



IAI

# *Istituto Affari Internazionali*

## **1965 - 1990**

**EUROPA '90**  
verso un nuovo ordine internazionale

*Gruppo di lavoro:*

**POLITICA E ISTITUZIONI**

*Relazione introduttiva di*

**JOHN PINDER**

EUROPA 2000: UNA COMUNITA' FEDERALE IN UN MONDO  
INTERDIPENDENTE di John Pinder

Democrazia, tecnologia, integrazione politica

Le istituzioni europee debbono rispettare due forze: la democrazia e la tecnologia.

I cittadini europei hanno dimostrato di non gradire governi dotati di potere assoluto ma piuttosto governi il cui potere sia limitato dai diritti dei cittadini garantiti dalla legge, con il potere legislativo affidato ai rappresentanti del popolo e l'esecutivo determinato dalle libere elezioni. In poche parole un governo democratico e costituzionale nel senso di "governo sottoposto a vincoli giuridici e politici e responsabile dinanzi ai cittadini" (1). Gli europei non hanno soltanto rifiutato il sistema politico sovietico, caratterizzato dal monopolio del potere noto altrimenti con l'accezione di 'ruolo guida del partito', ma hanno anche mostrato una netta avversione nei confronti del monopolio di stato sul potere economico. Almeno per gli anni '90, la forma accettabile di politica economica in quasi tutti i paesi europei rientrerà in un arco compreso tra il neo-liberalismo e la socialdemocrazia e i movimenti sociali non avranno come obiettivo il monopolio dello stato o l'egemonia di un sistema amministrativo centralizzato bensì un ritorno ai principi della cooperazione e del decentramento.

Il passaggio dei paesi dell'Europa centro-orientale al governo costituzionale e all'economia di mercato rientra

negli interessi degli europei occidentali non solo perché le economie di mercato saranno partner economici migliori o perché i governi costituzionali sono più pacifici e meno inclini, ad esempio, ad offrire santuari ai gruppi di terroristi che portano i loro attacchi contro i paesi confinanti. Le politiche democratiche e le economie di mercato favoriscono l'integrazione politica ed economica assolutamente necessaria se l'Europa contemporanea vorrà essere governata in modo idoneo ad affrontare le conseguenze della moderna tecnologia.

E' ormai largamente accettata l'esigenza per gli stati europei medio-piccoli di integrare le loro economie per consentire la specializzazione e le economie di scala che la moderna tecnologia comporta ed altrettanto chiara e' l'esigenza di un preciso quadro giuridico e normativo atto a disciplinare lo spazio economico integrato. (2) L'inquinamento atmosferico e idrico non rispetta i controlli ai valichi di frontiera. Il controllo congiunto dei fattori di degrado della vita e dell'ambiente interessa non solo la qualità della vita ma la stessa sopravvivenza. La tecnologia applicata al settore degli armamenti ha assunto caratteri talmente distruttivi che l'alleanza intesa a scoraggiare quanti potrebbero ricorrere alle armi, si e' tradotta in una autonoma forma di integrazione e questa integrazione può essere considerata, al contempo, la garanzia migliore contro ogni possibilità di ostilità tra gli stati integrati.

Soddisfare l'esigenza di un comune governo dell'economia, dell'ecologia e della sicurezza e' piu' facile a dirsi che a farsi. L'attuale sovranita' delle singole nazioni viene difesa con decisione. Persino l'Europa occidentale che piu' ha subito i danni delle frontiere allo sviluppo della nuova tecnologia, a quaranta anni dall'istituzione della Comunita' Europea non ha ancora completato il mercato unico. Nell'Europa centro-orientale e' fallito il tentativo di promuovere lo sviluppo economico tramite l'integrazione nel Comecon. In una situazione di monopolio del potere politico e' impossibile una reale integrazione economica che comporta pur sempre un certo grado di integrazione politica . (3) Quindi, oltre alla mano morta del sistema amministrativo e decisionale centralizzato, gli stati medio-piccoli del Comecon non hanno avuto lo spazio economico necessario allo sviluppo. Nelle democrazie costituzionali, la ripartizione del potere politico rientra nella logica del sistema. La Comunita' ha dimostrato che l'integrazione politica non e' impossibile ma solo molto difficile. Ma l'istituzione di un governo comune e' un elemento essenziale dell'architettura dell'Europa se si vuole che l'edificio stia in piedi: anzitutto nel cuore stesso della Comunita' dove molte cose sono gia' state fatte e, successivamente, in settori sempre piu' ampi a seconda delle esigenze che si andranno manifestando.

Mentre la tecnologia porta con se' l'esigenza di un governo capace di trascendere gli attuali confini tra stati, l'altra forza che le istituzioni europee debbono rispettare

determinera' la forma del governo multi-statuale. Dovra' essere un governo democratico e costituzionale con il potere legislativo affidato a rappresentanti eletti e l'esecutivo responsabile dinanzi ai rappresentanti o direttamente al popolo e un potere giudiziario in grado di garantire il rispetto delle leggi e i diritti dei cittadini. Stante la diversita' dei popoli europei, il governo dovra' essere federale, rispettoso del principio della sussidiarita', con un esecutivo centrale competente solamente per le questioni riguardanti l'economia, l'ambiente e la sicurezza mentre la competenza su ogni altra questione dovra' essere riservata agli Stati Membri.

Da' momento che la Comunita' Europea ha compiuto in questa direzione molta piu' strada di qualsiasi altro gruppo di stati, non potra' non essere la trave portante della nuova architettura europea. Ma l'esperienza della Comunita' sta ad indicare che la creazione di un sistema federale puo' essere considerato un processo dinamico al quale concorrono numerose fasi nell'arco di un certo numero di anni. (4) I poteri sono aumentati, le istituzioni sono diventate piu' democratiche e la partecipazione si e' andata allargando. Fin tanto che questo processo soddisfa le esigenze della tecnologia e della democrazia, e' prevedibile che prosegua sia sviluppando l'attuale Comunita' che allargandola tramite l'adesione di altri paesi democratici. Gli stati non in possesso dei requisiti richiesti o che non desiderano entrare nella Comunita' dovranno dotarsi di istituzioni di

cooperazione intergovernativa capaci di fornire un contributo necessariamente piu' limitato.

E' quindi probabile che l'architettura europea degli anni '90 si fondi sulla Comunita' che continuera' a muoversi nella direzione della federazione e che stabilira' collegamenti con le istituzioni intergovernative di altri paesi. Ma in un mondo in cui la tecnologia rende sempre piu' anacronistici gli stati esistenti, tali istituzioni saranno sempre meno in grado di assolvere il ruolo di governo degli affari comuni. Quanti desiderano quindi operare per il futuro, debbono valutare in che modo le democrazie, ed e' prevedibile che la Comunita' sia una delle piu' grandi, possono adottare misure in vista di una piu' stretta unita', cosi' come ha fatto la Comunita' negli ultimi quattro decenni e la creazione di istituzioni di piu' vasta portata andrebbe vista in questa prospettiva.

#### Una Comunita' dai vincoli piu' profondi

I progressi che la Comunita' compiera' nel corso degli anni '90 verso la realizzazione di una federazione dipendono in larga misura dalle politiche degli Stati membri.

