

**DOCUMENTI
IAI**

**IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI
E DELL'UNIONE EUROPEA
NEL DOPO GUERRA FREDDA**

di Gianni Bonvicini

IAI9527

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E DELL'UNIONE EUROPEA NEL DOPO GUERRA FREDDA

di Gianni Bonvicini

Premessa

A qualche anno di distanza dagli eventi del 1989 possiamo affermare che tra gli aspetti sostanzialmente positivi spicca il fatto che un grande impero totalitario, economicamente autarchico e militarmente minaccioso, che occupava una buona parte dell'Europa, si è dissolto e che ciò è avvenuto senza che si scatenassero guerre internazionali. È la prima volta che ciò avviene in Europa.

Questa grande "rivoluzione pacifica" è stata resa possibile, in buona parte, dalla esistenza e dalla sostanziale tenuta di quel complesso di istituzioni e accordi multilaterali e bilaterali, all'apparenza sovrabbondante, quasi barocco, che a diversi livelli e in diversi modi ha regolato i rapporti fra stati e gruppi di stati con forme diverse da quelle della guerra. Organismi come le Nazioni Unite (ONU) e impegni politici internazionali come quelli sottoscritti nel quadro della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE, oggi OSCE) hanno avuto una importanza rilevante, ma un ruolo fondamentale è stato giocato da strutture internazionali nate nel contesto del vecchio mondo "occidentale", come l'Alleanza Atlantica e la sua organizzazione militare (la NATO), nonché l'Unione Europea (UE), il Consiglio d'Europa (CdE) e la stessa Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Sin dal 1991 si parla di "istituzioni inter-connesse", per sottolineare l'importanza di rafforzare il coordinamento fra le istituzioni esistenti al fine di creare un quadro stabile di riferimento del sistema internazionale che ne garantisca la governabilità e la sicurezza (1).

Ma questo risultato, benché importante, non è di per sé ancora sufficiente. Il sistema internazionale si aspettava la costruzione di un "nuovo ordine internazionale", annunciato da George Bush nel 1991, dopo la sconfitta imposta all'Iraq dalla coalizione internazionale che agiva in nome dell'ONU, ed invece ha assistito ad un approfondirsi dei fattori di crisi del sistema (2). La grande forza dimostrata nella guerra del Golfo si è rivelata effimera, nel momento in cui si doveva trasformare in autorità di governo mondiale.

Si conferma così un problema strutturale di fondo del governo del sistema internazionale, noto già da tempo, ma che i trionfi della prima metà del 1991 avevano messo apparentemente in secondo piano. In effetti il nuovo sistema si basa sulla forza, ma anche sulle debolezze, del vecchio sistema internazionale. Questo era stato eretto su premesse politiche e percezioni in via di mutamento.

Le basi del sistema internazionale del Secondo Dopoguerra

Il punto di partenza di ogni analisi sul ruolo e la natura del sistema delle organizzazioni

internazionali è costituito dalla creazione dell'ONU, erede della sfortunata esperienza della Società delle Nazioni del primo dopoguerra. Nata nel 1945 l'ONU, come capostipite delle organizzazioni a natura globale (coprendo di fatto tutto il mondo: oggi i membri sono 184 rispetto agli originari 113), intendeva rispondere a tre scopi principali:

a) innanzitutto la necessità di ricostruire l'intero ordine internazionale all'indomani del clamoroso fallimento del "concerto" europeo delle Grandi Potenze che per quasi un secolo aveva dettato le regole dell'equilibrio in Europa. Che questo equilibrio fosse precario e quindi soggetto a repentini mutamenti lo si era già sperimentato con lo scoppio del primo conflitto mondiale in Europa. Oltretutto la fine di quell'equilibrio era divenuto evidente non solo per la sconfitta e la divisione della Germania nel dopoguerra ma anche per l'emergere di una grande potenza esterna, gli Stati Uniti, che volenti o nolenti erano stati trascinati in entrambe i conflitti e che quindi di diritto, oltre che di fatto, divenivano uno degli elementi determinanti della sicurezza in Europa.

b) in secondo luogo, e come diretta conseguenza della constatazione dei terribili danni provocati dalle guerre moderne, la necessità prevenire e, in caso di fallimento, regolare i conflitti. Le Nazioni Unite si ponevano infatti come foro privilegiato ed esclusivo per la risoluzione dei conflitti nei casi di contenzioso fra due stati o gruppi di stati. Conseguenza diretta di questa missione è stata la produzione di un sofisticato sistema di diritto internazionale volto a regolare le materie più disparate allo scopo di evitare l'accendersi di contrasti per difetto di interpretazione o di legislazione appropriata. Ma oltre al rispetto del diritto internazionale, in termini di prevenzione, l'ONU intendeva anche porsi come guardiano della pace nel caso di scoppio di conflitti armati; tanto da prevedere al Capitolo 7, art 43 dello Statuto, la costituzione di un proprio corpo armato autonomo da inviare nelle zone di guerra. Articolo mai messo in pratica (l'ONU ha dovuto accettare gli eserciti dei singoli paesi membri) per i contrasti e i dubbi politici che ciò sollevava, ma che in ogni caso dava un'indicazione precisa degli scopi originari che l'ONU si prefiggeva in quest'area di attività.

c) infine il terzo obiettivo nasceva da una constatazione che oggi appare ovvia, ma che allora aveva un significato di grande innovazione: il controllo dell'interdipendenza economica. Quello della creazione di un nuovo ordine economico internazionale è stato uno dei grandi temi per tutti gli anni '70, specchio di una contrapposizione Nord-Sud che aveva spaccato il mondo e la stessa Assemblea dell'ONU fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo (PVS). Anche per questo aspetto il ruolo dell'ONU è servito più come cassa di risonanza del fronte dei paesi poveri che come vero e proprio elemento risolutore verso una migliore suddivisione delle risorse economiche globali. Molto più efficace a questo riguardo è stato il ruolo delle organizzazioni regionali (ed in particolare dell'Unione Europea) e dei singoli stati industrializzati attraverso le agenzie per lo sviluppo.

