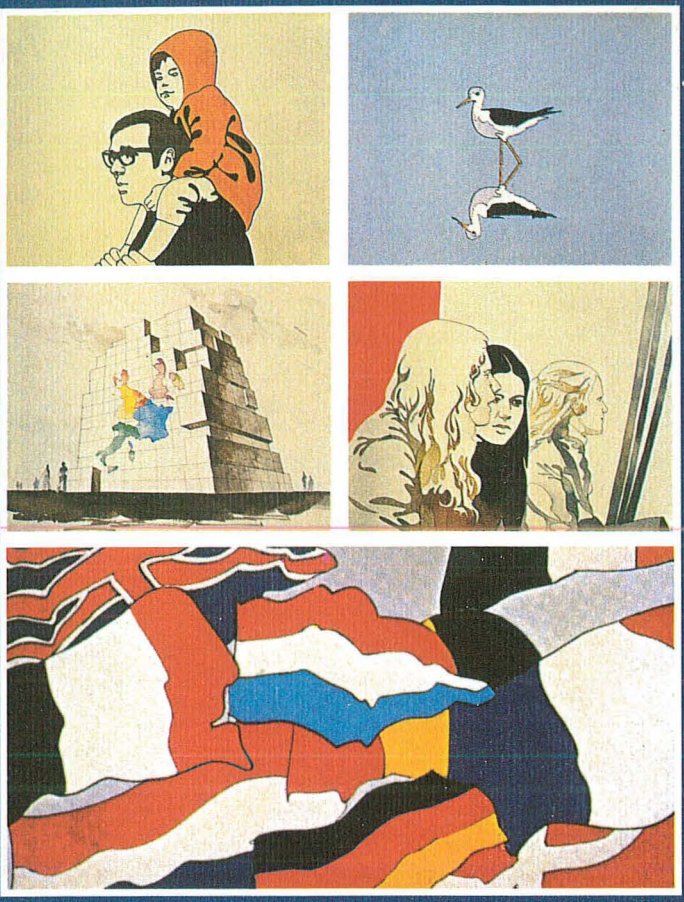
IAI - Lo Spettatore Internazionale



a cura di Laura Guazzone

L'EUROPA DEGLI ANNI NOVANTA I

La geopolitica del cambiamento

FrancoAngeli

«Lo Spettatore Internazionale»

Collana di studi e documentazione di politica, economia e strategia internazionale
a cura dell'Istituto Affari Internazionali
Direttore: Natalino Ronzitti
Segretaria di redazione: Sandra Passariello

La collana «Lo Spettatore Internazionale» si compone di una serie di monografie promosse dall'Istituto Affari Internazionali, con l'intento di rispondere all'interesse per i problemi del mondo e della politica estera, che si va diffondendo in Italia parallelamente al crescere del suo ruolo internazionale e dell'interdipendenza con gli altri paesi. La pace, il disarmo e la sicurezza da una parte, l'integrazione europea, la cooperazione economica e lo sviluppo tecnologico dall'altra, costituiscono altrettanti sottotemi che la collana affronterà. Oltre a ciò l'Istituto Affari Internazionali pubblica regolarmente con l'editore Franco Angeli un annuario sulla politica estera del nostro paese dal titolo: «L'Italia nella politica internazionale».

L'EUROPA DEGLI ANNI NOVANTA I

La geopolitica del cambiamento

a cura di Laura Guazzone

FrancoAngeli

Copyright © 1991 by Istituto Affari Internazionali, Roma, Italy
È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, non autorizzata.

I lettori che desiderano essere regolarmente informati sulle novità pubblicate dalla nostra Casa Editrice possono scrivere, mandando il loro indirizzo, alla "Franco Angeli, Viale Monza 106, 20127 Milano", ordinando poi i volumi direttamente alla loro Libreria.

INDICE

Gli Autori pag. 7

Prefazione » 9

Introduzione, di *Laura Guazzone* » 11

1. Il sistema occidentale: Stati Uniti, Europa e Giappone, di *Ettore Greco* » 17

2. La Comunità europea e i suoi membri, di *Marinella Neri Gualdesi* » 43

3. I paesi dell'Efta e lo spazio economico europeo, di *Andrea de Guttry* » 85

4. L'Italia e l'Europa, di *Maria Valeria Agostini* » 111

5. L'Europa centro-orientale, di *Federigo Argentieri* » 143

6. I Balcani tra rinnovamento e destabilizzazione, di *Stefano Bianchini* » 171

7. L'Unione Sovietica e i primi cinque anni di Gorbaciov,
di *Marco Carnovale* » 225

8. Il Sud del mondo nella sua interrelazione con l'Europa,
di *Giuseppe Pennisi* » 269

9. Il Mediterraneo e l'Europa comunitaria,
di *Laura Guazzone* » 305

GLI AUTORI

Maria Valeria Agostini è consigliere parlamentare e svolge la sua attività presso il Servizio studi del Senato. È autrice di alcune monografie e di numerosi saggi di economia e politica internazionale. Si è occupata in modo particolare delle problematiche dell'integrazione comunitaria e ha approfondito le questioni relative al ruolo delle regioni nel processo di integrazione.

Federigo Argentieri è ricercatore del Cespi. Studioso dell'Europa centro-orientale, ha pubblicato diversi libri ed articoli sulla storia di questa regione nel secondo dopoguerra.

Stefano Bianchini, dell'Università di Bergamo, è specialista di storia balcanica e jugoslava. Ha pubblicato diversi volumi, fra i quali *Tito, Stalin e i contadini*, Milano, 1988; *La diversità socialista in Jugoslavia*, Trieste, 1984; *Nazionalismo croato e autogestione*, Milano, 1983, nonché ha curato opere collettanee di storia romena e cecoslovacca. È autore anche di saggi sui rapporti fra Italia e Balcani e sulle relazioni inter-balcaniche nel Novecento.

Marco Carnovale ha conseguito il dottorato (Ph.D.) presso il Massachusetts Institute of Technology, ed è ricercatore presso l'Istituto Affari Internazionali, dove è responsabile del settore di studi Est-Ovest. Ha pubblicato numerosi articoli e saggi su questioni di sicurezza internazionale. È co-autore di *Sicurezza e informazione*, Milano, 1988, e *Soviet-East European Relations*, Boulder, 1989. Attualmente dirige un progetto sul controllo degli armamenti navali sotto il patrocinio della Fondazione Ford.

Andrea de Guttry è professore associato di organizzazione internazionale presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Pisa. Si è occupato di problemi collegati con l'uso della forza nelle relazioni internazionali. È autore di un volume sui profili giuridici della libera circolazione dei capitali nella CE. È responsabile del corso di diritto internazionale e umanitario all'Accademia Navale di Livorno.

Ettore Greco lavora come ricercatore presso l'Istituto Affari Internazionali, dove si è specializzato nell'analisi dei problemi di politica di sicurezza. Ha pubblicato articoli e saggi sulla tecnologia e il controllo degli armamenti, la politica nucleare e la sicurezza in Europa e nel Mediterraneo.

Marinella Neri Gualdesi è ricercatore confermato di storia delle relazioni internazionali, presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pisa. Ha scritto alcuni saggi sulla storia dell'integrazione europea e in particolare sull'azione di stimolo dei federalisti verso il governo italiano nei primi anni '50. Si occupa inoltre di questioni comunitarie con particolare riferimento alla politica europea dell'Italia.

Laura Guazzone è attualmente ricercatrice presso l'Istituto Affari Internazionali, dove è responsabile del settore Mediterraneo-Medio Oriente. Si è dedicata alle questioni di sicurezza regionale e allo studio della politica internazionale del mondo arabo, dopo una specializzazione in studi arabo-islamici; ha pubblicato numerosi saggi ed articoli sui problemi politico-strategici del Medio oriente e sulle relazioni tra Europa e mondo arabo.

Giuseppe Pennisi è attualmente dirigente generale del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale e docente alla Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione. Ha lavorato dal 1968 al 1982 alla Banca Mondiale e successivamente alla Fao e al Ministero del Bilancio. Ha pubblicato libri in materia di politica di sviluppo e valutazione di piani e progetti. Collabora frequentemente a quotidiani e periodici.

PREFAZIONE

Di fronte alla profonda trasformazione del contesto europeo - generata dal crollo dell'egemonia comunista nell'Europa centro-orientale, dall'approfondimento del processo di integrazione della Comunità europea e dalla prospettiva della riunificazione tedesca - l'Istituto Affari Internazionali (Iai), fondato nel 1965 da Altiero Spinelli, ha sentito l'esigenza di commemorare il venticinquennale della sua nascita non con una celebrazione ma dando un contributo all'analisi scientifica e alla riflessione politica sugli storici avvenimenti in corso e sul futuro dell'Europa negli anni '90.

Da questa esigenza è nata la decisione di lanciare un grande progetto di ricerca internazionale, denominato appunto «Europa 90», al quale hanno partecipato venti autori italiani e stranieri e l'intera équipe scientifica dello Iai, coadiuvati da gruppi di studio esterni appositamente costituiti. Sulla base dei primi risultati della ricerca, lo Iai ha elaborato una riflessione sulle diverse alternative per il futuro dell'Europa, presentata alla conferenza internazionale «Europa '90. Verso un nuovo ordine internazionale» che si è svolta a Roma il 22-24 novembre 1990.

La collana dello Iai «Lo Spettatore Internazionale» presenta ora al pubblico i risultati del progetto «Europa 90» in due distinti volumi che riflettono le diverse dimensioni della ricerca, ma sono stati concepiti in modo da poter essere letti anche autonomamente.

Nel primo volume *L'Europa degli anni Novanta. La geopolitica del cambiamento,* l'indagine sul futuro prossimo dell'Europa è condotta attraverso l'analisi della storia recente delle sue regioni interne - l'Italia, la Comunità europea, i paesi dell'Efta, l'Europa centro-orientale, i Balcani - e delle relazioni con i suoi principali partners esterni - il sistema occidentale l'Unione Sovietica il Sud del mondo il Mediterraneo.

Il secondo volume *L'Europa degli anni Novanta. Scenari per un futuro imprevisto* presenta invece il disegno del possibile futuro europeo attraverso cinque aree tematiche: sicurezza, macro-economia, micro-

economia, cultura e istituzioni. Il capitolo conclusivo formula tre scenari per l'Europa degli anni '90, i quali elaborati dallo Iai sulla base della ricerca per aree geografiche e tematiche, contemplano tre ipotesi globali: Europa fortezza, Europa attore, equilibrio di potenza.

INTRODUZIONE

Durante i tumultuosi mesi del 1989, quando sotto l'incalzare dei cambiamenti nell'Est europeo diveniva via via più chiaro che un capitolo della storia europea si stava chiudendo, cambiando la fisionomia stessa del sistema internazionale, molti forse si sono chiesti: «Come è potuto succedere? E perché proprio ora?».

A queste domande i nove studi raccolti in questo volume rispondono con un'analisi retrospettiva delle dinamiche interne alle diverse aree europee nel corso degli anni '80. Gli studi qui presentati, tuttavia, non sono stati concepiti solo per tentare di capire come e perché l'Europa sia giunta ai grandi mutamenti del 1989, bensì, soprattutto, per discernere quelle linee di tendenza politiche, ma anche culturali ed economiche, che, maturate prima della svolta, hanno orientato le prime reazioni al cambiamento, e influenzeranno negli anni a venire sia i nuovi assetti interni del continente europeo, sia le sue relazioni con il resto del mondo.

L'obiettivo di questo volume è dunque quello di offrire gli elementi per un'indagine sul passato e sul futuro prossimi dell'Europa, considerata nella sua interezza oggi possibile, ma anche nelle sue perduranti e talvolta riemergenti differenziazioni. Una tale prospettiva richiede che l'indagine si concentri sull'analisi delle aree interne all'Europa - la Comunità e i suo stati membri, l'area dell'Efta, i paesi dell'Europa centro-orientale, i Balcani e l'Unione Sovietica - per poi estendersi sino a comprendere l'insieme dell'«ambiente geopolitico» dell'Europa.

Alcuni degli studi presentati in questo volume sono perciò dedicati alle aree esterne che hanno la più intensa interazione politica ed economica con l'Europa: gli Stati Uniti e il Giappone, partner dell'Europa nel sistema occidentale; il Sud del mondo nel suo insieme, e l'area del Mediterraneo-Medio Oriente in particolare.

Poiché il progetto di ricerca «Europa '90», di cui questo volume raccoglie una parte dei risultati, nasce dal costante impegno di analisi

della politica estera italiana svolto da venticinque anni a questa parte dall'Istituto Affari Internazionali, l'attenzione al ruolo dell'Italia è presente in tutti gli studi, anche se alla ricostruzione complessiva della politica europea dell'Italia è dedicato un capitolo specifico.

Gli autori che hanno collaborato al volume sono specialisti delle aree rispettivamente analizzate; si tratta tuttavia di studiosi di diversa formazione - storici, giuristi, politologi, economisti[1]. Questa pluralità di competenze si riflette nell'angolatura che ciascuno ha scelto di privilegiare nella propria analisi e costituisce, a nostro avviso, uno dei motivi di interesse di questo volume.

A tutti gli autori è stato tuttavia chiesto di rispondere alle stesse domande: 1) Qual'è il retroterra storico dell'evoluzione politica recente dell'area esaminata?; 2) Quali sono stati gli sviluppi principali nel campo della politica, dell'economia e della sicurezza nel corso degli anni '80?; 3) Come hanno influito questi sviluppi sul rapporto con l'Europa comunitaria, e come questo rapporto ha influito su di essi?; 4) Sulla base di tutto ciò: quali sono le prospettive per il futuro della regione e dei suoi rapporti con l'Europa?

Gli studi riuniti in questo volume sono stati ultimati nell'ottobre 1990 e poi rivisti alla luce degli avvenimenti intervenuti entro la fine del 1990. Dei gruppi di studio appositamente costituiti, e formati da specialisti della materia, di discipline diverse da quella degli autori, hanno discusso la prima stesura degli studi, fornendo un importante contributo di idee e di informazione [2]; sull'omogeneità della prospettiva della ricerca, coordinata dalla curatrice di questo volume, ha vegliato il comitato scientifico dello Iai: la responsabilità e il merito scientifico degli studi resta naturalmente degli autori.

Nel suo studio sul «Sistema Occidentale» Ettore Greco indaga l'evoluzione del sistema di rapporti tra Europa, Nord America e Giappone, scaturito progressivamente da «un'essenziale convergenza di interessi economici e di sicurezza», fondato sulla *leadership* americana e complessivamente - ma debolmente -istituzionalizzato nel meccanismo dei vertici dei Sette paesi più industrializzati. Pur dimostrando che «la stabilità del sistema internazionale riposa oggi più di ieri sulla capacità di concertazione e decisione comune degli occidentali», l'autore rileva l'erosione della capacità di *leadership* americana, la diversificazione degli interessi economici e di sicurezza, la problematicità dei rapporti bilaterali degli Usa con la CE e il Giappone, e conclude la sua analisi argomentando

(1) Si veda il profilo degli autori in appendice al volume.
(2) Questo contributo è menzionato in calce ai rispettivi capitoli.

come il futuro del sistema occidentale risieda in «una più equa ripartizione dei rispettivi ruoli e responsabilità nel governo del sistema internazionale».

Marinella Neri Gualdesi, nello studio sulla «Comunità europea e i suoi membri», concentra la sua analisi sulle sfide economiche, politiche ed istituzionali con cui si confronta il processo di integrazione europea oggi, chiarendo per ogni questione la posta in gioco nel quadro comunitario, le ragioni delle posizioni dei singoli stati membri (con particolare attenzione al ruolo dell'Italia) e le connessioni con il più ampio quadro internazionale. Nelle conclusioni la Neri Gualdesi sottolinea il pericolo che dalla sommatoria di compromessi necessari a risolvere le molteplici questioni nell'agenda delle Conferenze intergovernative sull'Unione politica ed economica nasca «un'insieme di spazi a geometria variabile che non fanno l'Europa unita». Un pericolo accentuato dal rallentamento del processo di formazione di una volontà transnazionale in Europa che, secondo l'autrice, deriva dall'esperienza della recente crisi del Golfo.

