



IAI

Istituto Affari Internazionali

1965 - 1990

CONFERENZA PER IL VENTICINQUENNALE DELLO IAI

EUROPA NOVANTA
verso un nuovo ordine internazionale

LO SCENARIO GLOBALE

*Roberto Aliboni; Gianni Bonvicini; Cesare Merlini;
Stefano Silvestri.*

Roberto Aliboni
Gianni Bonvicini
Cesare Merlini
Stefano Silvestri

EUROPA NOVANTA
VERSO UN NUOVO ORDINE INTERNAZIONALE
LO SCENARIO GLOBALE

Premessa: due anni fatidici

Nel proiettare la nostra attenzione sugli anni novanta, come qui ci proponiamo di fare, occorre muovere dal biennio straordinario che abbiamo appena vissuto, destinato a figurare stabilmente nei futuri libri di storia per il profondo mutamento del quadro internazionale che vi ha corrisposto.

Nel 1989-90 sembrano essersi conclusi diversi cicli storici. Innanzitutto quello iniziato con la fine della seconda guerra mondiale, che ha visto la ripartizione del sistema internazionale in due schieramenti militarmente e ideologicamente contrapposti e in una terza parte, molto più estesa e popolosa delle altre ma strategicamente residua, detta appunto Terzo Mondo. E poi quello iniziato grosso modo con la prima guerra mondiale, che ha visto lo scontro a somma negativa fra gli stati nazionali sovrani europei e il conseguente dominio del continente, in veste di pacieri e di superpotenze, da parte degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica.

Ma è lecito chiedersi se e in che misura si possa considerare avviato a conclusione anche un terzo e più lungo

ciclo, quello sviluppatosi nel corso del XIX secolo, con la complessa e problematica realizzazione di un ordine europeo basato sugli stati nazionali sovrani e sulle loro sfere di influenza, stimolo irresistibile allo scatenarsi delle rivalità nonché alla nascita di sempre nuovi nazioni-stato là dove sparivano gli imperi coloniali, a fronte di un plurisecolare circolo vizioso di conflittualità.

Sia detto subito però che i riferimenti storici hanno un valore solo indicativo, poiché si sono nel frattempo verificate trasformazioni irreversibili che impediscono alla storia di ripetere sé stessa. Ricordiamo alcune di queste trasformazioni, poiché esse sono parte necessaria di ogni "architettura" europea si voglia disegnare per il futuro prossimo.

La prima riguarda la preminenza internazionale della superpotenza americana. Ancorché si ipotizzi un ruolo internazionale più attivo dei paesi europei, non appare probabile - né in verità auspicabile - un ritorno della loro centralità nelle vicende mondiali. Il ruolo americano nella definizione e nel mantenimento dell'ordine europeo permane, anzi sembra essere desiderato dagli europei stessi, occidentali e orientali, sovietici non esclusi.

Un'altra trasformazione deriva dall'entrata prepotente della tecnologia nella vita individuale e sociale, dai nuovi modi produttivi alle tecniche per arginare i misfatti ambientali che queste stesse hanno favorito. Ma soprattutto lo sviluppo delle comunicazioni, la diffusione dell'informazione, l'elaborazione dei dati e i conseguenti nuovi approcci alla scelta e alla decisione hanno un'influenza profonda sugli ordini politici interni e internazionali.

Appaiono anche irreversibili le principali conquiste sociali, in particolare quelle delle grandi società industrializzate, che tante divisioni e conflitti hanno generato nei due secoli trascorsi. Esse sono parte integrante di ogni modello economico e politico per l'Europa degli anni novanta.

Conseguenza di questi tre mutamenti è una tendenza al declino delle ideologie, dei modelli globali di società. Chi si era più aggrappato alla loro sopravvivenza, più repentinamente è precipitato: è impressionante ed istruttiva l'esperienza della caduta dei regimi comunisti, con il loro brusco passaggio da ciò che appariva come un blocco monolitico a ciò che si è rivelato come un castello di sabbia. In quei regimi non si è registrata solo l'assenza del consenso popolare - che era conosciuta -, ma della convinzione e devozione della stessa classe dirigente. Ed ora è evidente la rinuncia a nuove scelte ideologiche "totalizzanti", sostituite da una ricerca per tentativi, priva di schemi culturali di riferimento.

E' da notare che neppure quello che si è convenuto di chiamare Terzo Mondo propone propri modelli. Esaurita la spinta della decolonizzazione, il dibattito interno a queste società si polarizza tra il mutuare o il rifiutare determinate caratteristiche del modello occidentale di sviluppo e di governo dell'economia e della società.

Entrate in crisi le grandi ideologie del XIX secolo, dunque, sono proprio le società occidentali industrializzate (dove quelle ideologie erano state inizialmente concepite, ma mai realmente applicate) che ora divengono nuovamente una sorta di "modello per difetto", la risposta residuale rimasta sul tappeto dopo la crisi di tutte le altre. E di conseguenza l'Occidente è lasciato a sé stesso nell'inventarsi il futuro: il che non significa tuttavia che l'Occidente abbia i mezzi e la capacità sufficienti per concepirlo e quindi realizzarlo.

Nelle nostre società, il declino delle ideologie porta con sé il confondersi delle divisioni politiche tradizionali (sinistra e destra, socialismo e liberalismo) e la nascita di nuove aggregazioni su tematiche originali come l'ambiente, la tutela delle donne e dei bambini, i rapporti fra gruppi etnici o razziali; o come la definizione, la dimensione e i poteri della comunità sociale in cui è dato o si è scelto di vivere.

Ciò investe l'integrità politica e territoriale dello stato-nazione sovrano, che in Europa era sembrata colpita a morte dalla tragedia della seconda guerra mondiale e che invece è sopravvissuta pur con qualche rilevante cessione di sovranità, libera a Ovest, imposta a Est. Tale integrità è messa in questione sia dall'alto per le spinte integrative fra paesi, sia dal basso per le spinte autonomistiche o addirittura separatiste. Nascono nuove mappe politiche, "a geometria variabile". Il nazionalismo alimenta le forze disgregative e combatte quelle aggregative. Altiero Spinelli usava dire che i veri progressisti europei sono quelli che si battono per l'integrazione.

Su questo sfondo vanno viste le due grandi novità del 1989-90: una repentina anche se non impreveduta e l'altra da tempo annunciata, ma che si è realizzata in stretta connessione con la precedente. Si tratta della discesa dell'URSS dal piedistallo di "seconda superpotenza" e dell'emergere della Germania come attore centrale della nuova Europa. Sono, come già detto, passaggi epocali.

Tutti questi avvenimenti creano rilevanti motivi di incertezza per la nuova Europa.

Primo e più grave fra tutti è quello che riguarda il futuro dell'Unione Sovietica: minaccia politica, per le imprevedibili

conseguenze di una disgregazione conflittuale o di un ritorno totalitario; minaccia economica, per l'impatto della crisi produttiva e distributiva di un grande paese e di un grande produttore di materie prime su tutta l'economia mondiale; minaccia demografica, per la probabile gigantesca pressione verso occidente di aspiranti emigranti, a seguito della deflagrazione di una o entrambe le minacce precedenti; infine e meno metaforicamente, minaccia atomica, per gli interrogativi pendenti sul possesso, il comando e il controllo di decine di migliaia di testate nucleari in caso di crisi.

A confronto sembrano minori o di minore momento le incertezze relative ai paesi ex-satelliti che tuttavia possono anch'esse accrescere in modo sostanziale l'instabilità e le difficoltà europee: pensiamo ad esempio alla crisi economica che attanaglia i maggiori tra essi e le pressioni e le attese che ne derivano nei confronti dell'Europa occidentale. Più a sud, la Jugoslavia propone anch'essa gravi incertezze politiche ed economiche. Né si possono dimenticare i gravi conflitti di confine che ancora dividono questi paesi tra loro e al loro stesso interno, fra minoranze linguistiche, religiose ed etniche. E tutto ciò può avere un effetto moltiplicatore della crisi in Unione Sovietica.

Può apparire ingiusto parlare in questo contesto delle incertezze derivanti dalla Germania unificata, paese prospero perché lavoratore, democratico e liberamente ancorato alla Comunità europea e all'Alleanza atlantica. La storia ci propone tuttavia l'interrogativo sulla effettiva irreversibilità dell'ancoraggio della Germania nel quadro dell'integrazione europea, dal momento che la Comunità Europea non ha ancora raggiunto il suo punto di non ritorno istituzionale e politico.

Infine il Golfo: la vastità del consenso contro l'aggressore costituisce un grande successo, ma nello stesso tempo anche un fattore di incertezza, perché nella gestione della crisi pone limiti male accettati alla libertà di azione dei diversi attori e perché un esito non positivo della crisi potrebbe mettere in questione le più importanti componenti del consenso, cioè la rivalorizzazione dell'ONU, l'intesa fortemente innovativa fra USA e URSS e la faticosa, ma non insoddisfacente, coesione europea.

Il nuovo ordine in fieri non ha fatto neppure a tempo a precisarsi che ha subito dovuto affrontare il test della crisi del Golfo. E' eccessiva e sbagliata la definizione di essa quale prima guerra Nord-Sud dopo la pace Est-Ovest: d'altra parte difficilmente il conflitto potrà ricomporsi come un'altra qualsiasi delle crisi di quest'area tormentata.

Tutti questi motivi di incertezza pesano sul futuro ordine europeo: l'esperienza insegna che i momenti di crisi generano il

riflesso nazionale, e così continueranno a fare finché a livello nazionale saranno disponibili i principali strumenti del potere o dell'illusione del potere.

Dal quadro di rischi e di opportunità sopra descritto si possono trarre alcune importanti conseguenze, da considerarsi preliminari alla ricerca di scenari, fatta in questo rapporto.

La prima è che oggi l'Europa può scegliere il suo futuro, in particolare il suo sistema di sicurezza, in modo molto più autonomo che nel passato. Ciò riguarda soprattutto l'Europa occidentale. Quella orientale infatti ha già compiuto la sua rivoluzione, che tuttavia si arresta alla soglia delle scelte internazionali "sistemiche" che essa non può oggettivamente compiere e che dipendono invece ancora dagli Stati Uniti, dall'Unione Sovietica, ma soprattutto dall'Europa occidentale.