L'Italia e la Gran Bretagna si collocano ai due estremi della contrapposizione tra politica federalista e nazionalista. La posizione del Parlamento e del governo italiani e la scelta dell'elettorato in occasione del referendum del giugno 1990, hanno approvato l'Unione Europea nella definizione che ne da la bozza di Trattato del Parlamento Europeo secondo cui l'Unione dovrebbe essere di tipo federativo ma limitata alla cooperazione

intergovernativa in materia di sicurezza. Gli italiani sono anche favorevoli al ruolo costituente del Parlamento Europeo. Il governo e il Parlamento britannici, al contrario, si oppongono alla valuta unica e alla banca federale e non vedono di buon occhio la concessione di poteri legislativi al Parlamento Europeo, un elemento questo di nodale importanza nel quadro delle proposte volte a realizzare l'unione politica. Tra gli altri Stati membri, spagnoli e belgi sono piu' vicini alla posizione italiana mentre i danesi sono piu' vicini alla posizione britannica anche se dopo la riunificazione della Germania sono sembrati piu' inclini ad accettare proposte in materia di unione monetaria e politica.

La Francia e' stata l'iniziatrice della Comunita' nel 1950, decisa ad integrare la Germania nel sistema politico europeo. A quaranta anni di distanza, dopo un interludio di resistenza gaullista nei confronti degli elementi di federalismo in seno alla Comunita', la posizione francese e' immutata. Lo strumento iniziale e' stato il controllo delle industrie del carbone e dell'acciaio, oggi e' l'integrazione monetaria. L'unione monetaria e' il principale obiettivo della politica francese e anche se la riforma delle istituzioni Comunitarie non riveste per il governo francese carattere prioritario, e' improbabile una sua opposizione in presenza di un atteggiamento favorevole da parte dei tedeschi.

La Germania e' il nodo della questione. Lo stato piu'

forte e' sempre tentato di procedere per proprio conto nella convinzione che gli altri siano un inutile peso. La Gran Bretagna ha ceduto a questa tentazione negli anni '50 e la Francia, in modo diverso, negli anni '60. E' normale che oggi alcuni tedeschi ritengano che la loro valuta non potra' che indebolirsi in conseguenza dell'integrazione monetaria e che l'integrazione politica potrebbe ostacolare gli interessi tedeschi nell'Europa centro-orientale. Eppure la Repubblica Federale ha collocato in cima alla lista delle priorita' la stabilita' dei rapporti all'interno del sistema occidentale e della Comunita' in particolare. Questa politica e' stata riaffermata durante il processo di riunificazione della Germania cosi' come e' stato rinnovato l'impegno a perseguire una sempre maggiore integrazione in ambito Comunitario. Il Bundestag, con l'appoggio del governo tedesco, e' stato in prima fila nel proporre il principio di democrazia negli affari Comunitari, in modo particolare per quanto attiene ai poteri legislativi del Parlamento Europeo. In breve la Repubblica Federale e' pronta ad accettare passi importanti in vista della federazione, sempre che siano pronti gli altri partner. Solo l'impreparazione degli altri Stati Membri potrebbe indurre la Germania a cadere nella tentazione dell'isolamento. Allo stato attuale sembrano tutti pronti, forse anche i danesi, con la sola eccezione della Gran Bretagna. Ma in che misura la Gran Bretagna potra' rappresentare un grosso ostacolo?

Il voltafaccia della signora Thatcher nei confronti dell'unione monetaria e del Parlamento Europeo non va

sottovalutato. Anche la Camera dei Comuni si rifiuta con ostinazione di rafforzare il Parlamento Europeo anche se il voto contrario dei deputati conservatori e laburisti in merito alla fase 3 del piano Delors per il completamento dell'unione economica e monetaria, non comporta necessariamente una altrettanto tenace opposizione nei confronti della valuta unica e della banca federale. I liberal-democratici sono apertamente federalisti e cresce nell'opinione pubblica la corrente favorevole all'unione economica e monetaria e ad un Parlamento Europeo piu' forte. Non di meno in seno al grosso pubblico il sentimento dominante e' il disinteresse. Le classi dirigenti sono mosse invece dal desiderio di non essere escluse dalla possibilita' di ricoprire un ruolo centrale in seno alla Comunita', un desiderio particolarmente vivo tra gli uomini di affari molti dei quali considerano un grave pericolo assumere una posizione periferica in rapporto all'integrazione monetaria. L'esito delle scontro dipendera' oltre che dalla volonta' politica anche dalle capacita': ne avranno di piu' la signora Thatcher nel suo sforzo teso ad impedire l'integrazione monetaria e la riforma istituzionale o i paesi continentali nel perseguirle?

La Thatcher puo' sperare che i tedeschi, raggiunto l'obiettivo dell'unificazione, rinunceranno all'impegno preso per garantire un esito positivo delle Conferenze Inter-Governative sull'unione economica e monetaria e sull'unione politica. E' possibile ma niente affatto

probabile. La Thatcher puo' sperare in un indebolimento della determinazione dei francesi nel timore di una Comunita' integrata e dominata dai tedeschi. Ma non e' probabile che il governo francese abbandoni il punto di vista secondo cui e' piu' probabile una forte Germania assuma una posizione egemone come 'stato sovrano orgoglioso e indipendente', per dirla con le parole di cui si serve la Thatcher per descrivere 'l'Europa degli Stati' che ella predilige, piuttosto che come primus inter pares nell'ambito di una Comunita' integrata nella quale i tedeschi rappresenteranno meno di un quarto della popolazione (meno di 80 milioni rispetto ai 50-60 milioni di Francia, Gran Bretagna e Italia). Come ebbe a dire Winston Churchill nel suo celebre discorso del settembre 1946 all'universita' di Zurigo, "la struttura degli Stati Uniti d'Europa, se ben costruita, sara' tale da rendere meno importante la forza di un singolo stato".

Piu' incisivo delle argomentazioni del repertorio della diplomazia tradizionale e' l'unanime consenso sul fatto che la Comunita' deve procedere di pari passo piuttosto che lasciarsi alle spalle alcuni Stati Membri su questioni importanti con il risultato di rischiare una divisione permanente. Ma questo dipende dalla valutazione della maggioranza sulla ragionevolezza del dissenso della minoranza e sulle possibilita' di superarlo. E' poco probabile che i paesi continentali si lascino impressionare dalla posizione della Thatcher. L'esperienza del meccanismo del tasso di cambio dello SME allontana il timore secondo

cui una decisione favorevole alla valuta unica e alla banca federale porterebbe ad una spaccatura definitiva in quanto il governo britannico ha finalmente deciso di affiancare gli altri Stati membri. E' quindi probabile che la maggior parte o tutti gli Stati Membri concordino un Trattato che preveda l'istituzione dell'unione economica e monetaria attraverso un periodo di transizione. Qualora il governo britannico continuasse a rifiutare il suo impegno, i Membri fondatori della Comunita' potrebbero adottare il Trattato consentendo ai dissenzienti di farlo in epoca successiva.

La questione politica della riforma istituzionale e' piu' complessa. Gli Stati membri sembrano a questo proposito meno uniti e meno decisi e maggiore e' la difficolta' di arrivare a due formulazioni diverse, una per chi aderisce e l'altra per i membri riluttanti. In questo caso il governo britannico ha maggiori possibilita' di opporsi con successo al trasferimento di poteri dal Consiglio ad un sistema bicamerale formato dal Consiglio e dal Parlamento Europeo e di impedire in seno alla Conferenza Inter-Governativa sull'unione politica il raggiungimento di una intesa in merito ad una riforma delle istituzioni di portata analoga a quella in campo monetario. Per quanto concerne l'altro aspetto dell'unione politica, vale a dire quello della cooperazione in materia di politica estera e sicurezza, la Gran Bretagna ha una posizione meno rigida anche se e' poco probabile che appoggi l'approvazione di riforme ad alto contenuto federativo.

