

**DOCUMENTI
IAI**

**LE SFIDE DEL MUTATO QUADRO INTERNAZIONALE
DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA**

di Cesare Merlini

IAI9720

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LE SFIDE DEL MUTATO QUADRO INTERNAZIONALE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

di Cesare Merlini

1 - Io credo che la giusta prospettiva storica in cui leggere gli avvenimenti correnti è quella per cui il processo di integrazione non è altro che uno sforzo dell'Europa di arrestare, se non invertire, il trend del secolo, che è quello della decadenza, nel senso di perdita di potere internazionale (1).

- La prima metà di quello che Hobsbawn chiama il "secolo breve" ('13-'45) è stata caratterizzata da due guerre allo stesso tempo "mondiali" e "civili", dalle quali è emerso, in sostituzione del fallito "concerto di potenze" europeo del secolo XIX, il duopolio USA-URSS.

- La seconda metà ('46-'89) è stata caratterizzata dalla fine degli imperi coloniali e dell'affidamento della sicurezza dell'Europa occidentale ad un'alleanza caratterizzata dall'egemonia (benigna, leadership) dell'America. All'ombra di questa protezione, l'Europa ha fatto la sua parte, correndo i suoi rischi, sviluppando le sue istituzioni, realizzando una nuova "affluenza", che può far apparire fuori luogo l'uso della parola decadenza.

2 - La fine della guerra fredda ha recato con sé due conseguenze inaspettate e apparentemente paradossali:

- gli Stati Uniti si trovano, per effetto della caduta inopinata dell'URSS, ad essere la sola superpotenza al mondo e quindi nel potenziale ruolo di quasi-egemone globale, pur senza aver dimostrato una grande vocazione imperiale e quindi senza aver perseguito prioritariamente e unilateralmente tale ruolo, al punto che la figura di "world cop" è spesso citata in America come qualcosa da evitare accuratamente;

- la Germania, che aveva perso entrambe le guerre, ora, per effetto della stessa caduta dell'URSS e del semaforo verde degli USA, si trova "premiata" con la riunificazione nazionale e pertanto nel potenziale ruolo quasi-egemone nel vecchio continente, pur senza aver perseguito prioritariamente e unilateralmente tale risultato.

In realtà entrambi gli sviluppi hanno ciascuno una precisa spiegazione:

- gli USA hanno conquistato l'attuale loro ruolo globale, sapendo contemperare i rapporti di forza e gli equilibri di potenza (di cui quello del terrore è un esempio macroscopico) con quel paradigma innovativo di politica estera che va sotto il nome di "institution building". La sopravvivenza, anzi la forza delle istituzioni occidentali (o di ispirazione occidentale) dopo la fine della Guerra Fredda è la più vera ragione della "vittoria" sull'Est;

- la Germania ha avuto l'unificazione proprio grazie al fatto di aver scelto l'Europa nel dilemma degli anni '60-'70, nei confronti dell'obiettivo dell'unità nazionale, dilemma che Altiero Spinelli illustrò nel suo "Tedeschi al bivio", indicando appunto nel corso dell'integrazione la via da scegliere (2).

La questione tedesca

3 - L'attesa di Spinelli (e di Adenauer e poi di Schmidt), era che l'integrazione venisse prima della riunificazione nazionale, sulla quale nessuno aveva fatto previsioni temporali. Con la riunificazione si è riaperta in Europa la "questione tedesca". Dietro l'Euro sta la questione tedesca.

La Germania riunificata infatti è oggi il solo grande paese europeo che ha un'alternativa all'integrazione nell'UE, che non sia la conferma della "decadenza secolare": è l'alternativa

dell'egemonia altalenante "di mezzo". E' un'alternativa non priva di costi e di rischi per i tedeschi stessi; non si tratta di un ritorno al ruolo della Germania alla prima metà del secolo, perché l'Europa è, come detto, diversa. Ma è un'alternativa nazionale.

La decisione del Cancelliere Kohl di ripresentarsi ancora una volta agli elettori nel 1998 non è esente dalla percezione che nel dilemma fra l'integrazione e l'alternativa nazionale il punto di non ritorno non è ancora stato superato e che sarà preferibile lasciare il potere al successore quando l'Euro avrà sostituito il Marco e, si spera, qualche cosa d'altro sia successo nell'UE. L'esito della Conferenza Intergovernativa di Amsterdam ci dice che, almeno per ora, il "qualcosa d'altro" è rimandato.

Ma è proprio il fatto di disporre di un'alternativa politica che dà alla Germania la capacità di imporre le sue condizioni, come ha fatto ad Amsterdam, malgrado il marcato indebolimento della sua posizione economica, a cui tutti pensavano come principale punto di forza del cancelliere tedesco.

