposta al ciclone Delors e all'unanime schieramento degli altri partners europei in favore di un piano coraggioso di unificazione monetaria.

In effetti, in questo periodo, l'Inghilterra è vissuta in virtuale isolamento, tanto che il progetto del nuovo Cancelliere Major, tirato in tutta fretta fuori da un cassetto, è stato accolto con una certa sufficienza dalla Commissione e dagli altri stati membri. Oltre ad essere un cattivo piano, costellato di contraddizioni e inesattezze, esso non aveva neanche ottenuto l'appoggio della Germania.

Tutti gli occhi erano invece puntati sulla Germania, che malgrado le scontate resistenze della Bundesbank, aveva mantenuto una lineare condotta sulla questione dell'UEM. D'altronde il governatore Poehl aveva chiaramente fatto capire, nel corso del forum italo-tedesco di ottobre, che le sue resistenze sarebbero state superate se il governo avesse imposto le sue ragioni politiche. E Kohl non aveva voluto negare validità ad un'iniziativa che lui stesso aveva contribuito a lanciare nel corso del Consiglio europeo di Hannover.

Oltre a ciò Poehl era letteralmente assediato da francesi e italiani che si adoperavano in tutti i modi per ammorbidirne gli atteggiamenti. Da questo punto di vista è necessario sottolineare il ruolo svolto dalla Banca d'Italia, sia nel lavoro di limatura del rapporto Delors al fine di renderlo accettabile alla maggioranza dei partners comunitari sia nell'azione diplomatica svolta nei confronti del potente alleato.

Solo con l'aggravarsi della situazione ad Est e soprattutto al momento del tracollo del regime nella Germania orientale si è cominciato a notare un certo allentamento nella posizione del cancelliere tedesco. È in quel momento che il governatore della Bundesbank ha espresso il proprio apprezzamento per il piano inglese sulla competitività delle monete, gettando nella disperazione Commissione e francesi che ormai consideravano fuori gioco la provocazione inglese.

La ricucitura a Strasburgo è avvenuta intorno ad uno scambio fra sostegno alla

riunificazione tedesca e impulso sulla via dell'integrazione europea. Con ciò si sono gettate le basi per uno stretto collegamento fra soluzione del problema tedesco e natura del processo di integrazione comunitaria: è questa la prima inaspettata sfida che la situazione ad Est ha proiettato sul futuro del '92 ed oltre.

Di per sé un tale compromesso può anche apparire positivo, specialmente se raffrontato ai timori della vigilia. Non è possibile non sottolineare, tuttavia, come questo Vertice, pur trasmettendo un segnale di ottimismo, sia ben lungi dall'aver risolto, o anche solo dall'aver iniziato a risolvere, sia il problema tedesco che quello dell'UEM.

I dodici hanno certo indicato una "via preferenziale" che, se avrà successo, potrà forse, in futuro, evitare che la questione tedesca entri in contraddizione con l'integrazione europea (e quindi anche con l'ordine occidentale), ma i tempi decisi dalla Comunità sono tutt'altro che brevi. Nella migliore delle ipotesi, il nuovo accordo sull'Unione Economica e Monetaria non sarà pronto prima della fine del 1992, e non potrà diventare operativo che a partire dal 1993-94. È quindi un importante segnale politico, ma non è ancora una realtà, e non lo sarà per vari anni a venire.

Nel frattempo però la situazione ad Est continua ad evolvere e i processi politici interni ai paesi europei occidentali continuano a svilupparsi. Un po' come per Gorbaciov, anche per la Comunità Europea potrebbe delinearsi un importante problema di tempi relativi, di ritmi del mutamento e di cadenze delle risposte istituzionali e politiche attuabili da Bruxelles. Il Vertice di Strasburgo è stato un successo politico, ma non ha risolto il problema temporale, e questo potrebbe essere un ostacolo forse insuperabile.

17. VERSO UNA GRANDE RIFORMA ISTITUZIONALE

Nel corso dell'anno si è manifestata la ripresa in grande stile del tema istituzionale comunitario. Il problema si è posto per tre differenti ragioni: la prima è quella delle modifiche da apportare al Trattato per potere entrare nella fase due e tre del piano di Unione economica e monetaria. Gli estensori del piano Delors si sono infatti resi conto che la costituzione di un Sistema di banca centrale europea e di un Fondo monetario comune non potevano essere realizzabili senza aggiustamenti del Trattato. La strategia di Delors è stata quindi quella di anticipare nel corso della prima fase dell'Uem l'azione per la riforma istituzionale, al fine di non porre soluzioni di continuità nella successione della fasi in cui è strutturato il piano. In ciò era viva la memoria del fallimento del piano Werner dei primi anni '70, che aveva vanificato i risultati della prima tappa nell'attesa delle riforme da apportare per il passaggio alla seconda.