Il fallimento delle Conferenze intergovernative comprometterebbe il completamento del mercato interno. La Germania sarebbe in modo particolare poco incline ad accettare i compromessi necessari a raggiungere un certo consenso su alcune misure importanti che attendono l'approvazione. Ma in caso di esito sufficientemente positivo delle Conferenze, il quadro giuridico del mercato unico verrebbe probabilmente completato nei primi anni '90. Nel corso del decennio dovrebbero vedere la luce anche la valuta unica e la banca federale con l'introduzione, su proposta britannica, dell'ECU pesante nella fase transitoria.

Anche la riforma delle istituzioni Comunitarie per renderle efficienti e democratiche e' probabile si realizzi durante gli anni '90 in quanto non e' facile ipotizzare una unione economica e monetaria priva di istituzioni capaci di gestire tutta una serie di relazioni esterne. Questo nodo dovrebbe venire al pettine con l'entrata in vigore della valuta unica. Qualora la Conferenza Inter-Governativa del dicembre prossimo dovesse deliberare semplicemente un incremento dei poteri del Parlamento Europeo e l'introduzione del voto di maggioranza in seno al Consiglio, sarebbe necessario decidere in epoca successiva, al piu' tardi in concomitanza con l'introduzione della valuta unica, in merito alla congiunta capacita' legislativa del Parlamento e del Consiglio, alla regola generale del voto di maggioranza nell'ambito del Consiglio e ai pieni poteri esecutivi della Commissione. I rapporti tra le istituzioni

Comunitarie diverrebbero quelli normali in una democrazia federale e sarebbe, al contempo, normale consolidare il principio della sussidiarità definendo la divisione dei poteri tra Comunità e Stati membri.

Tra i poteri assegnati alla Comunità dovrebbero rientrare quelli necessari ad una comune politica estera. L'Atto Unico Europeo impegna gli Stati membri ad una "politica estera europea" (art. 30.2) ma è manchevole sotto il profilo degli strumenti e delle istituzioni necessari. Talune proposte hanno delineato l'ipotesi di un ruolo della Commissione analogo a quello che svolge in materia di politica economica, di organismi diplomatici congiunti e, quanto meno, di una limitata introduzione del voto di maggioranza in seno al Consiglio unitamente al conferimento di maggiori poteri al Parlamento Europeo. (5)

È probabile che si rinsaldi tra gli Stati membri anche la cooperazione nel campo della politica della sicurezza. La risposta europea all'invasione irachena del Kuwait ha mostrato uno stridente contrasto tra le sanzioni, decise immediatamente dalla Comunità, e le misure di sicurezza adottate dagli Stati Membri in ordine sparso nel corso dei primi, critici giorni. Sebbene l'Atto Unico Europeo preveda la cooperazione sugli "aspetti politici ed economici della sicurezza" (art. 30.6.a), non consente la cooperazione sugli altri aspetti in ambito Comunitario. L'Unione dell'Europa occidentale, pur iniziando a svolgere un ruolo più importante, ha segnato il passo e la NATO, altrettanto poco

tempestiva nel riunirsi, non e' la sede adatta per un coordinamento delle posizioni europee. Eppure l'Iraq non e' il solo motivo per ritenere necessaria una posizione comune degli Stati membri in materia di sicurezza. L'Unione Sovietica e' ancora molto potente e il suo futuro incerto. Gli Stati Uniti ridurranno sicuramente, forse in misura drastica, le spese per la sicurezza europea negli anni '90. Gli Stati membri della Comunita' avvertiranno l'esigenza di rafforzare la cooperazione nell'ambito della Comunita' o tra alcuni paesi o in seno all'Unione dell'Europa occidentale. Per quanto attiene alle relazioni tra gli Stati membri, l'integrazione della politica in materia di sicurezza ed eventualmente delle forze armate e' la piu' solida garanzia di stabilita' dell'unione politica. Anche se sono attualmente da escludere ostilita' tra Stati membri, le relazioni sono state spesso attraversate da momenti di tensione a causa delle divergenze sulle politiche di sicurezza. La NATO, con la benevola egemonia degli Stati Uniti, ha realizzato di fatto l'integrazione delle forze armate di diversi Stati membri, incluse Gran Bretagna e Repubblica Federale, e cio' ha certamente contribuito ad una condizione senza precedenti di pace nell'Europa occidentale del dopoguerra. Non si puo' escludere con assoluta certezza che una sensibile riduzione della presenza americana causi il riemergere di tensioni, segnatamente in Europa centro-orientale laddove alcuni paesi aderiranno alla Comunita' negli anni '90 e altri no. L'esigenza di consolidare l'unione politica con l'integrazione in materia di sicurezza

non e' ben compresa; gli Stati membri pertanto si troverebbero nella condizione di accettare forme di cooperazione meno vincolanti, la qual cosa diventerebbe una causa di potenziale instabilita' per l'architettura europea. Ma l'integrazione delle economie degli Stati membri e la relativa integrazione politica, sempre nell'ipotesi di un esito favorevole delle due Conferenze, assolveranno ad una preziosa funzione stabilizzante nel centro del sistema europeo.

#### Una Comunita' piu' grande

Gli Stati membri dell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) non hanno accettato la limitazione della sovranita' richiesta per entrare nella Comunita' per una serie di ragioni: politiche o tradizioni di neutralita', timore di un annacquamento di ben radicate pratiche democratiche, riluttanza ad ammettere un cosi' intimo coinvolgimento in una piu' vasta realta'. La crescente esigenza di una legislazione comune per la realizzazione del mercato unico testimoniata dal programma della Comunita' per 1992, ha posto questi paesi dinanzi ad una scelta precisa: accettare le leggi Comunitarie e essere per alcuni versi esclusi dal mercato della Comunita'. Sono scaturiti da questa situazione i negoziati per lo Spazio Economico Europeo che consentono ai paesi dell'EFTA di verificare in quale misura possono influire sulla legislazione Comunitaria e alla Comunita' di determinare in che misura si puo' contare sulla ratifica delle leggi Comunitarie da parte dei

paesi dell'EFTA. Probabilmente non vi e' alcuna soddisfacente soluzione, a parte l'adesione alla Comunita' che taluni paesi potrebbero prendere in considerazione. Si tratta tuttavia di paesi stabili e la loro posizione alla periferia della Comunita' non dovrebbe presentare problemi per il resto d'Europa anche in caso di mancata adesione alla CEE.