Il bipolarismo conflittuale

La possibilità per l'ONU di realizzare questi ambiziosi obiettivi è stata fin dall'inizio messa in forse e per lungo tempo bloccata dall'emergere inaspettato, a qualche anno dalla fine della seconda grande guerra, di quello che è stato definito il bipolarismo conflittuale, cioè la contrapposizione di due leader egemonici, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, attorno a cui si

sono venuti a formare due blocchi antagonisti. Il globalismo, in altre parole, è stato regno incontrastato della sfida fra le due superpotenze e dei loro alleati. Tale supremazia si è esercitata appieno all'interno del Consiglio di Sicurezza dell'ONU (composto oltre che dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica anche da Gran Bretagna e Francia, cui in seguito si aggiungeva la Cina) attraverso l'esercizio del diritto di veto, prerogativa esclusiva di tutti e cinque i membri, ma in realtà utilizzato dai due grandi nemici per bloccare le reciproche iniziative.

Dalla nascita nei fatti di un sistema bipolare conflittuale traeva origine un nuovo disegno di relazioni internazionali centrato attorno alle potenze leader dei due blocchi. Da questo punto di vista, gli esempi più illuminanti sono rappresentati dalle due alleanze militari contrapposte: il Patto di Varsavia ad Est e la Nato ad Occidente. Ma mentre ad Est l'evoluzione istituzionale riservava poche sorprese (alla Cee si contrapponeva il Comecon, il mercato comune dei paesi socialisti), ad Ovest il processo di costruzione istituzionale attorno agli Stati Uniti raggiungeva un livello di complessità notevole.

Soprattutto nel campo economico si esercitava la grande fantasia internazionalista e il forte dinamismo degli Usa: dall'OCSE al Fondo Monetario Internazionale (FMI), dal GATT all'Agenzia Internazionale per l'Energia (AIE) è stato un susseguirsi di organizzazioni che moltissimo hanno contribuito allo sviluppo economico del mondo occidentale e al controllo dell'interdipendenza, originario obiettivo anche della Nazioni Unite.

Dall'egemonia all'oligopolio

Ma ciò che è più interessante rilevare è l'evoluzione che tale sistema ha avuto nei rapporti di potere fra i principali attori occidentali. Se all'inizio il ruolo americano all'interno di questo sistema complesso ha potuto essere definito come egemonico (nel senso di potere dettare le regole di comportamento delle organizzazioni internazionali attraverso l'uso autonomo di decisioni nazionali), a cominciare dagli anni '70 tale potere egemonico ha cominciato ad essere messo in discussione.

La data cruciale di questo mutamento nasce anch'essa da una mossa unilaterale americana, ma in questo caso di tipo difensivo: l'abbandono, il 10 agosto del 1971, del sistema monetario di Bretton Woods e quindi della parità oro-dollaro su cui si era retto l'intero sistema economico occidentale. Da parte americana si tratta del riconoscimento dell'impossibilità di reggere la leadership egemonica, almeno nel campo monetario ed economico. Tale ruolo riceve un altro significativo colpo nel corso della prima grave crisi energetica, nell'autunno del 1973 a seguito della guerra arabo israeliana dello Yom Kippur, allorquando il segretario di stato americano Henry Kissinger sperimenta la difficoltà di serrare le fila dei paesi consumatori di petrolio (in particolare europei) nell'Agenzia Internazionale per l'Energia. Ma soprattutto si rivela la vulnerabilità americana anche nel settore petrolifero e la grande dipendenza dal Medio Oriente.

La fine dell'egemonia nel campo economico si accompagna allo sviluppo di un nuovo modello di relazioni internazionali che viene chiamato "oligopolistico". Si crea, in altre parole, un maggiore equilibrio fra gli attori nazionali. Le principali novità sono costituite dall'emergere del potere economico del Giappone e della Germania, ma è in genere lo sviluppo economico

dell'intero occidente a segnare la fine dell'egemonia solitaria americana. Nel nuovo sistema oligopolistico nessuno è in grado di imporre la propria autonoma volontà sugli altri, ma ciascuno è in grado di bloccare il gruppo imponendo il veto alle decisioni comuni.

I regimi di cooperazione e l'Unione Europea

Per evitare la paralisi si cercano formule che permettano il raggiungimento di decisioni comuni: nasce la teoria dei regimi di cooperazione. Un regime si basa su quattro assunti:

a) essere in grado di modificare la struttura delle preferenze nazionali, il che significa adottare quelle politiche che la maggioranza dei membri del club ritiene essenziali per il raggiungimento degli obiettivi comuni; l'esempio oggi più chiaro è quello dell'adozione dei criteri macroeconomici previsti dal Trattato di Maastricht per il completamento dell'Unione economica e monetaria (UEM). Chi se ne discostasse, per proprie esigenze nazionali, è destinato a rimanere ai margini del gruppo.

b) adottare orizzonti temporali lunghi e negoziati ripetuti o permanenti; le decisioni nei regimi di cooperazione non sono mai immediate e per ottenere il consenso del gruppo è necessario passare attraverso molte fasi di mediazione fino a raggiungere quello che viene normalmente chiamato il minimo comune denominatore;

c) mantenere più basso possibile il numero degli attori coinvolti nel negoziato; meno sono i paesi impegnati nel processo decisionale più facile è il raggiungimento del consenso. E' questo il dramma che, ad esempio, si trova ad affrontare l'Unione Europea ogni volta che si apre il capitolo dell'allargamento a nuovi stati membri: come proteggere la capacità decisionale in presenza di un numero maggiore di attori. Di solito il dilemma riguarda la sincronizzazione o meno dei tempi dell'approfondimento, e cioè del rafforzamento delle tecniche decisionali (dal voto a maggioranza al controllo democratico), rispetto a quelli dell'allargamento.

d) istituzionalizzare le regole di cooperazione. E' questo l'ultimo passo dopo avere sperimentato pragmaticamente la volontà del gruppo a stare assieme. Si tratta a quel punto di rendere formali quei processi negoziali sperimentati nella prima fase e di fissare delle regole di comportamento valide per tutti e vincolanti per l'intero gruppo.