Il saggio «I paesi dell'Efta e lo spazio economico europeo» di Andrea de Guttry è dedicato ad un tema poco familiare ai non specialisti, quello appunto delle relazioni sia all'interno dell'Associazione europea di libero scambio (European Free Trade Association: Efta), sia tra i suoi membri (Austria, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia e Svizzera) e la Comunità europea. Di fronte alla prospettiva prossima di realizzazione del Mercato unico comunitario, la stretta interdipendenza commerciale tra i paesi della CE e dell'Efta impone una revisione dei reciproci rapporti affinché questi ultimi non restino ai margini del costituendo spazio economico europeo. Se la posta in gioco in quest'area è essenzialmente economica e le questioni aperte soprattutto istituzionali, lo studio di de Guttry non tralascia di sottolineare l'importanza anche politica del futuro dell'Efta, che potrebbe prevedere sia un ampliamento del suo raggio di azione (ad esempio, attraverso l'incremento dell'interazione con le economie dei paesi ex comunisti), sia il dissolvimento stesso dell'organizzazione, tramite l'adesione alla CE dell'Austria e la convergenza dei suoi membri residui nel Consiglio nordico.

Nel saggio «L'Italia e l'Europa», di Maria Valeria Agostini, la politica europea dell 'Italia è analizzata nelle sue diverse direttrici regionali e nelle sue caratteristiche complessive. Dal «basso profilo» del periodo post-degasperiano alla ripresa d'iniziativa a partire dalla fine degli anni settanta, l'evoluzione della politica estera del nostro paese è esaminata soprattutto per rilevarne l'interazione con il processo di integrazione europea. Inoltre, la Agostini individua nel sistema politico interno le origini dell'acceso europeismo delle forze politiche italiane, così come le

radici dell'inadeguatezza del sistema italiano nell'ottemperare alle direttive comunitarie.

Alla facile distinzione tra Europa dell'Est e dell'Ovest stenta a sostituirsi una nozione d'Europa più ampia e più articolata, che tenga conto della realtà di tradizioni politiche e culturali fortemente differenziate: «L'Europa centro-orientale» e «I Balcani tra rinnovamento e destabilizzazione», i due saggi rispettivamente di Federigo Argentieri e Stefano Bianchini, contribuiscono al recupero di una nozione globale di Europa.

Argentieri concentra la sua analisi sul processo di dissoluzione politica dei regimi comunisti in Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia e Germania Est, e sulle prospettive aperte dalle prime prove elettorali in questi paesi, mettendo in risalto la diversità di origine e prospettive dei paesi dell'area proprio attraverso la diversa reazione ad uno stesso processo politico.

Nell'analizzare i paesi dell'area balcanica Bianchini sceglie invece di sottolineare proprio il diverso retroterra storico-politico da cui trae origine il processo di rinnovamento politico in corso in Jugoslavia, Romania, Bulgaria e Albania. L'interazione, cooperativa o conflittuale, tra i paesi balcanici, che estende i suoi effetti a Grecia e Turchia, è analizzata, infine, assieme alle prospettive complessive della regione nel nuovo contesto europeo.

All'origine della trasformazione politica dei paesi europei ex-comunisti è senza dubbio la riforma dell'Unione Sovietica avviata dal «nuovo pensiero» di Gorbaciov. Le modalità e gli effetti delle riforme politiche, economiche e istituzionali interne avviate nel primo periodo dell'«era Gorbaciov» sono analizzate da Marco Carnovale in «L'Unione Sovietica e i primi cinque anni di Gorbaciov» assieme ai principali capitoli della nuova politica estera sovietica; un'attenzione particolare è accordata da Carnovale agli effetti delle riforme sulla politica e sulla dottrina militare sovietica. Avendo delineato l'ampiezza e le difficoltà del processo di riforma in Urss, l'autore conclude tracciando gli elementi fondamentali di un «nuovo pensiero» dell'Occidente, necessario - anche se probabilmente non sufficiente - ad assicurare il procedere pacifico della riforma sovietica e, in prospettiva, la cooptazione dell'Urss riformata nella gestione del sistema internazionale.

Infine, i saggi di Pennisi e di Guazzone indagano i limiti e le potenzialità del rapporto tra l'Europa comunitaria e il Terzo Mondo. Dopo aver ricostruito l'evoluzione negli ultimi venticinque anni del ruolo politico ed economico mondiale del Terzo mondo, analizzando perché esso non sia stato capace di assumere quel ruolo di protagonista e rifondatore delle relazioni internazionali che molti preconizzavano, Pennisi analizza «Il Sud del mondo nella sua interrelazione con l'Europa» con particolare

attenzione alle possibili strategie di cooperazione allo sviluppo che si aprono per gli anni '90.

Laura Guazzone concentra l'indagine delineata da Pennisi sulle relazioni tra «Il Mediterraneo e l'Europa comunitaria», analizzandone l'evoluzione politica, economica e nel campo della sicurezza. L'autrice rileva che, benché l'involuzione che ha caratterizzato negli anni '80 la regione del Sud più prossima all'Europa occidentale non può essere imputata all'Europa, tuttavia la strategia politico-economica della Comunità e dei suoi stati membri si è rivelata complessivamente incapace di controbilanciare le tendenze negative emergenti e le ha talvolta favorite. Secondo l'autrice, resta tuttavia possibile e necessaria una nuova strategia europea verso la regione, capace di affrontare complessivamente le cause strutturali dell'instabilità dell'area sulla base di un concetto rinnovato di sicurezza.

Tra la caduta del muro di Berlino (novembre 1989) e il Consiglio Europeo di Roma (dicembre 1990), che ha avviato le Conferenze intergovernative per l'Unione economica e politica europea, l'Europa ha vissuto un'esaltante stagione di cambiamento, una stagione di «euro-euforia» in cui tutte le più rosee prospettive sono parse prossime a realizzarsi.

Col 1991 sembra iniziata una nuova stagione, su cui pesano l'involuzione del processo di riforma in Unione Sovietica, la guerra nel Golfo, le difficoltà riemerse nel rapporto con gli Stati Uniti, l'incerto procedere verso l'Unione politica ed economica della Comunità. Alla stagione dell'«euro-euforia» sembra dunque subentrare una nuova stagione di «euro-pessimismo».

Gli studi raccolti in questo volume forniscono gli elementi per andare oltre queste valutazioni impressionistiche sul futuro dell'Europa, mostrando come esso dipenda dalla paziente definizione di una serie di complesse questioni politiche, economiche ed istituzionali.

Restano tuttavia aperti diversi scenari, settoriali e globali, per il futuro dell'Europa: le ipotesi possibili sono analizzate nel volume «L'Europa degli anni Novanta. Scenari per un futuro imprevisto» che presenta i risultati della seconda parte del progetto «Europa '90» condotto dall'Istituto Affari Internazionali.

Laura Guazzone

Aprile 1991

1. IL SISTEMA OCCIDENTALE: STATI UNITI, EUROPA E GIAPPONE

di Ettore Greco

1. Introduzione

Il processo di riforma avviato in Urss da Mikhail Gorbaciov e le rivoluzioni del 1989 in Europa orientale hanno rapidamente mutato lo scenario della politica internazionale. I cambiamenti in atto all'Est offrono ai paesi occidentali un'occasione straordinaria per liberarsi dei tremendi oneri - politici, economici, psicologici - che hanno dovuto sopportare nell'era della guerra fredda per tutelare i propri valori e interessi di fronte a una minaccia avvertita come incombente.

Nel contempo, il disfacimento del blocco orientale apre una fase di incertezza e genera incognite inedite che accrescono le responsabilità globali dei paesi occidentali. La fine del sistema bipolare, peraltro già da tempo in crisi, ha come effetto di assegnare all'Occidente un ruolo crescente nella tutela della stabilità del sistema internazionale. I paesi occidentali sono sollecitati a queste nuove, più impegnative, responsabilità da una duplice spinta: una interna, derivante dalla sempre più acuta consapevolezza che i rischi di instabilità insiti nella nuova fase dei rapporti internazionali possono ripercuotersi sulla stabilità dello stesso sistema occidentale e dei singoli paesi che ne fanno parte; l'altra esterna, legata alla tendenziale gravitazione verso l'Occidente dei paesi avviati ad una definitiva uscita del blocco orientale. La domanda fondamentale è dunque se i paesi occidentali hanno le capacità e l'approccio politico necessari per affrontare con successo questa sfida.

Senza una profonda ristrutturazione del loro sistema di rapporti reciproci, i paesi occidentali non potranno garantire quella stabilità che sempre più riposa sulla loro capacità di gestione dei problemi globali. Il processo di dissoluzione del blocco orientale s'intreccia infatti con una crescente crisi di *leadership* all'interno del sistema occidentale dovuta a un progressivo declino della potenza americana.

Pur restando l'unica potenza globale, gli Stati Uniti faticano a mante-

* Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di: D. Moisi, Ifri; P. C. Padoan, Iai; E. Sassoon, il Sole 24 Ore.

nere questo ruolo a causa dell'indebolimento della loro economia. La crisi di *leadership* all'interno del sistema occidentale tende ad essere accentuata dall'attenuazione del fattore coesivo rappresentato dalla comune percezione della minaccia da Est.

La compattezza del sistema occidentale, che ha avuto sinora la sua espressione nella *leadership* americana, si è basata su un'essenziale convergenza tra interessi economici e di sicurezza, che oggi però è assai più problematica che in passato. Mentre restano acute le controversie commerciali tra Usa, Cee e Giappone, diventa sempre più difficile tenerle separate dai rapporti politico-militari. Da un lato si fa insistente nei circoli politici americani l'interrogativo se abbia un senso investire ingenti quantità di denaro per difendere la sicurezza e gli interessi di paesi le cui economie vengono considerate rivali - un interrogativo che è emerso prepotentemente durante la crisi del Golfo -, dall'altro le spinte protezionistiche negli Usa rischiano di mettere in pericolo le alleanze militari che gli americani hanno saputo costruirsi in diverse regioni del globo.

È quindi fondamentale per la stabilità dei rapporti internazionali che all'interno del sistema occidentale vi sia una redistribuzione dei ruoli e delle responsabilità alla luce sia dei mutati rapporti di forza economici, sia dei nuovi compiti dell'era del dopo guerra fredda, primo fra tutti quello di favorire la graduale integrazione nel sistema di nuovi gruppi di paesi (le società postcomuniste, i paesi emergenti dell'Asia e del Pacifico).

È probabile che il prossimo decennio sia segnato da questo difficile processo di trasformazione interna del sistema occidentale. Quest'ultimo potrebbe evolvere sempre più verso una struttura tripolare basata su rapporti più equilibrati tra Usa, Europa e Giappone. Ma a tal fine dovranno verificarsi una serie di trasformazioni in ciascuna delle tre aree. Gli Stati Uniti dovranno promuovere un trasferimento di potere e responsabilità ai propri partner evitando che questo disimpegno si trasformi in un fattore di instabilità. Facendo leva sulla propria acquisita potenza economica, il Giappone dovrà sviluppare le capacità per partecipare sempre più attivamente, con l'assunzione anche di responsabilità globali, al sistema politico internazionale. In Europa la Cee, che sarà impegnata a sviluppare ulteriormente il suo processo di integrazione, dovrà riuscire a definire una propria linea coerente di politica estera che le consenta di proporsi come attore internazionale e forza motrice di processi di integrazione più larghi del vecchio continente.

2. Il ruolo globale degli Usa e la gestione delle crisi

Non mancano negli Usa correnti e tentazioni isolazionistiche, ma appaiono minoritarie. Più consistente è il pericolo che si affermino tendenze, che, pur non prospettando apertamente una scelta isolazionistica, implicano una rinazionalizzazione delle politiche americane. Tuttavia, l'amministrazione Bush ha ripetutamente sottolineato che gli Usa non intendono rinunciare al loro ruolo di potenza globale. Nei discorsi pronunciati durante la crisi del Golfo il presidente americano ha anzi espresso valutazioni accentuatamente ottimistiche sulle capacità degli Usa di sostenere gli oneri derivanti dai suoi impegni globali.

D'altra parte nessuno degli altri paesi occidentali, singolarmente o in alleanza con altri, è in grado oggi di sostituirsi agli Usa come potenza globale. Negli anni sessanta il ritiro della Gran Bretagna da Suez e la decisione della Francia di limitare all'Africa i suoi compiti extraeuropei hanno per la prima volta reso gli Usa l'unico paese occidentale investito di un ruolo globale. Questa situazione non sembra destinata a cambiare sostanzialmente nel prossimo decennio. Gli europei saranno naturalmente portati a concentrare il loro impegno sui problemi dell'integrazione del continente, anche se potranno rafforzare la propria influenza sull'intera area del Mediterraneo e del Medioriente. I giapponesi, grazie soprattutto alla loro forza economica, potranno acquistare più voce in capitolo non solo in Asia, ma anche in Europa e in America Latina; tuttavia, a tal fine, dovranno attuare un'ulteriore liberalizzazione dell'economia e una sostanziale riforma della politica estera. Inoltre, nel futuro prevedibile, né europei né giapponesi saranno in grado di sviluppare una capacità di proiezione militare paragonabile a quella statunitense.

La presenza americana nelle singole aree geopolitiche è nel complesso percepita in Occidente come necessario fattore di stabilità. Tuttavia, essa, per il modo in cui si esplica, non manca talora di suscitare prese di distanza e aperte critiche da parte di altri paesi occidentali.

Il coinvolgimento degli Usa nel nuovo ordine di sicurezza europeo è richiesto dagli europei e accettato dagli stessi sovietici. Rimane però ancora incerta la divisione delle responsabilità politiche (e in prospettiva anche di quelle militari) tra americani e europei. In Medioriente, gli Usa non sono finora riusciti a tradurre il proprio ruolo politico e militare in una capacità di promuovere soluzioni stabili ai problemi regionali. Questa lacuna si è riproposta drammaticamente durante la recente crisi nel Golfo. Nell'Asia del Pacifico, dove, a differenza che in Europa, manca un tessuto storico e culturale comune, un eventuale ritiro americano potrebbe divenire fonte di instabilità e portare a un inasprimento delle

rivalità e delle diffidenze reciproche. Tuttavia, i contrasti economici tra gli Usa e alcuni paesi asiatici tendono ad influire negativamente sui loro rapporti politici. Incontrastato rimane, infine, il ruolo di potenza regionale degli Usa in America latina, dove in realtà gli altri paesi occidentali non dispongono di strumenti effettivi per influire sulle politiche statunitensi o mutarne l'orientamento. I processi di integrazione regionale in atto in America latina appaiono ancora embrionali, ma attestano una volontà di svincolarsi dall'influenza americana con cui gli Usa dovranno probabilmente sempre più misurarsi in futuro.

La recente crisi del Golfo innescata dall'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq ha riportato in primo piano il problema della capacità di gestione delle crisi e di intervento fuori area dei paesi occidentali. Gli americani sono apparsi gli unici in grado di reagire sul piano militare alla minaccia espasionistica irachena. L'intervento coordinato degli europei è stato invece efficace soprattutto sul piano economico - il sostegno a un'applicazione rigida dell'embargo contro Bagdad - mentre si è nuovamente evidenziata una difficoltà di risposta europea sul piano militare. D'altra parte gli Usa hanno spinto per un crescente coinvolgimento politico-militare degli europei. È sempre più interesse di Washington poter presentare sia all'opinione pubblica interna che a quella internazionale lo sforzo militare americano nelle crisi regionali come parte di una più generale iniziativa occidentale. Durante la crisi del Golfo gli europei hanno reagito in maniera fortemente differenziata alle sollecitazioni americane, confermando così di essere ancora lontani dall'obiettivo di una politica estera comune e autonoma.

Per una politica efficace degli occidentali di gestione delle crisi fuori area appare quindi decisiva, oltre alla ricerca di un'intesa politica con Mosca - rivelatasi negli ultimi tempi di primaria importanza in alcune aree cruciali (Afghanistan, Africa australe, Sud-est asiatico) - e a una crescente attivazione del ruolo dell'Onu - resa possibile dal nuovo clima di cooperazione tra Usa e Urss -, anche l'acquisizione da parte degli europei della capacità di sviluppare una politica comune per le crisi extraeuropee. L'Ueo, che è l'unica istituzione europea competente in materia, non rappresenta, almeno nella sua attuale configurazione, una sede idonea a tale scopo. Il problema di trovarne una più adeguata tende a riproporsi nel contesto del più generale processo di integrazione politica comunitaria[1].

(1) Su questo tema cfr. i capitoli «La Comunità europea e i suoi membri» e «L'Italia e L'Europa» *(N.d.c.)*.