La domanda di adesione dell'Austria pone l'interrogativo della sua possibile competenza in materia di sicurezza, gia' sollevato all'epoca dell'ingresso dell'Irlanda. Qualora l'atteggiamento sovietico nei confronti del concetto di politica di sicurezza dovesse mutare in maniera sufficiente, verrebbe meno la principale obiezione dell'Austria a partecipare ad una politica Comunitaria in materia di sicurezza. Ma allo stato attuale e fin tanto che non si verificheranno tali circostanze, resta l'obiezione austriaca. La rinuncia da parte della Comunita' al diritto di perseguire una politica di integrazione in questo campo sembrerebbe un prezzo eccessivo all'ingresso dell'Austria nella Comunita' in quanto in determinate circostanze potrebbe, come gia' accennato, mettere a repentaglio l'integrazione politica della Comunita' nel suo complesso. Anche una soluzione "a due marce" o il perseguimento dell'integrazione in merito alla sicurezza in seno all'Unione dell'Europa occidentale indebolirebbero la Comunita'. C'e' da dubitare se valga la pena correre tali rischi per consentire all'Austria di passare da una

posizione ragionevolmente vantaggiosa all'interno dell'EFTA ad una posizione ancor piu' vantaggiosa all'interno della Comunita'. Ma la questione va vista in un contesto piu' ampio, quello cioe' del possibile ingresso nella Comunita' dei paesi dell'Europa centrale: Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia.

La stabilita' di queste democrazie enmergenti e un sicuro ancoraggio al sistema democratico e di mercato dell'Europa occidentale, sono vitali per la stabilita' e la sicurezza dell'Europa. Lo stesso dicasi per la Jugoslavia o, quanto meno, per le repubbliche jugoslave che sceglieranno un ordinamento costituzionale sempre nel caso che tale scelta non venga compiuta dalla federazione nel suo complesso. I paesi centro-europei stringeranno accordi di associazione con la Comunita' nella fase di progresso verso l'economia di mercato nel quadro di governi costituzionali. Ma quando tali sistemi economici e politici saranno maturi, esisteranno tutti i requisiti per entrare a far parte della Comunita', cosa questa che potrebbe avvenire entro i prossimi dieci anni e che sarebbe grave errore scaoraggiare da parte della Comunita'. Qualora i loro rapporti con l'Unione Sovietica dovessero rendere sconsigliabile la partecipazione al processo di integrazione nel campo della sicurezza in ambito Comunitario pur non precludendo per altri versi l'adesione, varrebbe la pena di affrontare il rischio di una Comunita' "a due velocita'" non vietando definitivamente a questi paesi la piena partecipazione alla politica di sicurezza ma consentendo loro di rinviare l'integrazione in questo campo

fino al momento opportuno. Sotto questo profilo sarebbe difficile non accordare all'Austria la stessa agevolazione. Ma non vi sono ragioni per rallentare l'unione economica e monetaria e la riforma istituzionale sostenendo che renderebbero piu' difficile l'adesione dei paesi dell'Europa centrale alla Comunita'. Poche cose sarebbero per loro piu' utili di un sicuro ancoraggio ad un affidabile sistema monetario e ad una stabile democrazia federativa.

In linea di principio le medesime considerazioni valgono anche per la Romania e la Bulgaria ma piu' remote sono le prospettive di un governo costituzionale e di una economia di mercato in questi paesi. Considerando che tra gli altri problemi il piu' grave sembra essere quello della persecuzione delle minoranze, c'e' da prevedere che questi paesi possano continuare ad essere punti caldi in Europa. La Comunita' non puo' modificare questa realta' accettandoli come membri prima che si realizzino i requisiti indispensabili. Fino ad allora possono essere aiutati sulla via della stabilita' tramite rapporti bilaterali con la Comunita' e altri paesi e attraverso le iniziative di altre istituzioni europee e internazionali.

L'Unione Sovietica non e' in possesso dei requisiti necessari all'ingresso nella Comunita' non solamente per il suo sistema politico ed economico ma anche perche' il suo territorio e' enormemente piu' vasto di quello di tutti gli Stati membri. Mentre il timore che 78 milioni di tedeschi possano squilibrare la Comunita' appare immotivato, la

stessa cosa non puo' dirsi di 250 milioni di cittadini sovietici e nemmeno di 150 milioni di russi. La questione tuttavia potrebbe porsi qualora una delle repubbliche sovietiche scegliesse l'indipendenza e chiedesse l'ingresso nella Comunita'.

Indicativo a questo proposito e' il caso delle tre repubbliche Baltiche. Se si ritengono idonei all'adesione i centro-europei e gli scandinavi, in linea di principio non si vede perche' debbano essere escluse le repubbliche Baltiche anche se partirebbero da una posizione di svantaggio dopo cinquanta anni di economia pianificata sovietica. La Moldavia, l'Armenia e la Georgia, in caso di separazione dell'Unione Sovietica, porrebbero problemi piu' simili a quelli della Romania e della Bulgaria. Anche nel caso in cui l'Unione Sovietica perdesse alcune repubbliche in questa maniera, con ogni probabilita' la Bielorussia e l'Ucraina rimarrebbero con i russi. Eventuali domande di adesione da parte loro non sono certamente ipotizzabili prima della fine del secolo.

Per quanto concerne l'Europa meridionale, Malta non pone particolari problemi se non per quanto attiene alla sua posizione di paese non-allineato. Cipro rimarra' un problema fin tanto che l'isola restera' divisa e qui sorge la questione dei rapporti tra la Turchia e la Comunita'. La fragilita' del tessuto democratico e l'insufficiente sviluppo economico rappresentano ancora una barriera all'ingresso della Turchia nella Comunita' senza dimenticare i dubbi sulla possibilita' di un sufficiente grado di

compatibilita' tra la cultura politica turca e quella europea. D'altro canto la Turchia non e' nemmeno un paese piccolo i cui problemi potrebbero essere facilmente assorbiti dalla Comunita'. E' opinione diffusa che una forma di associazione del tipo di quella che la Comunita' potrebbe stringere con una Unione Sovietica democratica, sarebbe una scelta migliore e contribuirebbe a mantenere la stabilita' dei rapporti con la Turchia nel campo della sicurezza rafforzando, al contempo, i legami economici. Ma se la Turchia dovesse nonostante tutto entrare nella Comunita', sara' bene che cio' avvenga solo dopo l'istituzione di un solido sistema di governo federale con l'integrazione nel campo della sicurezza e della politica estera oltre che dell'economia e dell'ecologia in quanto solamente una Comunita' forte potrebbe contenere una potenza per molti versi cosi' differente.

La Comunita' potrebbe contare una ventina di membri alla fine del secolo o subito dopo con diversi potenziali aspiranti nel decennio successivo. Ma contrariamente alla convinzione della signora Thatcher che ritiene questa eventualita' possibile soltanto se la Comunita' accantona l'unione politica e monetaria, proprio questa ulteriore integrazione consentira' l'allargamento della Comunita'. Infatti in assenza di un processo di integrazione profonda le forze centrifughe potrebbero rivelarsi troppo potenti. L'instabilita' dei rapporti monetari e finanziari potrebbe minacciare il mercato unico e, a meno di introdurre il voto

di maggioranza in seno al Consiglio e di garantire maggiore autorità al Parlamento e alla Commissione, il sistema intergovernativo del Consiglio e dei rappresentanti permanenti sempre più soffocato dal numero dei governi, potrebbe rivelarsi inaccettabilmente inefficiente oltre che non democratico. Un problema questo che potrà essere compreso da alcuni governi membri e dal Parlamento Europeo che, in forza dell'Atto Unico, ha il diritto di assenso cioè a dire di valutare le condizioni di ammissione dei nuovi membri. All'approfondimento si accompagnerà quindi l'allargamento sempre che non venga già realizzato in conseguenza delle Conferenze Inter-Governative.