Prodotto tipico di questa teoria sono i Vertici dei Sette, nati nel 1975 per iniziativa dell'allora presidente francese Giscard D'Estaing, e divenuti in breve tempo un punto di riferimento importante del sistema delle relazioni occidentali.

Ma è indubbio che il regime di cooperazione più compiuto e che risponde perfettamente ai quattro criteri generali sopra indicati è l'Unione Europea. Anzi, dato il fortissimo grado di istituzionalizzazione raggiunto, la UE si colloca ben oltre il puro e semplice regime di cooperazione e può tranquillamente essere definita un'organizzazione di tipo sovranazionale o pre-federale. La sua caratteristica principale è infatti quella di essere riuscita nel difficile passaggio dall'interdipendenza all'integrazione, quale metodo di gestione volontaristica dell'interdipendenza e di modifica dei suoi effetti.

L'UE è di fatto il modello per antonomasia delle organizzazioni regionali, oggi emulato dal NAFTA (North Atlantic Free Trade Area) fra Canada, Usa e Messico, dal Mercosur il mercato che si sta formando fra Brasile, Uruguay e Argentina, dall'Asean comprendente alcuni stati del Sud Est Asiatico e da altre iniziative analoghe, ben lontane tuttavia dall'aver raggiunto lo stesso grado di complessità ed efficacia dell'Unione Europea.

Ma come l'Unione Europea rappresenta il primo rilevante esempio di organizzazione regionale all'interno di un sistema globale più vasto, così le nuove iniziative regionali rafforzano i presupposti di un nuovo modello di relazioni internazionali basato su un più stretto rapporto fra regionalismo e globalismo (quest'ultimo rappresentato dall'ONU).

Su queste premesse si innesta il sommovimento del 1989. E' questa la data in cui muore ufficialmente il bipolarismo conflittuale, nato sulla contrapposizione Usa-Urss. Il sistema delle relazioni internazionali si avvia verso radicali modifiche. Da una parte scompaiono tutte le organizzazioni internazionali dell'Est, dall'altra ci si interroga sulla capacità delle organizzazioni mondiali e di quelle regionali dell'Ovest di adattarsi al nuovo ambiente internazionale. Le ipotesi si moltiplicano, da una ripresa "forte" del ruolo dell'ONU a un monopolarismo attorno agli Usa, da una regionalizzazione spinta ad un globalismo senza più limiti.

I nuovi attori del sistema internazionale e il rapporto fra gli Usa e l'Unione Europea

Gli Stati Uniti sono rimasti l'unica superpotenza militare globale (anche se la Russia mantiene un imponente arsenale nucleare), ma intendono diminuire le loro spese per la difesa e non sembrano disposti o in grado di svolgere quello stesso ruolo di "stabilizzatori" del sistema internazionale che avevano svolto nel dopoguerra e che avevano potuto continuare ad esercitare anche successivamente grazie alla polarizzazione degli equilibri internazionali tra i due blocchi. Essi rimangono comunque l'unico paese in grado di assumere rapidamente decisioni anche spettacolari e di grande impegno operativo, ma sono portati a farlo in modo più restrittivo che per il passato. Il Presidente Bill Clinton, pur non annunciando un ritiro degli USA dai loro impegni internazionali, conferma che la priorità della nuova politica americana verte sui problemi sociali interni e su quelli di risanamento economico e del settore industriale più che su quelli internazionali (3). Il recente viaggio del Presidente americano, in occasione del Vertice Nato del 10 gennaio 1994, è una conferma di questa tendenza a "delegare" una serie di compiti all'esterno (in questo caso all'UE e al suo braccio "militare", l'UEO).

Ciò lascia uno spazio crescente all'iniziativa di una serie di potenze "incomplete" (tra cui l'Europa dei 12, il Giappone, la Cina, l'India e tutta una serie di Paesi ambiziosi e bellicosi, desiderosi di acquisire nuovi fattori di potenza, specie in campo militare, come le armi nucleari e missilistiche). Queste potenze "incomplete", di fatto, finiscono con lo sfidare lo status degli USA al vertice del sistema internazionale. Nessuna di esse ha la capacità di controllare o gestire il nuovo sistema internazionale, ed individualmente ognuna di essa non può confrontarsi direttamente con gli USA. Tuttavia ognuna ha la capacità di bloccare in qualche sua parte l'iniziativa americana, e tutte insieme, nel loro complesso, pongono l'esigenza di una completa revisione del regime internazionale e della sua gerarchia tradizionale.

Ne deriva una situazione aperta a molte alternative, due delle quali sembrano più

interessanti ed attuali:

- A - una che potrebbe essere positiva: la creazione di un nuovo "cartello oligopolistico", più stabile ed equilibrato, che coinvolga tutte le maggiori potenze e che assicuri una diversa ed equa misura di co-responsabilità degli oneri e delle responsabilità di governo. Una variante di questo scenario è quella più volte discussa dell'oligopolio basato sui rapporti fra Regioni integrate al loro interno, l'UE, il Nafta, l'Apec e gli emergenti gruppi in America Latina e nel Sud del Continente asiatico. La difficoltà che incontra questa alternativa è essenzialmente dovuta alla "disomogeneità" delle Regioni in questione e della tendenza a chiudersi in se stesse. In effetti il rischio è che tale "cartello oligopolistico" finisca per soccombere alla conflittualità internazionale (guerra fra blocchi) che potrebbe facilmente scaturire dal confronto delle ambizioni e delle rispettive sfere di influenza.

- B - una che è sicuramente negativa: il rifiuto da parte delle potenze "incomplete" di assumersi gli oneri e le responsabilità di garanzia del buon funzionamento del sistema internazionale, che lascerebbe aperta la strada all'anarchia o forse anche al tentativo in extremis degli Stati Uniti di ricostruire in qualche modo un equilibrio bipolare conflittuale e cooperativo al tempo stesso, o puntando a ricreare la figura del nemico-partner nella nuova Russia (e questo potrebbe essere possibile se in quel Paese si affermassero tendenze conservatrici), ovvero spostando la conflittualità più decisamente sul piano economico, contro il Giappone e potenzialmente anche contro la UE. Ma il primo caso è reso difficile dall'obiettivo debolezza strutturale del sistema russo e il secondo implicherebbe la rapida distruzione di quel complesso di organizzazioni e alleanze internazionali inter-connesse che ha sinora garantito un minimo di stabilità e di sicurezza al sistema internazionale.