3. L'indebolimento economico degli Usa

Il ruolo di potenza globale degli Usa è messo in discussione anche dal decrescente peso dell'economia americana a livello internazionale (concorrenza crescente da parte delle altre potenze commerciali, perdita del primato tecnologico in molti settori, perdurante bassa produttività del lavoro) e dalle diminuite risorse a disposizione della Casa Bianca in conseguenza del mancato riassorbimento dei due «deficit gemelli», il deficit pubblico e quello commerciale. L'indebolimento economico minaccia l'egemonia americana sotto due aspetti. Mentre la restrizione delle risorse spinge Washington a ridurre i suoi impegni militari, la mutata situazione internazionale tende a dare un peso sempre maggiore alla forza economica come strumento di influenza.

Il nodo centrale dell'economia americana sembra essere la riduzione del deficit pubblico e l'aumento del tasso di risparmio e di investimento, da cui dipende anche la possibilità di un innalzamento del livello di competitività dell'economia e di una riduzione dello squilibrio commerciale. Negli ultimi 10 anni il debito americano è triplicato raggiungendo i 2.200 miliardi di dollari. Le spese per gli interessi sono ormai vicine al livello di quelle per la difesa e per la sicurezza sociale. I tentativi intrapresi negli ultimi anni per ridurre il deficit annuale non hanno finora sortito l'effetto atteso. Si è fatta così sempre più acuta la consapevolezza che è necessaria una revisione radicale della politica finanziaria, su cui grava la pesante eredità degli anni delle amministrazioni Reagan caratterizzati da una riduzione dell'imposizione fiscale sui redditi più alti, da un aumento vertiginoso delle spese militari e da un imponente drenaggio di risorse dall'estero. Il crescente bisogno di migliori servizi federali, deterioratisi durante il decennio reaganiano, rende poco praticabile l'ipotesi di consistenti tagli - o di un congelamento - delle spese. In una serie di settori - dalla sicurezza sociale alla difesa dell'ambiente, dall'istruzione pubblica alla lotta alla droga - saranno anzi necessarie risorse aggiuntive. Le recenti trattative tra Amministrazione e Congresso sulla politica di bilancio hanno fatto emergere un arduo dilemma tra l'effettuazione di tagli assai drastici alle spese, che esporrebbero al rischio di una recessione, e la rinuncia ai tetti massimi di disavanzo fissati dalla legge Gramm-Rudman-Hollings, l'unica forma di disciplina che oggi governa il processo di bilancio. Bush si è così convinto dell'impossibilità di raddrizzare i conti senza agire sul lato delle entrate ed è stato costretto a rinunciare alla sua pregiudiziale contro l'aumento delle tasse. Questa svolta è probabilmente il segnale dell'avvio di un processo di revisione della politica di bilancio che durerà diversi anni.

L'allentamento delle tensioni militari con l'Urss ha alimentato la

speranza che un sostanziale contributo alla riduzione del deficit possa venire dai tagli alle spese militari. Il piano elaborato dal Pentagono, che prevede una diminuzione del 2% l'anno fino al 1995 è criticato dalla maggioranza del Congresso, che lo giudica troppo timido. In effetti, un riassorbimento in pochi anni dell'aumento delle spese militari verificatosi dal 1979 al 1985 richiederebbe tagli assai più incisivi. In passato, dopo la guerra di Corea e la fase più acuta dell'intervento in Vietnam, gli Usa sono riusciti ad operare un drastico ridimensionamento del bilancio militare in breve tempo. Tuttavia, alcuni fattori tendono a frenare oggi un adattamento del bilancio militare al mutato clima internazionale. Negli anni del riarmo il complesso militare-industriale si è notevolmente rafforzato. I progetti di acquisizione degli armamenti a lungo termine lanciati in quegli anni continueranno a pesare sui prossimi bilanci. Anche una definitiva rinuncia ad essi comporta infatti un onere finanziario non indifferente. Dato il peso acquisito dal settore militare nella formazione del Pil c'è anche il timore che consistenti tagli alle spese militari possano avere effetti recessivi. Le esperienze passate di ridimensionamento dei bilanci militari americani non sembrano però confermare questo timore. Tuttavia, è possibile che il cosidetto «peace dividend» si riveli di dimensioni più ridotte di quelle generalmente attese. Infine, la recente crisi del Golfo ha fatto riemergere la necessità di un potenziamento delle forze convenzionali americane, in particolare di quelle destinate al trasporto marittimo e aereo di truppe e mezzi. Così, una parte delle risorse in passato investite nella competizione militare con l'Urss potrebbero essere dirottate, anziché verso progetti civili, verso un rafforzamento delle capacità di proiezione di potenza americane.

Negli Usa, d'altronde, si confrontano valutazioni diverse sulla futura evoluzione della minaccia sovietica. L'interrogativo di fondo riguarda l'esito dello sforzo riformatore intrapreso da Gorbaciov: un interrogativo che è tornato a farsi pressante dopo l'inasprimento della crisi delle nazionalità e il moltiplicarsi dei segni di una svolta autoritaria nella politica sovietica. In realtà la Casa Bianca non ha mai escluso l'ipotesi di un'involuzione della politica sovietica anche sul piano internazionale. Ma all'interno dell'amministrazione le valutazioni divergono sul tipo e il livello di minaccia che potrebbe rappresentare per gli Usa un'Unione Sovietica di nuovo in mano ai conservatori. Secondo una prima tesi, sostenuta fra gli altri anche dal direttore della Cia, Webster, anche in caso di rovesciamento di Gorbaciov e di vittoria dei conservatori, una ripresa del riarmo in Urss sarebbe resa impossibile dalla grave crisi economica, di natura strutturale, che affligge il paese. Opposta la tesi sostenuta dal ministro della Difesa Cheney, secondo cui in caso sia di sopravvivenza che di defenestramento di Gorbaciov, rimarrebbe incom-

bente il pericolo di un riemergere della minaccia militare sovietica. Quanti, come l'influente senatore democratico Sam Nunn, giudicano irreversibile il processo in atto in Urss ritengono giunto il momento di una ridefinizione della minaccia e della dottrina militare che porti a una sostanziale riduzione delle capacità militari americane, in particolare quelle destinate all'assistenza agli alleati. Altri sostengono invece che riduzioni consistenti nel breve termine sarebbero imprudenti, poiché non permetterebbero di verificare in tempo utile l'effettiva incidenza delle annunciate misure di ridimensionamento dell'apparato militare in Urss. L'amministrazione Bush sembra chiaramente propendere per questo secondo approccio. In generale, l'incertezza che caratterizza l'attuale fase dei rapporti internazionali rende difficile una coerente revisione della dottrina militare. È più probabile che le scelte concrete di politica di sicurezza che verranno adottate dagli Usa nel prossimo futuro risponderanno a motivi e interessi pragmatici di carattere sia interno che internazionale.

4. Il rapporto Usa-Giappone

Nell'ultimo decennio è venuto acquisendo un peso crescente, nel sistema dei rapporti internazionali, la *partnership* tra Usa e Giappone. Originariamente di carattere soprattutto militare, i rapporti tra i due paesi sono oggi fondamentali per l'economia mondiale. La peculiarità di quest'alleanza è data dal fatto che Usa e Giappone, oltre ad essere le due maggiori potenze economiche del mondo (1/3 della produzione mondiale), costituiscono l'uno per l'altro il partner economico più importante. L'interscambio tra i due paesi tende a farsi sempre più globale: merci, ma anche capitali, conoscenze, tecnologie.

Il Giappone ha tratto un indiscutibile beneficio da quest'alleanza. Sotto l'ombrello della protezione militare americana, ha potuto concentrare le proprie energie nella promozione del proprio sviluppo economico: un'impresa nella quale è stato favorito dalle possibilità di accesso al mercato e alle tecnologie americane. In cambio, Tokyo ha offerto a Washington una base di inestimabile valore per sviluppare il ruolo di potenza regionale nel Pacifico, contrastando la presenza sovietica nell'area. Negli ultimi anni, questa base di reciproco interesse è apparsa subire un processo di erosione. Mentre sono aumentate fra i due paesi le controversie sui problemi economici e tecnologici, l'elemento unificante della minaccia esterna (da parte dell' Urss) ha perso progressivamente peso. Di riflesso, anche le tradizionali differenze storico-culturali e le barriere psicologiche fra i due popoli sono venute riemergendo. Profon-

de sono le differenze fra le due società: l'omogeneità culturale e la coesione sociale caratteristiche del Giappone sono quanto di più lontano si può immaginare dalla società pluriculturale e multirazziale degli Stati Uniti. Anche i due modelli economici presentano forti differenze: in Giappone, un alto tasso di risparmio e di investimento che corrisponde anche a un consolidato abito culturale, la prevalenza di una logica di profittabilità a lungo termine, la compenetrazione tra imprese, potere politico e burocrazia (la cosidetta «Japan Inc.»); negli Usa, un orientamento verso il consumo, la ricerca del profitto a breve termine, lo scarso peso dello Stato nelle strategie industriali.

Oggi, assai più che in passato, l'alto grado di integrazione raggiunto dai due paesi li costringe a fare i conti con queste differenze strutturali. Gli stessi negoziati economici tra Tokyo e Washington sono venuti assumendo il carattere di un confronto tra i due sistemi, con l'intento dichiarato di favorire una rispettiva riforma interna in grado di ridurre i motivi di contrasto e di rivalità. Questa pressione reciproca verso un mutamento interno ha un duplice aspetto: può effettivamente stimolare una riforma delle due economie, ma può anche ritardarla, alimentando l'illusione che essa sarebbe inefficace se non accompagnata da misure corrispettive dall'altra parte.

Sia negli Usa che in Giappone si sono rafforzati negli ultimi tempi le correnti d'opinione e i gruppi politici che sostengono la necessità di una revisione dei rapporti fra i due paesi in nome della tutela di interessi nazionali.

Una corrente apertamente nazionalistica è presente in Giappone nel partito di governo, il partito liberaldemocratico (Ldp). L'accusa che questa corrente muove ai responsabili della politica estera praticata da Tokyo negli ultimi anni - a cominciare, in particolare dall'epoca di Nakasone - è di aver svenduto gli interessi nazionali sotto la pressione di Washington, cedendo a un complesso di inferiorità che, in quanto retaggio dell'ultima guerra, non ha oggi più alcuna ragione di sussistere. Rovesciando quest'impostazione, si tratterebbe invece oggi, secondo questi critici, di dare al Giappone una nuova coscienza del suo ruolo, sfruttando le «carte nazionali» di cui esso dispone e che sarebbero rimaste finora inutilizzate. Akio Morita e Shintaro Ishihara, gli autori dell'ormai famoso libello polemico *The Japan that Can Say «No»* (testo di cui manca una traduzione inglese ufficiale), suggeriscono, ad esempio, di far leva sulla supremazia tecnologica acquisita dal paese. Secondo questo punto di vista, il Giappone può conquistarsi un ruolo adeguato - più consono alla sua forza - all'interno della comunità internazionale soltanto adottando un atteggiamento meno remissivo dell'attuale. Queste suggestioni nazionalistiche sono state finora respinte dalla *leadership*

del paese, che ha confermato l'impegno a promuovere un'ulteriore apertura del Giappone secondo quanto auspicato da Washington.

I fautori di una revisione di stampo protezionistico e nazionalistico dei rapporti con il Giappone si sono rafforzati anche nel mondo politico americano, in particolare in seno al Congresso dominato dai democratici. Essi premono sull'amministrazione affinché promuova accordi con il Giappone ispirati alla logica del *managed trade,* sulla base dell'argomentazione che l'economia giapponese è strutturata in modo troppo dissimile dalle altre economie occidentali perché si possa competere con essa ad armi pari. I più recenti sondaggi d'opinione mostrano che questa linea ha un riscontro crescente negli umori della popolazione, dove si è andato diffodendo un senso di ansietà e di frustrazione per i successi economici giapponesi. Ad opporsi a queste tendenza resta viva negli Usa una cultura liberistica che giudica illusoria la via protezionistica e addita piuttosto nelle storture interne dell'economia americana - segnatamente nel basso livello del tasso di risparmio e di investimento interno - la fonte primaria delle sue attuali debolezze (dipendenza finanziaria dall'estero, rapida deindustrializzazione, progressiva perdita del primato tecnologico). Tuttavia, benché l'amministrazione Bush faccia professione di fede liberistica e si sia finora attenuta ad essa più fedelmente dell'amministrazione precedente, le spinte verso un irrigidimento nei rapporti commerciali appaiono nel complesso più forti negli Usa che in Giappone. Pericolosa può rivelarsi soprattutto negli Usa il diffondersi di una psicologia che tende a vedere nella concorrenza nipponica la radice primaria di tutte le difficoltà economiche. Un'eventuale scelta protezionistica nei confronti di Tokyo potrebbe frenare i cambiamenti attualmente in atto in Giappone in direzione di una liberalizzazione del mercato interno. Essa potrebbe produrre inoltre, per reazione, un'intensificazione dei legami economici e commerciali dell'arcipelago con gli altri paesi asiatici.

La principale ragione di contenzioso rimane lo squilibrio commerciale fra i due paesi. La svalutazione del dollaro, pur favorendo l'apertura del mercato nipponico non ha portato all'attesa riduzione del deficit commerciale americano verso il Giappone (49 miliardi di dollari nel 1989). Ciò ha alimentato negli Usa nuove tentazioni protezionistiche e ha spostato l'accento dalla politica monetaria ai problemi «strutturali». Nel settembre del 1989 ha così avuto il via un nuovo ciclo di negoziati tra Washington e Tokyo battezzato «Structural Impediment Initiative» (Sii). Finora la Sii ha prodotto un accordo di massima contenente una serie di reciproci impegni di riforma interna. Quest'intesa, insieme ad altri accordi commerciali paralleli raggiunti nei mesi seguenti, hanno permesso l'esclusione del Giappone dalla lista dei paesi accusati di

pratiche commerciali scorrette prevista dalla legge commerciale americana del 1988. Tuttavia, la Sii, proprio in quanto prefigura un *do ut des* che investe aspetti strutturali delle due economie, potrebbe rivelarsi un esercizio ad alto rischio, alimentando, in caso di fallimento, un senso di frustrazione nei due paesi. Il pericolo è che le difficoltà nel superamento delle resistenze interne alle misure di riforma si scarichino sui rapporti fra i due paesi, provocandone il deterioramento. Alcuni dei problemi affrontati nell'ambito della Sii hanno infatti profonde radici culturali e toccano gli interessi di potenti gruppi economici e politici.

Un altro decisivo banco di prova dei rapporti Usa-Giappone è la collaborazione in campo tecnologico. Gli Usa, pur essendo ancora avanti in gran parte della ricerca di base, sono stati sopravanzati in molti settori dai giapponesi nella progettazione, produzione e *marketing*. In particolare nell'elettronica il divario tecnologico a favore del Giappone si va progressivamente allargando. Questa tendenza è oggetto negli Usa di un crescente allarme. Desta preoccupazione soprattutto il fatto che in futuro la sicurezza americana dovrà sempre più affidarsi ai microchip e ad altre tecnologie di uso militare fornite dal Giappone. In alcuni rapporti recenti il Pentagono ha stilato lunghe liste di tecnologie necessarie alla costruzione dei sistemi d'arma che sono state abbandonate dagli Usa o per le quali la collaborazione con il Giappone è ritenuta imprescindibile. In Giappone, d'altra parte, la questione del trasferimento di tecnologie a doppia valenza - civile e militare - è sempre stata delicata e politicamente controversa, data la particolare sensibilità dell'opinione pubblica nipponica, influenzata da forti correnti pacifiste, per tutti i progetti di cooperazione in campo militare. Tuttavia, il problema delle tecnologie militari è da tempo argomento di negoziato tra i due paesi. Nel 1983 è stato siglato un accordo che consente al Giappone il trasferimento di tecnologia militare agli Usa. Tale accordo ha trovato una sua prima concretizzazione nell'intesa di massima raggiunta nel marzo 1990 per una cooperazione nella ricerca su alcune tecnologie chiave per i futuri sistemi d'arma americani. In generale, una più stretta *partnership* tecnologica è nell'interesse di entrambi i paesi. Finora è stato soprattutto il Giappone ad avvantaggiarsene, dato che la maggior parte dei risultati della ricerca americana, che si svolge prevalentemente nelle università e nei laboratori pubblici, è facilmente accessibile. In Giappone, al contrario, la ricerca è promossa soprattutto dalle imprese private, che non ne diffondono i risultati. L'obiettivo fondamentale per il futuro sembra quindi essere lo sviluppo di un equilibrato sistema di accesso reciproco alla ricerca e sviluppo altrui.