La Comunità, approfondita e allargata, rappresenterà un quadro di riferimento sufficientemente solido a contenere non solo la Germania unita ma anche l'Europa centrale. Inoltre si troverebbe in condizioni migliori per accettare le sfide competitive degli Stati Uniti, del Giappone e dei paesi di nuova industrializzazione, le sfide ambientali e qualsiasi altro problema dovesse presentarsi. Si porrebbe anche come punto stabile di riferimento per gli stati europei non facenti parte della Comunità e come partner credibile degli Stati Uniti e come partner o contrappeso nei confronti dell'Unione Sovietica.

Qualora, in caso contrario, dovesse fallire il tentativo di approfondire la Comunità, essa probabilmente perderebbe il suo dinamismo e tornerebbe ad una fase di stagnazione quale quella compresa tra il 1965 e il 1985. In queste circostanze verrebbero meno le intese per il completamento

del mercato unico, la Comunita' potrebbe perdere la sua competitivita' e reagire trincerandosi nel protezionismo, potrebbe perdere la capacita' di impedire la balcanizzazione dell'est europeo e di rispondere ai potenziali pericoli relativi all'Unione Sovietica cessando di essere un partner utile per gli Stati Uniti. In breve, potrebbe lasciare un varco aperto al centro dell'architettura europea.

#### CEE, USA, URSS

Le relazioni tra la Comunita' Europea e gli Stati Uniti sono fondamentali. Sono le piu' grandi economie di mercato del mondo e, se la Comunita' riformera' le istituzioni in senso democratico, saranno le piu' potenti democrazie del mondo. Avranno pertanto grosse responsabilita' in materia di promozione dell'integrazione internazionale necessaria a soddisfare i futuri bisogni economici, ecologici e di sicurezza e potranno anche prendere in esame l'eventualita' di una reciproca integrazione nel caso in cui questo obiettivo fosse politicamente vantaggioso.

Cio' dipende dalla capacita' della Comunita' di conferire alle sue istituzioni maggiori poteri e strutture federali. In caso contrario proseguira l'egemonia americana che probabilmente, quanto meno per qualche tempo, perseguira' ancora la sicurezza in Europa e la liberalizzazione degli scambi commerciali ma senza dubbio reagira' negativamente alla crescente mancanza di unita' e al disordine in Europa. Non e' facile prevedere per quanto tempo ancora una Germania

sovrana possa essere disposta ad accettare la presenza di truppe americane sul suo territorio e, con la loro partenza, scomparirebbe il principale elemento di integrazione tra le forze armate. L'impegno americano in materia di sicurezza europea sarebbe meno evidente e l'Europa centrale e orientale potrebbero diventare instabili. Gli Stati Uniti potrebbero abbandonare l'idea di una economia internazionale liberale sostituendola con una realpolitik fondata sui blocchi regionali.

Una Comunita' piu' integrata sul piano federativo potrebbe, per altro, causare un certo antagonismo tra la CEE e gli USA. I conflitti nel settore agricolo, dalla "guerra dei polli" del 1962-63 (6) alla controversia nel corso dell'Uruguay Round dei negoziati GATT, sono chiare indicazioni in tal senso e l'ipotesi avanzata dagli USA di una partecipazione americana alla procedura di cooperazione Comunitaria in politica estera (la "Cooperazione Politica Europea") ha rivelato che l'integrazione politica della Comunita' potrebbe essere motivo di risentimenti. Ma le fondamenta per una costruttiva collaborazione sono talmente solide che la vecchia idea di Jean Monnet non ha perso affatto la sua validita'. Entrambe le economie hanno bisogno di un sistema monetario e di un ordine commerciale mondiale liberali e questa esigenza e' ben compresa dalle industrie dinamiche e dalle multinazionali su entrambe le sponde dell'Atlantico. Entrambi hanno bisogno della sicurezza e della stabilita' in Europa. Un mondo in cui la democrazia sia in ascesa e' nel

reciproco interesse. E' fin troppo facile prevedere che continueranno ad incrementare la cooperazione che tanti vantaggi ha portato in passato, ivi comprese in tempi recenti le trasformazioni in senso democratico dell'Europa centro-orientale.

E' probabile che nel corso degli anni '90 le relazioni CEE-USA vengano istituzionalizzate con un trattato, sulla falsariga, per certi aspetti, del trattato franco-tedesco, che preveda incontri regolari a livello di presidenti (del Consiglio e della Commissione per quanto concerne la Comunita') e ministri, di funzionari e di rappresentanti del Congresso USA e del Parlamento Europeo. I rapporti economici potrebbero ricevere impulso tramite un'area di libero scambio e, quando sara' operativa nella Comunita' una valuta unica, tramite un meccanismo dei tassi di cambio aperti alla partecipazione di altre economie di mercato avanzate. Si potrebbero incoraggiare ulteriormente gli scambi di giovani e studenti. Queste misure potrebbero essere interpretate come passi in vista dell'integrazione politica con la CEE e gli USA principali interpreti cosi' come protagonisti sono stati Germania e Francia in seno alla Comunita' Europea. Ma in questo piu' ampio processo di integrazione chi sarebbero gli altri interlocutori?

E' troppo sperare che possano includere l'Unione Sovietica o, in caso di profondi mutamenti, la Russia? Le relazioni con l'Unione Sovietica sono cruciali per la sicurezza. Qualora si concluda con successo la transizione

ad una economia di mercato, notevoli sarebbero i potenziali vantaggi economici e commerciali. Enormi sarebbero i benefici sotto il profilo della condizione umana se i russi riuscissero a darsi un ordinamento democratico e, di conseguenza, potessero prendere in considerazione la prospettiva di una integrazione politica con le altre democrazie. Ma non possiamo essere eccessivamente ottimisti, quanto meno sul breve e medio periodo. I conflitti nazionali e sociali potrebbero provocare una pericolosa disgregazione che dall'esterno, a dispetto degli sforzi, si potrebbe fare ben poco per impedire e dalla catastrofe potrebbero emergere una restaurazione del regime marxista-leninista o, piu' verosimilmente, un nazionalismo autoritario. Una Comunita' europea federativa potrebbe contribuire in maniera decisiva all'equilibrio e alla stabilita' dell'Europa. Il suo potere economico potrebbe in tal senso svolgere un ruolo positivo. Ma il contributo di una politica integrata in materia di sicurezza sarebbe essenziale anche per la sua capacita' di incoraggiare gli americani a non ridurre l'impegno. Una Comunita' di questo tipo potrebbe anche avere una funzione deterrente rispetto a tentazioni di restaurazione del dominio sovietico in Europa centrale.

Un governo nazionalista autoritario non dovrebbe necessariamente conservare un sistema economico a gestione centralizzata. Questi regimi, a condizione di non essere totalitari, si sono rivelati capaci in diversi paesi di sostenere economie di mercato, quanto meno sul medio periodo, fin tanto che non esplodono le contraddizioni tra

libera economia e dittatura politica. La cooperazione economica con un regime del genere potrebbe essere piu' fruttuosa per le economie di mercato di quanto non fossero i rapporti col passato sistema sovietico. Un esempio e' quello delle relazioni tra la Comunita' e la Spagna franchista: il commercio fioriva nel quadro di un accordo preferenziale anche se, per ragioni politiche, era da escludere una formale associazione.