Nel frattempo vediamo una serie di crisi di frammentazione nazionalistica, e l'emergere prepotente di un numero crescente di "piccole guerre", di grossi problemi di gestione ecologica globale, di aperte e massicce violazioni dei più elementari diritti umani, nonché di proliferazione nucleare e tecnologico-militare in genere. L'Europa è stretta tra due aree di grave crisi, una ad Est, dove una volta era l'URSS e il vecchio sistema comunista (che includeva anche la Jugoslavia), e l'altra a partire dal Mediterraneo, a Sud verso l'Africa ed a Est verso l'Asia e il Medio Oriente (4).

Di fronte a queste drammatiche evoluzioni, alla fine del 1991, si era delineata la speranza che gli accordi sull'Unione Europea raggiunti dal Consiglio Europeo riunitosi a Maastricht permettessero una sorta di salto qualitativo, quanto meno all'Europa dei 12: un nuovo "patto costituzionale" che poteva consentire una rapida crescita della potenza "incompleta" europea sino a farle assumere una parte importante di oneri e responsabilità di gestione del sistema internazionale, in stretto rapporto con gli USA, ricostruendo così uno stabile centro al sistema internazionale cui avrebbe potuto aggregarsi il Giappone e che avrebbe consentito di estendere ad Est e a Sud l'area di cooperazione, sicurezza e stabilità. Al contrario, questi ultimi difficili mesi, pur non uccidendo questa prospettiva, la hanno certamente indebolita e forse anche spostata nel tempo, dando maggiore importanza a logiche di tipo nazionale, se non nazionalistiche, assolutamente incapaci di mobilitare lo stesso livello di risorse e di garantire l'avvio di un analogo "circolo virtuoso".

L'Europa potenza "incompleta"

Quello che molti temevano all'indomani del 1989 sta in gran parte avverandosi: il nuovo nazionalismo dell'Est sta intaccando anche le istituzioni e le politiche di quella che gli americani avevano chiamato "Fortezza Europa". Nel giro di pochissimi mesi la Comunità è passata da una prolungata stagione di euro-ottimismo ad un clima di profonda sfiducia che ricorda per certi versi i periodi più bui della vicenda comunitaria (5).

L'improvvisa ondata di europessimismo che si è diffusa nella Comunità Europea, quasi all'indomani della firma solenne di Maastricht, ha diverse spiegazioni sia legate alla complessità e ai limiti del testo approvato sia, soprattutto, all'addensarsi in quello stesso periodo di situazioni e avvenimenti interni ed esterni all'Europa.

C'è innanzitutto da prendere in considerazione la crisi di leadership che si manifesta nei principali Paesi della Ce e che rischia di essere lunga e priva di visibili soluzioni alternative sia in termini di personalità emergenti che di programmi innovativi. I primi segnali in tal senso si ritrovano nell'Inghilterra del dopo-Thatcher, ove il cambio di governo non riesce a modificare una tendenza, che sembra ormai inarrestabile, alla marginalizzazione di quel Paese. Sempre alla periferia della Comunità si affievoliscono i segnali politici in provenienza dall'Italia e dalla Spagna. Ma ciò che più preoccupa è certamente ciò che avviene al centro dove lo squilibrio fra Germania e Francia si accentua sempre più e l'uscita di scena di Mitterand crea un interrogativo sulla tenuta delle relazioni preferenziali fra Bonn e Parigi. In una Comunità in transizione e nel bel mezzo di un passaggio particolarmente difficile e contrastato, leadership disattente o poco autorevoli sono di freno a qualsiasi progresso e innovazione. Leadership deboli esprimono inoltre governi più preoccupati di riconquistare consensi all'interno piuttosto che guardare all'esterno: la rinazionalizzazione degli interessi diventa quindi la chiave di volta della sopravvivenza politica. Questa situazione indebolisce oggettivamente le prospettive di dare vita a scenari alternativi a Maastricht; tuttavia la forza degli eventi futuri può essere tale da obbligare a cercare queste vie alternative ed in ogni caso è bene prepararsi ad esse (6).

La stagnazione economica e le spinte speculative transnazionali, nei confronti delle quali né gli stati né una Comunità ancora imperfetta possono molto, hanno aggiunto motivi concreti di turbamento nel processo di ratifica di Maastricht. In fondo l'Europa è quasi indifesa di fronte alla speculazione internazionale e la difesa da essa ha un prezzo altissimo sia in termini finanziari che sociali. Maastricht è stato messo in gran parte in discussione proprio da questo fenomeno e quindi si dovranno trovare rimedi convincenti per evitarlo in futuro.

Si è poi scoperto che il disastro economico e politico ad Est era di una grandezza infinitamente maggiore di quanto si era sospettato all'indomani del 1989 e che, soprattutto, l'integrazione tedesca sarà alla fine di gran lunga più onerosa del previsto. Con tutte le conseguenze negative di un ripiegamento tedesco sulle priorità interne.

Al contempo cresce a dismisura la pressione dall'esterno sulla Comunità e sui singoli stati membri, che manifestano tuttavia scarse capacità di risposta. Di fronte a questa richiesta di nuove assunzioni di responsabilità, la Comunità si trova, a causa della recessione, in uno

stato di limitatezza di risorse finanziarie a disposizione. Tutti gli stati sono alle prese con deficit pubblici elevati e con un forte aumento della disoccupazione. La stessa difesa della parità monetaria a seguito delle ricorrenti crisi dello Sme drena, come detto, ulteriori risorse. Scarsa è quindi la capacità di elaborare misure di sostegno, sia nei confronti delle economie dell'Est che verso il Sud.