Questa strategia del "parallellismo" è stata accolta favorevolmente dagli stati membri, con la scontata opposizione dell'Inghilterra. L'appuntamento è fissato per la fine del '90, sotto presidenza italiana; la conferenza intergovernativa dovrà appunto decidere le modifiche degli

articoli del Trattato entro il luglio del '91, data del passaggio dell'UEM alla seconda fase. Il fatto che la responsabilità per l'avvio del processo riformistico sia stato affidato all'Italia non è casuale, ma è un riconoscimento della posizione "forte" sostenuta in sede comunitaria dal nostro Paese ed in particolare del ruolo giocato dalla Banca d'Italia.

La seconda ragione di ripresa della questione istituzionale è rappresentata dal cosiddetto "deficit istituzionale" che verrebbe a crearsi in caso di ulteriore delega di poteri (anche se limitati alla sola UEM) alle istituzioni comunitarie. È evidente infatti che la riforma istituzionale prevista dal piano Delors significa una ulteriore cessione di sovranità nazionale alla Comunità. Di qui la necessità di alzare il livello dei poteri del Parlamento europeo.

In questa direzione si sono orientati, oltre all'Italia e ai partners tradizionalmente pro comunitari, anche la Germania e la Francia. Il cancelliere Kohl ne ha addirittura fatto una precondizione all'approvazione della conferenza intergovernativa alla vigilia di Strasburgo, ma questa posizione era viziata dal sospetto che egli cercasse di alzare il prezzo del negoziato con la Francia sulla questione tedesca: tuttavia bisogna riconoscere che il cancelliere tedesco è stato sempre sensibile al ruolo del Parlamento europeo.

È forse più importante l'appoggio dato da Mitterand al disegno di un futuro Parlamento europeo rafforzato. Il presidente francese ha praticato in quest'ultimo anno una politica di presenza molto attiva nei confronti dell'Assemblea di Strasburgo e nel suo ultimo intervento di novembre ha suggerito una forma di partecipazione del Parlamento alla conferenza intergovernativa attraverso la convocazione di una grande assise comune fra parlamentari europei e nazionali da tenersi nella seconda parte del '90, alla vigilia della conferenza: una specie di grande lobby nei confronti dei governi perchè rafforzino il ruolo del Parlamento, eventualmente attraverso la convocazione di una seconda conferenza con il compito di allargare i confini ristretti degli aggiustamenti istituzionali connessi al varo dell'UEM.

Ma il vero problema al riguardo è di decidere se queste modifiche istituzionali debbano essere decise separatamente (magari attraverso una Conferenza ad hoc) ovvero assieme con le altre decisioni relative all'UEM, nell'ambito della Conferenza già prevista per la fine del 1990. Anche qui il problema essenziale è quello dei tempi: si tratta di non allungare ulteriormente il ritmo della risposta comunitaria.

Anche perché vi è una terza ragione che spiega la necessità di ripensare urgentemente il futuro assetto della Comunità: è il tema dell'allargamento o per essere più precisi dell'atteggiamento da tenere nei confronti dei paesi dell'Est. Se, infatti, la domanda austriaca ha costituito un primo test importante, anche se limitato, delle intenzioni comunitarie, la vera pressione a ripensare la natura della CE è indubbiamente venuta dagli avvenimenti ad Est. Se, nel caso dell'Austria, la novità era costituita dal fatto che per la prima volta in un dossier sull'adesione di uno stato non erano i problemi economici o sociali ad essere di ostacolo, ma quelli di politica internazionale e di sicurezza (lo stato di neutralità internazionalmente garantito dell'Austria), nel caso dei grandi mutamenti all'Est il problema della natura istituzionale e politica della CE si è posto in assenza di qualsiasi domanda ufficiale di

adesione, ma come aspetto di un più generale disegno di futuro assetto dell'Europa e del ruolo della Comunità in esso.