Nel modo indiretto che abbiamo appena descritto o in maniera piu' diretta e' possibile che i russi arrivino ad una economia di mercato e ad un governo costituzionale. Una Comunita' unita potrebbe fare molto per agevolare la transizione con l'aiuto degli Stati Uniti e delle altre democrazie. Le esportazioni sovietiche di manufatti ne trarrebbero beneficio o nel quadro del sistema generalizzato delle preferenze o alla luce di accordi diversi. Importante sarebbe la formazione in campo manageriale e della tecnologia applicata. Sono state suggerite diverse forme di "piano Marshall" che sarebbero produttive qualora l'Unione Sovietica decidesse di avviare un serio e credibile programma di riforme economiche. Gli intensi scambi di giovani potrebbero fare molto per eliminare sospetti e pregiudizi come gia' avvenuto nel caso dei rapporti franco-tedeschi. L'Unione Sovietica avra' bisogno di aiuto per apprendere le tecniche di governo costituzionale e per creare un quadro di compatibilita' per una democrazia pluralistica. La Comunita' e altri paesi potrebbero

facilitare l'ingresso dell'Unione Sovietica nelle organizzazioni economiche internazionali quali il GATT, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale e la sua partecipazione ai vertici dei sette paesi piu' industrializzati.

In caso di esito positivo di questo processo e qualora l'Unione Sovietica dovesse divenire un paese ad economia di mercato e a governo costituzionale con una politica di apertura verso le altre democrazie, si potrebbe prendere in considerazione l'eventualita' di un trattato di associazione tra la Comunita' e l'Unione Sovietica simile a quello che, per allora, dovrebbe gia' essere in vigore tra CEE e USA con il risultato di creare, di fatto, un triangolo tra tre grandi democrazie. Questa sarebbe la miglior piattaforma possibile per i rapporti in seno all'Europa e per le istituzioni che dovessero emergere dalla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE).

#### La CSCE

In Europa, in generale, non mancano le istituzioni internazionali. Se Guglielmo di Occam fosse in vita, adatterebbe il suo rasoio all'asserzione secondo cui le istituzioni non dovrebbero essere inutilmente moltiplicate (N.d.T. E' chiamato "Rasoio di Occam" il principio di cui G. di Occam fa grande uso, *pluralitas non est ponenda sine necessitate ponendi*). Si dovrebbero creare istituzioni nuove solamente dinanzi a reali necessita' che non e' possibile soddisfare con le istituzioni gia' esistenti.

Il Consiglio d'Europa ha due priorit : i diritti umani con la Convenzione Europea, la Commissione e la Corte dei Diritti Umani e i rapporti culturali. I suoi compiti nel campo dei diritti umani, che ormai abbracciano anche la democrazia, sono quanto mai rilevanti per i paesi dell'Europa centro-orientale impegnati nella transizione verso un ordinamento costituzionale. Questi paesi hanno gi  inviato osservatori all'Assemblea Parlamentare del Consiglio e sempre pi  frequente   la presenza di rappresentanti ufficiali alle riunioni intergovernative. Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia si avviano a divenire membri a pieno titolo e altri potrebbero seguire non appena avvieranno un analogo processo di democratizzazione. Nell'accettare questi membri il Consiglio corre il rischio di una presenza di paesi non in possesso dei necessari requisiti nel caso in cui si verifici un ritorno ai passati regimi antidemocratici. Ma l'esperienza della Grecia e della Turchia sta a dimostrare che alla rottura delle garanzie democratiche si puo' reagire con metodi quali la sospensione di determinati aspetti della partecipazione all'istituzione.

Lo stesso principio dovrebbe applicarsi all'Unione Sovietica che potrebbe avanzare domanda di adesione nel momento in cui il processo di democratizzazione fosse a buon punto. Ma le sue dimensioni, o anche semplicemente quelle della Russia, sono tali da rappresentare un pericolo maggiore per il Consiglio d'Europa in caso di ritorno ad un regime autoritario. Sarebbe saggio da parte degli europei

invitare gli Stati Uniti in seno al Consiglio in caso di ingresso dell'Unione Sovietica rendendo in tal modo la rappresentanza simile a quella della CSCE. Sarebbe anomalo, per le stesse ragioni, non invitare il Canada e potrebbe porsi la questione di altri membri dell'OCSE quali Australia, Giappone e Nuova Zelanda. A questo punto ci si potrebbe chiedere per quale ragione escludere altre democrazie dell'Asia, dell'America Latina e dell'Africa. Tali questioni vengono sollevate anticipando un problema di carattere piu' generale sul quale torneremo, quello dei limiti alla partecipazione ad organizzazioni basati su un criterio di democrazia.

Non disponendo di poteri esecutivi il Consiglio d'Europa ovviamente non puo' garantire i diritti umani e la democrazia che possono essere garantiti solamente mediante processi giuridici e politici degli Stati membri o della Comunita' nei confronti dei paesi che ne fanno parte o che si apprestano ad entrarvi. Ma le disposizioni della Convenzione, le procedure della Commissione e le decisioni della Corte possono indicare criteri tali da aiutare le democrazie emergenti a trovare la strada verso un solido ordinamento costituzionale.

La Commissione Economica per l'Europa, organismo ONU con sede a Ginevra, ha il merito di una rappresentanza coerente con quella della CSCE ma lo svantaggio di un bassissimo profilo determinato dal conflitto tra i principali membri durante la guerra fredda. Le sue funzioni, consistenti

nell'organizzare rilevamenti statistici e discussioni, potrebbero essere assorbite dall'OCSE se la rappresentanza in seno ai due organismi divenisse simile in seguito all'ingresso nell'OCSE dei paesi dell'Europa centro-orientale a trasformazione economica avvenuta.

L'OCSE ha un maggiore dinamismo nel raccogliere e analizzare le informazioni economiche e nel gettare le basi per una cooperazione di piu' ampio respiro tra gli stati membri. Ne fanno parte le democrazie industriali avanzate che comprendono l'intera Europa occidentale, il Nord America, l'Australia, il Giappone e la Nuova Zelanda mentre la Jugoslavia e' stata ammessa in qualita' di osservatore dopo aver mosso i primi passi verso una economia di mercato e aver abbracciato la politica del non-allineamento nella guerra fredda. Anche i paesi dell'Europa centro-orientale che si avviano a trasformare il sistema economico dovrebbero essere accolti come osservatori mentre l'accettazione a pieno titolo potrebbe essere offerta quando il processo di transizione verso l'economia di mercato ha superato il punto di non ritorno, cosa questa che dovrebbe avvenire quanto prima nel caso dell'Europa centrale. Il Comecon, privato delle sue funzioni in materia di coordinamento della politica di piano e del commercio bilaterale, svolge alcune attivita' analoghe a quelle dell'OCSE. Quando la maggior parte dei suoi membri, Unione Sovietica compresa, faranno parte dell'OCSE, il Comecon potrebbe essere assorbito dall'OCSE come la Commissione Economica per l'Europa.

Con l'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale nel

Consiglio d'Europa e nell'OCSE, la rappresentanza di questi organismi diventerebbe simile se non identica a quella della CSCE. A quel punto non sarebbero piu' necessarie le istituzioni della CSCE per assolvere alle funzioni in materia di economia e di diritti umani. Sara' comunque importante conservare queste funzioni della CSCE fin tanto che l'Unione Sovietica rimarra fuori del Consiglio d'Europa e dell'OCSE per non perdere l'occasione di aiutare i russi nella fase di transizione. Ma questo non comporta la creazione di un qualche ingombrante apparato istituzionale che in seguito diventerebbe inutile.