La novità, rispetto al passato, è che la pressione esterna non si limita alle richieste economiche, ma obbliga crescentemente a dare risposte politiche, di sicurezza ed anche militari. La sicurezza nel Continente diventa improvvisamente una responsabilità diretta della Comunità che si trova ancora una volta, come le è capitato sovente nel corso della sua storia, a misurare lo squilibrio fra ruolo attribuitole dagli eventi e dalla sua posizione geostrategica e mancanza quasi assoluta di strumenti e politiche adeguate a rispondere alle nuove esigenze.

La "nuova" Regione europea: priorità di politica estera e di sicurezza dell'UE

Una diversa collocazione geopolitica contraddistingue l'Europa occidentale degli anni '90 rispetto al decennio precedente. Allora, negli anni '80, la sicurezza dell'Europa era stata profondamente influenzata dalla situazione di instabilità che si verificava in quello che Brzezinski chiamava l'arco delle crisi: un'area molto estesa che dalle sponde dell'Atlantico, attraverso il Nord Africa si estendeva al Medio Oriente, Golfo ed Iran fino a raggiungere l'Afghanistan. Per anni l'Europa ha guardato a quella lunga fascia di territorio come ad una palestra del confronto globale Usa-Urss, ove i fattori locali e i fenomeni religiosi venivano strumentalizzati dalle due parti nella tradizionale partita di acquisizione di zone d'influenza.

Con la fine della contrapposizione ideologica nella seconda parte degli anni '80 e con il crollo del sistema politico dell'Europa orientale e dell'Unione Sovietica, una nuova fascia, più a nord di quella precedente, entrava in un'epoca di profonda instabilità e di crescenti conflitti. L'Est Europa si saldava al vecchio arco di crisi in quanto a rischi e minacce, tanto da dare vita a quello che oggi viene chiamato il nuovo arco di crisi che si estende da Est a Sud senza soluzione di continuità.

Il crollo ad Est porta con sé alcune conseguenze di enorme portata, come un'immensa distruzione di ricchezza economica e la perdita di un quadro di sicurezza stabile quale era quello assicurato dalla divisione in blocchi e in alleanze contrapposte dell'Est e dell'Ovest. Distruzione di ricchezza e mancanza di sicurezza paragonabile a quanto ci ha lasciati il precedente decennio nel Medio Oriente e nell'Afghanistan.

Intorno all'Europa occidentale si è quindi formato un semicerchio potenzialmente esplosivo e di difficile interpretazione sia dal punto di vista delle possibili crisi future sia dei rimedi da proporre. Già si sono manifestate le prime instabilità che accompagneranno i prossimi anni: conflitti ai margini del vecchio impero sovietico, particolarmente al Sud; la guerra del Golfo; la disgregazione della Jugoslavia; l'instabilità crescente in Algeria.

L'Europa occidentale, e in particolare modo l'Unione Europea, rappresentano un'isola di particolare stabilità e ricchezza, pur nelle difficoltà economiche e politiche di questi ultimi anni, in un mare di povertà, di declino economico accentuato, di conflitti religiosi ed etnici.

Questa situazione complessa ai margini dell'Ue crea una forte pressione e una continua richiesta di intervento, sia nel campo economico che in quello più vasto e indefinito della sicurezza.

Si tratta di una posizione completamente nuova per l'Europa occidentale che negli anni della guerra fredda ha potuto sfruttare una copertura quasi completa, da parte americana, nel campo della sicurezza e che dopo il crollo del Muro è riuscita, in buona parte, ad evitare i contraccolpi di economie in grande difficoltà e con una necessità quasi disperata di finanziamenti ai suoi confini. Necessità e difficoltà in gran parte simili a quelle che tradizionalmente eravamo abituati ad osservare nel vecchio arco di crisi del Sud. La conseguenza è che le richieste che provengono dall'Est e quelle concorrenti del Sud prefigurano un diverso tipo di responsabilità per l'Europa sia nel campo degli interventi economici esterni che in quelli della sicurezza.

Per di più, la fine della contrapposizione nucleare in Europa e la scomparsa del Patto di Varsavia tolgono il carattere di globalità alla minaccia militare e lasciano il campo ad azioni differenziate e legate a ragioni locali o regionali più che a opposizioni ideologiche di tipo tradizionale. Cosa che automaticamente aumenta la responsabilità dell'Europa.

Il fattore geopolitico è destinato a giocare un ruolo crescente nella futura politica economica e di sicurezza della Unione Europea. Di fatto emerge la tendenza verso una più accentuata regionalizzazione degli interessi e delle responsabilità comunitarie. Il nuovo arco di crisi è in effetti prossimo ai confini dell'Unione ed il carattere stesso delle crisi perde progressivamente il suo significato globale per divenire regionale. Anche se coesistono legami con la dimensione globale, come è stato in particolare il caso della guerra nel Golfo, è difficile credere che la stessa dimensione possa riguardare tutta la serie di crisi che stanno emergendo ad Est e a Sud dell'Unione ed il cui carattere è per lo più regionale.

Una sicurezza a più dimensioni verso Est e Sud

La responsabilità più diretta dell'Europa ha anche a che fare con l'emergente concetto di comprehensive security, del legame sempre più stretto fra dimensione economica, politica e militare delle crisi attuali. Da questo punto di vista, l'esperienza recente, soprattutto nell'Europa Balcanica, ci sta a dimostrare come sia difficile operare con uno solo degli strumenti, sia esso quello diplomatico o quello delle sanzioni economiche, a disposizione di stati e organizzazioni internazionali nella gestione delle crisi. L'uso combinato di economia, diplomazia e pressioni militari è inevitabile (7).

L'Unione Europea, organizzazione essenzialmente economica, ma potenzialmente politica e di sicurezza, soprattutto all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, si trova quindi sempre più nella condizione di dovere adattare le sue competenze la sua struttura decisionale a queste nuove esigenze. Essa è obbligata ad agire e a dotarsi degli strumenti di cui ancora manca, soprattutto nel campo della politica estera e di sicurezza. L'esigenza che ne deriva è quella di aumentare il livello di integrazione interna per meglio rispondere alle richieste esterne. Precondizione questa che vale per tutta la gamma di rapporti esterni dell'Unione Europea, dalla semplice associazione fino alla richiesta di adesione. Risposte coerenti ed efficaci possono venire solo da un'Unione Europea forte ed integrata.