4 - Il paese che meno sembra risentire la questione tedesca è la Gran Bretagna: ciò non sorprenderà, vista la storica ambiguità inglese verso il continente. In realtà Margaret Thatcher cercò di bloccare l'unificazione della Germania, come vedremo dopo. Chi ha letto il supplemento speciale sull'UE pubblicato dall'Economist alla vigilia della conferenza di Amsterdam, dove si conclude con un consiglio a fare una pausa nel processo di integrazione (il tutto con un insistente tono paterno, che ha un vago sapore di pedofilia), avrà notato che alla questione tedesca non è mai fatto riferimento diretto o indiretto (3). Di qui il rifiuto mentale di una qualsiasi "urgency", anzi il paterno consiglio di aspettare. Il Regno Unito è in realtà quasi attratto dalla dignitosa decadenza nascosta dietro prima due guerre "vinte", poi il deterrente nucleare proprio, poi le "relazioni speciali" con l'America e ora i successi dell'economia di mercato.

Nelle ultime elezioni inglesi l'Europa non era in apparenza dirimente, viste le somiglianze fra le "piattaforme" dei due partiti in questa materia, ma è stata determinante nella grande crisi dei conservatori (l'ultimo dispetto che questi hanno forse fatto all'Europa è stato nel perdere troppo: un successo più di misura avrebbe spinto il Labour a cercare l'appoggio dei Liberaldemocratici). Ora, a conferma che la posizione inglese nasce da una percezione diffusa nel paese, non solo le posizioni inglesi sono poco cambiate, ma i partner troveranno più difficoltà a gestire l'elasticità di un Blair che la rigidità di una Thatcher, di cui ebbero ragione Craxi e Andreotti nell'85.

5 - All'opposto, la Francia è ossessionata dalla questione tedesca. Forse la percezione di aver perso l'occasione storica della Germania divisa (e, nella prima fase, della Gran Bretagna fuori) per fare un'Europa a influenza francese, contribuisce a questo stato d'animo. Il maldestro tentativo di Mitterand, insieme alla Thatcher, di ottenere uno stop americano all'unificazione delle Germanie rappresenta una reazione istintiva più che un ponderato atto politico. Paradossalmente, i francesi hanno finito per pagare, come l'Italia del resto, la loro buona parte dei costi economici del recupero della Germania dell'Est.

La presidenza Chirac testimonia della mancanza di alternative per la Francia. Pur con un inizio gollista (test nucleari), la Francia ha riconfermato l'asse con la Germania nelle istituzioni (a differenza del Generale, che aveva fatto un trattato fuori di esse). All'interno l'immagine di una politica "forte" si è infranta, per esempio, contro lo sciopero dei camionisti e ha dato il segno che senza l'obiettivo europeo è difficile (impossibile?) condurre politiche di risanamento. L'immagine di una politica "debole" all'inseguimento dei parametri di Maastricht ha logorato il governo e, per evitare di averle addosso alla decisione del '98 sull'Euro, il presidente ha indetto anticipatamente le elezioni, realizzando, come è noto, un clamoroso autogol.

Ma anche l'avvio della coabitazione con i socialisti conferma l'assenza di alternative per la Francia. "A differenza degli inglesi, gran parte degli elettori francesi si rendono conto che la Francia è in Europa e che non c'è seria alternativa all'UE", scriveva D. Moisi subito prima delle

elezioni (4). Jospin avrà ora il suo inizio "socialista", ma dovrà poi accontentarsi di concessioni formali alle sue promesse elettorali.

6 - Anche in Italia la questione tedesca è sentita, anche se meno diffusamente e più confusamente, a causa della nebbia di certo europeismo più formale che sostanziale, più di appartenenza che di scelta.

D'altra parte sorprende che i critici dell'europeismo "nebbioso", ora più numerosi nel nostro paese, non abbiano colto l'essenza dirimente, anche per l'Italia, che risiede nel futuro della Germania: una rinazionalizzazione, più o meno geopolitica, dell'Europa a partire dalla Germania porterebbe l'Italia più a dover scegliere fra subalternità diverse che a esercitare pesi decisivi, che è l'antica ambizione, per lo più ingannatrice, di tanta politica estera italiana. Contribuire alla riconciliazione franco-tedesca, completandola, è di gran lunga la subalternità minore: questo abbiamo fatto, più o meno scientemente, da De Gasperi in poi. E, se certe nostre condizioni interne saranno rispettate e in presenza di istituzioni europee valide, non sarà subalternità affatto

Anche gli italiani sono stati al bivio negli anni '60 e '70: fra Europa e Mediterraneo, come ognuno ricorderà. E hanno scelto bene. Forse un "premio" per loro è venuto subito: la partecipazione al G-7. Non sembra vi siano altri premi inattesi adesso: ogni risultato va conquistato.

La questione americana

7 - Oltre a quella tedesca c'è una questione americana? Direi di sì. Essa risiede sostanzialmente nei pesi relativi della continuità della politica di leadership-con-istituzioni, sopra detta, e della possibile discontinuità dell'avvento di un isolazionismo-e/o-unilateralismo nella politica internazionale degli Stati Uniti. Il mix attuale non è molto coerente: dall'intervento, in un secondo tempo, in Bosnia alla legge Helms-Burton e dalle riserve per il WTO al siluramento di Boutros Ghali da parte di un paese che non paga la sua quota all'ONU.