Diversa e' la situazione per quanto concerne l'altro compito della CSCE: la sicurezza. Allargare la partecipazione alla NATO non e' facile come nel caso del Consiglio d'Europa e dell'OCSE. Non di meno e' necessario pensare al futuro della sicurezza in Europa tenendo presente che l'Unione Sovietica e' il protagonista principale e che nessuna istituzione, con l'eccezione della CSCE, riunisce tutti i protagonisti. In seno alle Nazioni Unite, infatti, agiscono molti interessi che potrebbero intralciare la conclusione di accordi essenziali.

C'e' il pericolo che con le parole "sistema di sicurezza europeo" si coprano alcune dure realta'. Le "garanzie" in materia di sicurezza e di frontiere non sono irrevocabili se non si arriva all'integrazione delle forze armate dei paesi interessati e, in ogni caso, l'equilibrio tra le principali potenze nell'ambito di un sistema di sicurezza e' la

migliore assicurazione possibile unitamente all'elevata probabilita', quale quella garantita dalla NATO, dell'intervento di una delle grandi potenze in caso di attacco contro un paese piu' piccolo. L'espressione "sicurezza collettiva", il cui scopo era quello di assicurare i membri della Lega delle Nazioni, si e' rivelata illusoria quando le principali potenze si sono rifiutate di impegnarsi in azioni collettive. La conclusione non puo' che essere che la NATO, con le sue forze integrate e la presenza americana in Europa, deve essere tenuta in vita fin quando non vi sara' una alternativa parimenti solida. Per dirla con le parole del poeta Hilaire Belloc nel suo sardonico consiglio ai bambini "mai liberarsi della bambinaia, potrebbe esserci di peggio" che e' poi lo stesso, seppur prosaico, consiglio del Comandante in capo Alleato della NATO "prima di fare a meno di un appoggio bisogna essere certi di averne un altro altrettanto saldo". (7)

Quale potrebbe essere un appoggio saldo quanto la NATO? Gli accordi sul controllo degli armamenti che portano ad una riduzione delle forze, possono essere certamente di aiuto. Ma nemmeno la riduzione delle forze e l'indebolimento economico e politico dell'Unione Sovietica possono rappresentare una garanzia rispetto all'ascesa al potere di un regime nazionalista e autoritario, senza considerare che la riduzione delle forze e' una scelta non certo irreversibile. Gli accordi in tal senso sono passi importanti. E' probabile che qualunque iniziativa sovietica nella direzione della democratizzazione sia accompagnata da

posizioni accomodanti in politica estera e questo processo puo' essere incoraggiato dalle istituzioni internazionali. Ma quand'anche a queste istituzioni si volesse attribuire la denominazione di sistema di sicurezza europeo, il solo appoggio realmente saldo per i paesi europei della NATO, a meno di un livello di integrazione politica e militare in Europa tale da rendere irrilevante l'equilibrio delle forze, e' costituito dalla NATO nella sua forma attuale o da un sistema difensivo europeo pienamente integrato fondato sulla Comunita' o sull'Unione dell'Europa occidentale e con il sostegno del deterrente americano. La prognosi di Genscher secondo cui nel processo della CSCE "le alleanze diventeranno sempre piu' elementi di strutture di sicurezza congiunte finendo per esservi assorbite" (8), va valutata in questa luce. Un qualsivoglia assorbimento della NATO non dovrebbe precedere l'integrazione politica e militare della Comunita' Europea in quanto stato federale che a questo titolo farebbe parte di tali strutture unitamente agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica. E anche in tal caso tanto gli USA che l'URSS dovrebbero saldamente ancorati a questa struttura. Se si accettano questi principi, la costruzione di strutture atte ad incoraggiare l'Unione Sovietica a collaborare pacificamente e costruttivamente con i paesi vicini, non puo' che sortire effetti positivi.

Punto di partenza di un sistema di sicurezza europeo potrebbe essere una agenzia con compiti di controllo e verifica degli accordi in materia di riduzione degli

armamenti. (9) Controllando in maniera efficace il rispetto degli accordi sulle forze convenzionali e degli accordi che dovessero scaturire dai negoziati sulle armi nucleari a breve raggio, l'agenzia potrebbe diventare "il fulcro del futuro sistema di gestione delle forze armate europee". (10) E' stato anche proposto un sistema di sicurezza collettiva nell'ambito del quale ciascun paese disporrebbe di forze militari impiegabili in azioni collettive contro un eventuale aggressore. Ma la storia della Lega delle Nazioni ci ammonisce che questo sistema potrebbe rivelarsi una tigre di carta, quanto meno in assenza di un quadro istituzionale di tipo federativo.

Qualsiasi istituzione basata sulla CSCE sarebbe, almeno per molto tempo ancora, ben lungi da questo obiettivo. Sempre tenendo presente la necessita' di contenere al minimo la creazione di istituzioni nuove, gli stati aderenti potrebbero costituire un piccolo segretariato allo scopo di organizzare riunioni di un consiglio ministeriale e con compiti di collegamento con altre istituzioni quali il Consiglio d'Europa, l'OCSE e l'agenzia per il controllo degli armamenti. Alla CSCE, cosi' rafforzata, potrebbe essere conferito un fondamento giuridico piu' affidabile trasformando l'Atto Definitivo in un trattato opportunamente modificato in maniera da abbracciare la non-proliferazione degli armamenti nucleari e da stabilire relazioni con altre organizzazioni, cosa questa che, come e' stato suggerito, si potrebbe realizzare aggiungendo una clausola che riconosca "la legittimita' in Europa di tutti i

trattati, accordi bilaterali e organizzazioni che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi indicati nell'Atto definitivo". (11) Se la CSCE debba continuare ad edificare istituzioni piu' solide dipende in parte dalla volonta' dei partecipanti, segnatamente della CEE, degli USA e dell'URSS, di promuovere una piu' vasta cooperazione o integrazione internazionale.

#### Una piu' ampia integrazione e l'interesse della Comunita'

L'interdipendenza non si limita all'Europa. L'effetto serra e il buco dell'ozono riguardano tutta l'umanita' al pari della distruzione delle foreste e della desertificazione. Le guerre nel Sud del mondo possono mettere in pericolo il Nord e viceversa. Il commercio internazionale, gli investimenti, le questioni valutarie e il debito svolgono un ruolo sempre piu' importante in seno alle economie nazionali. Nella stessa misura in cui ha sollecitato l'integrazione all'interno dell'Europa, l'interdipendenza avra' il medesimo effetto sul piano mondiale. L'argomentazione avrebbe come logica conseguenza l'integrazione globale anche se la storia delle Nazioni Unite fino al 1990 invita al pessimismo sulle sue prospettive.