La necessità di una più equa ripartizione degli oneri fra i due paesi è fortemente sentita nel campo della cooperazione militare. Gli Usa spin-

gono perché il Giappone si assuma una quota crescente delle spese per la sua sicurezza. Negli ultimi anni, Tokyo ha in effetti costantemente aumentato le sue spese militari, che hanno raggiunto un livello inferiore solo a quelle di Usa e Urss. Questa tendenza ha alimentato, per reazione, il timore, apertamente espresso da alcuni paesi asiatici ma non assente neanche negli Usa, che il Giappone possa prima o poi imboccare la strada di un riarmo accelerato o sviluppare un'opzione neutralista. Tuttavia, tale timore non trova riscontro negli orientamenti prevalenti sia nell'opinione pubblica che nella classe dirigente nipponiche. In Giappone le riduzioni unilaterali sovietiche, che sono state consistenti anche in Asia, hanno suscitato scarso entusiasmo a causa soprattutto dell'irrisolta disputa sui cosidetti «Territori Settentrionali». La necessità di un'alleanza con gli Usa in funzione antisovietica è avvertita più fortemente che in Europa. Dal punto di vista degli Usa, il mantenimento di forze militari in Giappone rimarrà fondamentale anche in futuro, specie se i negoziati sulle basi con Manila dovessero fallire o portare a una drastica riduzione della presenza americana nelle Filippine.

L'ipotesi che il Giappone si assuma, nell'area del Pacifico, compiti in campo militare finora assolti dagli Usa appare per ora scarsamente credibile, non solo per i dubbi americani, ma soprattutto per il fatto che incontra l'ostilità di molti paesi asiatici, in particolare quelli dove è ancora vivo il ricordo del periodo dell'occupazione giapponese. Questi paesi vedono nella presenza americana nell'Asia del Pacifico anche una garanzia di contenimento del Giappone (così come di altre potenze emergenti: Cina e India). Tale presenza appare, tuttavia, destinata ad un consistente ridimensionamento soprattutto per necessità finanziarie interne. Inoltre, dalla posizione assunta dal Giappone durante la crisi del Golfo è emersa confermata la forte riluttanza giapponese a un impegno diretto nelle crisi regionali. Tale riluttanza è alimentata da un intreccio di motivazioni pacifistiche e nazionalistiche.

Più che da una rottura traumatica, l'alleanza tra Usa e Giappone è quindi minacciata dal pericolo di un deterioramento progressivo, qualora i due paesi dovessero dimostrarsi incapaci di comporre le loro controversie. L'interdipendenza fra l'economia americana e quella nipponica ha raggiunto infatti un grado così elevato che una rottura sarebbe esiziale per entrambe. Il principale motivo di ottimismo è rappresentato proprio da questo comune interesse a una reciproca stabilità. È essenziale tuttavia che Tokyo e Washington scelgano un approccio negoziale realistico che tenga conto e rispetti le fondamentali differenze storico-culturali tra i due paesi, sfuggendo alla tentazione di identificarvi la causa delle difficoltà nei loro rapporti. In conclusione, è prevedibile che il prossimo

decennio sarà, per i rapporti bilaterali tra Usa e Giappone, un periodo di transizione, non privo di tensioni, nel quale dovrà essere ridefinito il quadro delle rispettive responsabilità. L'esito di questo processo dipenderà in larga misura dalla capacità di ciascuno dei due paesi di promuovere con successo le riforme interne necessarie per un adeguamento del proprio ruolo in uno scenario internazionale in rapido mutamento.

5. Il Giappone alla ricerca di un nuovo ruolo

Una serie di fattori escludono che nel futuro prevedibile il Giappone possa assumere il ruolo di potenza egemone dell'Occidente ricoperto finora dagli Usa o sviluppare un proprio campo di influenza contrapposto a quello occidentale. La potenza nipponica, che oggi è soprattutto di carattere economico e finanziario, deve in primo luogo fare i conti con le debolezze strutturali del paese: la povertà di risorse naturali, le dimensioni ridotte del territorio, la forte densità della popolazione. In materia di difesa, come si visto, la dipendenza dagli Usa non un è elemento facilmente modificabile. Vi è poi un rilevante ostacolo di natura culturale e psicologica. A causa del particolare attaccamento alla propria cultura nazionale e dell'abitudine ad operare in una società omogenea, i giapponesi incontrano difficoltà ad inserirsi, con un peso adeguato alla propria forza, nel gioco conflittuale della diplomazia internazionale nel quale è richiesta la più ampia apertura culturale. Questa difficoltà è acuita dalle ostilità e dalle diffidenze che il ricordo del comportamento giapponese durante l'ultimo conflitto mondiale continua a suscitare, in particolare nei paesi limitrofi.

In campo economico il Giappone soffre di uno stridente contrasto fra l'elevata *performance* del sistema, misurata in termini di crescita quantitativa, e la comparativamente bassa qualità della vita della popolazione. Il reddito per abitante è ormai superiore a quello degli Usa, ma lo standard di vita è notevolmente più basso. Sotto la spinta anche di pressioni internazionali (soprattutto degli Usa), i dirigenti giapponesi hanno lanciato un programma a lungo termine per colmare questo divario attraverso un accrescimento del peso del consumo rispetto al risparmio e delle importazioni rispetto alle esportazioni. Negli ultimi anni - in particolare a partire dall'inizio della salita dello yen (1985) - l'economia giapponese si è venuta gradualmente aprendo.

In conseguenza di questi mutamenti, l'economia giapponese oggi è più esposta che in passato agli influssi esterni. Le capacità di controllo dei mercati da parte della burocrazia sono venute riducendosi. È probabile quindi che in futuro i giapponesi dovranno abituarsi a un maggior

grado di instabilità dei mercati, come sembrano mostrare anche le recenti fluttuazioni dello yen e del mercato azionario di Tokyo. Inoltre, le sollecitazioni internazionali spingono il Giappone a un'ulteriore liberalizzazione, che richiederà a sua volta una revisione degli strumenti di governo dell'economia. Alcune misure, come la deregolazione dei prezzi dei terreni, possono accrescere l'instabilità finanziaria. Altre, come la riforma del sistema di distribuzione, abnormemente parcellizzato e in gran parte controllato, direttamente o indirettamente, dai produttori interni, si scontreranno contro la resistenza di interessi forti e ramificati.

Per portare avanti con successo la liberalizzazione del proprio sistema economico e conquistarsi un ruolo di maggior peso nel concerto internazionale - i due obiettivi appaiono fra loro connessi -, il Giappone avrà bisogno di essere guidato da una *leadership* politica in grado di superare le resistenze conservatrici interne e di ridimensionare il potere della burocrazia. L'attuale partito di governo (Ldp) è soggetto alla pressione di potenti gruppi di pressione - i commercianti al dettaglio, i proprietari terrieri, i cartelli industriali - che si oppongono alla modernizzazione. Finora, tuttavia, non sono emerse forze politiche in grado di contendere con successo il primato all'Ldp e tanto meno che abbiano fatta propria con coerenza la bandiera della liberalizzazione dell'economia del paese. I socialisti, che controlleranno nei prossimi anni la Camera Alta, non hanno un programma economico all'altezza delle sfide internazionali che attendono il paese. Il tipo di politica che adotterà il Giappone nel prossimo futuro continuerà quindi a dipendere dall'esito della dialettica interna all'Ldp tra la corrente protezionistica, legata ai tradizionali gruppi di interesse, e quella modernizzatrice, favorevole a una maggiore apertura verso l'esterno. I primi ministri succedutisi negli ultimi anni hanno saputo in parte svincolarsi dai condizionamenti elettorali e dei gruppi di interesse. L'attuale leader Kaifu ha fatto del miglioramento della qualità della vita dei giapponesi uno dei punti qualificanti del suo programma di governo. È inoltre significativo che la sua azione volta a promuovere una *partnership* su basi nuove con gli Usa lo abbia finora più rafforzato che indebolito. Ciò è dovuto anche al fatto che in Giappone sta nascendo un «partito dei consumatori» che è destinato ad avere un'influenza crescente sulle scelte di politica interna e internazionale. Stando ai risultati di una recente inchiesta, ben 4 giapponesi su 5 ritengono che il governo dovrebbe rispondere favorevolmente alle richiesta di nuove misure liberalizzatrici provenienti dagli Usa.

6. L'emergenza di un nuovo ordine politico in Europa

L'Europa è stata al centro dei più recenti sommovimenti politici. La rivoluzione democratica nei paesi dell'Europa orientale ha schiuso la prospettiva di un nuovo ordine politico sul continente. C'è un largo consenso che il vecchio assetto politico basato sul bipolarismo deve essere sostituito da un sistema di sicurezza multilaterale. Tuttavia, la virtuale dissoluzione del blocco orientale - il Patto di Varsavia appare sempre più una mera finzione politica - solleva nuove preoccupazioni, essendo accompagnata da un largo spettro di incertezze. Il vuoto strategico che sta emergendo nell'Europa centrale e nei Balcani è percepito come un possibile fattore di instabilità. Inoltre, il rischio di un fallimento della perestrojka in Urss rimane molto alto a causa della persistente crisi economica e della pressione delle nazionalità verso l'indipendenza dal potere centrale.

I leader occidentali hanno più volte espresso la loro fiducia nel tentativo di riforma di Gorbaciov e hanno dato prove concrete della loro volontà di non profittare del rivolgimento in atto all'Est per conseguire vantaggi politici o militari e di contribuire a una gestione concertata di eventuali crisi che dovessero sorgere in futuro sul continente europeo. Non si vuole insomma un'umiliazione dell'Urss analoga a quella che ebbe a subire la Germania all'indomani del primo conflitto mondiale e che portò all'avvento di Hitler con esiti catastrofici per l'intera Europa. Un nuovo ordine politico europeo che isolasse Mosca o si contrapponesse ad essa non farebbe che alimentare in Urss le spinte nazionalistiche ed antioccidentali la cui forza è sempre stata consistente. Le difficoltà insite in questa politica sono tuttavia emerse in piena luce con l'esplosione della crisi lituana. Allo scopo di favorire le forze più disponibili alla ricerca di un compromesso, gli occidentali hanno rifiutato il coinvolgimento esplicito sollecitato dagli stessi lituani nel corso del 1990. Ma l'intervento militare delle forze sovietiche in Lituania ha messo gli occidentali di fronte al grave dilemma se revocare la loro apertura di credito al leader sovietico, rischiando così di favorire i suoi avversari, o mantenere un atteggiamento distaccato che potrebbe però convincere il Cremlino che il costo politico di nuovi atti di repressione sarebbe tutto sommato sopportabile.

Di grande importanza è la decisione adottata a Parigi nel novembre 1990 di promuovere un potenziamento della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Csce). Quest'ultima assumerà, accanto al ruolo che già ricopre attualmente di principale *forum* negoziale per il controllo degli armamenti in Europa, anche quello di centro per la composizione delle controversie e per la prevenzione dei conflitti. In

effetti oggi la maggior fonte di pericolo per la stabilità in Europa è costituita, più che dal livello degli armamenti, dalle dispute di carattere territoriale, etnico o religioso che vanno riemergendo fra alcuni stati - o al loro interno - per effetto anche del progressivo venir meno dello schema bipolare.

I paesi occidentali hanno però escluso una «diluizione» delle istituzioni intraoccidentali nella nuova struttura paneuropea facente capo alla Csce. Vi è infatti la consapevolezza che la stabilità europea deve poggiare, oltre che su un nuovo rapporto di cooperazione con l'Est, anche su un approfondimento dell'integrazione dell'Europa occidentale. Quest'ultima potrebbe fungere da polo di stabilità e da forza catalitica dei processi di integrazione su scala paneuropea. A tal fine sarà decisivo il contributo che i paesi occidentali potranno dare sia al processo di democratizzazione e desovietizzazione all'Est, sia alla costruzione di accordi di cooperazione subregionali con i paesi orientali (sul modello dell'iniziativa pentagonale).

Nel futuro prevedibile la Nato rimarrà la sede centrale di elaborazione delle politiche occidentali sui problemi della sicurezza e del controllo degli armamenti. Nel contesto del processo di integrazione politica e di rilancio della Cpe, la Cee potrebbe divenire sede di concertazione anche sui problemi della sicurezza europea assorbendo le attuali competenze dell'Ueo. In alternativa, gli europei potrebbero puntare a un rilancio della stessa Ueo, rafforzando i legami istituzionali fra quest'ultima e la Cee. In ogni caso appaiono poco probabili forme estese di vera e propria integrazione militare fra le forze europee al di fuori del contesto Nato.

La crescita del ruolo politico della Comunità europea, verso cui gravitano i paesi orientali interessati a conquistarsi uno stabile ancoraggio in Occidente, pone un problema di sovrapposizione di funzioni tra Nato e Cee. Mentre gli americani sostengono la necessità, insieme a una riduzione delle funzioni militari della Nato, di un accrescimento delle sue funzioni politiche, alcuni paesi europei giudicano coerente col processo di integrazione europea una riduzione anche del ruolo politico della Nato a vantaggio della Cee. Questa divergenza di vedute potrebbe divenire fonte di controversie per gli occidentali. Appare così necessaria l'instaurazione di formali legami istituzionali tra Nato e Cee. Quest'ultimi potrebbero costituire l'embrione di una futura alleanza euroatlantica fondata su un rapporto più paritario di quello su cui si regge attualmente la Nato.

7. Il ruolo esterno della CE

Il ruolo che la CE potrà svolgere all'interno del sistema occidentale dipenderà, oltre che dal grado di integrazione economica e politica interna che saprà raggiungere, anche dalla sua strategia esterna. Uno dei principali banchi di prova sarà costituito dal livello di protezione esterna che la CE si darà nel contesto del completamento del mercato unico. Quest'ultimo, con 360 milioni di consumatori, diverrà il più grande mercato del mondo.

Di per sé, l'esercizio di un controllo, più o meno stretto, su tale mercato non è per la CE garanzia di successo nella competizione mondiale. L'eventuale trasformazione dell'Europa dei Dodici in un grande blocco commerciale potrebbe anzi deprimerne le capacità di innovazione e intrapresa economica con una conseguente accentuazione del divario tecnologico, già oggi assai consistente, a favore di Usa e Giappone. D'altra parte, un certo grado di protezione esterna potrebbe rivelarsi necessario per un'efficace gestione del difficile processo di reciproco adattamento fra le economie comunitarie.

Dietro il concetto di «reciprocità» attorno a cui sta lavorando la Cee per definire la sua posizione economica esterna, particolarmente per quanto riguarda il settore dei servizi, si cela in effetti il rischio di chiusure protezionistiche. La Commissione Cee ha fatto proprio il principio che il mercato unico implica l'eliminazione di tutte le «restrizioni quantitative» alle importazioni attualmente vigenti - la massima parte delle quali rivolta contro il Giappone -, ma sono ancora in discussione i tempi in cui tale eliminazione dovrà avvenire.

Anche sull'altro argomento di contezioso con i giapponesi, quello relativo al cosidetto «contenuto locale» e alla normativa *antidumping,* non è chiaro fino a che punto verrà accolta la linea tendenzialmente liberistica della Commissione. Negli ultimi anni si è comunque in parte attenuata la tensione commerciale tra Cee e Giappone. L'andamento dell'interscambio commerciale ha segnato infatti una riduzione dello squilibrio. A partire dal 1986, le importazioni giapponesi dalla Cee sono cresciute ogni anno di più di quelle comunitarie dal Giappone. Qualora questa tendenza si confermasse anche in futuro, ne risulterebbe rafforzata la linea liberistica all'interno della Comunità. Sono inoltre in rapida crescita anche gli investimenti giapponesi nei paesi Cee, finalizzati all'obiettivo di gettare delle teste di ponte nel timore di possibili chiusure protezionistiche del mercato unico. L'atteggiamento verso questo flusso di investimenti, date le opportunità aggiuntive di sviluppo e occupazione che esso offre, potrebbe diventare col tempo sempre meno ostile, in analogia con quanto accaduto negli Usa nel corso degli anni '80.

Ancora più impegnativa appare per la Cee la definizione di una politica estera comune, poiché le resistenze di alcuni stati ad un trasferimento di sovranità in questo campo sono ancora molto forti. Tuttavia, la recente evoluzione degli equilibri politico-militari sul continente europeo sta determinando una rapida crescita del ruolo politico della Cee, ruolo che ha ricevuto un appoggio e un incoraggiamento anche dal Vertice dei Sette. Un potenziamento della Cooperazione politica europea appare quindi uno sbocco inevitabile. Le forme che esso assumerà dipenderanno dagli esiti del più generale processo di integrazione politica della Comunità. Non si potrà tuttavia prescindere da una qualche forma di istituzionalizzazione della Cpe, che le conferisca quell'autorità che oggi le manca.