Il problema della competizione fra Est e Sud per accedere alle risorse dell'Europa Occidentale si manifesta soprattutto nei confronti del Mediterraneo e dell'Africa Subsahariana, da dove provengono le sfide più dirette per la stabilità complessiva dell'area. Il rischio è che la situazione sfugga rapidamente di mano, dal momento che non esiste un meccanismo all'interno dell'Unione Europea in grado di bilanciare l'emergente squilibrio fra politiche verso l'Est e politiche dirette al Sud. In effetti di fronte ad accordi di "superassociazione" sottoscritti con i sei Paesi dell'Europa dell'Est (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Romania e Bulgaria) stentano ad emergere strumenti di analoga efficacia nei confronti dei Paesi del Mediterraneo (8).

Per motivi culturali, storici e politici i paesi dell'Est sono destinati ad entrare prima o poi nella Ue, cosa che non si verificherà per i paesi del Nord Africa e del Mediterraneo, con l'eccezione forse di Turchia, Cipro e Malta. Per gli esclusi bisognerà quindi fissare delle politiche di sviluppo e di cooperazione che abbiano come obiettivo quello di rafforzarne l'economia, di favorire l'integrazione in sottogruppi di paesi, di sviluppare le produzioni labour intensive e di coinvolgerli in meccanismi di prevenzione e gestione dei conflitti locali.

Un'arco ampio e problematico ai confini dell'Unione Europea, come quello Est-Sud, necessita perciò di risposte diversificate e complesse. Fino ad oggi l'Ue ha solitamente reagito, in positivo, con l'offerta di accordi commerciali e di associazione, bilaterali o multilaterali. Quando invece insorgeva una crisi, oltre alla minaccia di congelamento degli accordi medesimi e al varo di sanzioni economiche, l'unica attività aggiuntiva era quella di affidarsi alle dichiarazioni comuni di condanna, frutto dell'attività promossa in seno alla Cooperazione Politica Europea (oggi PESC). Tutto ciò senza strategia complessiva e criteri condivisi di intervento.

Nel futuro, ma già oggi se ne sente il bisogno, questi meccanismi non si presenteranno più come adeguati alla complessità dei nuovi bisogni internazionali. La politica economica dell'Unione Europea continuerà a svolgere un ruolo importante, ma essa non potrà da sola dare delle risposte soddisfacenti alle domande di sicurezza e di stabilità in provenienza da Est e da Sud. Nuove dimensioni comunitarie di politica estera (diplomazia, ma anche di azioni concrete) e di sicurezza-difesa devono d'ora in poi costituire il necessario completamento dell'azione dell'Ue, nell'ottica di una politica globale verso le Regioni limitrofe. Economia e sicurezza, economia e politica estera sono elementi inscindibili in un futuro nuovo ordine europeo.

Nuovi criteri per gli accordi regionali

C'è da chiedersi come l'Unione possa raggiungere questi obiettivi. Il punto di partenza è quello di essere d'accordo a livello dei Dodici sul fatto che la politica verso il Mediterraneo deve trasformarsi in una responsabilità primaria dell'Ue e che per affrontarla efficacemente è necessario sviluppare nuovi concetti. Nella sostanza, l'Unione Europea deve assumersi il compito di "condizionare" lo sviluppo nelle aree vicine. "Condizionare" è una parola che può assumere significati diversi (e contrastanti) e va quindi precisata.

Vi è una "condizionalità" dell'aiuto che si può definire di breve termine, di carattere essenzialmente commerciale, volta a favorire gli interessi delle industrie nazionali o la conclusione di particolari accordi economici. E' una specie di politica degli affari di tipo mercantilista, che è sempre esistita nel mondo della cooperazione e che è del tutto indifferente al tipo di regime politico con cui decide di trattare. Il suo difetto è di non avere alcuna strategia di lungo periodo e di non assicurare quindi la stabilità interna e internazionale che dovrebbe costituire l'obiettivo principale delle politiche di cooperazione.

La "nuova condizionalità", al contrario, ha caratteristiche molto più di lungo termine e obiettivi più ambiziosi di quelli del semplice mercantilismo nazionale. Essa tende a favorire alcuni fattori di sviluppo che gradualmente riescano a consentire l'affermarsi di un sistema internazionale più stabile e sicuro. In tal senso essa è interessata a promuovere anche sviluppi politici in senso democratico, il rispetto dei diritti umani, il rafforzamento della legge internazionale e così via. Inoltre essa deve sostenere nei confronti dei paesi recipienti un tipo di sviluppo economico tale da creare integrazione internazionale o regionale e non a favorire spinte nazionalistiche o disgregatrici. Rispetto al passato la "nuova condizionalità", quindi, deve essere meno neutra rispetto alla natura politica dei regimi o al rispetto dei diritti umani e quindi in contrasto con la natura profonda della stabilità che si vuole assicurare alle aree vicine: i paesi terzi dovranno ottemperare ad una serie di requisiti e condizioni che dovranno essere chiaramente esplicitate negli accordi di associazione (9).

Deve cessare, come sopra detto, una politica di aiuti puramente mercantilista; ad essa deve essere sostituita una strategia di stabilizzazione e di intervento diretto nelle situazioni di crisi. D'ora in poi, in altre parole, non basteranno più politiche compatibili agli obiettivi di sviluppo nel campo economico e commerciale, ma dovranno essere date risposte congruenti anche nel settore dei diritti umani, delle politiche di disarmo, della democraticità dei sistemi politici ed economici; in altre parole, dell'adozione di regole generali che permettano il raggiungimento dell'obiettivo della stabilità e della sicurezza.

E' utile in questo campo che siano percorse, al di là dell'associazione alla Unione Europea, strade che hanno dato buoni risultati nel passato, come la Csce. Iniziative analoghe, anche se adattate alle diverse situazioni geostrategiche, possono essere ripetute in altre aree, come quella del Mediterraneo a suo tempo tentata (e in seguito accantonata per mancanza di espliciti appoggi politici) da Spagna e Italia con la proposta di una Cscm.