Grazie al superamento delle spaccature est-ovest in Europa e nord-sud nel mondo, le Nazioni Unite hanno cominciato a funzionare meglio. La reazione immediata del Consiglio di sicurezza all'invasione irakena del Kuwait ha smentito i pessimisti. E' possibile, specialmente se il

nuovo atteggiamento sovietico verra' incoraggiato con misure quali il ripristino del Comitato Militare nel quale l'Unione Sovietica potrebbe svolgere un ruolo importante, che l'ONU possa diventare l'epicentro della cooperazione globale in linea con gli obiettivi che furono alla base della sua istituzione. E' pero' poco probabile che assuma le funzioni in materia di sicurezza previste per la CSCE. Gli europei continueranno a seguire il disposto dell'art. 52.2 della Carta delle Nazioni Unite secondo cui i membri debbono cercare di comporre le controversie tramite le organizzazioni regionali prima di rivolgersi al Consiglio di sicurezza affrontando, sul piano regionale, problemi quali il controllo e la riduzione degli armamenti e altri aspetti della sicurezza europea allo scopo di evitare che interessi estranei turbino il processo di controllo di questa enorme concentrazione di potere militare. D'altro canto la cooperazione ONU in campi diversi dalla sicurezza non potra' mai raggiungere il livello conseguito dalle organizzazioni europee. Vi si oppongono differenze di condizione economica e cultura politica, antagonismi nazionali, quali quello che interessa Israele, e sentimenti di attaccamento alla sovranita' nazionale. L'integrazione politica globale e' piu' remota in quanto dovra' attendere non solo l'abbattimento di numerose barriere ma anche l'accettazione in tutto il mondo del principio dello stato di diritto. Dal momento che si fa' pressante la necessita' di gestire l'interdipendenza, bisogna chiedersi se una cooperazione

maggiore di quella possibile in seno all'ONU debba essere perseguita da gruppi privi di rappresentativita' universale e, per affrontare il problema da una prospettiva rovesciata, se l'integrazione economica e politica e' una possibilita' reale per gruppi che trascendono non solo la Comunita' Europea ma la stessa Europa.

Due criteri contribuiscono a determinare il grado di cooperazione o integrazione possibile: l'economia di mercato e lo stato di diritto. Tutte le economie di mercato avanzate, cioe' a dire i paesi dell'OCSE, sono anche democrazie. L'integrazione economica e politica tra loro sarebbe possibile se la ritenessero necessaria. Potrebbero imboccare questa strada se l'interdipendenza economica si rafforzasse e se le pesanti responsabilita' in materia di ecologia derivanti dal loro potere economico e tecnologico li costringessero ad iniziative congiunte ai fini della sopravvivenza. L'Europa centro-orientale, Russia compresa, potrebbe essere della partita a condizione di aver completato la transizione verso l'economia di mercato e lo stato di diritto. Ma quale sarebbe il destino di paesi come il Brasile, il Messico, la Corea del Sud o Taiwan se anch'essi entrassero nel novero delle economie di mercato avanzate e delle democrazie stabili? Se li si prendesse in considerazione in rapporto al processo di integrazione di cui si parla, come ci si dovrebbe comportare nei confronti di democrazie meno sviluppate e in via di industrializzazione come l'India? La presenza del Giappone in seno all'OCSE rende difficile limitare le candidature ai

soli membri della CSCE. E quali buone ragioni si potrebbero addurre per escludere altri paesi perfettamente in regola con i requisiti relativi al sistema economico e politico?

Se si ritiene che tali sviluppi siano possibili e auspicabili sul lungo periodo, tanto la questione delle istituzioni della CSCE che quella della cooperazione nell'ambito di organismi internazionali quali il FMI, la Banca Mondiale e il GATT, andrebbero valutate da questa angolazione. Le istituzioni della CSCE non dovrebbero precludere la partecipazione della CEE, degli USA, dell'Unione Sovietica e di altri paesi europei al piu' vasto processo di integrazione e la cooperazione internazionale in seno al FMI, alla Banca Mondiale e al GATT puo' essere considerata alla stregua di un lavoro preparatorio in vista di una piu' stretta cooperazione e di una eventuale integrazione tra un crescente numero di nazioni. Dal momento che l'integrazione economica comporta un processo parallelo di integrazione politica, bisogna stabilire se i paesi che non hanno ancora una economia avanzata ma che dispongono di un ordinamento democratico o che fanno di tutto per realizzarlo, debbano beneficiare di particolari misure di sostegno atte a favorire il loro sviluppo economico e politico. I paesi in grado di garantire questo sostegno trarrebbero vantaggi enormi dalla istituzione di un ordine mondiale che consentisse di affrontare i problemi globali in maniera efficace e democratica, obiettivo questo realizzabile solo a condizione che trionfi in tutto il mondo

la concezione dello stato di diritto. Questa prospettiva potrebbe anche essere una condizione per la sopravvivenza del genere umano.

In questo modo ci siamo allontanati, sia temporalmente che geograficamente, dall'Europa degli anni '90. Ma se gli architetti dell'Europa vorranno costruire un futuro solido, dovranno farlo in modo da soddisfare i bisogni del villaggio globale oltre che i loro. L'Europa nel suo complesso e la Comunita' in particolare non possono evitare di essere coinvolte sul piano planetario. E' necessario gestire al meglio l'economia mondiale, formulare idonee politiche ecologiche e garantire la sicurezza. Sono tutti obiettivi realizzabili a condizione che il mondo si incammini sulla strada dell'integrazione aperta dalla Comunita'. La Comunita', in virtu' della sua esperienza nel campo dell'integrazione e sempre che questa venga perseguita fino alla logica conseguenza dell'Unione Europea, dovrebbe poter operare da forza unificante non solo in Europa ma nel mondo intero sia tramite le sue politiche che come fonte di cultura politica capace di applicare i principi federativi per soddisfare le esigenze della tecnologia e della democrazia nella costruzione dell'Europa e del mondo nel prossimo secolo.

\*\*\*\*\*

#### Note bibliografiche

1. Vernon Bogdanor (ed.), The Blackwell Encyclopaedia of

- political institutions (Oxford: Blackwell, 1987), pag. 146.
2. V. Il Completamento del Mercato Interno: Libro Bianco della Commissione al Consiglio Europeo (Lussemburgo: Commissione della Comunita', Giugno 1985) e Paolo Cecchini con Michel Catinat e Alexis Jacquemin, La sfida del 1992: i vantaggi del mercato unico (Sperling & Kupfer, 1988).
  3. V. John Pinder, "Economic Integration versus National Sovereignty: differences between Eastern and Western Europe" e Yuri Shishkov, "Differences between Integration in Eastern and Western Europe: Economic and political causes", Government and Opposition, vol. 24, n. 3, estate 1989.
  4. Questo concetto e' sviluppato in John Pinder, European Community: the Building of a Union" (Londra: Oxford University Press, di prossima uscita).
  5. V. ad esempio Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger, Wolfgang Wessels e Jeffrey Edwards (ed.), European Political Cooperation in the 1980s (Dordrecht: Nijhoff, 1988); Unione Europea: rapporto di Leo Tindemans al Consiglio Europeo, Bollettino CEE, Supplemento 1/1976; Wilhelm Spath, "Die Arbeit des EPZ-Sekretariats: Eine Bilanz", Archivio-Europa, 6/1990, pagg. 213-220.
  6. Lawrence B. Krause, European Economic Integration and the United States (Washington DC: The Brookings Institutions, 1968).

7. Stanley R: Sloan, "NATO's future in a new Europe: an American perspective", International Affairs, vol. 66, n. 3, luglio 1990, pag. 498.
8. In Nordsee Zeitung, 3 marzo 1990, citato in *ibid.* pag. 502.
9. V. le proposte per la creazione di questa agenzia e delle istituzioni CSCE in Sloan, *op. citata*, pagg. 504-511.
10. *Ibid.*, pag. 506.
11. *Loc. cit.*

\*\*\*\*\*

Traduzione:  
Prof. Carlo A. Biscotto

MINISTERO AFFARI ESTERNE - ROMA
n° Inv. 9984
18 MAR. 1964
BIBLIOTECA