8. La leadership collettiva: il gruppo dei Sette

Lo strumento centrale di confronto e concertazione di cui si sono dotati - a partire dal 1975 - i principali paesi occidentali per la gestione del loro sistema di relazioni reciproche e delle sfide esterne è il vertice annuale dei sette paesi più industrializzati del mondo. Il crollo del sistema di Bretton Woods, con la sospensione della convertibilità del dollaro, e il successivo *shock* petrolifero determinato dalla guerra arabo-israeliana del 1973, mise drammaticamente a nudo l'insufficienza degli strumenti multilaterali su cui si era fondato il regime economico internazionale del dopoguerra. Apparve evidente che una strategia efficace contro la crisi monetaria e quella energetica non avrebbe potuto essere elaborata facendo leva sugli organismi multilaterali tradizionali (Ocse, Gatt, Fmi). La fine di un'epoca di relativa stabilità garantita dall'egemonia americana richiedeva una nuova *leadership* collettiva per governare gli equilibri dell'economia mondiale, i cui riflessi sulla politica interna dei singoli paesi diventavano sempre più rilevanti.

I Vertici dei Sette hanno contribuito a colmare il vuoto di *leadership* apertosi nei primi anni '70. È stata in particolare affrontata con successo l'emergenza energetica, che, a partire dal vertice di Williamsburg (1983), ha perso progressivamente di peso nell'agenda degli incontri. I recenti avvenimenti nel Golfo hanno posto tuttavia in evidenza la possibilità che tale emergenza riaffori in coincidenza con gravi crisi politiche e militari nell'area mediorientale. Parallelamente, la materia del confronto veniva formalmente ampliata ai temi politici più rilevanti, con dichiarazioni ad *hoc* in aggiunta a quelle di carattere economico. I Sette hanno anche saputo trovare un certo grado di coesione sui problemi della sicurezza, e si sono sforzati di definire un decalogo di valori comuni (a

partire dalla «Dichiarazione sui valori democratici» di Londra del 1984). Sul piano organizzativo, i Vertici sono rimasti a metà strada tra l'originario modello giscardiano di «chiacchierata intorno al fuoco» - superato con il conferimento agli incontri di una periodicità e di un'agenda strutturata - e una rigida istituzionalizzazione. Pertanto, anche i rapporti tra i Vertici e le altre istituzioni multilaterali sono rimasti in gran parte indefiniti, dando luogo in qualche caso a conflitti e sovrapposizioni di competenze.

Mentre in campo economico rimane forte l'esigenza di una *leadership* collettiva, il venir meno dello schema bipolare nel campo della sicurezza aumenta il ruolo degli occidentali nel garantire la stabilità globale. Per assolvere questo compito, i paesi occidentali dovranno far leva sulla loro superiorità economica, trovando un accordo sulla gestione delle risorse da investire nella costruzione del nuovo ordine di sicurezza. I problemi economici e di sicurezza diverranno quindi sempre meno scindibili. I Vertici potrebbero svolgere un ruolo importante nella ricerca di una risposta strategicamente coerente ad entrambi. Inoltre, dato il moltiplicarsi dei fattori di instabilità in alcune aree geopolitiche - come effetto sia del disimpegno sovietico che dell'emergere di nuove potenze militari spesso rivali fra loro -, i Vertici saranno anche chiamati a rafforzare la loro capacità di contribuire alla gestione delle crisi.

L'elaborazione di un'efficace strategia comune degli occidentali verso le sfide esterne dipenderà dalla loro capacità di dar vita a un nuovo sistema di distribuzione dei poteri e delle responsabilità di fronte al graduale declino della *leadership* americana. I Vertici potranno essere un'importante sede di promozione di un accresciuto ruolo politico sia del Giappone che della CE.

Un sempre maggiore coinvolgimento del Giappone nella gestione del sistema politico internazionale è essenziale per una serie di ragioni: il primato tecnologico che ha raggiunto in molti campi; le elevate risorse finanziarie di cui dispone, fondamentali per la politica degli aiuti e delle sanzioni; l'importanza crescente dei rapporti economici che intrattiene con molti paesi in via di sviluppo. Con l'istituzione dei Vertici dei Sette, il Giappone è stato per la prima volta inserito in uno schema formale di concertazione politica occidentale. Ciò ha contributo a stimolare in Giappone, dove per motivi storico-culturali è forte una tendenza isolazionista, una nuova coscienza delle responsabilità internazionali del paese. Come accaduto in passato, le sollecitazioni provenienti dai Vertici potranno continuare a rafforzare, di fronte alle resistenze interne, l'ala della classe dirigente nipponica più favorevole a un'ulteriore apertura del paese.

Per quanto riguarda la Comunità europea, i Vertici potranno sempre

più legittimarne il ruolo di indispensabile fattore di stabilità in Europa. Un primo, importante, passo in questa direzione è stata la decisione del vertice di Parigi di investire la Commissione della CE del compito di sovrintendere alla fornitura di aiuti ai paesi dell'Europa orientale.

Ogni ipotesi di rafforzamento dei Vertici dei Sette deve fare i conti con la necessità di preservare l'autonomia delle altre istanze internazionali. I Vertici stessi non sono in effetti che un momento di un vasto e articolato processo di confronto e negoziato a livello nazionale, bilaterale e multilaterale. Di questo processo sono in alcuni casi il punto terminale, più spesso l'elemento di sollecitazione e di stimolo. Data la probabile affermazione sulla scena mondiale di nuove potenze - particolarmente in Asia e in America latina - e di nuove alleanze regionali, i paesi occidentali, nell'interesse della stabilità, dovranno valorizzare al massimo il ruolo delle organizzazioni a vocazione globale, dove è possibile verificare e sollecitare un'assunzione di responsabilità da parte di tutti gli attori internazionali. L'attività dei Vertici dovrà quindi accentuare il suo carattere complementare e integrativo rispetto a tali organizzazioni, evitando di entrare in concorrenza diretta con esse. In caso contrario, i Vertici rischierebbero di trasformarsi in meri direttori ristretti, suscitando inevitabili e giustificate reazioni nei paesi che ne sono esclusi.

Un problema che è sempre stato controverso e che potrebbe diventare particolarmente acuto in futuro è quello del rapporto tra attività dei Vertici e integrazione europea. L'appuntamento annuale dei Vertici, all'interno dei quali è venuto crescendo il ruolo del presidente della Commissione della CE, ha esercitato una funzione positiva sulla Comunità, spingendola a definire una posizione comune sui principali problemi di politica internazionale di volta in volta all'ordine del giorno. Tuttavia, è risultato evidente il pericolo, denunciato in più occasioni dagli stati comunitari non partecipanti ai Vertici, che quest'ultimi potessero sostituirsi alla Comunità come centro decisionale su una serie di questioni economiche e politiche di rilievo. Significativa, sotto questo rispetto, è la polemica sviluppatasi di recente attorno alla istituenda Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Bers) a cui spetterà di gestire i crediti all'Est. Alcuni paesi comunitari - l'Olanda in particolare - hanno accusato i Sette di aver scavalcato la Comunità, decidendo autonomamente sede e dirigenza della Bers e imponendo poi tale decisione ai membri della banca. È possibile che, date le crescenti responsabilità occidentali, controversie analoghe, scaturenti dalla dialettica tra il potere decisionale della Comunità e quelle del Vertice dei Sette, non siano infrequenti anche in futuro. Esse saranno tanto più acute quanto più un eventuale rafforzamento del ruolo dei Sette non si accompagnerà a un più intenso sforzo della Comunità per raggiungere un preventivo consenso interno.

9. I sistemi commerciale e finanziario

Il rischio di un vuoto di *leadership* è particolarmente evidente in campo commerciale. Gli Usa, che pure rimangono l'economia più aperta del mondo, hanno ripetutamente ceduto negli ultimi anni alle tentazioni protezionistiche. Dal 1980 è raddoppiata la quota di importazioni americane su cui gravano barriere significative. La tendenza delle amministrazioni Usa a un abbandono del principio del multilateralismo su cui si fonda il Gatt, si è manifestata in due direzioni. In primo luogo, Washington ha puntato ad ottenere concessioni unilaterali da parte dei partner con cui accusava gli squilibri commerciali più gravi attraverso la minaccia di rappresaglie. È questa l'impostazione dell'Omnibus Trade and Competitiveness Act del 1988 che ha fatto formalmente cadere, nella definizione delle pratiche commerciali scorrette, ogni riferimento alle regole Gatt. La spinta verso il protezionismo che ha partorito la legge del 1988 appare tanto più minacciosa in quanto non nasce solo da interessi settoriali che si sentono minacciati, ma da un più generale senso di frustrazione per il declino della potenza nazionale evidenziata da fenomeni come la deindustrializzazione. A ciò si aggiunge la disillusione per il mancato effetto di riequilibrio atteso dal calo del dollaro.

In secondo luogo, gli Usa hanno mostrato un crescente interesse per accordi commerciali di tipo regionale. Dopo l'accordo di libero scambio stipulato col Canada nel 1988, Washington punta ora alla costruzione di una più vasta area di libero scambio nordamericana comprendente anche il Messico il cui mercato è particolarmente appetibile (secondo le previsioni, conterà 100 milioni di consumatori nell'anno 2000). Anche questa inclinazione verso il regionalismo tende a contraddire la logica multilateralista del Gatt. Mentre l'unilateralismo può aprire la strada a una catena incontrollabile di ritorsioni, il regionalismo contiene in sé il pericolo di una frammentazione del sistema commerciale mondiale in blocchi chiusi in guerra l'uno contro l'altro.

L'alternativa sta in un rilancio del Gatt. I negoziati attualmente in corso in questa sede - l'Uruguay Round lanciato nel settembre 1986 - hanno obiettivi fin troppo ambiziosi: il taglio drastico dei sussidi agricoli, lo smantellamento del Multi-Fibre Arrangement, l'inclusione dei servizi nel processo di liberalizzazione. Finora la trattativa si è insabbiata sulle opposte pregiudiziali. Il contezioso Cee-Usa sui sussidi agricoli rischia di far naufragare l'intero esercizio negoziale, già reso difficile dai forti contrasti tra paesi poveri e ricchi. Per evitare il fallimento dell'Uruguay Round, è necessario arrivare a reciproche concessioni sulle rispettive priorità. Ma a più lungo termine si pone il problema di una modifica della struttura del Gatt che tenga conto dell'emergente multipolarismo com-

merciale. Gli altri due obiettivi fondamentali per gli occidentali sono il graduale inserimento dei paesi postcomunisti nel Gatt e l'assunzione da parte delle economie emergenti - i cosidetti paesi a nuova industrializzazione - di impegni crescenti nell'ambito del sistema commerciale internazionale.

Il problema centrale con cui dovrà misurarsi la politica finanziaria dei paesi occidentali è la scarsità delle risorse rispetto alle crescenti necessità di aiuti e crediti che è venuta emergendo in conseguenza dell'avvio del processo di liberalizzazione economica nei paesi dell'Est, che avrà costi ingenti, e della permanente crisi di indebitamento del terzo mondo.

La gestione dei crediti all'Est sarà per i paesi occidentali una leva importante per influire sull'evoluzione del sistema delle società postcomuniste e per favorirne l'integrazione con l'Occidente. L'onere del finanziamento della transizione dei paesi dell'Est ricadrà innanzitutto sugli stati della Cee che deterranno fra l'altro la maggioranza dei capitali nella futura Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e che saranno direttamente coinvolti nel processo di unificazione tedesca. Più limitato e condizionato politicamente sarà il contributo degli Usa che devono fare i conti con il proprio indebitamento, con le cautele legate alla rivalità strategica con l'Urss e con le esigenze della politica di aiuti ad altri paesi, in particolare quelli alleati. Diverse preoccupazioni muovono americani ed europei: i primi pongono in primo piano la necessità di una trasformazione delle economie orientali il più possibile in linea con il modello occidentale come garanzia di un'effettiva efficacia degli aiuti; i secondi sono soprattutto interessati ad evitare un inasprimento della crisi interna delle società postcomuniste e i suoi possibili riflessi sulla stabilità globale del continente. Riemerge qui una differenziazione tra Usa e paesi europei che non è nuova e che risponde alla loro diversa collocazione geostrategica. Il Giappone, dal canto suo, ha già avviato un consistente programma di sostegno economico ad alcuni paesi dell'Est come parte di una più generale strategia di penetrazione economica in Europa. Al vertice di Houston (9-11 luglio 1990), americani, europei e giapponesi non hanno potuto che prendere atto delle rispettive posizioni. Bush ha rinunciato al tentativo di disciplinare gli aiuti europei all'Urss e quelli giapponesi alla Cina. Si procederà quindi in ordine sparso, anche se non mancheranno future verifiche negli organismi finanziari internazionali.

Una mobilizzazione di risorse finanziarie aggiuntive è richiesta anche per affrontare, con maggiori possibilità di successo che in passato, il drammatico problema dell'indebitamento del terzo mondo. Finora, gli occidentali non sono riusciti a mettere a punto una strategia coerente ed efficace su tale problema. Il piano Brady lanciato nel marzo 1989,

correggendo l'impostazione del precedente, fallimentare, piano Baker, prende per la prima volta atto della crisi di insolvenza in cui versano i paesi in via di sviluppo, dando priorità a una massiccia riduzione del peso del servizio del debito. A tal fine il piano Brady prevede fra l'altro un accresciuto ruolo del Fmi e della Banca Mondiale. Nel maggio 1990, dopo oltre tre anni di dispute, è stato concordato un aumento del 50% delle quote del Fmi e fissata al 1993 una loro ulteriore revisione. Benché queste decisioni mostrino un interesse crescente per gli organi multilaterali di cooperazione finanziaria, è improbabile che siano sufficienti a rivitalizzarne il ruolo nella misura necessaria a soddisfare il crescente bisogno di risorse finanziarie. La questione di una revisione dei meccanismi istituzionali che governano la politica finanziaria internazionale rimarrà quindi più che mai aperta. Inoltre, al di là dei passi avanti contenuti nel piano Brady, i paesi occidentali non sono ancora riusciti a definire un adeguato sistema di incentivi, monitoraggio e sanzioni che eviti abusi da parte di creditori e debitori e forme di discriminazione all'interno di ciascuno dei due gruppi. Infine, un alleggerimento del problema del debito dipenderà anche da altri aspetti della politica economica dei paesi occidentali e in particolare dalla loro capacità di aprire i propri mercati ai paesi in via di sviluppo e di raddrizzare i propri conti interni laddove essi sono pesantemente deficitari.

In campo monetario, rimane il pericolo di un rialzo generalizzato dei tassi di interesse. Tale pericolo era sembrato riemergere per effetto della crisi politica all'Est. Oggi è avvertito soprattutto in rapporto a una possibile ripresa dell'inflazione generata dalla crisi del Golfo. Tuttavia, il coordinamento delle politiche monetarie è reso più difficile dall'aggravamento delle dispute commerciali. Sembra così improbabile il ritorno a uno stretto coordinamento monetario analogo a quello che ha caratterizzato il periodo 1985-87. Significativo è l'atteggiamento assunto, di fronte al calo dello yen e del mercato azionario di Tokyo, dagli altri paesi occidentali. La richiesta giapponese di un sostegno congiunto alla loro moneta è caduta nel vuoto. Da un lato, lo yen non è ancora usato largamente come moneta internazionale. Dall'altro, dopo la positiva esperienza derivante dal limitato impatto del *crack* dei mercati azionari del 1987 sulla crescita economica, prevale una fiducia negli strumenti oggi disponibili per ammortizzare le conseguenze di eventuali altri fenomeni analoghi.

10. Conclusioni

Il compito fondamentale di fronte a cui si trovano i paesi occidentali è

quello di promuovere una più equa ripartizione dei rispettivi ruoli e responsabilità nel governo del sistema internazionale. Quest'obiettivo, che è coerente con il mutamento intervenuto nei rapporti di forza economici, è stato reso ancor più urgente dall'esplosione della crisi del blocco orientale che ne rende ormai inevitabile la rapida dissoluzione. La stabilità del sistema internazionale riposa infatti oggi più di ieri sulla capacità di concertazione e decisione comune degli occidentali.

Finora i paesi occidentali hanno mantenuto un alto livello di coesione e dimostrato una notevole capacità di azione comune di fronte alle rivoluzionarie trasformazioni in atto all'Est. Il successo più emblematico è stato ottenuto con la riunificazione della Germania. Alla mutata situazione non ha però corrisposto un adeguamento delle istituzioni di cooperazione occidentale, mentre alcuni permanenti fattori di contrasto - soprattutto tra Usa e Cee e tra Usa e Giappone - rischiano di avere un impatto negativo crescente sulla stabilità del sistema internazionale proprio per effetto delle accresciute responsabilità globali a cui i paesi occidentali si trovano a far fronte.