E' solo per effetto delle proprie contraddizioni nazionali e dei propri balbettamenti comuni, che i paesi europei non possono denunciare queste incoerenze: chi ha un trave nell'occhio... Si tratta, in breve, della perdita di potere internazionale, da parte dell'Europa, di cui si diceva all'inizio.

Ancor più della Germania, gli USA possono permettersi il lusso di scegliere una via o l'altra. Il dibattito è in corso nell'élite internazionalista americana fra i sostenitori delle istituzioni e quelli della Realpolitik. Al di là dell'élite, sta il peso incognito di un Congresso, in buona parte nuovo e privo di conoscenze/esperienze internazionali, e, a più lungo termine, quello di un'opinione pubblica, finora abbastanza stabile ma soggetta all'effetto della deriva dei media, nei quali l'estero sta quasi scomparendo, come Foreign Affairs ha recentemente detto e quantificato (5).

8 - Anche nei confronti dell'Europa si riscontrano atteggiamenti americani crescentemente contraddittori. Accanto alla conferma verbale del favore per l'integrazione europea (v. per es. Transatlantic Declaration, New Transatlantic Agenda e CJTF) vi sono segnali diversi:

- la nascita del Mercato Unico è stata accompagnata dalla campagna contro la "fortress Europe", spesso pretestuosa e non condivisa dal "big business";

- il progetto di UEM è stato visto alternativamente con scetticismo, critica, timore (ancora recentemente il presidente Clinton, all'Aja per le celebrazioni del Cinquantenario del Piano Marshall, dopo aver lodato l'integrazione europea ha rifiutato di rispondere alle domande dei giornalisti sull'Euro);

- lo sviluppo istituzionale dell'"identità di sicurezza e difesa europea", mediante confluenza dell'UEO nell'UE è osteggiato da Washington, anche se informalmente, e ciò ha contribuito al rinvio (affossamento?) registratosi ad Amsterdam.

Tre indizi, recita un detto, fanno una prova.

Alla luce degli attuali equilibri fra Amministrazione e Congresso e della figura del nuovo Segretario di Stato, gli europei faranno bene a essere preparati a una crescente diffidenza americana.

Le democrazie occidentali

9 - I dilemmi europei, e anche quello americano, vanno visti alla luce di una trasformazione delle istituzioni e dei meccanismi democratici nei nostri paesi, di cui scorgiamo i sintomi, ma non gli sbocchi. Citiamone due:

a) Si dice, comunemente, che gli stati europei sono messi in questione sia da rivendicazioni autonomistiche subnazionali che da integrazioni sovranazionali. La letteratura sulla fine degli stati-nazione è crescente. (6).

Il fenomeno potrebbe solo essere più pronunciato in Europa che altrove, ma in realtà anticipare un'evoluzione più diffusa: lo sviluppo del globalismo e la trasformazione del mercato dei capitali, delle strategie delle multinazionali e del sistema delle comunicazioni investono anche altre regioni del mondo. W. Reinicke sostiene che se l'interdipendenza incideva sulla sovranità esterna degli stati, la globalizzazione incide su quella interna e propone di pensare in termini di "sussidiarietà orizzontale" (fra stati, istituzioni internazionali, corporations, NGOs, ecc.) oltre che di "sussidiarietà verticale" (fra stato, sottostato, sovrastato) (7). R. Cooper contempla l'ipotesi che l'Unione Europea sia in realtà il primo stato "post-moderno" (8).

Il risultato è che i cittadini sono soggetti e sempre più tassati da un potere pubblico che ha sempre meno potere. Gli stati che hanno un'amministrazione più efficiente, che forniscono servizi più soddisfacenti, potrebbero più nascondere la realtà che rappresentarne una diversa.

b) Dopo il parallelismo delle azioni di governo del "destra" Asnar e del "sinistro" Prodi, è venuto il New-labour liberale di Blair. In Francia i gollisti-liberali avevano chiaramente più problemi a distinguersi dagli avversari socialisti-liberali che dalla destra di Le Pen. La correzione o l'abbandono dello stato sociale non sembrano generare quelle divisioni ideologiche fra sinistra e destra, fra progressisti e conservatori, che caratterizzarono la sua nascita.

Le opinioni pubbliche sembrano disorientate dalla percezione che per le questioni più importanti l'alternativa fra forze politiche è spesso più paralizzante che dirimente. Il fenomeno, di nuovo, non è solo europeo: Clinton sembra aver sposato molte posizioni repubblicane con un entusiasmo che va al di là degli imperativi dello "split government". (Per contro, in Israele la pace è ostaggio del ricatto dell'ala estrema della coalizione di maggioranza, mentre potrebbe essere rilanciata da una "grande coalizione").

Il risultato è che nelle consultazioni elettorali, i cittadini votano più "contro" che "per". Quindi ogni elezione ha il risultato di cambiare la maggioranza numerica, più che dare un'indicazione alternativa. La definizione "voto di protesta" è sempre più comune, anzi inflazionata.