In questo contesto di maggiore autonomia -è la seconda osservazione- vi è tuttavia un importante fattore tempo, che riguarda in primo luogo la parte occidentale. Prima si usava dire dei disegni integrativi più avanzati che erano "prematuri". La rapidità del mutamento, la percezione che l'integrazione retrocede se non avanza e il peso delle incertezze prima elencate suggeriscono che il tempo a disposizione non è illimitato.

Una terza conseguenza che sembra potersi trarre è che il ruolo strategico europeo vede crescere gli 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.

Ancora più importante è una quarta conseguenza: si delinea la necessità di una politica della sicurezza integrata, che gestisca insieme elementi militari di dissuasione e gestione delle crisi con elementi di carattere economico e sociale.

Il che porta a una quinta considerazione: la crisi del Golfo ha ridotto ma non annullato la possibilità che l'Europa costituisca la "locomotiva" dell'economia occidentale e perciò mondiale, eventualmente in tandem con il Giappone. Gli Stati Uniti, pur restando leader nella sicurezza, risentono infatti di un decennio di economia "drogata" (basse tasse, alti tassi).

Infine un'ultima osservazione: si sente in giro una domanda di istituzioni, sia in termini di riforma di quelle esistenti che di costruzione di nuove. E questo a vari livelli: locale, nazionale, internazionale, sovranazionale. Questa domanda va filtrata e regolata onde evitare affollamenti, duplicazioni e contraddizioni, ma va soddisfatta: essa è segno di tempi pregnanti.

Ciò premesso, le scelte dell'Europa possono essere delineate secondo tre "modelli" o "scenari":

- A. Equilibrio di potenza
- B. Europa fortezza
- C. Europa attore.

Lo scenario internazionale e l'Europa

Stiamo assistendo ad un processo di ridefinizione e riorganizzazione del sistema internazionale.

Finisce l'idea di occidente anche se sembrano trionfare i suoi valori:

- democrazia parlamentare
- economia di mercato
- stato di diritto.

E tuttavia, sono sufficienti questi valori ad assicurare l'equilibrio e la stabilità del nuovo sistema globale?

Innanzitutto essi sono ancora ben lungi dall'essere ritenuti validi universalmente: sono applicati o stanno avendo successo soprattutto in Europa (e nelle Americhe). E comunque, permangono anche altri valori che possono essere integrati nel sistema occidentale, ma che contengono anche una forte potenzialità eversiva:

- la solidarietà (con il suo corollario di "correttivi" più o meno forti e radicali dell'economia di mercato)
- l'identità culturale e/o religiosa (vista come distinta e potenzialmente in conflitto con l'identità "occidentale")
- l'identità nazionale (con il suo corollario di nazionalismo)
- lo stato "etico" o comunque teleologico.

In termini di modello di governo del sistema internazionale, d'altro canto, possiamo parlare di un oligopolio imperfetto (come del resto sono in genere gli oligopoli) che si scontra con un sistema in transizione e disintegrazione (ad Est) e con una miriade di punti di crisi e focolai di sfida (nel Terzo Mondo).

Per comprendere la direzione del movimento e la portata delle scelte bisogna analizzare le maggiori tendenze all'interno dell'area di possibile leadership (Occidente+Giappone), che è poi anche quella che dovrebbe assumere il ruolo di regolatore delle

crisi, e le sue interazioni con le altre aree. Andiamo forse verso una nuova struttura delle relazioni internazionali?

Negli ultimi venti anni il sistema delle relazioni internazionali ha subito una serie continua di modifiche. Il sistema bipolare ed egemonico del dopoguerra sta per lasciare il passo ad un sistema oligopolistico, ove il ruolo di Stati Uniti e Unione Sovietica è meno vincolante a vantaggio di nuovi attori nazionali e regionali, tutti in grado di opporsi singolarmente a determinate imposizioni, ma nessuno realmente in grado di sottrarsi all'esercizio delle cooperazione internazionale al fine di ottenere determinati risultati positivi sul piano interno.

Questo passaggio dall'egemonia all'oligopolio ha cominciato innanzitutto ad operare nell'area occidentale. Il primo segnale si è manifestato nel 1971 con la decisione del presidente americano Nixon di abbandonare unilateralmente il sistema di Bretton Wood, mentre l'istituzionalizzazione dell'oligopolio occidentale risale a qualche anno dopo, nel 1975, con l'avvio della pratica dei Vertici dei Sette, con l'inclusione a sorpresa (almeno allora) del Giappone.

Questo processo di ribilanciamento si sta compiendo anche all'interno dell'ex blocco orientale europeo. Anche qui la superpotenza decide di non esercitare più il proprio ruolo egemonico e lascia liberi i propri partner di scegliere una diversa strada per la cooperazione. In questo caso, tuttavia, le conseguenze della perdita di egemonia si manifestano in una disintegrazione del sistema e non in una sua sostituzione con un modello alternativo ed equilibrato di cooperazione.

La conseguenza di ciò è che il punto di riferimento prevalente di integrazione diventa quello offerto dall'Occidente, ed in particolare dall'Europa occidentale.

Ed è proprio intorno all'Europa che questa opera di "ricostruzione" sta per essere avviata. Da qui inizia il processo che dovrà portarci a ridefinire i rapporti anche con le altre aree del mondo, senza che ciò voglia significare l'imposizione di un modello particolare; è la realtà storica del momento che ci obbliga ad iniziare il discorso da qui.

Tuttavia, una visione eurocentrica o regionale degli interessi dell'Europa è troppo limitativa. Essa può costituire solo un punto di partenza. La realtà delle relazioni internazionali è molto più articolata e ogni teoria dovrà fare i conti con essa. Da questa punto di vista, ad esempio, la contrapposizione fra Est e Sud è troppo artificiosa. E' vero che l'Europa occidentale sta approntando meccanismi e finanziamenti ad hoc per l'Est, come la Banca europea per la ricostruzione e

altre Regioni quella di seguire i cammini fin qui tracciati dalla CE, sfruttandone l'esperienza e le potenzialità. Per queste ragioni il dialogo con la Comunità dovrebbe essere approfondito ed utilizzato come fattore esterno per l'accelerazione dei processi di integrazione subregionali.

La prima grande alternativa che abbiamo di fronte è dunque quella tra un sistema internazionale equilibrato e responsabilizzato (con un paese egemone o un sistema di governo che agisce come regolatore delle crisi), ovvero un sistema internazionale squilibrato e conflittuale (senza regolatore delle crisi)

Sistema occidentale e regionalizzazione

Assistiamo alla fine del collante assicurato dalla minaccia sovietica e alla crescita delle grandi potenze economiche/non militari (le "potenze zoppe").

Nel quadro del mondo occidentale sono emerse con piena evidenza le asimmetrie di potenza che gradualmente si sono fatte strada nel cinquantennio successivo alla conclusione del secondo conflitto mondiale. È stata la crisi del Golfo dell'agosto 1990 a metterlo in luce. Gli Stati Uniti si sono rivelati l'unico paese in grado di proiettare una forza significativa. Al tempo stesso, hanno dovuto chiedere agli alleati di sostenere il costo dell'operazione. Per contro, i due paesi economicamente più solidi del campo occidentale, la Germania e il Giappone, non sono intervenuti con le loro forze militari adducendo un'intrinseca limitazione all'uso e alla proiezione delle loro forze (un tema che è stato ripreso persino dall'Italia).

Abbiamo perciò un gruppo occidentale molto strutturato e ben articolato nelle sue istituzioni di cooperazione, ma affetto da una sua particolare fragilità: la sua organizzazione gerarchica non si fonda su una congrua ripartizione degli attributi della potenza. I giganti economici continuano ad essere afflitti da nanismo militare e il gigante militare manifesta sintomi di nanismo economico. È evidente che ciò rende i rapporti politici fra i membri del gruppo occidentale delicati e difficili, poiché manca nei suoi diversi membri una piena e ordinata legittimazione e, nell'insieme, una sicura gerarchia.

Il futuro si presenta perciò difficile. Il sistema occidentale non può porre rimedio alle sue asimmetrie in tempi rapidi. Il ripristino di un mondo occidentale protetto da una forte egemonia americana non è pensabile e, probabilmente, non è neppure auspicabile. Allo stesso modo non è auspicabile e neppure realistico che Germania e Giappone acquisiscano da soli

una potenza militare tale da congiungerla alla loro potenza economica e proporsi essi come potenze egemoni. Perciò, il sistema occidentale si appresta ad affrontare il prossimo decennio con una sfida precisa: quella di costituire un sistema ancora più solidale e istituzionalizzato, che sia esso stesso in grado di offrire i «beni pubblici» internazionali finora messi a disposizione dalla potenza egemone degli Stati Uniti.

Le disparità economiche che ormai da tempo contrassegnano il sistema occidentale hanno assunto la forma di un oligopolio, nel cui ambito gli Stati Uniti continuano ad essere l'attore più importante ma non quello determinante, essendo essi condizionati dal potere degli altri attori. L'oligopolio è un regime con elementi sia conflittuali che cooperativi, capaci di recuperare nell'immediato una certa stabilità al sistema, ma che nel lungo periodo è tendenzialmente instabile. In effetti, questa miscela di cooperazione e conflitto e di stabilità e instabilità è quella che ha segnato la vita del sistema occidentale negli ultimi venticinque anni.

Questa forma di rapporti è ora messa in questione da alcuni importanti mutamenti: la difficile transizione delle economie socialiste verso l'economia di mercato; la diversificazione del Terzo Mondo, con paesi atti ad integrarsi nella competizione internazionale e vaste aree, invece, di povertà e disparità; la debolezza dell'economia americana, indebitata a tutti i livelli e incapace di esprimere una produttività adeguata.

L'indebolimento dell'economia americana mette in forse la stessa adeguatezza della definizione del sistema occidentale come oligopolio. Lo sfaldamento dell'oligopolio e le altre trasformazioni nei paesi socialisti e in quelli del Terzo Mondo, appena accennate, mettono a loro volta in forse i rapporti di questo oligopolio con le sue corone nell'ambito dell'economia internazionale complessiva. Come si adatterà il sistema occidentale a queste molteplici trasformazioni?