Gli Usa dovranno ridefinire il proprio ruolo politico-militare, conciliando due esigenze: risparmiare risorse, dato il declino della loro forza economica; evitare i pericoli per la stabilità che potrebbero derivare da un disimpegno, specie in campo militare, troppo accelerato. L'attuale amministrazione americana si è mostrata consapevole di questa duplice esigenza. Sin dai primi mesi del suo insediamento, Bush ha fatto significative aperture verso un maggiore ruolo politico di Giappone e Europa. Tuttavia, restano una serie di incognite sull'atteggiamento americano legate sia alle divisioni interne all'amministrazione sia alla dialettica tra quest'ultima e il Congresso.

Un peso crescente sugli equilibri globali hanno assunto i rapporti tra Usa e Giappone. È essenziale che i due paesi, che sono impegnati in un difficile negoziato bilaterale, considerino attentamente gli effetti politici che le soluzioni che di volta in volta troveranno alle loro controversie possono avere non solo al loro interno, ma sull' ambiente internazionale. Accordi bilaterali Usa-Giappone che andassero a scapito degli altri membri della comunità internazionale diminuirebbero, anziché accrescere, la stabilità globale. Più in generale, è auspicabile che l'alleanza tra Giappone e Usa evolva in una *partnership* di tipo globale che comprenda una concertazione sempre più stretta su alcuni problemi cruciali: la sicurezza nel Pacifico, la politica degli aiuti, il debito del terzo mondo. Il Giappone potrà assolvere a questi nuovi impegni internazionali solo se saprà adeguarvi il proprio processo decisionale interno, rendendolo meno soggetto agli impacci burocratici e alle pressioni dei gruppi di interesse.

La costruzione di un nuovo ordine politico e di sicurezza europeo richiede una ridefinizione anche dei rapporti tra gli Usa e i paesi dell'Europa occidentale, in particolare la CE. Mentre la Nato è destinata a rimanere la sede di elaborazione della politica militare comune e della politica negoziale sul controllo degli armamenti, nella gestione di altri aspetti del rapporto con i paesi dell'Est - soprattutto quelli economici -, che sono di decisiva importanza per la futura evoluzione delle società postcomuniste e per la loro collocazione internazionale, tende rapidamente a crescere il ruolo della Comunità. Quest'ultima potrà quindi difficilmente esimersi dall'elaborazione di una propria linea di politica estera, come attesta d'altronde il recente sviluppo della Cooperazione politica, verificatosi più sull'onda degli avvenimenti che di un disegno politico precostituito. Il progetto americano di una riforma della *partnership* con l'Europa - il «nuovo atlantismo» di Baker e Bush -, che è incentrato su un accrescimento delle funzioni politiche della Nato, dovrà inevitabilmente fare i conti con questo nuovo protagonismo politico europeo. Assai più problematica, come ha dimostrato la crisi del Golfo, appare invece la prospettiva di un'azione comune degli europei nelle crisi «fuori area».

Data la struttura tendenzialmente tripolare che tendono ad assumere i rapporti fra gli occidentali, rimane importante il ruolo del Vertice dei Sette, unica sede di concertazione politica occidentale a cui partecipi anche il Giappone. Il suo ruolo di promozione della stabilità globale sarà tanto più efficace, quanto più si rivelerà capace, oltre a dirimere le controversie intraoccidentali, di stimolare l'attività delle altri istituzioni a vocazione globale, rispettandone l'autonomo potere decisionale.

Il sistema commerciale è sottoposto a crescenti tensioni. La priorità più urgente è un accordo fra i paesi occidentali che valga a salvare l'Uruguay Round dalla prospettiva di un disastroso fallimento. Ma proprio le difficoltà incontrate nell'Uruguay Round hanno riproposto la necessità di nuovi meccanismi di gestione del sistema commerciale. Con particolare acutezza è infine avvertita l'esigenza di una riforma delle istituzioni finanziarie che consenta un uso efficace delle risorse finanziarie come strumento per il mantenimento e il rafforzamento della stabilità.

Bibliografia essenziale

Bhagwati J.N., «United States Trade Policy at the Crossroads», in *The World Economy,* vol. 12 n. 4 (December 1989), pp. 439-479.

Brown H., «Competitiveness, Technology, and U.S.-Japan Relations», in *The Washington Quarterly,* vol. 13 n. 3 (Summer 1990), pp. 85-95.

Corterier P., «Trasforming the Atlantic Alliance», in *The Washington Quarterly,* vol. 14 n. 1 (Winter 1991), pp. 27-37.

Davidson I., «The Search for a New Order in Europe», in *International Affairs,* vol. 66 n. 3 (July 1990), pp. 495-511.

Goble A., «Japan's America-Bashers», in *Orbis,* Winter 1990, pp. 83-102.

Guerrieri P., Padoan P.C. (a cura di), *L'economia politica della cooperazione internazionale,* Franco Angeli, Milano 1988.

Howard M., «The Remaking of Europe», in *Survival,* vol. XXXII n. 2 (March-April 1990), pp. 99-106.

Hufbauer G., «Beyond Gatt», in *Foreign Policy,* Winter 1989-1990, pp. 64-76.

Hunter R. E., «The Future of European Security», in *The Washington Quarterly,* vol. 13 n. 4 (Autumn 1990), pp. 55-68.

Ishikawa K., *Japan and the Challenge of Europe 1992,* Royal Institute of International Affairs, London 1990.

Ito K., «Trans-Pacific Anger», in *Foreign Policy,* Spring 1990, pp. 131-152.

Kaifu T., «Japan's Vision», in *Foreign Policy,* Fall 1990, pp. 28-39.

Kohler M., «The International Political Economy», in *Foreign Affairs,* Fall 1990, pp. 139-151.

Krause J., Schmidt P., «The Evolving New European Architecture. Concepts, Problems and Pitfalls», in *The Washington Quarterly,* vol. 13 n. 4 (Autumn 1990), pp. 79-92.

Krause L., «Trade Policy in the 1990s: Good-bye Bipolarity, Hello Regions», in *The World Today,* vol. 46 n. 5 (May 1990), pp. 83-84.

Iai, (a cura di) *Le relazioni Est-Ovest negli anni '90.* Rapporto della Commissione trilaterale di Valéry Giscard d'Estaing, Henry Kissinger, Yasuhiro Nakasone e documentazione di riferimento, Franco Angeli, Roma 1990.

Merlini C. (a cura di), *I Vertici. Cooperazione e competizione tra paesi occidentali,* Adnkronos, Roma 1985.

Nerlich U., *The Atlantic Alliance at the Crossroad,* European Strategy Group, Paris 1990.

Nötzold J., Rummel R., «On the Way to a New European Order», in *Aussenpolitik,* vol. 41 (1990) n. 3, pp. 212-235.

Nunn S., «Challenges to Nato in the 1990s», in *Survival,* vol. XXXII n. 1 (January-February 1990), pp. 3-13.

Ross A., «Quelques Réflexions sur la politique extérieure du Japon», in *Défense Nationale,* 46° année (1990) Août-Septembre 1990, pp. 45-55.

Sachs J., Kneer J., «Debt Reduction: the Basis and Shape of a New Strategy», in *Intereconomics,* January-February 1990, pp. 3-5.

Sato S., «The U.S.-Japan Alliance Under Changing International Relations», in *The Washington Quarterly,* vol. 13 n. 3 (Summer 1990), pp. 69-83.
Schmidt P.- G., «How to Pay for the Debt. Coping with the Third World's Crisis», in *Intereconomics,* January/February 1990, pp. 6-12.
Servoise R., «Le 'couple'Etats-Unis-Japon à l'horizon 2000», in *Politique* (trangère, année 55' n. 1 (printemps 1990), pp. 171-182.
Silvestri S. «The European Security System between Past and Future», *Doc. Iai9018,* Roma, 1990.
Sloan S. R., «NATO's Future in a New Europe», in *International Affairs,* vol. 66 n. 3 (July 1990), pp. 495-511.
Spencer E. W., «Japan as Competitor», in *Foreign Policy,* Spring 1990, pp. 153-171.
van Wolferen K., «The Japan Problem Revisited», in *Foreign Affairs,* vol. 69 n. 4 (Fall 1990), pp. 42-45.
Vernon R., «The Japan-U.S. Bilateral Relationship: Its Role in the Global Economy», in *The Washington Quarterly,* vol. 13 n. 3, pp. 57-68.

2. LA COMUNITÀ EUROPEA E I SUOI MEMBRI

di Marinella Neri Gualdesi

1. Introduzione

La svolta storica del 1989 per l'Europa, con il profondo mutamento del quadro geopolitico, ha riaperto il dibattito sulla costruzione europea. Di fronte a un così complesso quadro di instabilità le attuali strutture unificanti dell'Europa comunitaria rivelano la loro fragilità. Il presidente della Commissione Jacques Delors, nel suo discorso del 17 gennaio 1990 davanti al Parlamento europeo, ha ammesso di non poter fare a meno di «sentire con un angoscia estrema che il tempo di cui disponiamo è limitato e che il movimento in Europa mette in causa la Comunità». Gli anni '90 rappresentano quindi per la Comunità europea il «momento della verità». Si deve chiarire cioè se tutta la politica di unificazione europea avviata nel secondo dopoguerra è stata solo una mossa tattica per rinviare nel tempo la soluzione del problema tedesco o invece un progetto che contiene al suo interno le ragioni della sua esistenza.

2. Analisi storica di partenza

Il 1947, quando Stalin impedì alla Cecoslovacchia, che lo aveva chiesto, alla Polonia e alla Jugoslavia, che intendevano chiederlo, di accettare il programma di aiuti economici del piano Marshall, può essere considerato l'anno in cui è maturata la divisione dell'Europa in due sistemi contrapposti, impegnati in progetti autonomi e separati di ricostruzione. A partire da allora e per tutto il periodo che va fino al 1954, la politica di unificazione europea nasceva all'ombra della politica americana in Europa e del *containment* verso l'Unione Sovietica. Dalla quale non era disgiunta la volontà - più degli alleati europei che americana - di impedire una rinascita tedesca. Dieci anni dopo, nel 1957, il carattere e l'ambito della politica europeista era mutato. Il negoziato europeo che

* Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di: G. Bonvicini, Iai; A. Majocchi, Università di Pavia; W. Wessels, Institut für Europäische Politik.

ha portato ai Trattati di Roma non è più esclusivamente concepito in funzione degli sviluppi della guerra fredda ma come un aspetto dell'esigenza di coordinamento delle economie europee e uno strumento per promuovere la solidarietà politica tra i paesi della «Piccola Europa», già legati nel progetto della Ceca. A partire dalla metà degli anni '50 era inoltre divenuto chiaro che prerequisito all'obiettivo di reintegrare l'Europa nell'economia mondiale era il pieno inserimento della Germania federale nel sistema economico, politico e militare europeo e del Patto atlantico. Apparentemente a pari diritti, in realtà attraverso una scelta con la quale la Rft si è autoimposta di non affrontare il dilemma della scelta tra potere economico e potere militare.

Nonostante la spinta verso l'unità europea riprendesse - con il progetto di Mercato comune - seguendo un percorso innanzitutto economico, il disegno di sopranazionalità politica implicito nel carattere delle istituzioni che venivano create rivelava la natura politica delle nuove Comunità. Il metodo di cedere alcuni poteri nazionali a nuove istituzioni comunitarie, che distingueva l'approccio sopranazionale da quello meramente cooperativo tipo Ocse, avrebbe dovuto portare a una capacità istituzionale di decisione politica. La filosofia ispiratrice dei Trattati di Roma rimaneva in sostanza quella di Monnet. Superare il concetto della politica di equilibrio, del «concerto europeo» autoregolantesi che aveva mostrato il suo fallimento con due terribili guerre nello stesso secolo, per ancorare intorno alla riconciliazione politica franco-tedesca la costruzione di una struttura di governo comune europeo. Con la loro resistenza al trasferimento di sovranità dall'ambito nazionale al livello sovranazionale, gli stati membri hanno operato però più per contenere il processo integrativo che per rafforzarlo, aiutati in ciò dalla debolezza della struttura istituzionale. La dimensione politica è così rimasta la grande incompiuta.

La ricostruzione dell'evoluzione politico-istituzionale della CE coincide con il suo sviluppo dal 1957 all'Atto unico del 1986. Sviluppo che si può suddividere in quattro fasi principali: 1) gli anni '60, caratterizzati dal negoziato intorno ai due Piani Fouchet e dalla realizzazione dell'unione doganale, durante i quali la politica dominante è stata quella agricola che ha largamente assorbito il bilancio comunitario; 2) il periodo dal 1969 al 1974, con l'approvazione dei due Rapporti Davignon sulla Cooperazione politica europea (Cpe), l'introduzione della concertazione delle politiche estere e quindi di un nuovo modello di cooperazione intergovernativa a *latere* della Comunità; 3) il periodo di profonda crisi tanto sul piano economico che su quello politico che va dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80; 4) la svolta del 1985 che con la scelta decisiva di varare la riforma istituzionale, porterà all'Atto unico con i

suoi contenuti innovativi legati sia all'obiettivo 1992 che alla possibilità di rafforzare il contenuto sovranazionale della CE.

Il problema del rapporto Comunità/stati membri è emerso fin dall'inizio del fenomeno comunitario con lo scontro tra la concezione gollista di una confederazione europea di stati sovrani e la nascita di un polo indipendente di decisione attorno alle competenze delle istituzioni comunitarie. Nell'ambito del negoziato per il passaggio ad un'Unione politica che si era aperto tra i Sei nel corso del 1961, la Francia presentò alla commissione presieduta dal francese Christian Fouchet due versioni di un progetto di Unione europea, con competenze in tre settori: politica estera, difesa, affari culturali e scientifici [1]. Più che la volontà di uno sviluppo politico e istituzionale dell'integrazione, il progetto gollista rivelava il tentativo di esautorare le Comunità esistenti con la creazione di una sovrastruttura politica a carattere intergovernativo e fu respinto dai paesi del Benelux. Il Trattato franco-tedesco del 22 gennaio 1963 fu la risposta della diplomazia gollista, che considerava l'accordo bilaterale al tempo stesso strumento di «controllo» della Germania e possibilità di scavalcamento del quadro strettamente comunitario per decisioni di indirizzo politico europeo. Pur ispirandosi alle idee del Piano Fouchet esso costituiva per la Francia un'opzione alternativa per ribadire un proprio ruolo di *leadership* in Europa.

Con il compromesso di Lussemburgo del 1966 - che ha introdotto la procedura della «decisione congiunta» -, il baricentro politico della Comunità si è spostato gradatamente dalla Commissione al Consiglio dei ministri e i margini di manovra per creare uno spazio istituzionale comunitario si sono sensibilmente ridotti. Lo sbocco della disputa intorno alla sopranazionalità aperta da De Gaulle nel 1965-1966 (punto di svolta nella storia di tutta la costruzione europea) è stato infatti la perdita di iniziativa politica della Commissione. Cioè la marginalizzazione dell'organo incaricato di definire e aggregare gli interessi comuni dei paesi membri della CE.

La precedenza data alla riforma istituzionale rispetto all'ampliamento (mentre si discutevano i progetti Fouchet erano in corso i negoziati di adesione con la Gran Bretagna), rivelava comunque come De Gaulle

(1) Il primo progetto francese di Unione politica limitava le competenze delle nuove istituzioni a questi settori e garantiva il rispetto delle istituzioni esistenti. Suoi organismi avrebbero dovuto essere un Consiglio (formato dai Capi di stato o di governo e dai ministri degli esteri) che avrebbe votato all'unanimità, un'Assemblea (nella formulazione stabilita dal Trattato di Roma), una Commissione politica (composta da alti funzionari del ministero degli Esteri di ogni stato membro). Una successiva versione presentata il 18 gennaio 1962 dalla delegazione francese alla commissione Fouchet comprendeva invece l'economia tra le competenze del Consiglio e nella clausola di revisione non si garantiva più il rispetto del Trattato di Roma.

avesse ben compreso che ampliamento e progressi politici nel processo d'integrazione erano due opzioni strettamente collegate e non necessariamente compatibili. Anche se la contrapposizione tra ampliamento e approfondimento era «usata» da De Gaulle soprattutto per costruirsi un sistema che assicurasse alla Francia la *leadership* all'interno della Comunità.