10 - Non ci addentriamo qui nella disamina di possibili legami fra i due sintomi. Notiamo solo che se essi sono entrambi presenti sia in Europa che in America, il loro grado e l'impatto sulle percezioni della gente sembra essere diverso. Da noi essi generano il pessimismo, "die Angst", "la grogne". L'America guarda invece al futuro con fiducia ed è molto diffusa la percezione di essere depositaria di un modello valido anche per gli altri. E' solo il diverso ciclo economico? Se si ricorda che solo cinque-sei anni fa negli Stati Uniti dominava la preoccupazione, si sarebbe tentati di dire sì. Ma c'è qualcosa dietro, che è più tendenziale che ciclico, in armonia con quella che è la tesi di fondo di questa analisi. Gli USA hanno il senso dell'acquisto di potere internazionale: sono solo divisi sul come usarlo. L'Europa ha il senso della perdita di potere internazionale ed è divisa fra

l'accettazione di questa situazione e il rovesciamento di tendenza. Tuttavia la partita è resa più complessa dal fatto che cambiano le regole del gioco, cioè la natura del potere internazionale.

11 - In Italia, come è noto, sia la crisi dello stato che l'apparente crisi della democrazia prendono forme specifiche.

Avendo ceduto, quasi inconsciamente, buona parte della sovranità nella difesa durante la guerra fredda e avendo ciò avuto un risultato positivo - alta sicurezza a basso costo - ci accingiamo a perdere un altro simbolo della sovranità, la moneta e ci attendiamo che anche questo ci otterrà un risultato positivo. E giustamente, credo. Il problema tuttavia non è l'obbiettivo, ma il modo, che cioè il processo avvenga di nuovo quasi inconsciamente, il che non è possibile.

La stratificazione della sovranità negli stati europei ha infranto il principio della sua indivisibilità, che aveva accompagnato lo stato-nazione. La debolezza della cultura dell'integrazione (atlantica prima, europea poi), che si nasconde dietro l'atlantismo e l'europesismo italiani, sinceri entrambi e in verità benvenuti, fa seguito naturale alla debolezza della cultura dello stato.

C'è da chiedersi se le scuole che predicano la nascita del senso della nazione e quelle che si battono affinché "anche da noi" si pervenga finalmente al bipolarismo, non confondano due esigenze giuste - rispettivamente quella del senso dello stato come interesse pubblico e quella della sostituzione della dirigenza politica - con un'imitazione degli altri, che è storicamente in ritardo. Non nuova del resto, se si pensa alla nascita dello stato unitario e alle guerre per le colonie.

Lo scenario europeo

12 - Se dietro l'Euro sta la questione tedesca, esso, per quanto importante, è troppo stretto per "coprirla". Già il documento Lamers-Scheuble del '94 ce l'aveva detto: all'integrazione economica si deve accompagnare quella politica, sia verso l'esterno (2° pilastro) sia per gli affari interni e la giustizia (3° pilastro). Era l'imperativo dell'integrazione bilanciata. Era anche un modo di convincere l'opinione pubblica tedesca, che il Marco era dato in cambio di un'unità politica e di sicurezza (magari anche con le bombe nucleari francesi e inglesi).

Ma proprio Gran Bretagna e Francia, riaffermando il carattere intergovernativo della PESC, ne hanno bloccato il rafforzamento. Si sono aggiunte: 1) la deriva degli stati piccoli, ossessionati dall'idea di perdere il peso privilegiato che hanno; 2) le ambiguità di alcuni paesi, come la Spagna, 3) l'opposizione dei neutrali (rafforzati dall'ultimo allargamento), 4) le resistenze più o meno confidenziali dall'amministrazione USA (v. sopra).

La Germania ha praticamente abbandonato la sua pressione a favore dell'"unione bilanciata". Se questo abbandono nasca più dalle suddette resistenze esterne o da nascenti ambiguità interne (a cui le prime offrono benvenuta copertura) è ancora presto per dire. Certo, dopo la quasi imposizione di un riconoscimento prematuro e affrettato della Croazia e della Slovenia, che ha complicato il ruolo europeo nell'ex-Jugoslavia, viene adesso il rifiuto di associarsi a un'operazione congiunta in Albania, a dirci che, quando la Germania si muove unilateralmente, le cose si complicano per tutti.

In fondo, come è stato osservato, l'integrazione, se ha succhiato sovranità dagli Stati membri, poi con il fatto di aver conseguito notevoli successi per loro delega (l'UE è pur sempre l'istituzione internazionale più "forte" che ci sia), li ha anche rafforzati, in particolare nell'ambizione, o nell'illusione, di svolgere un ruolo esterno. Ciò vale, inevitabilmente, ancora di più per il paese che dispone, come detto, di più margine alternativo rispetto all'integrazione.

13 - Dunque la moneta comune con il suo corredo di decimali e di "trend", invece di essere una delle corde a cui è appeso il processo, è restata la sola, come Amsterdam ha dimostrato. Donde la drammaticità - che si sarebbe dovuta evitare - del quesito se possa rompersi.