Il che obiettivamente complica enormemente il problema, soprattutto perchè troppo indefiniti sono i contorni del futuro assetto paneuropeo. La preoccupazione più volte espressa da Delors è che questa incertezza di fondo finisca con il paralizzare anche il processo comunitario, in un momento in cui è più che mai necessario stringere le fila e opporre alla disgregazione ad est un modello di integrazione all'ovest. Modello non antagonista, ma punto di riferimento stabile e "aperto" in una situazione di crescente instabilità nel continente. Proprio sulla correlazione integrazione-apertura è nata la teoria dei centri concentrici con un nucleo centrale molto forte e integrato, una periferia al secondo livello economicamente omogenea ed un terzo girone di stati meno omogenei economicamente e politicamente.

Disegno che lascia aperti alcuni problemi di non facile soluzione: dove collocare l'Inghilterra (può la Comunità sopportare il contraccolpo di una Gran Bretagna nel secondo girone?), quale trattamento riservare ad una Germania riunificata (da Strasburgo sembra uscire la risposta di un futuro collocamento nella Comunità), quale reazione c'è da aspettarsi dall'Unione Sovietica, ed infine, collegato a tutto il resto, quale spazio ritagliare per la politica di sicurezza e di difesa europea.

18. E LA DIFESA EUROPEA?

Il terzo grande compito previsto nell'agenda politica europea riguardava il consolidamento della politica estera e di sicurezza dei Dodici.

C'è da dire che, malgrado un certo accordo generale sulla necessità di stringere le fila dell'azione comune in questi due vitali settori, le risposte sono state nettamente al di sotto delle aspettative.

L'Atto unico europeo prevede un miglioramento della collaborazione in entrambe i settori; oltre a ciò è la natura del processo di integrazione che richiede una maggiore responsabilità comune. Al contrario in questi campi, e soprattutto in quello della sicurezza, la Comunità ha scelto un basso profilo. Rispetto a qualche anno fa, allorché si parlava insistentemente di rivitalizzazione dell'Unione europea occidentale e di cooperazione europea nel settore degli armamenti (l'Eureka militare), oggi le voci si sono smorzate. È anche qui evidente il collegamento fra mutamenti della posizione nell'Est europeo e politiche comunitarie. L'incertezza regna sovrana in un settore in cui, fra il resto, la collaborazione europea è stata sempre limitata e per lo più inquadrata nel più vasto contesto della Nato.

Non bisogna tuttavia confondere un più basso profilo con un totale immobilismo. L'UEO, ad esempio, pur non avendo ancora individuato con chiarezza una sua linea di approfondimento della cooperazione europea nel campo della Difesa, sembra tuttavia aver

superato alcuni degli scogli diplomatici che ne avevano paralizzato l'attività, come quello relativo alla collocazione del suo segretariato (Parigi o Bruxelles?, rinviato al 1993) o quello della definitiva liquidazione della sua vecchia struttura di Agenzie. In compenso cresce l'interesse verso questa organizzazione per quel che riguarda il fuori area.

E bisogna anche sottolineare il mutato atteggiamento americano nei confronti della cooperazione europea nel campo della sicurezza, con la nuova amministrazione Bush. Già nel maggio 1989, il Presidente americano ha affermato che "è perfettamente giusto ed opportuno che gli europei considerino crescentemente la propria cooperazione nel campo della difesa come un investimento in un futuro più stabile". Concetti analoghi sono stati ripetuti più volte in seguito.

In effetti i problemi di fondo che hanno obbligato negli anni passati gli europei a ripensare alla propria politica di sicurezza permangono intatti: ritiro americano dal continente, necessità di presentare una posizione unitaria al tavolo dei negoziati, instabilità nelle regioni periferiche, conflitti locali, cooperazione tecnologica nel campo civile-militare (dual use technologies).

A ciò si aggiunge oggi il futuro assetto dell'Europa, sia per quanto riguarda la collocazione della Germania dal punto di vista della sicurezza collettiva sia per il probabile crescere dell'instabilità nel continente come conseguenza del rapido processo di mutamento in corso. Non è infatti per nulla scontato che ci si muova verso un assetto più stabile degli equilibri in Europa e il problema della sicurezza si porrà con grande evidenza. Se anche in questo settore vale il parallelismo fra crescente integrazione in Europa occidentale e mutamenti all'Est, è chiaro che il discorso della politica di sicurezza della CE andrà ripreso.

Non vi è dubbio che ciò sia oggi politicamente difficile, e la mancata insistenza francese sul tema lo dimostra. Probabilmente a ragione si ritiene che la strada per riprendere l'iniziativa sia quella dell'unificazione politica dell'Europa, di cui parla insistentemente il presidente Mitterand, all'interno della quale collocare una più precisa definizione degli interessi europei in questo settore.