Il problema chiave è quello dell'assunzione di maggiori responsabilità da parte dei paesi e dei gruppi in ascesa. Poiché, come abbiamo detto, questi paesi o gruppi non possono semplicemente sostituirsi agli Stati Uniti, dando titolarità diversa a un rinnovato sistema di egemonia, ma debbono ugualmente assumersi maggiori pesi e responsabilità, ciò avverrà attraverso una ripartizione dei compiti a livello regionale o geopolitico. Ciò in parte è già una realtà. Basta pensare agli impegni della Comunità nei confronti dell'Africa e del Mediterraneo. Tuttavia, questi rapporti interregionali sono oggi periferici rispetto alla struttura essenziale dell'organizzazione occidentale e internazionale. Una più decisa strutturazione delle «responsabilità speciali» avrebbe l'effetto di rendere la divisione del lavoro qualcosa di più del paradigma cooperativo

che essa è oggi: diverrebbe un elemento strutturale della cooperazione internazionale. Il modo in cui queste «responsabilità speciali» verrebbero attuate è perciò della massima importanza per giudicare se il sistema occidentale si avvia verso una cooperazione rafforzata o verso dei conflitti maggiori.

Come abbiamo appena detto, la spinta verso la «regionalizzazione» è già presente. Tuttavia, sono presenti tendenze che pur richiamandosi alla regionalizzazione sono diverse fra loro. Abbiamo una regionalizzazione fra aree a diverso livello di sviluppo, l'integrazione «interregionale», da sempre sospettata di essere una forma nuova del vecchio concetto di «sfera di influenza». Classici i richiami in materia alle coppie Stati Uniti-America Latina, Comunità europea-Africa, Giappone-Sud est asiatico e Pacifico. Abbiamo, poi, una regionalizzazione fra aree a uguale livello di sviluppo, come la Comunità europea. La differenza rilevante resta, comunque, quella fra aree discriminatorie e non, poiché le diverse associazioni di paesi volte a intensificare la loro integrazione senza discriminare l'accesso altrui sono riconosciute come legittimi e utili fattori di cooperazione internazionale.

Le tendenze integrative in corso vedono l'ascesa della regionalizzazione fra aree a uguale livello di sviluppo: il completamento del mercato unico della Comunità europea; le prospettive di integrazione fra Comunità e EFTA; la zona di libero scambio fra Usa e Canada; la creazione di zone monetarie. È in particolare la Comunità europea a guidare questa tendenza. A queste tendenze all'integrazione fra paesi industriali si accompagnano tentativi sussidiari o paralleli di integrazione «interregionale», che con importanti eccezioni (la presenza americana in Medio Oriente) ripetono i contorni delle vecchie sfere d'influenza. Anche qui la Comunità europea appare particolarmente coinvolta, sia in direzione del Mediterraneo e dell'Africa, sia in direzione dell'Oriente europeo.

Il rischio che queste evoluzioni assumano aspetti discriminatori esiste, come pure quello che le aree di discriminazione si trasformino in vere e proprie sfere di influenza. Esiste per diversi motivi: concentrare l'integrazione industriale di un'area specifica, come sta facendo la Comunità con il completamento del mercato unico, può creare una preferenza di fatto agli scambi interni all'area: il potenziale discriminatorio della «fortezza Europa» non sta nelle sue mura, che non ci sono o comunque non sarebbero rafforzate, ma nella sua focalizzazione verso l'interno.

In secondo luogo, i rapporti con aree a diverso livello di sviluppo, specialmente quando sono in gioco grandi mercati e accessi a materie prime, come nel caso dell'Unione Sovietica e

del Medio Oriente, contengono la facile tentazione a trasformarsi in aree di rapporto preferenziale e di accesso discriminatorio.

In terzo luogo, la realizzazione di zone monetarie, che certamente trarrebbe impulso dalla creazione dell'unione monetaria europea, potrebbe con appropriate politiche del tasso di cambio dare luogo a nuove forme di protezionismo fra grandi aree e incentivare, attraverso «strong monetary options» pressoché obbligate da parte dei paesi meno sviluppati, l'ampliamento e il rafforzamento delle grandi aree stesse. La costituzione di aree tendenzialmente più chiuse fra loro potrebbe, infine, essere rafforzata nel caso in cui le maggiori responsabilità speciali, che alcuni paesi e gruppi, come il Giappone, la Germania o la Comunità europea, dovessero assumersi, prendessero un orientamento nazionalistico o discriminatorio.

Il problema del futuro è perciò di trovare un giusto equilibrio fra strutture geopolitiche (regionalismo, responsabilità speciali) e strutture globali. Se l'assunzione di responsabilità speciali da parte di gruppi e paesi in ascesa e se la pratica del regionalismo dovesse assumere aspetti discriminatori o addirittura cristallizzarsi in sfere di influenza il sistema internazionale si troverebbe calato in un mondo di forti conflitti. Se la regionalizzazione e l'assunzione di responsabilità speciali resteranno compatibili con il globalismo, realizzandosi come elementi di quest'ultimo, allora sarebbe assicurata la transizione dall'egemonia e dall'oligopolio a forme più equilibrate e stabili di cooperazione internazionale.

La strada verso una nuova cooperazione internazionale passa per un giudizioso e ampio sviluppo istituzionale. Il rafforzamento delle istituzioni occidentali resta il punto cruciale, perché saranno in definitiva i paesi occidentali a dover assumere le necessarie responsabilità speciali e al tempo stesso sarà fra di loro che potranno nascere le grandi competizioni. Le loro istituzioni dovranno poterli ancorare al massimo di globalismo e permettere, nel contempo, la gestione consensuale delle responsabilità speciali e regionali. Tuttavia, accanto alle istituzioni occidentali maggior peso dovranno assumere quelle universali. Il loro compito è facilitato in prospettiva dal venir meno del grande conflitto Est-Ovest. Esso però potrà realizzarsi nella sua piena efficacia operativa e politica solo se l'associazione decisionale dei paesi non occidentali diverrà più effettiva e se alcune istituzioni oggi solo occidentali, come l'Ocse, cominceranno ad essere significativamente allargate.

Vi sono molte strade possibili per assicurare tali sviluppi. Tra le molte proposte elenchiamo brevemente:

- A. il rafforzamento del sistema di gestione delle crisi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite;
- B. il potenziamento di alcuni meccanismi di gestione macro-economica e finanziaria;
- C. il collegamento funzionale e politico tra le due sfere attualmente di competenza del GATT e del FMI (merci e monete), attraverso i Vertici, ma con maggiori garanzie di continuità ed efficacia;
- D. un coordinamento tra grandi gestioni macro-economiche e tendenze di aggregazione e integrazione regionale, così da favorire queste ultime (positive, secondo l'ottica della sicurezza militare e dello sviluppo economico dei paesi che ne fanno parte) senza creare ulteriori distorsioni negative nel sistema globale;
- E. uno sviluppo, un potenziamento e in prospettiva anche un allargamento dell'OCSE, in chiave di gestione di grandi problemi macro-economici, di indirizzo delle grosse tendenze di sviluppo, e soprattutto di progressivo allargamento della attuale struttura oligopolista a nuovi membri.

L'Europa

E' in questo quadro internazionale e nella prospettiva di queste grandi opzioni che si collocano le scelte europee. Queste scelte, come abbiamo già detto nella premessa, si articolano in tre modelli:

- A. dell'equilibrio delle potenze
- B. della Fortezza Europa
- C. dell'Europa attore.

Tutte queste alternative si pongono nell'ambito di un nuovo sistema paneuropeo di rapporti, e cioè in una nuova relazione con l'URSS e con l'Europa orientale, ma riguardano in primo luogo l'Europa occidentale. Si possono infatti ipotizzare vari sistemi di organizzazione delle nuove relazioni paneuropee, ma il nodo centrale da scegliere è quello posto dai tre modelli di cui sopra, perché sono loro che in ultima analisi determineranno anche la natura del sistema paneuropeo e le sue potenzialità. Si pone anche il problema inverso, e cioè che la realtà paneuropea può influenzare la scelta a favore dell'un modello o dell'altro: ma si tratta comunque di una influenza su una decisione che rimane comunque dell'Europa occidentale e che, una volta presa, determina la natura del sistema paneuropeo.

L'intero processo di integrazione europea, dal dopoguerra ad oggi, si è confrontato con i problemi di sicurezza, da quelli relativi al controllo della Germania (Trattato di Bruxelles, e suoi seguiti), a quelli del confronto Est-Ovest (Trattato dell'Atlantico del Nord), passando per la complessa storia dei conflitti coloniali prima, e del coinvolgimento europeo in guerre locali poi (da Suez alle Falkland): i modi della cooperazione europea, e della partecipazione europea al contesto internazionale, si sono largamente adeguati a queste premesse di sicurezza, anche nelle loro scelte politiche ed economiche.

Problemi come quello del Burden-Sharing o del Mediterraneo (e relativa politica di gestione delle crisi fuori area), richiedono un maggiore impegno europeo nel campo della difesa e della sicurezza. Ma anche la soluzione di problemi quali la centralità tedesca, la "casa comune europea" o infine la europeizzazione della strategia militare della Francia, implicano quanto meno la capacità di impostare una politica comune nel campo della sicurezza, e un accordo di massima sulle linee principali di una "grande strategia" europea.

Ogni modello europeo deve tener conto di un'alternativa di fondo:

- in presenza di un impegno continuativo americano in Europa (e quindi con una sostanziale "leadership" americana nel campo della sicurezza, che si ripercuote anche in campo economico)
- a fronte di un ritiro della presenza americana dall'Europa o comunque di una sostanziale rinuncia americana ad esercitare una funzione di leadership.

La prima ipotesi è anche quella meno traumatica, perché ipotizza una sostanziale continuità del modello attuale, sia pure attraverso eventuali mutamenti (di cui il più interessante è il cosiddetto pilastro europeo nella Alleanza Atlantica).

La seconda ipotesi è invece più complessa, e può aprirsi sia a soluzioni "paneuropee" di sicurezza, sia a soluzioni di integrazione europea senza gli USA, che tuttavia restano ancora piuttosto indistinte (e che potrebbero assumere maggiore sostanza solo in presenza di un forte acceleramento del processo politico ed economico di integrazione europea - si tratterebbe, in tal caso, di una vera e propria ipotesi di passaggio concordato delle responsabilità dagli USA all'Europa).