Alla sua resistenza dovrebbe contribuire il successo di aver rappresentato un fattore determinante del rigore di bilancio in tutti i paesi, ma specialmente in Italia e in Spagna, in maniera superiore allo sperato, e il dubbio che in caso di rottura questo rigore possa recedere. Tale dubbio è tanto forte da giocare anche contro l'ipotesi del rinvio, ipotesi che avrebbe avuto tanto più legittimità quanto più sostanziali progressi fossero stati realizzati o fossero almeno alle viste in materie di integrazione diverse da quella monetaria.

Tuttavia, *rebus sic stantibus*, non solo dobbiamo vivere appesi alla corda monetaria, ma anche constatare che la fine alquanto repentina del dibattito sul "nocciolo duro e quelli fuori", che ci ha assillato per due anni, e il fatto di essere, noi italiani, passati da "pre-in" a "ex-out" sembra invece indebolire la corda. In parte questo nasce da riserve psicologiche in conseguenza del "lassismo progressivo" e anche di stereotipi sul nostro paese. Ma in gran parte deriva ancora dal difetto di credibilità futura del nostro rientro, difetto che ha compromesso anche l'incidenza della domanda italiana di un rafforzamento istituzionale e politico, sulla quale il nostro governo è rimasto isolato ad Amsterdam.

14 - E' in questa luce complessiva che vanno lette le conseguenze del voto francese e, prima, quelle del voto inglese.

Diversi commentatori, come c'era da attendersi, hanno messo in relazione questi due risultati come prova di un ritorno della sinistra in Europa, visto che ora tredici governi sui quindici dell'Unione sono di centro-sinistra, mentre solo tre anni fa il quadro era quasi l'opposto, con la Spagna, ora a destra insieme alla Germania, allora dall'altra parte. Altri obiettano a questo accostamento l'errore di mettere assieme un Blair, alquanto liberale, con un Jospin, più tradizionalmente sociale. Da cui si ricaverebbe che il secondo è più di "sinistra" del primo.

Penso che entrambi queste analisi siano errate. La prima, innanzitutto, per non tener conto del fatto sopra rilevato, che questi spostamenti di equilibrio politico nascono più dal voto negativo, che da una scelta di orientamento. La seconda, poi, rischia addirittura di scambiare lucciole per lanterne.

In realtà il voto inglese si inserisce in un ciclo di alternanza, quello francese no. Perché in Gran Bretagna i conservatori avevano fatto - con la Thatcher perfino strafatto - il loro mestiere di destra. Per vincere le elezioni, Blair ha capito che non doveva disfare la nuova competitività acquisita dal suo paese. Di qui la connotazione liberale del New-labour. Tuttavia, l'esito della sua scommessa, passata l'attuale fase di entusiasmo, è tutt'altro che scontato. "Ancora non è chiaro, ha scritto Barbara Spinelli, se Blair sarà all'altezza delle attese, enormi, che suscita in Inghilterra. Se saprà reintrodurre un forte elemento di giustizia nel capitalismo liberista, come ha promesso, nonostante l'accettazione della rivoluzione thatcheriana. Diciotto anni di regno Tory (...) hanno spezzato una coesione sociale che aveva radici antiche. (...) Diceva Margaret Thatcher che <<non esiste quella cosa che chiamano società>> (...). Questa società che la Thatcher abolì aspetta disperatamente di essere resuscitata dal Nuovo Labour" (9).

Il voto francese non è invece un voto di alternanza, sia perché la destra, né quella in coabitazione con Mitterand né quella in linea con Chirac, aveva fatto il suo mestiere. Il successo di Jospin è solo in apparenza il ritorno del Sociale, la rottura della cappa monetarista. In essa vi è una forte influenza conservatrice del voto della borghesia a tutela dei privilegi acquisiti. Come ha scritto Michele Salvati, "se i termini di Destra e Sinistra ancora hanno un senso, a queste dinamiche elettorali non mi sembra possa essere associato alcun significato che sia univocamente valutabile in quei termini (...). La struttura produttiva dei paesi ex-fordisti deve cambiare profondamente se essi vogliono mantenere i loro alti redditi pro capite e crescere ciò non di meno: cambiare struttura vuol dire flessibilità, distruzione creatrice, sia nel settore privato, sia nelle retrovie pubbliche che

costituiscono il sistema-Paese. Ma flessibilità e distruzione creatrice inevitabilmente si tirano appresso rischio, insicurezza, precarietà..."(10) Contro il rischio, l'insicurezza, la precarietà hanno votato molti francesi.

15 - Il mutamento che ha messo in crisi l'Europa continentale è complesso. Due componenti di tale mutamento sono comunemente riconosciute con riferimento allo stato sociale: 1) l'invecchiamento della popolazione e 2) l'esaltarsi della competizione economica globale. Torneremo su entrambi. Qui si sostiene, in conseguenza di quanto prima osservato, che altre due sono almeno altrettanto importanti se si allarga la prospettiva dell'insieme dello Stato: 3) l'emergente redistribuzione della capacità, legittimità e sovranità dei soggetti pubblici e 4) i nuovi ruoli internazionali, in particolare in materia di sicurezza.