Il secondo periodo di tempo - dopo l'uscita di scena di De Gaulle - si apre con la decisione, presa al Vertice dell'Aia del dicembre 1969, di dare il via all'allargamento, aprendo i negoziati con la Gran Bretagna e gli altri paesi candidati, e di riprendere il processo d'integrazione politica. Rinunciando però a una riforma istituzionale di ampio respiro e limitandosi a aprire il capitolo della cooperazione nel campo della politica estera. Con i due Rapporti Davignon del 1970 e 1973, un nuovo modello di cooperazione intergovernativa *a latere* della CE fu affiancato alle regole e alle procedure previste dai Trattati di Roma. La trasformazione della Comunità dei Sei in quella dei Nove avveniva comunque nella prospettiva di un ulteriore sviluppo politico. I grandi progetti elaborati al vertice di Parigi del 1972 - la realizzazione per la fine degli anni '70 dell'Unione economica e monetaria (Piano Werner) e dell'Unione europea - sono stati però spazzati via dall'incapacità di gestire insieme i problemi posti dall'allargamento e l'approfondimento. La variabile imprevista della crisi petrolifera del 1973 ha fatto emergere la mancanza di volontà dei partner comunitari a reagire in modo unitario.

Nei fatti fu sancito il passaggio alla politica dell'allargamento in alternativa al completamento e all'approfondimento della Comunità. Inoltre le decisioni prese al vertice di Parigi del 1974 (istituzionalizzazione dei Consigli europei, decisione di indire elezioni europee) mandavano il segnale di una Comunità sempre più in bilico tra cooperazione/integrazione, tra maggiore presenza dei governi e aumento del ruolo del Parlamento europeo.

Nel corso degli anni '70 la progressiva articolazione istituzionale del *decision-making* comunitario ha portato non solo a un appesantimento della capacità di funzionamento, ma soprattutto alla diluizione degli elementi di sovranazionalità che dovevano dare alle istituzioni comunitarie carattere di autonomia rispetto a quelle nazionali. L'intrecciarsi sempre più stretto di elementi federali (decisione sulle risorse proprie, aumento dei poteri di bilancio del Parlamento europeo), con elementi confederali ha finito per neutralizzare le potenzialità di sviluppo delle scelte più integrative. Lo stesso Parlamento europeo ha visto il suo profilo politico più accentuato arenarsi nelle secche del dialogo con un organo intergovernativo (il Consiglio) sempre più attivo e presente nel *decision-making* comunitario. Nonostante alcune decisioni importanti

prese nel 1979 - prime elezioni europee, avvio all'ampliamento al Sud con la firma del trattato di adesione della Grecia, varo dello Sme, basato però su una filosofia intergovernativa più che comunitaria - nel periodo che va dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80 la CE ha vissuto quindi una battuta d'arresto in tutti i principali settori del processo di integrazione. Principalmente per due ragioni: la recessione economica e la lunga battaglia sul bilancio comunitario aperta dal premier britannico Margaret Thatcher.

Quanto al primo motivo, è certamente vero che il progetto comunitario è nato e prosperato nella prospettiva di una forte crescita economica, e che la solidarietà che era alla sua base riguardava la possibilità di dividere crescenti vantaggi piuttosto che sacrifici. La crisi economica degli anni '70 ha pertanto rimesso in gioco la costruzione europea innescando opzioni nazionalistiche e una frammentazione del mercato comune. Quelli che avrebbero dovuto essere gli anni della politica industriale, regionale, tecnologica, del rafforzamento della cooperazione monetaria hanno registrato invece un pesante *deficit* di politiche comuni. A ciò si è aggiunto il problema dell' «equità contributiva» sollevato dalla Gran Bretagna. La discussione sulle risorse da assegnare alla CE e sulla ripartizione dei contributi nazionali al bilancio comunitario si è trasformata in un'occasione per ridiscutere la natura del processo di integrazione, portando a sviluppare, in una logica di riequilibrio contabile, la teoria dei «costi e benefici» dell'appartenenza alla CE. In questo contesto, la reticenza mostrata dalla Rft, maggior «pagatore» netto della CE, a compiere sacrifici finanziari per l'Europa e a accettare ipotesi di aumento delle risorse comunitarie ha fatto emergere un affievolimento dell'impegno della Repubblica federale nei confronti della Comunità. Ed è proprio dalla volontà di recuperare a un disegno di rilancio dell'integrazione il governo di Bonn che è nato il piano Genscher-Colombo del 1981, trasformato poi nella Dichiarazione solenne di Stoccarda (giugno 1983), con cui si è timidamente aperto un periodo di riformismo.

Pur non contenendo nessuna disposizione istituzionale veramente innovativa, la Dichiarazione ha esteso la Cooperazione politica europea (Cpe) ad alcuni aspetti della sicurezza e ha dato il segnale della volontà dei governi di riaprire la questione istituzionale, nei limiti però di un approccio pragmatico e graduale. Con il suo progetto di trattato/costituzione per l'Unione europea, ispirato da Altiero Spinelli e votato il 14 febbraio 1984, il Parlamento europeo ha ribaltato i termini della riforma istituzionale: non miglioramenti marginali gestiti per via intergovernativa, ma una riforma globale frutto di un processo costituente.

L'impossibilità da parte di alcuni stati membri di accogliere le propo-

ste del Trattato redatto dal Parlamento ha infine portato nel 1986 alla firma dell'Atto unico europeo. L'adozione dell'Atto unico è il risultato del felice incontro tra la «domanda d'Europa» che veniva dagli operatori economici e la volontà di rimettere in moto l'originaria dinamica istituzionale basata sulle regole dei Trattati di Roma. La cooperazione intergovernativa non si era rivelata infatti capace di attivare una dinamica alternativa. Elemento fondamentale della decisione della Commissione Delors di mettere in cantiere l'obiettivo 1992 è stata la consapevolezza - raggiunta già nei primi anni '80 - che l'Europa era in procinto di perdere la sfida commerciale con Giappone, Stati Uniti e paesi di nuova industrializzazione, in alcuni settori strategici della produzione industriale. E questo per la rigidità di strutture economiche, sociali, politiche imperniate su «sistemi-paese» isolati. Si è così scommesso sul fatto che il rilancio dello sviluppo economico potesse venire dalla liberalizzazione del mercato, dall'effettiva realizzazione di quel mercato comune che - dato per scontato - in realtà non esisteva affatto prima ancora che dalla realizzazione di «politiche strutturali» per le quali, in tempi di austerità finanziaria, vi era scarsa propensione a investire. Anche se poi per garantire uno sviluppo equilibrato la realizzazione del grande mercato è stata legata - con un compromesso tra il Nord più ricco e il Sud mediterraneo in ritardo - a alcune politiche di accompagnamento e a una più giusta distribuzione delle risorse (aumento dei fondi strutturali).

Una scommessa che si è rivelata vincente. Il ritrovato dinamismo dell'economia europea sta - come ha sottolineato Jacques Delors - nelle cifre stesse: mentre tra il 1982 e il 1984 sono stati soppressi 2 milioni di posti di lavoro tra il 1988 e il 1990 ne sono stati creati 5 milioni; la crescita che era arrivata appena al 1,5% ha raggiunto oggi il 3,5%. L'elemento caratterizzante il progetto 1992 è costituito comunque dal giusto *mix* realizzato nell'Atto unico tra programma politico (Libro bianco e completamento del mercato interno), e riforme istituzionali necessarie per raggiungere il risultato stabilito. Tra le quali spiccano l'accresciuto ricorso al voto maggioritario e il ritrovato ruolo d'iniziativa della Commissione. Fattore decisivo al decollo del programma relativo al Mercato unico è stato indubbiamente anche l'appoggio fornito dal paese che più aveva frenato negli anni passati la crescita comunitaria e cioè la Gran Bretagna. Il sostegno della Thatcher alla liberalizzazione dei mercati, alla *deregulation,* e non ad un «arcano dibattito istituzionale» ha spianato la strada alle proposte della Commissione.

La storia della costruzione europea dimostra certamente in primo luogo come la dinamica integrativa nella CE sia stata fortemente condizionata non solo dalle pressioni degli stati membri ma, forse ancor più, dallo stretto collegamento instauratosi tra ciclo economico e avanza-

menti nell'integrazione (trasferimento di competenze economiche alla CE). Comunque, le indicazioni che si possono trarre da questo breve *excursus* storico sono fondamentalmente quattro: 1) se è vero che gli obiettivi dell'integrazione non possono essere più soltanto quelli del Trattato di Roma, è con un ritorno al Trattato di Roma e alle procedure di maggioranza da esso previste - rimanendo nel solco della visione monnettiana di un governo europeo - che è stato possibile un avanzamento del grado di integrazione tra i Dodici; 2) i paesi membri della CE hanno riconosciuto i vantaggi di estendere le aree di cooperazione, ma sono riluttanti a cedere alle istituzioni comunitarie il potere decisionale necessario per il controllo di tali politiche; 3) per quanto inserito all'interno di una riforma istituzionale, l'Atto unico ha rivelato che l'approccio più redditizio per il progresso dell'integrazione non è quello istituzionale, o almeno non esso soltanto, ma quello «sistemico», cioè quello che ha saputo collegarsi meglio agli interessi e alle domande di base delle forze economiche, sociali, politiche che operano all'interno degli stati membri; 4) fin dagli inizi la CE ha vissuto una competizione di *leadership* nella quale non è però mai emerso un sostituto all'asse franco-tedesco come elemento propulsore del processo di integrazione. L'accresciuto bilateralismo in cui si è tradotta la reazione all'iniziativa franco-tedesca non ha portato a poli d'attrazione alternativi. L'ingresso della Gran Bretagna non è servito né come contrappeso equilibratore alla crescita del ruolo tedesco - come era nelle premesse dell'éntente Heath - Pompidou che all'adesione ha dato il via - né come sostegno a nuove ipotesi integrative. Al contrario Londra ha puntato più a creare una alternativa all'integrazione comunitaria che a un suo sviluppo.

3. Il punto sullo «stato dell'Unione»: il processo di integrazione oggi

Le travolgenti trasformazioni dell'Est europeo e la rapidità con cui sono avvenute hanno sconvolto i tempi e i ritmi del calendario comunitario, ma la risposta dei Dodici è stata abbastanza rapida come hanno rivelato le due sessioni straordinarie del Consiglio europeo tenutesi nel novembre 1989 a Parigi e nell'aprile 1990 a Dublino. Particolarmente importante è stato il vertice straordinario convocato da Mitterrand a Parigi a metà novembre del 1989, il cui merito principale consiste nel fatto stesso che si sia tenuto, a ridosso della caduta del muro di Berlino. Dal vertice di Parigi è partito il progetto della Berd, battendo sul tempo eventuali iniziative esterne alla CE per lo sviluppo dei rapporti economici con l'Est.

Ancora prima degli avvenimenti rivoluzionari dell'altra Europa,

l'integrazione europea occidentale era però entrata in una fase decisiva del suo sviluppo, comportante nuovi trasferimenti di sovranità quali quelli legati alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria. Per la CE e i suoi stati membri l'intersecarsi degli eventi internazionali con il programma di rafforzamento interno già avviato ha creato una situazione che può tradursi tanto in una possibilità supplementare di sviluppo dell'esperienza comunitaria che in un pretesto per frenare il movimento dell'integrazione.

Secondo il presidente della Commissione Delors l'attuazione completa dell'Atto unico deve rimanere il «primo dovere» di una Comunità che ha scelto di dare la priorità all'approfondimento rispetto all'ampliamento. Nonostante la battuta d'arresto in tre importanti settori relativi all'armonizzazione fiscale, la libera circolazione dei cittadini, la dimensione sociale, il processo di costruzione del Mercato unico europeo entro il 1992 mantiene la sua credibilità [2]. Anche se la soluzione che verrà data a questi dossier in sospeso - in particolare sul terreno della fiscalità - può condizionare la riuscita dell'operazione. L'ultimo Rapporto Bangemann sullo stato di avanzamento dei lavori rivela, per esempio relativamente all'eliminazione delle frontiere fiscali, una tendenza preoccupante da parte degli stati membri a disattendere gli impegni assunti con l'Atto unico. La spinta integrativa - sostenuta dai passi avanti compiuti nei settori dove si applicano le nuove procedure decisionali introdotte dall'Atto unico - comunque rimane. Grazie soprattutto all'effetto anticipatorio dell'obiettivo 1992 sulle imprese, che operano già «come se» la CE fosse uno spazio economico senza frontiere.

Il mutamento radicale del quadro di riferimento europeo, che costringe a ripensare l'architettura dell'intera Europa, ha pertanto colto la costruzione europea «tradizionale» - l'integrazione comunitaria - in un delicato momento di passaggio. A metà percorso di un processo di sviluppo di un nuovo tipo di unità economica, le incognite sono improvvisamente diventate superiori alle certezze con cui negli ultimi tempi si guardava a una Comunità avviata verso la grande trasformazione legata all'avvento del Mercato unico. A questo compito si è sovrapposto quello di tenere fede alla promessa storica di realizzare l'unità tedesca nell'ambito dell'integrazione europea e di avviare un processo di espansione territoriale che potrebbe rivelarsi fatale.

Mentre per i tedeschi è infatti chiaro che i vantaggi complessivi

(2) Alcune cifre danno il segnale dell'irreversibilità del processo in atto. Circa due terzi delle misure necessarie per l'abolizione delle frontiere intracomunitarie sono state concordate e il recepimento dei testi nelle legislazioni nazionali si è fatto meno lacunoso (il 71% delle misure approvate dal Consiglio).

dell'operazione – unità nazionale – saranno comunque superiori ai costi, per la Comunità non vi è la stessa percezione comune della posta in gioco e dell'obiettivo cui tendere dopo quanto è avvenuto nell'Europa dell'Est. Due sono comunque le opzioni che si presentano alla CE: lo scivolamento verso un'area di libero scambio geograficamente più vasta ma con legami politici allentati (opzione paneuropea) o un'accelerazione dell'integrazione anche politica per contenere e contrastare un'involuzione «anti-europea» soprattutto nel paese chiave, la Germania.

4. Le sfide interne ed esterne al processo di integrazione

4.1. *La Comunità e la questione tedesca*

Il fatto che il grosso delle energie e delle attenzioni tedesche sarà assorbito nei prossimi anni dal compito di ricostruire la parte orientale della nazione offre nuovi argomenti alle perplessità emerse negli ultimi anni sulla «tenuta» dell'impegno tedesco nei confronti della CE. Un'analisi obiettiva della questione tedesca nei suoi riflessi per la Comunità non può che partire dalla costatazione che è principalmente attraverso l'integrazione europea che la Rft ha raggiunto la sua posizione di forza economica, finanziaria, monetaria all'interno del mondo industrializzato. Se si guarda al rapporto costi/benefici è chiaro il vantaggio globale ottenuto dai tedeschi dal 1957 a oggi in base al principio integrativo dell'apertura dei mercati.

Certamente dalla Germania federale sono venuti nel recente passato alcuni segnali ondeggianti. L'opposizione a potenziare lo Sme - peraltro varato nel 1978 sotto presidenza tedesca - l'affossamento dell'Europa fiscale con la decisione di revocare la «Quellensteuer»; ma anche l'impegno dell'ultima presidenza tedesca che, attraverso i vertici di Bruxelles (febbraio '88) e di Hannover (giugno '88), ha dato alla CE risorse sicure e ha aperto la strada all'Unione monetaria. Nel complesso la linea politica fin qui seguita dal governo della Rft ha puntato all'obiettivo di sfruttare la dimensione comunitaria.

Nonostante quindi si possa affermare che Bonn ha dato prova di essere un partner affidabile, i tedeschi si trovano a essere nuovamente inquadrati nella categoria concettuale che li vede isolati e temuti. A ben guardare è dal 1950, dai tempi della Ced, che si teme una rinascita del militarismo tedesco, che avrebbe dovuto scaturire quasi automaticamente dalla nascita di un esercito nazionale e di uno stato maggiore tedesco. Così non è stato, cosa a cui non è certamente estraneo il fatto che la Bundeswher sia stata strettamente integrata nel comando Nato

(anche da questo punto di vista la Rft si è internazionalizzata di più della Rdt). Al contrario, si è avuto nella Germania federale - paese con il più potente esercito convenzionale dell'Europa occidentale - anche il più forte movimento pacifista. Forse questo non è sufficiente per comprendere quanto siano cambiati i tedeschi, ma sicuramente è cambiata la percezione dei tedeschi da parte dell'opinione pubblica europea, meno condizionata dalle esigenze delle diplomazie. I risultati di un recente sondaggio condotto in cinque paesi della Comunità [3], che ha messo in evidenza una netta maggioranza favorevole all'unificazione delle due Germanie, indicano che non c'e più un problema tedesco in Europa occidentale, cosa impensabile ai tempi della Ced: un risultato da ascrivere principalmente ai successi della CE.