Ciò detto, vediamo in maggiore dettaglio ciascuno dei tre modelli, con i loro vantaggi, fattibilità e limiti.

A. Equilibrio delle potenze

Il primo modello, equilibrio delle potenze, delinea una doppia realtà, in qualche modo contraddittoria.

Alla sua base è il processo di "rinazionalizzazione" di alcune opzioni oggi trattate in strutture multilaterali e/o integrate, in particolare quelle militari. Per quel che riguarda le politiche economico-commerciali invece sopravvivrà la Comunità. Ma il suo "approfondimento" incontrerà ostacoli in conseguenza della mancata estensione dell'integrazione alla sfera della politica estera e della sicurezza e dell'ingresso in tempi ravvicinati di nuovi paesi, in particolare di quelli attualmente neutrali.

Il sistema europeo si baserà quindi sul prevalere di una serie di "assi politici preferenziali" di carattere bilaterale o multi-bilaterale. Questi assi dovranno fare i conti, per quanto detto in Premessa, con la persistente presenza in Europa degli Usa e dell'Unione Sovietica, che tenderanno anch'essi a stabilire alleanze ed assi preferenziali. (Ci riferiremo qui all'Unione Sovietica, ben sapendo che ad essa potrà sostituirsi uno "stato successore", come la nuova Russia).

Per controbilanciare la grande Germania, Parigi può stabilire un'alleanza con Mosca. Washington ha due opzioni: stabilire un asse preferenziale "centrale" con la Germania sugli schemi collaudati della NATO, oppure costituire delle alleanze "euro-periferiche" (o marittime) con Gran Bretagna e Francia (dunque anche con l'URSS, riproducendo lo schieramento anti-nazista) o con Gran Bretagna, Spagna, Italia, eccetera. La Germania cercherà alleati fra i paesi vicini, economicamente legati, e lontani, come il Giappone.

In alternativa si può ipotizzare un asse Berlino-Mosca, forte della complementarità fra potenza solo economica e potenza solo militare. Ad esso corrisponderebbe un rafforzamento del legame tradizionale fra Washington, Parigi e Londra, con Madrid e forse Roma in appendice. Il Giappone avrebbe l'opzione di riunirsi all'uno o all'altro schieramento.

Non viene qui contemplata una terza ipotesi, quella dell'asse preferenziale fra Francia e Germania, perché è probabile che ad esso corrisponderebbe un rafforzamento della Comunità, così da ricadere più in uno dei due altri modelli qui considerati, Europa fortezza ed Europa attore.

Il risultato di un simile processo, nei fatti, è che l'Europa finirebbe per compiere una scelta di forte

disponibilità agli interessi altrui, e di scarsa coesione interna ("Europa continente aperto"), partecipando in modo relativamente passivo alle evoluzioni del sistema internazionale e fidando sul permanere del quadro di sicurezza comunque garantito dalla sua alleanza con gli americani.

Questo modello corrisponde alla molteplicità degli interessi nazionali europei, difficilmente componibili tra loro, e alla scarsa disponibilità mostrata in genere da una maggioranza dei paesi europei occidentali ad assumersi in proprio spese e responsabilità relative alla sicurezza internazionale. E' possibile sostenere che l'attuale situazione di relativa "irresponsabilità" dell'Europa corrisponde sufficientemente ai suoi reali interessi economici, politici e di sicurezza, mentre qualsiasi altra scelta più impegnativa comporterebbe spese ingenti e probabilmente anche il rischio di una diminuzione del quadro di stabilità e di sicurezza (almeno nel breve termine).

In positivo, si può osservare come questo modello renda particolarmente facile il dialogo con l'Europa dell'Est, ed ogni tipo di disegno "paneuropeo" (dalla "casa comune" al rafforzamento della CSCE, fino all'allargamento ad Est della CE) in tempi relativamente rapidi.

D'altro canto dobbiamo anche notare che molte delle condizioni chiave su cui poggia il processo di distensione e di disarmo in Europa sono mutate o sono scomparse nel giro di pochi mesi. Non esiste più un rapporto simmetrico tra le due alleanze; la stabilità del blocco orientale è compromessa; il ritiro dell'URSS dall'Europa Orientale sarà molto più rapido e completo di quanto si potesse prevedere appena qualche mese fa, la divisione della Germania e la "cortina di ferro" non esistono più e l'Unione Sovietica sta vivendo un difficile periodo di assestamento interno.

In una tale situazione è difficile immaginare accordi multilaterali o trattati Est-Ovest che siano qualcosa di più di utili cinture di sicurezza, necessarie per accompagnare il mutamento e ridurre i rischi, ma incapaci di condizionarne seriamente la direzione.

Ciò fa anche dubitare della tenuta di strumenti quali accordi, assi o alleanze bilaterali, concepiti secondo logiche ed esigenze almeno in parte superate. Pensare ad esempio di basare la futura sicurezza europea su un sistema multilaterale di garanzie reciproche (che evolva dalla CSCE), sembra scontare una premessa tutt'altro che certa, e cioè la rapida e definitiva stabilizzazione del nuovo quadro europeo ed Est-Ovest.

D'altro canto, la mancanza di una tale stabilizzazione potrebbe comportare, in questo modello, una evoluzione nazionalistica accentuata anche in campo militare (secondo la già citata linea della "rinazionalizzazione" degli interessi di difesa), che potrebbe giungere sino ad una ripresa della proliferazione nucleare in Europa (bomba tedesca, bomba italiana, eccetera) magari anche con la giustificazione di dover "rispondere" a minacce provenienti dal Terzo Mondo qualitativamente superiori a quelle attuali.

Ogni sistema di garanzie multilaterali è tanto più credibile quanto più sono stabili i paesi che lo compongono e i rapporti reciproci di forza tra le parti. In Europa, un tale sistema dovrebbe invece gestire i rapporti tra due superpotenze nucleari, di cui una oltreoceano e una in piena crisi interna, altre due potenze nucleari in relativo declino, una superpotenza economica in pieno rifiorire e con un grave problema di ridefinizione del suo status internazionale e una miriade di altre potenze con diversi problemi e percezioni interne e internazionali. Pensare che tale sistema non si frammenterà in una serie di sotto-alleanze e di fragili sistemi di contro-assicurazione sembra ottimistico.

La frammentazione sarebbe con ogni probabilità anche facilitata dall'occorrenza di crisi "fuori area", che dietro ipotesi ripescate di soluzioni garantite dai "paesi principali", in realtà vedrebbero probabilmente crescere le rivalità fra gli "assi preferenziali".

Considerazioni analoghe possono essere fatte per quel che riguarda il tipo di integrazione tra questo modello europeo ed il sistema economico internazionale: se da un lato un tipo di Europa relativamente "aperta" potrebbe essere perfettamente compatibile con un sistema economico "non discriminatorio", d'altro lato la necessità di alimentare i fattori nazionali di potenza comporta molto probabilmente anche una tendenza verso misure di tipo protezionistico. Vi sarebbe quindi una forte tensione latente tra le esigenze dei singoli attori nazionali e quelle dei reali "protettori" di tale sistema, che potrebbe voler tentare di imporre all'Europa pratiche non discriminatorie recepite come dannose o controproducenti.

D'altro canto, le importanti "domande" di aiuto economico e di stabilità sociale e politica che provengono da Est possono difficilmente essere soddisfatte sulla base di rapporti bilaterali: sia perché essi non mobilitano una quantità sufficiente di risorse, sia perché potrebbero suscitare gelosie, sospetti "controassicurazioni", eccetera. Si pone quindi comunque il problema di un rafforzamento delle strutture multilaterali di aiuto (vedi Banca per l'Est europeo).

Inoltre è lecito chiedersi quanto quest'Europa "aperta" potrebbe consentirsi di essere disponibile ai problemi del Mediterraneo, e in generale del Sud del mondo, da dove provengono non minori "domande" di aiuto economico e una forte pressione demografica.

I limiti principali di questo scenario sono quindi nella contraddizione fra equilibrio di potenza e capacità di gestione e nella sua dipendenza da fattori esogeni. Esso infatti dipende in pratica tanto dai comportamenti europei quanto dai comportamenti e dalle scelte delle superpotenze e (in minore misura) da ciò che avviene nel resto del mondo. L'Europa non profitta, cioè, del suo nuovo status più autonomo.

B. Fortezza Europa

Si tratta di una scelta di tipo fortemente difensivo e chiusa, che combina la difesa del mercato interno europeo con una crescente difesa autonoma della sicurezza europea;

Fortezza Europa identifica una reazione di tipo sostanzialmente difensivo rispetto ai mutamenti del quadro internazionale, e dà per scontata una crescente sfiducia nelle capacità di tenuta a lungo termine della Alleanza Atlantica (nella sfera della sicurezza) e degli strumenti globali di governo della macro-economia (commercio, moneta, eccetera). In tale situazione l'Europa ha una reazione di tipo piuttosto protezionistico, cui si adeguano le strutture politiche e della sicurezza.

Si potrebbe ipotizzare che questo scenario si sviluppi da un rafforzamento dell'asse franco-tedesco e delle istituzioni comunitarie, in campo economico, politico e militare. Tuttavia è difficile pensare che un tale modello, sostanzialmente contraddittorio rispetto al modello liberista e agli interessi commerciali di lungo termine dell'economia e della società europea, possa affermarsi per scelta autonoma dell'Europa, e in particolare della Germania. E' però possibile immaginare che esso si delinei nelle sue strutture portanti come risposta a stimoli in tal senso provenienti dall'esterno.

Così, ad esempio, una crisi del GATT e lo scatenarsi di una guerra commerciale o un incancrenirsi del dibattito sul burden-sharing, o di quello sulle nuove forme che dovrebbe assumere la dissuasione nucleare alleata, potrebbero preparare il terreno per una simile scelta. Essa quindi potrebbe venire accelerata e persino consigliata da una crescente situazione di caos e di frammentazione (e magari di guerra civile) ad Est, rispetto alla quale gli attuali arrangiamenti Nato non forniscono alcun utile

strumento di intervento e potrebbero domani non offrire neanche soddisfacenti garanzie.

Un'altra motivazione potrebbe risiedere nella necessità per l'Europa, in un ambiente economico internazionale fortemente conflittuale, di aggregare selettivamente l'aiuto allo sviluppo del Terzo Mondo, da cui ci sarà da attendersi una forte pressione migratoria. Quest'ultima si comporrà con quella proveniente dall'Est e imporrà adeguate misure protettive, presumibilmente molto severe.