Di fronte agli Stati Uniti, che al momento appaiono vincenti su tutti e quattro i fronti (1: meno invecchiamento, 2: più tecnologia, 3: stato federale all'interno e "institution building", finora, all'esterno, 4: ruolo strategico globale), l'Europa è in affanno. La complessa impresa di realizzare il Mercato Unico, introdurre un rigore fiscale generalizzato ed estendere l'area della moneta stabile è in corso, e la riunione di Amsterdam ne ha faticosamente confermato la marcia.

La differenza fra Gran Bretagna e Francia è che la prima ritiene di poter realizzare questi obiettivi in una partecipazione all'integrazione "à la carte", come l'adesione al protocollo sociale dimostra, conservando il più a lungo possibile la simbologia della sovranità, donde il rinvio all'ultimo momento possibile dell'inevitabile ingresso nella moneta comune; la seconda, pur anch'essa sensibile al formalismo e al prestigio, sarà probabilmente costretta a confermare la linea chiracchiana dell'UEM, ricavando nella redistribuzione della spesa le risorse per qualche iniziativa di rilancio dell'occupazione, se vorrà evitare di rompere l'asse con la Germania, su cui si regge buona parte del potere internazionale di Parigi. Se tuttavia la Francia riesce a operare la ricomposizione delle due esigenze, con quel che ciò comporta di disinganno dell'elettorato, essa può trovarsi a termine in posizione più forte della Gran Bretagna di Blair, la cui possibilità di far fronte alle attese sopra dette sono limitate se perseguite in isolamento.

Ma altre sfide stanno di fronte a quel paese, come le richieste di autonomia gallese e scozzese, per non parlare del nodo nord-irlandese. Gli inglesi non sono soli di fronte a questi problemi, come noi italiani sappiamo bene. E' la questione dello stato post-moderno di Cooper.

Essa investe anche la sicurezza internazionale. Se i nostri stati si dimostrano crescentemente incapaci, anzi crescentemente inibiti a risolvere le crisi, anche piccole, che colpiscono la sicurezza, anche marginalmente, oppure la buona coscienza (magari a buon mercato) delle popolazioni sedute davanti alla televisione, essi perdono legittimità. Il dilemma fra la rinazionalizzazione e l'integrazione sembra diluirsi in un grigio intermedio di coalizioni più o meno ad hoc, più o meno solidali e di scarsa efficacia.

Ed è proprio qui che si vede quanto l'UE sia sempre più zoppa, per l'ineguaglianza delle sue gambe, quella economica e quella politica, dopo il Vertice e la Conferenza Intergovernativa di Amsterdam. Come di consueto, ma con ancor meno credibilità del consueto, alcune fonti ufficiali hanno parlato di un altro passo avanti. Solo chi non conosce il calcolo infinitesimale crede al sofisma di Achille e la tartaruga e al fatto che c'è un numero sufficiente di passi per raggiungere qualunque traguardo. Invece, basta che ogni passo sia la metà del precedente per non riuscire a percorrere, neppure con un numero infinito di passi, una distanza pari al doppio di quella attraversata con il primo passo. E ad Amsterdam il passo è stato ben meno della metà di quello precedente.

Di conseguenza è anche apparsa esaltata la debolezza dell'Europa al Vertice di Denver, dove l'America ha fatto uno sfoggio del suo attuale momento favorevole e quindi della sua inclinazione a decidere anche per gli altri, che ha disturbato anche molti osservatori, non solo europei o giapponesi.

La nuova sicurezza e la nuova economia

16 - Torniamo per un momento al parallelismo fra la questione tedesca e quella che abbiamo chiamato, per simmetria, la "questione americana". La domanda, di nuovo parallela, che si pone oggi, dopo i vertici di Amsterdam e di Denver, è se le attuali linee politiche seguite da Washington e da Bonn rappresentano discontinuità di fondo rispetto al cinquantennio passato o se sono deviazioni contingenti;

- per l'America i sintomi dell'unilateralismo sono molti: atteggiamento verso ONU (segretario generale), WTO (poteri di enforcement), NATO (allargamento), UE (prima "fortress Europe", poi Euro e ora UEO);

- per la Germania, dopo la pressione di Genscher per il riconoscimento prematuro di Croazia e Slovenia, è venuto ora il rifiuto di partecipare ad Alba; ma soprattutto vi è l'abbandono dell'obiettivo dell'integrazione bilanciata (economica e politica) a porre di nuovo all'attenzione generale la storica "questione tedesca".

La doppia questione suddetta è al centro dell'attuale deterioramento dei rapporti occidentali. Non è che gli americani manchino di argomenti nei confronti delle continue ambiguità degli europei (come prima volevano l'accordo ma non il duopolio USA-URSS, ora vogliono la "pax" ma non l'egemonia americana) o i tedeschi nei confronti delle continue ambiguità in primo luogo dei francesi (che vogliono "legare" la Germania ma non le istituzioni sovranazionali).