La nuova condizionalità deve avere quindi caratteristiche molto più ampie e obiettivi molto più ambiziosi del semplice mercantilismo nazionale. Essa deve essere orientata a promuovere alcuni fattori di sviluppo nel lungo termine, sia nel campo politico che in quello economico, e a rafforzare le tendenze verso le integrazioni fra i paesi. In altre parole devono essere rafforzate le opzioni multilaterali a spese di quelle strettamente bilaterali del passato.

In pratica l'Unione Europea dovrà accrescere la sua capacità autonoma di analizzare le situazioni contingenti e di proporre piani di intervento multidimensionali con caratteristiche economiche e politiche ben definite, proprio come si è cominciato a fare con paesi dell'Est Europa.

Come condizione del successo di questa strategia nel lungo termine l'Unione Europea

(e questa è la parte di "condizionalità" interna che riguarda direttamente la stessa Ue) deve tuttavia rafforzare la propria integrazione e dare un diverso assetto alle proprie istituzioni.

Rafforzamento e approfondimento istituzionale che deve partire dalla constatazione di fatto che i problemi da affrontare, come abbiamo visto, non sono fra di loro omogenei. Se l'obiettivo di fondo, che è quello della stabilità di un potenziale arco di crisi, vale per l'insieme delle questioni in gioco, la varietà delle situazioni da affrontare è in effetti estremamente ampia. Le richieste che vengono dall'Est non sono dello stesso tenore di quelle che ci pervengono dal Sud. E all'interno delle stesse Regioni, siano esse ad Est o a Sud, le esigenze e le soluzioni possibili sono diversificate.

La revisione di Maastricht per il rafforzamento del ruolo internazionale e regionale dell'UE

Di fronte al manifestarsi di queste necessità, Maastricht ha subito evidenziato la propria insufficienza e ne è quindi nata una esigenza urgente di revisione.

Il clima di incertezza e di pessimismo che è seguito alla firma del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 ha quindi fornito le ragioni per l'avvio di un processo di revisione. Nello spazio aperto dall'ondata di europessimismo, si sono inseriti governi, forze politiche e imprenditoriali che hanno iniziato una riflessione critica su Maastricht. Da una parte se ne denunciano i limiti, dall'altra i vincoli; comunque sia, il processo di modifica è già partito.

Evidentemente l'andamento di tale processo sarà diverso a seconda che si verifichino o meno alcuni fatti importanti: una ripresa economica, l'affievolimento della speculazione sulle monete, la tenuta del patto di solidarietà in Germania, un sostanziale congelamento della situazione in Russia, il contenimento del conflitto nei Balcani.

In ogni caso, di fronte all'impasse di Maastricht le soluzioni che si prospettano sono essenzialmente di due tipi, in forte contrasto fra di loro: la prima è quella di accelerare le tappe previste dal Trattato muovendosi nell'ottica del gruppo virtuoso e ridotto di partecipanti (scenario "core" - o del nocciolo duro), l'altra quella di privilegiare gli aspetti di "segnale" politico, allargando immediatamente la Comunità a tutti i Paesi che ne facciano richiesta, con particolare riguardo per quelli dell'Est europeo (ipotesi caldeggiata ad esempio da Sir Ralf Dahrendorf). Ipotesi intermedie di salvataggio di Maastricht attraverso artifici procedurali e graduale allargamento fanno da ponte alle due soluzioni estreme (10).

Dando per scontato che l'assetto istituzionale dell'Unione è in larga parte soggetto ad un processo dinamico, in continuo fieri e ancora per molto tempo adattabile e orientabile a seconda delle esigenze e dei bisogni che mano a mano si presenteranno, è di vitale importanza seguire, nel processo riformistico, una linea chiara, sulla base di alcuni criteri di fondo che ci permettano di costruire istituzioni credibili ed efficienti.

Nell'ottica della nuova condizionalità, quale principio ispiratore di una strategia a largo respiro, riformista ma pur sempre orientata alla ricerca della stabilità, si devono considerare altri criteri sussidiari, a cominciare da una esplicitazione del medesimo concetto di

condizionalità, per meglio precisare la sostanza delle modifiche istituzionali richieste alla Unione Europea per fare fronte ad una politica di cooperazione qualitativamente diversa da quella del passato.

- La condizionalità interna: criterio sussidiario rispetto a quello della nuova condizionalità. Se la scelta strategica di varare politiche di lungo termine e a più dimensioni (economica, politica e di sicurezza) verso Est e Sud costituisce il punto di partenza per impostare gli accordi con i paesi extracomunitari, è altrettanto necessario che l'Unione Europea, per essere credibile, si riformi nelle sue istituzioni.

Vi deve quindi essere una modifica profonda delle istituzioni dell'Unione Europea, ben oltre i ristretti limiti di Maastricht, a fronte di una nuova politica di accordi verso Est e Sud, che offra a quei paesi qualcosa di più di una semplice politica commerciale e neomercantile.

Per l'Unione Europea, condizionalità interna significa quindi ottemperare a quelle necessità di rafforzamento istituzionale che le nuove circostanze richiedono. Oltre quindi al passaggio previsto ad un'Unione economica entro la fine del decennio, si rende urgente la fissazione di meccanismi di politica estera e di difesa che diano coerenza al quadro istituzionale comunitario, con l'obiettivo di assicurare la stabilità all'interno e all'esterno della Ue.

- La "comunitarizzazione" delle procedure decisionali dell'Unione. Una capacità di risposta e, di conseguenza, di leadership comunitaria può venire esercitata solo a condizione che l'Unione Europea abbia la rilevanza giuridica internazionale che il nuovo ruolo richiede. Le decisioni e le politiche dell'Ue devono, in altre parole, basarsi su procedure certe e riconoscibili sia all'interno che all'esterno dell'Unione Europea.