Il vantaggio maggiore di questo modello consiste appunto nella possibilità di organizzare meglio, in modo più coerente e sostanziale, una "risposta europea" alle domande confuse ed urgenti che provengono da Sud e soprattutto da Est, senza peraltro incorrere nei rischi di debolezza e frammentazione impliciti nel modello precedente.

Una Fortezza Europa potrebbe utilmente servire da base per la costruzione di un equilibrio multipolare coerente, in cui l'oligopolio esistente in campo economico verrebbe affiancato da un analogo oligopolio nel campo della sicurezza. Se affiancata dal rafforzamento di organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite (nel cui Consiglio di Sicurezza la CE avrebbe il suo seggio), e magari anche da opportune forme di alleanza con gli USA e/o con l'URSS (o con il suo "stato successore"), questo modello avrebbe anche il non piccolo vantaggio di combattere pericolose forme di proliferazione nucleare e la creazione di nuove instabilità nazionalistiche.

Ma potrebbe invece generare problemi di equilibrio di potenza a livello continentale, spingendo le due superpotenze a rispolverare ipotesi di duopolio e di contenimento della Fortezza Europa. Quest'ultima si troverebbe spinta a considerare necessaria una propria capacità nucleare, onde l'equilibrio multipolare risulterebbe poco stabile e stimolerebbe tentazioni analoghe nell'emisfero Sud del mondo.

La partecipazione della Fortezza Europa al sistema economico internazionale avrebbe molte caratteristiche "discriminatorie", con la tendenza a creare vere e proprie "sfere di influenza economica": in questo senso esso può essere considerato come un modello conflittuale. Tuttavia, anche in questo caso, esso potrebbe accompagnarsi a politiche che avrebbero conseguenze meno dirompenti di quelle del precedente modello e che, di fatto, permetterebbero una gestione equilibrata del sistema globale. Tutto dipende da come viene risolta la tensione tra una maggiore chiusura da un lato, e la effettiva maggiore capacità di mobilitare risorse e di intervenire efficacemente dall'altro.

Il limite maggiore di questo modello è nella difficoltà di costruire un sistema europeo sufficientemente potente e coerente, in tempi brevi e sotto l'influsso di una serie disparata di pressioni che probabilmente tenderanno piuttosto a dividere i vari paesi europei tra loro. Questo vale in particolare per i paesi periferici dell'Europa, che sarebbero tentati da alleanze alternative esterne. In una situazione confusa e chiaramente instabile, la costruzione della Fortezza Europa dovrebbe probabilmente superare la reazione difensiva che i singoli paesi europei avrebbero ognuno per sé, in chiave nazionale, spinti ognuno dalla diversità della loro vulnerabilità relativa in campo internazionale.

In pratica, la Fortezza Europa dovrebbe acquisire molto rapidamente tutti i suoi attributi di potenza: se non lo facesse, essa finirebbe col trovarsi "scoperta" nei confronti delle aspettative e degli stessi timori che verrebbero naturalmente alimentati dalla sua creazione. Il rischio è quindi che un tale modello finisca per creare sommovimenti (e pericoli) che non sarebbe poi in grado di controllare né tanto meno di gestire, almeno per un lungo periodo iniziale. Una sorta di "apprendista stregone".

Il risultato potrebbe quindi essere sin troppo inferiore sia alle aspettative che ai timori che un simile modello susciterebbe.

C. Europa Attore

Si tratta di una scelta di tipo "attivo", in cui si combinano elementi di maggiore integrazione con la elaborazione di una politica internazionale multilaterale propositiva, una sorta di "grande strategia" europea, volta ad accrescere il governo della situazione globale, e quindi anche chiaramente "non discriminatoria". In questo modello vi sono alcuni elementi della Fortezza Europa, depurati tuttavia dai loro aspetti più conflittuali e discriminatori.

Europa Attore punta su una crescita progressiva ed ordinata dell'integrazione europea in vari campi, sino alla elaborazione di alcune linee strategiche comuni e alla individuazione di strumenti e politiche che possano perseguirle. Tale scenario è compatibile con alcune delle pressioni e delle esigenze cui rispondono i precedenti scenari. Pur non pretendendo di sostituire l'attuale quadro di sicurezza con un nuovo quadro di sicurezza (come nel caso di Fortezza Europa), diversamente dal modello dell'Equilibrio delle potenze esso non si adatta ad un ruolo unicamente passivo, e tende ad accrescere progressivamente

la presenza europea nel quadro di una maggiore articolazione dell'attuale "oligopolio" globale.

Il suo problema maggiore è quello dei tempi e, anche per esso, di interazioni con le mosse degli altri attori internazionali. Il processo di coordinamento e integrazione europea infatti si è dimostrato lento e difficoltoso. La natura gerarchica e oligopolista del sistema internazionale invece premia la rapidità delle decisioni e la capacità di metterle efficacemente in essere.

Esso suggerisce il ricorso alla soluzione più semplice ed evolutiva dei problemi internazionali cui l'Europa si trova di fronte, e cioè alla accelerazione e all'approfondimento della integrazione europea occidentale, come già più volte detto da vari governi e vertici europei, nonché dalla stessa Alleanza Atlantica, al Vertice di Londra: tuttavia il problema è quello di un accordo sui tempi e sui modi che renda ciò effettivamente possibile. Si tratta di accordare tra loro quattro processi diversi:

1. il processo di integrazione europea occidentale,
2. il processo di trasformazione evolutiva della NATO, che mantenga gli effetti positivi della presenza USA in Europa,
3. il processo di costruzione di un sistema multilaterale di sicurezza europea, che vincoli le spinte destabilizzanti a Est,
4. la proliferazione dei conflitti nel Sud del mondo.

La vastità e la complessità dei problemi di gestione globali richiedono una forte capacità di "linkage" dei vari ambiti politici, economici e militari: richiedono in sintesi la capacità di elaborare e condurre una "grande strategia" europea, e quindi anche una effettiva capacità di governo (come elemento di coordinamento e di sintesi dei diversi ambiti d'azione) e una forte legittimità politica complessiva del sistema. Ciò significa che una Europa Attore deve essere in grado di affrontare problemi complessi quali la gestione delle crisi fuori area, la politica monetaria, la politica delle risorse, eccetera. Un nucleo di governo può anche essere parziale e "squilibrato" (nel senso che può avere molte competenze in un settore e poche in un altro), ma deve comunque avere una capacità complessiva di indirizzo strategico.

Al contrario, l'integrazione europea ha sinora sviluppato una molteplicità di istituzioni e di competenze cui manca proprio questa funzione centrale di indirizzo strategico complessivo. Il problema sembra dunque quello di ricondurre a una unità istituzionale e di coordinamento politico l'insieme

di queste politiche, e il grande numero di istituzioni direttamente o indirettamente interessate alla politica europea.

La realtà è che tutti fanno un po' tutto, e gli stessi ministri e gli stessi funzionari (o le stesse industrie) partecipano ai fori istituzionali più diversi, ponendo alla fine gli stessi problemi, senza mai trovare il luogo della decisione. Manca il "vertice decisionale" del processo, mentre si è allargato a dismisura il suo livello mediano di concertazione e consultazione.

I tentativi fatti di sviluppare un tale vertice hanno soprattutto elevato il livello decisionale. Questa è stata l'esperienza della CE con la istituzionalizzazione del Consiglio Europeo dei capi di stato e di governo (e la stessa cosa è accaduta a livello macro-economico e di governo globale con la regolare ripetizione dei Vertici a Sette). Ma i vertici non possono sostituirsi in toto a un meccanismo più permanente e articolato di presa delle decisioni.

Tale meccanismo esiste in embrione nella CE (Commissione e Consiglio dei Ministri, con l'assistenza del Comitato dei Rappresentanti Permanenti e del Segretariato della CPE), anche se non sempre funziona come dovrebbe e tende a delegare troppe decisioni al massimo livello del Consiglio Europeo. Esso esiste in qualche modo nella Alleanza Atlantica, specialmente a livello militare, grazie alla esistenza dei Comandi integrati e al peso determinante della presenza americana, ma anche qui non sembra funzionare pienamente né nel Segretariato né nei molteplici comitati esistenti a livello atlantico ed europeo. Non esiste o non è efficace negli altri organismi.

Peraltro, nella misura in cui esiste, esso , con l'eccezione della Commissione della CE (che è una struttura multilaterale con caratteristiche sopranazionali), fa perno su alcune strutture decisionali di livello ministeriale dei singoli stati nazionali. In particolare fa perno sui Direttori degli affari politici dei ministeri degli Esteri, sugli Stati maggiori della difesa e, in qualche caso, sui Direttori nazionali degli armamenti. Ciò ripercuote a livello internazionale problemi esistenti a livello nazionale e in pratica confonde questo modello con quello dell'equilibrio delle potenze e della "rinazionalizzazione" della politica europea.

Così ad esempio è noto come in genere, a livello nazionale, gli Stati maggiori della difesa non hanno un controllo pieno (o addirittura non hanno alcun vero controllo) sugli Stati maggiori delle singole Forze Armate, e gli stessi Direttori nazionali degli armamenti devono fare i conti con il potere determinante degli Stati Maggiori dei singoli servizi. Allo stesso modo i Direttori degli affari politici dei ministeri degli Esteri

debbono fare i conti con un processo decisionale interno che non li mette certo al di sopra dei loro pari grado degli altri ministeri. Questo problema è in qualche modo affrontato solo nel caso della CE grazie al fatto che il Comitato dei rappresentanti permanenti di questa istituzione ha una dimensione interministeriale, e che sistemi di coordinamento interministeriale, o veri e propri ministri delegati per il coordinamento delle politiche comunitarie, esistono un po' in tutti i maggiori paesi europei. Ma crea problemi anche in quell'ambito.

Il vantaggio dei meccanismi dei Vertici risiede in buona parte nella maggiore autorità interna che i capi dell'esecutivo hanno sul complesso della attività di governo. La creazione di "rappresentanti personali" dei capi dell'esecutivo (che, nel caso dei Vertici a Sette, vengono chiamati "sherpa", o portatori), e che si servono della rete già prestabilita di comunicazioni tra ministeri degli Esteri, ha in qualche modo rafforzato questa struttura, ma ne ha anche accentuato il "verticismo", e quindi la tendenza a non decidere su questioni di dettaglio, per concentrarsi piuttosto sui "grandi temi" politici.