17 - La problematica suddetta va vista nel quadro dei mutamenti in corso nei grandi capitoli delle relazioni internazionali: la sicurezza e l'economia.

La "convergenza" dei bilanci europei verso l'eliminazione del deficit, e a termine del debito pubblico, non è un fatto isolato. Dopo gli SU un numero crescente di paesi è sulla stessa strada. E diverse economie emergenti sembrano intenzionate ad applicare in partenza un certo rigore fiscale.

Ripetutamente, a spiegazione del processo sono portati argomenti economico-sociali, come l'invecchiamento delle popolazioni relativamente benestanti e la tutela delle nuove generazioni. Vi è un'altra spiegazione, quella del declino dell'"economia di guerra", collegato con il diradarsi dei "conflitti nazionali", addirittura la scomparsa, sembra, di quelli "grandi".

Questa ipotesi può opportunamente essere messa in correlazione con il simultaneo aumento dei conflitti transnazionali e/o interni (civili?) e lo sviluppo dell'economia globalizzata (mercati finanziari in vertiginoso sviluppo, informatizzazione diffusa, outsourcing delle multinazionali, eccetera).

Ne deriva l'emergere di una "nuova sicurezza", che si fonda un po' meno sulle capacità militari tradizionali e sempre di più sulla tecnologia, sull'economia, sul potere di informazione (quindi anche sulla cultura) e, essendo appunto transnazionale, anche sull'ordine, sulle istituzioni, sul consenso e sui valori all'interno degli stati: in realtà sulla compatibilità fra interno ed esterno.

La nuova sicurezza è fatta di capacità di intervento militare e civile nello stesso tempo; di potere di sedare e di prevenire conflitti nello stesso tempo; di volontà di colpire e di ricostruire nello stesso tempo; di risorse civili, economiche, culturali e militari nello stesso tempo.

Anche sfide strategiche come la Cina o l'Iran si possono affrontare e vincere con gli strumenti della nuova sicurezza. La domanda allora è se questi strumenti sono meglio approntati in un quadro prevalentemente integrato o in quadro prevalentemente gerarchico, dilemma che è sinonimo della questione relativa al futuro della politica americana e di quella tedesca.

La risposta potrebbe non essere tanto parallela quanto la questione. La Germania resta legata al disegno integrativo attraverso il solo filo della moneta unica, un filo che però tende a diventare una corda, un po' meno facile a rompersi. L'integrazione è per il momento destinata a restare sbilanciata. Ma è la diversa risposta che potrebbe ricevere la questione americana a riaprire il discorso del bilanciamento.

L'attuale fase internazionale (euforia economica americana, sfide strategiche emergenti, debolezza europea e giapponese) e l'attuale equilibrio politico interno negli Stati Uniti sembrano rendere inevitabile per un po' l'attuale propensione all'unilateralismo di Washington. Per gli altri, in primo luogo gli europei, il problema è soprattutto quello di arginare questo unilateralismo, massimizzandone i costi per la fonte, quando si può, ma sviluppando nello stesso tempo maggiori capacità di supplenza. Intanto, accantonate per ora le fughe in avanti del "nuovo ordine mondiale" di Bush e dell'Agenda for Peace di Boutros-Ghali, un po' di egemonia USA può servire a traghettarci dall'ordine occidentale a quello globale.

18 - La "nuova economia", quella globalizzata, non è dunque del tutto distinguibile dalla nuova sicurezza, della quale è nello stesso tempo parte del problema e parte della soluzione. Essa nasce dal processo di "deregulation", con cui gli stati si sono spogliati e si stanno spogliando di ruoli e poteri. Con il risultato che vi è una moltiplicazione di attori, non sempre ben definiti: stati, organismi internazionali, grandi gruppi, banche centrali più o meno autonome, ma anche i misteriosi "mercati".

Di fronte a questo stato di cose c'è che dice necessaria una "re-regulation" a livello internazionale, sostitutiva della liberalizzazione a livello nazionale: il test-case dei poteri di enforcement del WTO può essere centrale a questo proposito. O chi dice, come l'Economist, che "dovunque i governi devono cominciare, e presto, a pensare come avere le tasse pagate in questa economia globale e inafferrabile" (11).

Anche per questa problematica dobbiamo limitarci qui a questi spunti iniziali, solo per trarne alcune conseguenze rilevanti ai fini del filo logico di questa nota. Esse derivano dal fatto che se nel quadro della nuova-sicurezza-più-nuova-economia l'Europa è in ritardo, come già ricordato, allora la Germania e gli Stati Uniti si trovano di nuovo in posizione non parallela.

Il punto di equilibrio fra consenso sociale e competizione globale (e non i criteri di Maastricht, come si fa finta di pensare) per la Germania è spostato sul primo ed è difendibile solo in un contesto europeo reso abbastanza omogeneo dal mercato e dalla moneta unici (manca ancora il fisco). Gli Stati Uniti invece pagano i costi, ma ricavano i benefici di una maggiore competitività, rispetto alla pace sociale.