Da questo punto di vista c'è semmai da chiedersi se l'Italia saprà svolgere appieno e al meglio quel ruolo propulsivo della cooperazione europea nel campo della sicurezza, che pure è ribadito in tante occasioni ufficiali. Recenti esitazioni ad appoggiare decisioni in questo senso in sede Ueo (tra cui il rifiuto di avallare la costituzione di una "Forza navale permanente europea" per il Mediterraneo), nonché le incertezze già rilevate sul futuro della politica di Difesa del paese, fanno dubitare sulla coerenza dell'impegno italiano.

19. VERSO IL SEMESTRE DELLA PRESIDENZA ITALIANA

Alla luce di quanto esaminato, i prossimi mesi si preannunciano particolarmente densi di

avvenimenti e di impegni. L'Europa è ritornata prepotentemente al centro degli avvenimenti mondiali, il che ha costretto i leaders comunitari ad adottare un profilo alto, ben oltre i tecnicismi del '92. Per questa ragione si spiega il parziale insuccesso della presidenza francese sul versante del completamento del mercato interno europeo: i principali dossiers, sulla fiscalità e sull'Europa dei cittadini, hanno fatto progressi molto limitati.

Il presidente francese ha preferito dedicare invece i propri sforzi ai grandi temi: unione economica e monetaria, carta sociale, politica verso i Paesi dell'Est. La sua costante preoccupazione è stata quella di mantenere legata la Germania ai destini della Comunità ed è in questa chiave di lettura che è possibile comprendere la fine del retaggio gaullista nella politica europea della Francia.

Il fatto più importante di questi ultimi anni è infatti il ruolo di punta svolto dalla Francia nel cammino verso l'Unificazione politica, ruolo nato per compensazione al graduale disimpegno tedesco nei confronti della Comunità. Per il momento il punto di equilibrio è stato ritrovato, ma è indubbio che la situazione sia molto precaria. Di qui discende la considerazione che il processo di unificazione europeo va fortemente accelerato e che non bisogna perdere il ritmo impresso in questi ultimi anni. L'unico rimpianto è che di ciò la Francia si sia accorta con qualche anno di ritardo, quando le cose si erano fatte molto più difficili.

Uno dei punti di passaggio obbligati si avrà nel secondo semestre del '90 con la convocazione della conferenza intergovernativa. L'Italia dovrà gestirlo nel modo più autorevole possibile.

Ma prima ancora di gestire in proprio la presidenza di turno della CE, l'Italia parteciperà alla gestione della presidenza irlandese (assieme con la Francia). Benché un innato spirito formalistico possa far preferire il rinvio al semestre "tutto italiano", ragioni di opportunità politica e soprattutto di urgenza temporale suggeriscono invece di non sprecare i prossimi mesi, e di dedicarsi intanto (assieme con la Francia) ad assicurare il miglior successo europeo della presidenza irlandese.

Sul progetto di Unione economica e monetaria il Paese ha le carte in regola per dimostrare la propria linearità di atteggiamenti: la decisione di adottare nei prossimi mesi la normale banda di oscillazione all'interno dello Sme e la rapida attuazione della liberalizzazione finanziaria lo mettono in una situazione di vantaggio rispetto ad altri partners comunitari. Tuttavia sulle spalle del paese continua a premere la insostenibile situazione di ritardo nell'adeguamento alle direttive comunitarie e di violazione delle stesse.

Il problema della credibilità dell'Italia non è solo una questione politica di presentabilità e di autorevolezza nei confronti dei nostri partners nel momento in cui ci tocca la presidenza di turno, ma è una vitale necessità per l'economia del Paese nella prospettiva del '92. Allorquando saranno cadute le protezioni e i privilegi nazionali le questioni di principio varranno solo fino ad un certo punto: ciò che deciderà in nostro favore sarà la rapidità di

adeguamento alle regole comunitarie e la capacità di affrontare la competizione dei partners. L'appuntamento con il semestre italiano, in altre parole, deve essere per noi l'occasione di accelerare il processo di riforme interne nel settore legislativo e burocratico, già iniziate con la cosiddetta legge La Pergola ma ancora troppo limitate per dirsi innovative rispetto ad un sistema amministrativo che ci colloca agli ultimi posti nella Comunità.