Il successo o l'insuccesso del modello di Europa Attore sembra quindi risiedere, oltre che nella volontà politica generale dei singoli governi, nella effettiva capacità di sviluppare un meccanismo decisionale "di livello mediano", che sia effettivamente europeo.

Sottolineiamo soprattutto i limiti di una cooperazione che resti unicamente intergovernativa. La esistenza di diversi interessi e percezioni nazionali è un fatto scontato, che tuttavia può divenire paralizzante, e può profittare della esistenza di molte strade alternative di consultazione per paralizzare o sfumare ogni decisione. La concorrenza tra le istituzioni internazionali va nella stessa direzione.

La soluzione a questo problema è duplice. Da un lato si tratta di unificare gli ambiti istituzionali, e dall'altro si tratta di sviluppare e potenziare le competenze sovranazionali di un organo di decisione europeo che parli in nome degli interessi comuni. Questo è lo schema della CE, ed è anche quello che ha registrato maggiori successi. Tuttavia è anche lo schema che incontra maggiori resistenze. Il problema non è quello di negarlo o di superarlo, ma di avvicinarsi ad esso con una strategia che raccolga il massimo di possibilità di successo.

Questo modello è reso più complesso e in qualche modo anche accelerato dal crollo del sistema politico e di sicurezza del Patto di Varsavia, che accresce la "domanda" di iniziativa da parte di una Europa Attore - anche se tale crollo contribuisce

ad aumentare la sicurezza immediata dell'Europa occidentale. E' qui che si pone il problema tedesco.

In questo scenario il tentativo è quello di rafforzare i legami europei della Germania Federale, un po' come nel caso della Fortezza Europa, senza però ostacolarne la proiezione economica anche al di fuori della Comunità.

Pur non offrendo in tempi brevi la soluzione dell'adesione che offre (in parte illusoriamente) l'Equilibrio di potenza, anche la ipotesi Europa Attore, comunque, è 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, una efficace limitazione delle spinte unilaterali e de-stabilizzanti: ha tuttavia un bisogno maggiore di cooperazione e tranquillità internazionale.

In sintesi questo scenario dovrebbe essere non solo compatibile, ma in sinergia con la permanenza degli Stati Uniti in Europa e con lo sviluppo dei rapporti con l'Est europeo in un quadro di sicurezza parzialmente istituzionalizzato; e questo più degli altri due. Si può dire che esso contempla un'"architettura europea" costituita da tre ellissi l'una interna e condizionante l'altra (preferiamo la forma dell'ellisse a quella del cerchio perché i centri sono sempre più di uno): la prima è costituita dall'integrazione europea occidentale (CE e, per ora, UEO); la seconda dal sistema atlantico (NATO e in certa qual misura G-7); la terza dal processo CSCE.

Rispetto a questi tre costituenti essenziali, le altre entità subregionali hanno funzione "interstiziale" e, come ebbe a dire della Pentagonale l'on. Gianni De Michelis, "biodegradabile". Ciò non vuol dire che esse non siano utili o importanti; anzi esse sarebbero funzionali a questo modello, mentre avrebbero buone probabilità di essere stritolate in quello dell'Europa Fortezza o di essere inutili in quello dell'Equilibrio delle potenze. In questa prospettiva sarebbe auspicabile che una qualche forma di integrazione economica subregionale fosse costituita fra Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria secondo l'idea lanciata da Havel e purtroppo archiviata per effetto delle molte reazioni negative e pregiudiziali, ma non motivate.

La definizione di una nuova forma di Accordo di Associazione da parte della Comunità, più significativo di quello attuale, di natura tale da non escludere e neppure implicare automaticamente l'adesione e anche atto a incoraggiare queste integrazioni parziali, costituisce un imperativo per le

istituzioni di Bruxelles e per gli stati membri. Esso dovrebbe essere concepito in modo da servire anche lo scopo di legare i paesi del Mediterraneo, il che costituisce una precisa responsabilità per i paesi a ciò particolarmente interessati, fra cui il nostro.

Le debolezze di questo scenario sono abbastanza facili da individuare: complessità delle riforme istituzionali da compiere, difficoltà a far concordare i tempi dell'"approfondimento" con quelli imposti dalla crisi dell'Est e del Sud e dalle domande di "allargamento", e soprattutto la grande difficoltà di far coincidere per un tempo sufficiente le volontà politiche dei maggiori paesi europei.

La decisione di applicare con maggiore continuità e coerenza il principio spinelliano della "sussidiarietà", unita alla prospettiva di accrescere la centralità della Ce tra le altre istituzioni europee (sino ad assorbirne le funzioni principali: vedi proposta italiana su Ueo), potrebbero evidentemente accrescere le chances di questo modello.

Esso tuttavia rimarrà sempre un modello sottoposto a forti tensioni interne volte a trasmutarlo o in semplice Equilibrio delle potenze o in una più complessa Fortezza Europa: mentre infatti i due precedenti modelli hanno ambedue un chiaro centro decisionale, questo modello è l'unico che ha un sistema decisionale complesso, diffuso e a diversi livelli.

L'Italia

L'Italia del dopoguerra ha potuto godere di alcuni importanti vantaggi di posizione che spiegano, almeno in parte, i suoi punti di forza e di debolezza.

In primo luogo essa non ha avuto un impero coloniale da difendere e di cui disfarsi sanguinosamente: non ha quindi conosciuto l'agonia francese o britannica, né quella olandese, portoghese o spagnola degli anni del dopoguerra.

In secondo luogo essa ha perso rapidamente ogni contatto territoriale con il Patto di Varsavia. L'uscita della Jugoslavia e dell'Albania dal Patto di Varsavia, e la partenza delle truppe russe dall'Austria, hanno regalato all'Italia, senza alcuno sforzo da parte sua, un prezioso cuscinetto strategico che le ha evitato la drammatica posizione geostrategica della RFG, e persino i complessi problemi difensivi della Norvegia, della Grecia o della Turchia. D'altra parte, proprio l'estensione della Alleanza Atlantica alla Grecia e alla Turchia (nel 1952) e il continuo, importante e reiterato impegno militare americano

per la sicurezza di Israele, hanno anche garantito all'Italia, per circa quarant'anni, la continua copertura strategica del Mediterraneo orientale e delle sue vie di comunicazione, e quindi l'allontanamento o quanto meno il contrasto "in avanti" delle potenziali minacce da Sud, Sud-Est.

L'evoluzione del quadro internazionale ha quindi fortemente aiutato l'Italia, alimentando una generale percezione di assenza, o quanto meno di lontananza, della minaccia.

Nello stesso tempo però l'Italia ha anche dovuto percorrere un difficile cammino di reinserimento nel sistema politico internazionale ed europeo. Non era stata divisa in due, come la Germania, né era stata occupata in condominio dalle potenze vincitrici e poi resa neutrale, come l'Austria. Era uscita subito dall'isolamento politico della dittatura e del fascismo che invece continuarono ancora per decenni in Spagna e in Portogallo, e non conobbe gli orrori della guerra civile che insanguinò la Grecia. Tuttavia restò per alcuni anni un paese relativamente marginale sulla scena internazionale, escluso dalle Nazioni Unite e impegnato nella sua ricostruzione non solo economica, ma anche (e soprattutto) istituzionale.

A. Politica estera e grandi scelte di campo

La politica estera italiana del dopoguerra ha saputo progressivamente annullare gli svantaggi iniziali e ha assicurato la piena integrazione del paese nel mondo occidentale e in Europa. Ciò è avvenuto grazie ad alcune grandi scelte di campo, solo marginalmente giustificate dalla collocazione internazionale e di sicurezza del paese, ma che finirono per condizionarne profondamente sia il quadro interno (politico ed economico) che il quadro internazionale. Sono scelte che sono già state ampiamente dibattute e descritte (tra l'altro anche in due precedenti convegni dell'Istituto Affari Internazionali sulla politica estera italiana nel 1966 e nel 1976).

Le scelte compiute dall'Italia in questo dopoguerra, da quelle "grandi" della fondazione della prima Comunità europea e dell'adesione alla Alleanza Atlantica sino a quelle più "piccole" ma conseguenti alle "grandi" sull'adesione allo SME e sulla installazione degli euromissili, hanno avuto un enorme valore normativo all'interno del paese.

Esse hanno effettivamente delimitato i confini tra "maggioranza" e "opposizione" sulla base di scelte politiche di primaria importanza che tuttavia non riguardavano il quadro costituzionale del paese (su cui, al contrario, si era realizzata l'unità antifascista dei partiti del cosiddetto "arco

costituzionale"). In tal modo l'Italia si confermava come paese occidentale senza per questo dividersi in una guerra civile o di regime.

In Europa l'Italia ha una posizione geostrategica "eccentrica", di frontiera con il Mediterraneo, che poteva servire di giustificazione per scelte caratterizzate in modo diverso: non necessariamente anti-occidentali, ma poco allineate con quelle europee e comunque tali da alimentare una diversa politica di presenza nazionale del paese in quest'area.

Questo seconda politica avrebbe potuto conciliarsi con l'appartenenza alla Alleanza Atlantica e alla NATO, accentuando i legami bilaterali italiani con gli USA e diminuendo l'importanza dei legami con gli altri maggiori paesi europei. Per l'Italia fu una scelta reale, che venne esemplificata dal dibattito interno con la individuazione della "opzione europea" contrapposta alla "opzione mediterranea".

Molte forze giocavano in tale seconda direzione. I sentimenti pacifisti di larga parte del paese. La reazione nazionalistica contro alcune clausole del Trattato di Pace. I rapporti difficili, almeno in un primo periodo, con le due maggiori potenze europee uscite vincitrici dalla guerra (Francia e Gran Bretagna). Forti spinte protezionistiche esistenti nel comparto industriale privato. Una certa politica "nazionale" condotta da settori dell'industria pubblica. La volontà di stabilire rapporti più stretti con l'URSS, sia per ragioni commerciali che per ragioni di politica interna. E così via.