La situazione italiana sarebbe analoga a quella tedesca, se non fosse per la debolezza industriale e soprattutto finanziaria del nostro paese. Osservava recentemente Mario Deaglio: "l'Italia, dalla quale deriva circa il 5% della produzione mondiale, pesa appena per l'1,5% nel <<capitale di comando>>" (12).

La capacità di coalizione

19 - In questo quadro cosa deve proporsi la politica estera italiana? Il nostro paese è partecipe dei dilemmi fra autonomia/gerarchia da una parte e interdipendenza/integrazione dall'altra, che si pongono all'Occidente. E' parte, in particolare, di quell'area che con tutti i suoi problemi resta l'esperimento di integrazione più avanzato al mondo. Nello stesso tempo, l'Italia rimane, anche dopo la fine della guerra fredda, un paese di frontiera, a differenza della Germania (ancora di più dopo il Vertice di Madrid): di frontiera con l'"arco delle crisi".

Come nell'arena di politica interna un partito, come forza di governo, non si misura solo con il suo successo elettorale, ma anche con la sua coesione e con la sua capacità di coalizione, così avviene nell'arena internazionale. Constatato che siamo grosso modo una media potenza, il che non dice molto, occorre vedere il grado di credibilità interna e la nostra "capacità di coalizione" per misurare e incrementare il peso del Paese.

In materia di credibilità interna si sono fatti grandi progressi, anche se molto resta da fare (convergenza strutturale, sicurezza interna, efficienza istituzionale). Attenzione prioritaria va

dedicata alla capacità di coalizione. Il problema si pone in diversissime sedi, da quelle multilaterali integrate a quelle multilaterali non integrate, dalle politiche bilaterali alle coalizioni ad hoc.

Si pone all'ONU, in termini soprattutto di qualità della coalizione.

Si pone nella NATO, sulla quale ci soffermiamo brevemente. La natura della NATO sta cambiando da organizzazione di difesa comune a organizzazione di sicurezza collettiva (allargamento); in più c'è la suddetta questione del crescente unilateralismo americano. Tutto ciò rende più acuto, non meno, il problema dell'identità europea di sicurezza. Dunque dovrebbe far pensare che la confluenza dell'UEO nell'UE è da vedersi più come rimandata che abbandonata. Che coalizione si può realizzare su questo?

Si pone nell'Unione Europea. Le scelte sono diverse, anche assumendo che bene o male l'UEM vada in porto. Dopo il fallimento della CIG, si deve continuare a vincolare l'allargamento a una riforma istituzionale seria? Sarebbe consigliabile, ma ci si deve fare una coalizione. E la riforma si fa con un'altra CIG o altrimenti: per es. con nuova Messina, o con un "wisemen group" o, come chiedono i federalisti e suggeriscono alcuni commentatori (fra cui Soros), con un'assemblea costituente? Anche queste scelte dipendono dalle coalizioni.

Si pone nei Balcani. L'Italia ha saputo realizzare una coalizione in Albania e le elezioni ne hanno consacrato un primo successo, che rilancia anche il nostro ruolo nell'area. Ma siamo all'inizio. Il futuro della Bosnia richiede coalizioni a crescente presenza europea. Il futuro dell'Albania, richiede coalizioni per la ricostruzione.

Sull'obbiettivo non solo di mettere assieme coalizioni atte a realizzare gli obbiettivi della nostra politica estera, ma anche di assicurarne la reciproca coerenza vanno ora concentrate le energie. Fermo restando il requisito della credibilità interna.

Note e riferimenti

(*) Questa nota utilizza uno "scenario" fatto per Prometeia dopo le elezioni inglesi e francesi.

1) Il declino storico dell'inizio del secolo è stato analizzato da Reginald Dale sull'*International Herald Tribune*. L'articolo dice fra l'altro che "Arresting that decline has been one of the main rationales for the drive to closer European unity that began in the mid 1950's". E conclude: "The rest of the world is no longer waiting for Europe. As other countries move toward ascendancy, Europe does not have the luxury of endless time to define its future".

2) Altiero Spinelli, "Tedeschi al bivio", *Opere Nuove*, 1960.

3) "The European Union", Supplemento all'*Economist*, 31 maggio 1997.

4) In *Financial Times*, 25 aprile 1997.

5) V. G. Utley, "The Shrinking of Foreign News", *Foreign Affairs*, vol. 76, n. 2, March/April 1997.

6) V. Per es. J.M. Guehenno, *La fine dello stato-nazione*, Ed. Garzanti, 1996.

7) Wolfgang H. Reinicke, *The Inadequacy of the nation-state in managing current global problems*, Paper for the Atlantic Conference, Marbella (Cile), 14-17 Novembre, 1996.

8) Robert Cooper, *The post-Modern State and the World Order*, Demos, Londra, 1996.

9) In *La Stampa*, luglio 1997.

10) In *Il Sole-24 ore*, 10 giugno 1997.

11) Vedi "The disappearing taxpayer", cover story, *Economist*, 31 maggio 1997.

12) In *La Stampa*, 6 luglio 1997.