Una politica estera e di sicurezza elaborate sulla base di procedure intergovernative, come avviene in larga misura ancora oggi, non possono dare queste garanzie, dal momento che esse sono per loro stessa natura modificabili da parte di coloro che hanno partecipato alla decisione. In effetti tali politiche non hanno oggi rilevanza giuridica né all'interno né all'esterno dell'Unione.

In più, dal punto di vista degli effetti operativi, vi è inconciliabilità fra l'adozione di procedure rigorosamente comunitarie (iniziativa della Commissione, voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, intervento del Parlamento europeo, ecc.) per gli aspetti relativi agli accordi commerciali e di associazione con i paesi terzi e il ricorso a procedure intergovernative nell'ambito della politica estera e di sicurezza. Ciò va a discapito della coerenza dell'azione comunitaria e diminuisce il grado di credibilità dell'iniziativa comune.

La via da seguire, nella riforma dell'Unione Europea, è quindi quella della progressiva "comunitarizzazione" delle procedure e della unicità del futuro Trattato anche in termini istituzionali oltretutto politici, senza le artificiose compartimentazioni attuali fra meccanismi decisionali in economia, da una parte, e in politica estera e di sicurezza, dall'altra.

- Per attrezzare l'Unione Europea a rispondere alla sfida da Est e Sud diviene di decisiva importanza rivedere anche il bilancio comunitario. E' abbastanza evidente che la grandezza delle questioni da trattare a Est e a Sud non può essere affrontata con le attuali limitazioni di bilancio, che attribuiscono alla politica di sviluppo e di associazione dell'Ue una parte residuale delle risorse della comuni.

Le politiche dell'Unione non possono oggi rispondere in modo significativo alle richieste che pervengono dall'esterno. Le politiche di sviluppo si basano quasi unicamente su bilanci nazionali. Un cambiamento drastico di questo stato di cose significa un aumento massiccio delle risorse comunitarie.

- Un altro concetto è quello del multilateralismo nei rapporti Ue-Paesi terzi, con l'adozione della cosiddetta "group to group policy". L'obiettivo è quello di favorire con meccanismi e facilitazioni (anche finanziarie) appropriate la formazione di Gruppi di paesi che si possano porre come interlocutori privilegiati della Ue.

Nelle offerte di accordi di cooperazione, associazione e superassociazione devono quindi essere previsti meccanismi che implicino un approccio multilaterale alle varie politiche e azioni. Così i progetti e i finanziamenti sottoposti all'esame dell'Unione da parte dei Paesi terzi dovrebbero essere il frutto di elaborazioni e negoziazioni comuni da parte dei paesi riceventi. Lo scopo può essere addirittura duplice: sia di eliminare duplicazioni e sprechi, sia, soprattutto, di avviare quei paesi ad una logica di multilateralismo e di integrazione fra di loro.

Da questo punto di vista sono particolarmente utili tutte le iniziative che tendono a creare la logica del gruppo, sulle cose pratiche oltre che su quelle di alta politica.

- Coordinamento fra istituzioni internazionali. In un sistema che prevede una molteplicità di istituzioni economiche, politiche e di sicurezza in Europa, ciò che va evitato è la sovrapposizione dei ruoli, e più in particolare la competizione fra istituzioni internazionali. Tale coordinamento non è né facile né automatico. Basti pensare alle istituzioni per la sicurezza, Nato, Ueo, Csce, Pesc, o a quelle economiche, Berd, Bei, Gruppo dei 24, ecc. e alle difficoltà che pone il mantenimento di una certa coerenza fra le azioni da esse intraprese. E' quindi necessario pensare anche a deleghe di responsabilità di coordinamento, come è avvenuto per gli aiuti e i crediti all'Est, attraverso l'affidamento all'Unione Europea di un compito di tale genere.

E' probabile che nei confronti dell'Est e del Sud dell'Europa, la Ue sia destinata anche in futuro a giocare questo ruolo centrale di coordinamento occidentale. Soprattutto se alla dimensione economica si aggiungerà quella di politica estera e di sicurezza. Ma per fare ciò l'Unione Europea dovrà avere una superiore rilevanza giuridica internazionale e una conseguente capacità di intervento globale.

Note

1) Il termine inglese è quello di "interlocking institutions". Di fatto, il 1991 vide invece una serrata competitività inter-istituzionale tra i vari organismi internazionali. Solo nel 1992 questo periodo di assestamento sembra essersi avviato a soluzione positiva, con la creazione di meccanismi di cooperazione ed informazione reciproca, il delinearsi di una divisione funzionale di ruoli e responsabilità operative e l'affermarsi di una linea di consenso sul principio del "mutuo appoggio tra istituzioni".

2) Vedi S. Silvestri, The New World Order: Too Good to be True?, The International Spectator 4/1991, Roma, pagg. 19-38.

3) P. Ludlow, EC-US Relations, Priorities for the Next Four Years, Ceps Paper, n° 53, Bruxelles, 1993.

4) Questo tema è sviluppato più compiutamente in R. Aliboni (a cura di), L'Europa tra Est e Sud: sicurezza e cooperazione, Franco Angeli Editore, Milano 1992.

5) Circa i nuovi problemi dell'Europa Comunitaria vedi L. Guazzone (a cura di), L'Europa degli anni novanta. Tomo I: La geopolitica del cambiamento, Franco Angeli Editore, Milano 1991.

6) G. Bonvicini, The Future of EC Institutions, The International Spectator 1/92, pagg. 3-16.

7) Vedi le analisi contenute in un recente libro dell'Iai, R. Spanò (a cura di), Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa, Franco Angeli Editore, Milano 1992.

8) G. Bonvicini, "The Mediterranean and Eastern Europe: Two Worlds in Competition?", in,

Vers une nouvelle Europe?, Editions de l'Université de Bruxelles, 1992, pp. 169-176.

9) Iai e altri Istituti europei, La Comunità Europea e le nascenti democrazie dell'Est: rapporto a Delors dei Sei Istituti Europei di Affari Internazionali, Franco Angeli Editore, Milano, 1991.

10) G. Bonvicini, Le Istituzioni Europee dopo Maastricht, Doc Iai, 1993.