La decisione politica della maggioranza di governo fu invece nettamente contraria a questa scelta, mostrando così l'esistenza di una vera e propria "grande strategia" internazionale dell'Italia che puntava ad un aggancio e ad una integrazione quanto più completa possibile e quanto più rapida possibile del paese in Europa, oltre che in Occidente. La scelta (a volte accusata di volontarismo) di aderire dapprima alla CECA e quindi alla CED e al Mercato Comune Europeo segnò il nuovo principale spartiacque della politica italiana e assicurò le fondamenta delle sue scelte economiche successive.

Tuttavia, mentre inizialmente la scelta europea venne percepita dalle opposizioni come una scelta del tutto analoga e congruente con quella atlantica (una specie di suo corollario), nella realtà essa si è poi rivelata di importanza cruciale per assicurare la riconquista di un consenso interno più generale che abbracciasse la politica estera oltre alla politica interna.

Un tale processo si è completato nel 1976 (a pochi mesi dallo svolgimento del convegno dell'IAI sulla politica estera italiana, già ricordato), quando il Parlamento italiano ha

approvato alla quasi totale unanimità due mozioni in cui anche l'opposizione si riconosceva nelle grandi scelte di campo compiute dalla maggioranza: ma la strada che permise di compiere questo cammino era stata tracciata dall'Europa. I socialisti all'inizio degli anni Sessanta e i comunisti all'inizio degli anni Settanta cominciarono col diventare anch'essi "europeisti", e solo successivamente (e per i comunisti ancora con molte ambiguità) accettarono anche il quadro della sicurezza atlantica.

In pratica quindi, da circa vent'anni la scelta europea si è aggiunta in Italia alle scelte istituzionali compiute nel dopoguerra ed ha allargato il "patrimonio comune", il consenso condiviso dalla stragrande maggioranza del paese, ad almeno una delle grandi direttrici di politica internazionale. Il dibattito tra Europa e Mediterraneo si è concluso nettamente a favore dell'Europa.

Ciò è conforme alla crescita reale del paese (divenuto una delle sette maggiori potenze industrializzate) e al fatto che in questi anni sono cadute tutte le barriere che ancora lo potevano isolare dai grandi consessi internazionali e dal processo di integrazione europeo. Nessun paese ormai contesta più all'Italia il suo status internazionale. In futuro, qualsiasi nuova crisi di "isolamento" o di "discriminazione" dell'Italia, che ne metta in dubbio rango e funzioni, non verrà dall'esterno, ma potrà solo derivare da erronee scelte interne e da autonome decisioni dell'Italia stessa.

B. Limiti italiani

Sin dall'inizio, il maggior contributo italiano alla sicurezza collettiva dell'Occidente è stato in carattere con una posizione di relativa marginalità strategica del paese. L'Italia ha scelto di offrire alla Alleanza la sua fedeltà, ma solo in via secondaria e residuale, le sue armi.

L'Italia si è facilmente adattata ad un ruolo relativamente passivo, rinunciando a sviluppi nazionalistici, specie in campo nucleare (che peraltro non avevano mai riscosso un sufficiente consenso politico interno), aprendo il suo territorio a numerose installazioni militari alleate e concentrando il grosso dei suoi sforzi militari per la difesa del fronte aero-terrestre di Nord-Est.

Si è così potuto avere il caso di un importante paese europeo sostanzialmente privo di una autonoma politica di sicurezza e privo anche di specifiche paure in tale campo, che

non fossero soddisfatte dalle scelte diplomatico-militari compiute con l'adesione alla Alleanza Atlantica e alla NATO.

L'Italia invece ha finito con lo sviluppare molto più la sua dimensione economica, commerciale e diplomatica che la sua dimensione militare, con conseguenze di rilievo per il tipo di partecipazione e di ruolo dell'Italia in campo internazionale.

Questa situazione è mutata sostanzialmente solo alla fine degli anni Settanta, quando il paese ha cominciato a riconoscere la accresciuta importanza del suo stesso ruolo internazionale, non solo economico, ma anche politico e di sicurezza. Ciò è stato certo stimolato, almeno in parte, dall'ingresso dell'Italia nella serie dei Vertici a Sette, tra le maggiori potenze industrializzate dell'Occidente, nonché dalla percezione che qualcosa cambiasse anche in Europa, attraverso una crescente affermazione della personalità politica internazionale della Comunità Europea, all'interno della quale l'Italia ha un ruolo di tutto rispetto. Il 1974-75 è l'anno in cui gli americani cominciano a parlare seriamente dell'Europa come di un possibile partner, che realizzasse credibilmente la "equal partnership" indicata da John F. Kennedy.

A partire dal 1979 l'Italia comincia ad estendere verso l'esterno la sua politica di sicurezza militare (estensione di garanzie a Malta per la protezione della sua neutralità) e accetta gli euromissili sul suo territorio. Quell'anno si svolge anche l'ultimo vertice occidentale "a quattro", che vedeva ancora l'esclusione dell'Italia. Già nel 1978 peraltro il Parlamento aveva approvato la contestata decisione di far entrare immediatamente la Lira nel Sistema Monetario Europeo concepito da Helmut Schmidt e Valéry Giscard d'Estaing, confermando così una scelta politica ed economica di crescente integrazione.

Nel campo europeo l'Italia ha coerentemente proseguito per quella strada difendendo sia l'approfondimento della Comunità che l'estensione delle sue competenze anche alla sicurezza. Nel campo militare la decisione italiana di inviare truppe a Beirut (1982) e squadre navali e aeree nel Golfo (1987 e 1990) segnano la fine di un periodo di auto-imposta minorità politica.

Tuttavia, la lenta e difficile storia della maturazione dell'Italia verso il suo pieno status internazionale ha favorito una frammentazione della politica di estera e di sicurezza nelle sue varie componenti (diplomazia, economica, militare), così da consentire più ampi margini di consenso interno e di manovra internazionale, e soprattutto per adattarsi alla frammentazione del sistema gestionale italiano, assicurato da dicasteri tra loro quasi del tutto indipendenti e coordinati da un Presidente del Consiglio dei Ministri che è solo un "primus inter pares".

Mentre dunque il dibattito politico si incentrava sulle "grandi scelte", queste diventavano solo raramente efficaci strategie operative. Fatte salve le "scelte di campo", dove si verificava la spaccatura tra maggioranza e opposizione, il regime politico italiano ha cercato di evitare grandi traumi ed ha preferito la ricerca di consensi tattici più limitati, che però rendevano più facile il mantenimento della funzionalità del sistema politico nel suo complesso.

Le frequenti crisi di governo, che hanno dato all'estero l'immagine dell'instabilità, non hanno quasi mai avuto influenza sulla politica estera (con poche eccezioni fra cui quella all'inizio degli anni Cinquanta, quando la questione di Trieste si inserì pericolosamente nel dibattito interno e poi quella successiva all'episodio Achille Lauro/Sigonella).

Il fatto è che i mutamenti di governo si sono svolti in pratica all'interno di uno schieramento politico centrista che ha assunto le più varie denominazioni (monocolore, bicolore, quadripartito, centro-sinistra, pentapartito, eccetera), ma che ha mantenuto fermo il tradizionale orientamento europeo e atlantico.

Si può in sostanza dire che l'assenza di alternanza, indicata spesso come motivo dominante della sclerosi interna e del distacco fra cittadino e istituzioni, ha tuttavia favorito la continuità della politica estera. Essa si è sostituita alla formula anglosassone della "bipartisan foreign policy", a cui peraltro l'Italia si è avvicinata con la citata mozione del '76. Tuttavia la sclerosi interna ha avuto poi effetti negativi sulla messa in pratica di molte scelte internazionali.

Questo paese, infatti, si è consentito il lusso di avere una "grande strategia", che ha avuto un indubbio successo, ma non ha apprestato che in minima parte la "logistica" necessaria ad un suo efficace svolgimento: è questa contraddizione che costituisce la maggiore debolezza dell'Italia e che potrebbe domani essere alla base di nuovi difficili problemi.

C. Le scelte degli anni Novanta

La "grande strategia" italiana continua e si conferma. Essa non è immediatamente visibile, perché solo raramente viene esplicitata in modo coerente, ma risulta evidente dall'insieme delle scelte che il paese continua a compiere in campo internazionale, a partire dall'inizio della sua "nuova" fase di auto-affermazione, il cui inizio può essere collocato nel dicembre 1978 (scelta di entrare nello Sme): l'ultimo Consiglio

Europeo, svoltosi a Roma nell'ottobre 1990, ha confermato che il governo italiano insiste sulla linea di sviluppo dell'Europa che aveva già tracciato al Consiglio Europeo di Milano del 1985. La proposta di fondere nella Comunità Europea le competenze di sicurezza del Trattato di Bruxelles revisionato (Unione Europea Occidentale) prosegue sulla linea che già fu della dichiarazione Colombo-Genscher (1983). E l'invio di navi ed aerei nel Golfo, assieme con la ferma decisione di ospitare in Italia la base degli aerei F-16 americani che dovrà presto lasciare la Spagna, sottolineano la continuità delle scelte militari del paese.

Nello stesso tempo tuttavia cambia il quadro internazionale, scompare la vecchia divisione Est-Ovest in Europa, e si fanno più acuti ed urgenti, proprio in vista di una maggiore integrazione europea, quelle carenze "logistiche" che costituiscono il maggior problema di coerenza della "grande strategia" del paese.

Aumenta l'autonomia e l'indipendenza di decisione dell'Italia, e questo comporta la possibilità nuove scelte che potrebbero modificare o riorientare la sua stessa "grande strategia".

E' anche cambiato profondamente il quadro politico interno. Per quanto infatti permanga la divisione tra maggioranza e opposizione, con la esclusione ormai più che quarantennale del partito comunista dal governo, non vi è più la identificazione precisa di un tempo tra scelte di politica interna e scelte di politica internazionale. D'altra parte non vi è neanche più la stessa base consensuale che venne ritrovata nel 1976: e questo non perché essa sia stata rimessa in discussione, ma perché nel frattempo è cambiato il quadro internazionale e sono quindi mutate le domande cui dare risposta.

Nel 1990 dunque l'Italia si trova di fronte alla prospettiva di un nuovo grande dibattito in cui si riconoscono solo alcuni degli elementi del precedente grande dibattito da cui uscì la "grande strategia" che abbiamo prima descritto.

Ancora una volta, ad esempio, si delinea un possibile scontro con forti tendenze protezioniste (di auto-esclusione dal sistema integrato dell'economia europea ed internazionale): tali tendenze non sono più alimentate dal comparto industriale privato (che è nettamente orientato a favore del mercato europeo e internazionale), ma trovano il loro sostentamento nel gravissimo deficit del bilancio dello stato, e quindi in un certo tipo di equilibrio redistributivo delle risorse nonché di organizzazione del consenso.

Nel campo della sicurezza si pone una difficile scelta tra una crescita della personalità militare, oltre che politica ed

economica, italiana (in ambito europeo) e invece una progressiva riduzione dell'orizzonte difensivo al solo territorio nazionale, con la pratica auto-esclusione dai grandi giochi internazionali che si stanno nuovamente delineando (a partire dal Golfo).

Si tratta di un dibattito ancora molto confuso, in cui non sembrano esistere partiti precisi, e che è comunque condizionato dal fatto che il paese continua nel frattempo a seguire la strada tracciata dalla "grande strategia" elaborata negli scorsi decenni.

Alcuni si domandano se un tale dibattito sia in effetti necessario. Il semplice proseguimento della vecchia "grande strategia" infatti potrebbe anche fornire una risposta logica e coerente a interrogativi del tipo di quelli posti in precedenza, sempre nel senso di una maggiore integrazione del paese in Europa e della sua assunzione in prima persona di maggiori responsabilità.

Tuttavia viene al pettine con sempre maggiore urgenza la contraddizione "logistica" di questa grande strategia. Non è possibile divenire un credibile "produttore di sicurezza" sul piano internazionale se all'interno si perseguono scelte compatibili solo con un ruolo di "consumatore di sicurezza". E la stessa cosa è valida in campo economico. Un maggiore ruolo internazionale e maggiori responsabilità comportano anche la capacità di svolgere dei compiti, di affrontare dei costi. E la riforma di tali debolezze "logistiche" comporta scelte maggiori nel campo della politica interna.

Si realizza così un nuovo momento interattivo tra politica interna e politica estera, caratteristico di tutti i periodi di scelta e di grande dibattito.

Ma un tale dibattito deve avvenire nella chiarezza delle scelte effettivamente disponibili. I paragrafi seguenti intendono dunque sommariamente tracciare i primi elementi del nuovo quadro di riferimento internazionale, collegando l'analisi fatta nei precedenti capitoli con le opzioni italiane.

D. Italia e Equilibrio delle potenze

Questo scenario comporta una difficile "ri-nazionalizzazione" della politica italiana, con il pratico abbandono della sua attuale "grande strategia", anche se potrebbero permanere alcuni elementi di essa.

Tale modello sarebbe, da una parte, coerente con le debolezze "logistiche" del sistema italiano, e potrebbe quindi

evitare al paese i problemi derivanti da un nuovo grande dibattito politico interno, facilitando il perseguimento di larghi consensi parlamentari.

D'altra parte, la permanenza di fattori di debolezza strutturale (sia economici che militari) limiterebbe gravemente la capacità dell'Italia di presentarsi come un interlocutore di potenza analoga se non pari a quella delle altre potenze europee: nascerebbe insomma il rischio di un processo di progressiva autoesclusione, associato con spinte nazionaliste, tanto più quanto nazionalista diviene l'"environment", che potrebbe rinverdire il vecchio dibattito tra Europa e Mediterraneo degli anni Cinquanta e Sessanta.

L'Italia, in un simile quadro, tracciato secondo le regole della "potenza", non è un membro riconosciuto di nessuno dei grandi "assi" europei, né di quello bilaterale franco-tedesco, né di quello nucleare franco-britannico; non è membro del club dei "grandi" europei (due per ragioni militari e politiche, uno per ragioni economiche) e quindi potrebbe non essere neanche un membro riconosciuto e stabile di un eventuale "direttorio".

Essa è naturalmente un alleato prezioso. In tal senso essa può essere sollecitata dalla Francia (per il Mediterraneo occidentale) o dalla Germania (per l'Europa dell'Est - area pentapolare - e per il Mediterraneo in genere). Probabilmente però queste sollecitazioni, in uno scenario di Equilibrio delle potenze sarebbero tra loro variamente concorrenziali e in contraddizione.

Ne potrebbe derivare una ripetizione del vecchio dramma italiano, e cioè della necessità di scegliere tra le potenze dell'Intesa e gli Imperi Centrali, questa volta riproposta come scelta preferenziale pro-tedesca o pro-francese. La seconda è naturalmente molto più debole e insoddisfacente della prima.

Anche perché continuerebbero a giocare un ruolo chiave le due superpotenze. In un modello di Equilibrio delle potenze infatti resterebbe vivo l'interesse italiano a mantenere uno stretto legame con gli USA.

Quale che sia la combinazione di assi ipotizzabile, è comunque evidente come l'Italia sarebbe portata a giocare un ruolo essenzialmente "mediterraneo", che sarebbe solo indirettamente collegato agli equilibri centrali europei. In tal modo tuttavia verrebbero a crescere i problemi specifici di consenso interno del paese. Inoltre crescerebbe la divisione tra Mediterraneo ed Europa, con conseguenze strategiche ed economiche certo importanti.

E. Italia e Europa Fortezza

Un simile modello raccoglierebbe probabilmente vasti consensi interni, da una parte almeno dello schieramento politico italiano, in particolare dal centro-destra.

Dal punto di vista italiano, infatti, una Fortezza Europa presenta notevoli vantaggi:

- consente di godere di un alto livello di sicurezza e di proiezione internazionale a costi relativamente bassi; per es., ne dovrebbe derivare in tempi brevi una partecipazione collettiva europea al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, secondo un ripetuto auspicio italiano;
- comporta una conferma e un rafforzamento dell'Italia in Europa, secondo le scelte classiche compiute dalla classe politica italiana del dopoguerra;
- evita di porre dilemmi di difficile risoluzione come quello di dover scegliere tra Francia e Germania o quello di dover gestire un faticoso e ineguale rapporto bilaterale con gli USA o con l'URSS;
- consente di mantenere fisso un "parametro internazionale di comportamento" (specialmente in campo economico, ma anche nel campo della sicurezza) su cui forzare all'adeguamento le scelte politiche interne evitando così ogni "scivolamento" del modello italiano al di fuori del **mainstream** occidentale ed europeo;
- conferma nel modo più netto la fine della distinzione strategica tra Europa e Mediterraneo e fornisce una copertura europea a una politica di difesa dalle immigrazioni.

Di contro, questo modello comporta anche un adeguamento difficile ed in tempi brevi del sistema economico e di benessere e assistenza sociale italiani agli standard non tanto europei, quanto tedeschi, il tutto in un ambiente economico non solo competitivo, ma discriminatorio e conflittuale. Esso comporta anche l'abbandono di una linea politica internazionale di solidarietà passiva o comunque di impegno "ragionato" nei confronti delle grandi crisi internazionali, a cui si aggiungerebbe una certa subordinazione a logiche centro-europee della politica verso il Mediterraneo e verso i paesi in via sviluppo.

Se quindi, da un lato, vedrebbe il consenso di una parte delle forze politiche, dall'altro probabilmente susciterebbe anche forti contrasti e potrebbe scontrarsi con la necessità di uscire bruscamente dal modello politico "consensuale" per entrare in un nuovo modello "decisionale", dalle conseguenze interne poco prevedibili.

F. Italia e Europa Attore

Per l'Italia, questo modello presenta molti dei vantaggi del precedente, con una variante "positiva" e una variante "negativa".

La variante "positiva" è costituita dal fatto che una Europa Attore così come la abbiamo concepita nei precedenti capitoli comporta il mantenimento delle alleanze tradizionali e quindi anche delle grandi "scelte di campo" fatte dall'Italia. Europa Attore è un modello di tipo "evolutivo" che non prevede alcuna grande rottura del consenso internazionale, e quindi non suscita neanche un grande dibattito interno con i suoi possibili effetti divisivi.

Inoltre, proprio questa sua natura "evolutiva" richiede certo un continuo adattamento e adeguamento del sistema italiano alle norme del sistema internazionale (al "parametro di riferimento") ma probabilmente consente tempi più lunghi e fa riferimento a parametri in qualche modo più "soft" di quelli del precedente modello.

La variante "negativa" consiste da un lato nella minore solidarietà e integrazione europea garantita da questo modello, e d'altro lato (specularmente) nella necessità di una maggiore propensione italiana ad assumersi autonomamente e volontariamente tutta una serie di impegni economici, politici e di sicurezza: nel modello Europa Attore infatti gli europei finiscono per giocare un ruolo internazionale di importanza paragonabile a quella che giocherebbero con il modello Fortezza Europa, senza però avere la "rete di sicurezza" di istituzioni stabili e forti.

Un'"architettura" europea fondata sulle tre ellissi, una dentro l'altra - Comunità europea, sistema atlantico-occidentale, struttura emergente dalla CSCE -, risponde fundamentalmente alle esigenze e preferenze italiane, purché venga assicurata una differente intensità di partecipazione a ciascuna di esse.

In una tale situazione, si pone con maggiore urgenza il vecchio problema, che venne già individuato dall'Istituto Affari

Internazionali sin dalla sua fondazione, e che fornì il tema per il suo primo grande convegno internazionale, e cioè la questione istituzionale di chi decide e soprattutto chi fa la politica estera e di sicurezza in Italia.

E' una questione tutt'ora irrisolta, che vede il convivere di diversi centri e poteri gestionali, sia all'interno del Governo e dell'amministrazione che nel paese, che è coerente con un certo modello di equilibrio politico e di consenso interno, ma che comporta una difficoltà crescente ad affrontare problemi e decisioni complesse.

Tutto ciò aveva una importanza relativa fino a che persisteva la possibilità di "delegare" ad altri la effettiva gestione della politica internazionale, e le grandi scelte di politica estera e di sicurezza erano quindi soprattutto e quasi solo "scelte di campo". Diviene invece un grave ostacolo nel momento in cui tale "delega" non è più così valida come nel passato, e le grandi scelte di politica estera e di sicurezza coinvolgono così direttamente e immediatamente quella che abbiamo chiamato la "logistica".