Un'eventuale sganciamento della Germania unita dalla CE pare assai poco credibile quando obiettivo prioritario di Bonn è portare la Germania Est allo stesso livello di reddito di quella occidentale. E per ottenerlo ha bisogno di portarla nella Comunità, senza che questo significhi per gli altri partner una corresponsabilità finanziaria. Dal punto di vista economico i dati della Rft - come l'ampio surplus commerciale e l'attivo di bilancio - offrono margini di manovra per reperire le risorse finanziarie necessarie all'assorbimento dell'altra parte di Germania: quasi i tedeschi in questi anni si fossero costruiti le riserve cui attingere per conseguire l'obiettivo iscritto nella Costituzione del 1949.

La necessità per la Germania di investire e consumare di più al suo interno - applicando così quella teoria della locomotiva che per anni ha respinto - può tradursi in un impatto positivo sulla crescita economica della CE. Perché questo avvenga è evidentemente importante - ed è un punto sul quale insiste la Commissione nel documento sull'unificazione tedesca presentato al Consiglio europeo di Dublino del 28 aprile 1990 - che alla ricostruzione della Germania Est possano concorrere a parità di condizioni tutti i partner comunitari. Evitando in sostanza che l'apertura del mercato tedesco-orientale porti con sé distinzioni e discriminazioni verso le imprese comunitarie a vantaggio di quelle della Repubblica federale. Inoltre il fatto che la Germania unificata assuma le caratteristiche di un'economia dualista rende il governo tedesco più attento al richiamo alla solidarietà comunitaria. Praticamente tutta l'attuale Germania dell'Est diventerà una «regione assistita» dalla CE, beneficiaria degli stessi sostegni finanziari previsti per le tradizionali regioni meno prospere della Comunità.

Dal Consiglio europeo di Strasburgo del dicembre '89 è venuto un

(3) I risultati del sondaggio effettuato per conto della Commissione sono stati pubblicati in *Europa oggi* (Notiziario del Parlamento europeo), n. 10, dic. 1989.

duplice messaggio. Il primo è che l'unità tedesca non modifica i dati di fondo del contratto comunitario ed è compatibile con gli obiettivi dell'integrazione europea. Il secondo messaggio sottolinea che la politica di unificazione tedesca deve essere parte integrante della politica europea, eliminando ogni rischio di una «via solitaria» tedesca.

Il problema reale in effetti non è tanto quello di un'eventuale disimpegno tedesco dalla CE, ma assicurarsi la sincronizzazione tra il processo che porterà le due Germanie a integrarsi e tra questo stesso processo e l'integrazione comunitaria. Per la Comunità in fondo la «questione tedesca» non si esaurisce nel momento in cui la Germania ritrova la sua unità nazionale, ma nasce proprio in quel momento. La motivazione di alcune reazioni negative dei partner sta proprio nella consapevolezza della partita che si apre intorno a nuovi equilibri economici, alla direzione che deve prendere la costruzione europea, alla capacità in sostanza di governare il processo integrativo conformandolo alle esigenze e agli interessi di questo o quel gruppo di paesi. Una competizione di *leadership* molto più dura rispetto al passato il cui esito può essere tanto la «germanizzazione» della CE che l' europeizzazione della Germania.

4.2. *L'accelerazione dell'Unione economica e monetaria*

Alla fine del 1975 il Rapporto Tindemans giungeva alla conclusione che «non vi è un vero consenso politico per realizzare una politica economica e monetaria comune, verosimilmente perché non esiste una reciproca fiducia, sufficiente per trasferire a organi comuni di gestione le competenze che sarebbe indispensabile conferire loro» [4]. Se oggi si può dire vi sia questa fiducia ciò è dovuto principalmente alla credibilità raggiunta dallo Sme. Creato come sostituto al ruolo regolatore del dollaro dopo la crisi petrolifera del 1974, e per assicurare la stabilità nei rapporti di cambio che «il serpente» non era riuscito a garantire, lo Sme ha raggiunto l'obiettivo di realizzare la stabilità delle valute europee attraverso la progressiva convergenza delle economie dei paesi membri. Il consolidarsi dello Sme, la crescita dal basso del ruolo dell'Ecu, l'interesse delle imprese al governo della moneta nel Mercato unico hanno fatto riaprire il negoziato tra i Dodici intorno al progetto di Unione economica e monetaria nella versione delineata dal rapporto Delors dell'aprile '89.

Per quanto non considerato vincolante dai governi, il rapporto De-

(4) L'Unione europea, rapporto Tindemans al Consiglio europeo, *Bollettino delle Comunità europee,* 1/1976.

lors è stato approvato nelle sue linee essenziali dal Consiglio europeo di Madrid del giugno 1989 perché imperniato su due obiettivi: la politica di stabilità dei prezzi e la creazione di un organismo comune delle banche centrali a carattere federale, non vincolato a direttive politiche - sul modello della Bundesbank - obiettivi entrambi sostenuti dal governo tedesco. Si è così creata un'alleanza *de facto* Kohl-Delors che è stata all'origine dei passi avanti compiuti negli ultimi tempi sul terreno della costruzione monetaria europea.

La discussione in sede comunitaria ha evidenziato la contrapposizione tra la Gran Bretagna, contraria a modifiche istituzionali comportanti una cessione di sovranità in campo monetario, e gli altri paesi membri. La presidenza spagnola e quella francese sono però riuscite nel corso del 1989 a far passare la decisione politica di una conferenza intergovernativa per una revisione dei Trattati che definisca le competenze monetarie che devono essere trasferite dal livello nazionale a quello comunitario.

Ai lavori di questa conferenza - la cui convocazione è stata fissata a conclusione del semestre italiano di presidenza della Comunità - il Consiglio europeo straordinario di Dublino del 28 aprile ha posto un termine preciso di scadenza: i risultati dovranno infatti essere portati alla ratifica entro il 1992.

Un'accelerazione dei tempi che è stata imposta dalla necessità di seguire il ritmo impresso dal cancelliere Kohl all'unità monetaria intertedesca che, rovesciando le priorità, si è realizzata prima di quella europea. Alla stessa logica di accelerazione per fissare all'Europa la Germania unita risponde la decisione di un approfondimento dell'integrazione politica. Il dilemma sull'opportunità di convocare una o due conferenze (una sulle tappe finali dell'Uem e una sulla riforma complessiva dei Trattati) è stato risolto positivamente proprio per legare in un unico «pacchetto» l'Uem e l'Unione politica. Essendo Bonn più interessata all'Unione politica poiché ha bisogno della copertura politica dell'Europa per portare a compimento l'unità nazionale tedesca, nel parallelismo tra le due conferenze - che a Dublino si è deciso concludano i loro lavori entro le stesse scadenze - si è visto il modo migliore per assicurare il successo dell'Uem.

Preoccupato più del calendario elettorale delle due Germanie che delle scadenze comunitarie, Kohl ha respinto nel febbraio 1990 la proposta di Mitterrand di anticipare la conferenza intergovernativa sull'Uem, che avrebbe dato un segnale importante della volontà politica di andare avanti nell'integrazione economica e monetaria dell'Europa. È chiaro che il governo di Bonn non intende rinunciare alla possibilità di porre condizioni alla sua partecipazione all'unità monetaria europea. E in questo senso possono essere interpretate le dichiarazioni del vice-

presidente della Bundesbank all'inizio dell'aprile 1990: secondo Schlesinger costruire due unioni monetarie contemporaneamente potrebbe essere «troppo» per la stabilità del marco.

Proprio l'accresciuto interesse a una moneta europea stabile rilancia però la moneta unica europea. Se è evidente che la politica monetaria europea non può che adattarsi ai requisiti di rigore di quella tedesca, con l'impossibilità per la Banca centrale europea di essere chiamata a creare moneta per finanziare disavanzi pubblici dei paesi membri, le incognite che pesano sui costi dell'unità monetaria tedesca - con gli inevitabili contraccolpi sul marco - consigliano di puntare sull'Ecu come moneta perno del sistema.

In questo senso va il rapporto Christophersen presentato dalla Commissione a fine marzo '90 ai ministri delle finanze della Comunità a integrazione del Rapporto Delors [5]. Per centrare l'obiettivo di una piena unificazione monetaria a livello europeo la Commissione suggerisce anche rispetto al Piano Delors un approccio più flessibile, che rispetti maggiormente il principio di sussidiarietà lasciando agli stati membri più ampi margini di manovra nelle politiche economiche. Un'ipotesi respinta dai tedeschi di «ieri», ma che oggi forse corrisponde meglio anche ai loro interessi.

La tendenza a scegliere la decentralizzazione nella politica economica, unita al fatto che le modalità di decisione e le regole di voto (unanimità) previste in base ai Trattati di Roma si fermino al livello della cooperazione volontaria, fa però sorgere dubbi sulla possibilità di compiere progressi nella convergenza economica dei paesi membri e rende più difficile fare dell'Unione economica l'indispensabile supporto dell'unione monetaria. Anche perché alcuni stati membri (la Rft) rifiutano ogni automatismo nel passaggio da una tappa all'altra. Si fa pertanto evidente lo stretto legame esistente tra le due conferenze intergovernative, che poggiano l'una sull'altra. La volontà di andare avanti sul terreno delle riforme istituzionali costituisce l'interfaccia della volontà di realizzare l'Uem e viceversa. Anche se rimane il problema di trovare regole più flessibili per la politica economica (soprattutto nel campo della politica di bilancio e fiscale) rispetto a quella monetaria.

La speranza che l'Unione economica potesse essere sganciata da quella monetaria ha però ricevuto un duro colpo a seguito dello scoppio della crisi del Golfo. Quest'ultima infatti ha rafforzato l'esigenza di ricorrere - come sostenuto nel Rapporto Delors - a uno stretto parallelismo nel cammino verso il rafforzamento dell'integrazione monetaria e in quello della convergenza delle economie dei Dodici. L'unione economi-

(5) «Supplemento Europa», *Il Sole 24 ore,* 29 marzo 1990.

ca costituisce lo strumento necessario per favorire l'avvicinamento e il superamento delle divergenze nei risultati economici degli stati membri. Acquista quindi un'accresciuta importanza la fase uno dell'Uem, con i suoi impegni a definire obiettivi comuni e uno stretto coordinamento delle politiche economiche a livello comunitario.

Alla fonte d'incertezza interna all'Europa - contraccolpi negativi legati alla costosa e delicata realizzazione dell'unità intertedesca - si è aggiunta la crisi del Golfo persico. Crisi che modifica le condizioni e le prospettive dell'unificazione monetaria europea, non la sua necessità per l'Europa. Alla quale non basta più l'ombrello protettivo del Mercato unico (del quale d'altronde, come sottolineato dalla Commissione CE, la moneta unica è il complemento naturale) per evitare di essere spinta di nuovo in una fase recessiva e di rallentamento della dinamica integrativa. La stabilità assicurata dallo Sme e una politica monetaria concordata a livello europeo possono attutire considerevolmente le ripercussioni negative del terzo «oil shock», evitando di ripetere gli errori del passato. L'impatto sulle economie dei paesi membri della crisi del Golfo ha però restituito argomenti e pretesti alla Bundesbank per sostenere la vecchia tesi che sia necessaria una maggior convergenza delle economie dei Dodici - soprattutto tassi di inflazione più omogenei - prima di procedere a progressi sostanziali verso l'unità monetaria. Si è confermato comunque negli ultimi tempi in Germania un atteggiamento, già emerso in passato, più favorevole da parte del governo rispetto alla Bundesbank verso l'Uem in generale e la Banca centrale europea in particolare. Kohl ha tra l'altro mostrato di condividere la posizione di Delors che l'indipendenza del Sistema europeo di banche centrali richieda come contropartita democratica un controllo da parte del Parlamento europeo.

Resta da vedere se anche per l'unificazione monetaria europea, il governo federale vorrà - o potrà - scavalcare le raccomandazioni della Bundesbank. Se cioè in materia di gestione monetaria prevarrà lo stesso predominio delle ragioni politiche sulle motivazioni economiche che ha portato alla rapida realizzazione dell'unione monetaria interna tedesca. Il rischio che la politica europea finisca per essere penalizzata non va sottovalutato. Due considerazioni però sono possibili. La prima porta a rilevare che le autorità tedesche, dopo avere rovesciato per l'unità intertedesca la loro posizione tradizionale, secondo la quale l'unificazione monetaria deve avvenire a «coronamento» di un processo di coordinamento economico, avranno più difficoltà a negare il ruolo motore della moneta anche per l'unificazione europea. La seconda considerazione parte invece dal fatto che l'economia della Germania - impegnata nell'enorme sforzo di assorbire i ritardi della Rdt - assumerà un andamento più vicino alla media europea rendendo così più vicina anche

l'auspicata convergenza delle economie europee.

Alcuni importanti passi necessari per entrare, con la prima tappa, in una fase di pre-Unione monetaria sono stati in gran parte compiuti: Francia e Italia hanno completato la liberalizzazione dei capitali, la Spagna in un primo tempo e la Gran Bretagna successivamente hanno deciso di partecipare alla banda «larga» dello Sme, l'Italia è entrata nella «banda stretta». Il fatto che il 1° luglio 1990 siano state avviate contemporaneamente l'unione monetaria intertedesca e la prima fase dell'Unione monetaria europea - basata ancora sul coordinamento volontario - può essere positivo per il progredire della cooperazione monetaria europea, se da parte tedesca sarà accettata una sorveglianza multilaterale in ambito comunitario sulle decisioni relative alla fusione monetaria e economica delle due Germanie. Solo allora sarà possibile dire se sono fondati o no i timori che gli eventi monetari tedeschi rallentino il cammino verso la Banca centrale europea e la moneta unica.

Ad aumentare i timori di un rallentamento verso l'unità monetaria europea ha contribuito anche la controproposta inglese («Ecu forte» che si affianca alle monete nazionali e creazione di un Fondo monetario europeo) presentata nel giugno 1990 dall'allora Cancelliere dello Scacchiere Major, principalmente come un tentativo di prendere tempo e evitare l'isolamento di Londra nel negoziato monetario. Ad agitare le acque del dibattito intorno all'unione monetaria non è stata però tanto la proposta inglese, accolta con favore poiché rappresenta pur sempre un passo avanti rispetto alla precedente posizione di chiusura della Gran Bretagna, e considerata un'opzione possibile nella fase di transizione prima di arrivare alla moneta unica, non certo un'alternativa praticabile rispetto al Piano Delors. Quanto piuttosto alcune dichiarazioni rilasciate sempre a metà giugno 1990 dal governatore della Bundesbank Poehl, relative alla possibilità di un'integrazione monetaria parziale, solo tra alcuni paesi con dati economico-finanziari omogenei. A ben guardare, con il suo avvertimento Poehl non ha voluto tanto prefigurare un'ipotesi di integrazione a due velocità, bensì sottolineare l'eventualità di andare avanti comunque con l'Uem, anche se non tutti i Dodici saranno in grado di sottoscrivere subito le discipline imposte dalla cooperazione europea. Purché si vada avanti con una concezione di fondo che rispecchi i capisaldi della Bundesbank.

Quella di una partenza verso l'Uem a ranghi non completi è d'altro canto un'eventualità prevista sia dal Parlamento europeo, che sostiene la possibilità di progredire «tra quelli che lo vorranno», che dalla Commissione, il cui presidente Delors si è peraltro impegnato a ricercare il più ampio consenso possibile sulle sue proposte. Il rapporto approvato dall'esecutivo comunitario il 21 agosto 1990 come base di discussione

delle riunioni del Consiglio Ecofin incaricate di definire il mandato della conferenza intergovernativa di fine anno suggeriva una seconda fase molto breve, a partire dal gennaio 1993. Facendo anche esplicito riferimento al fatto che «una certa flessibilità potrebbe essere applicata alla data nella quale certi stati membri si unirebbero a tutte le transazioni della tappa 3» [6]. Durante il semestre italiano, con la presentazione di numerosi documenti di base (in particolare il progetto di Statuto del Sistema europeo di banche centrali e la bozza di Trattato proposta dalla Commissione) e un intenso lavoro preparatorio, il mandato della conferenza intergovernativa sull'Uem si è fatto più preciso. La maggior integrazione a livello monetario da conseguirsi nel corso degli anni '90 dovrebbe condurre nel gennaio 1994 all'inizio della seconda fase dell'Uem e alla creazione di una nuova autorità monetaria comunitaria, mentre «entro un lasso di tempo ragionevole» dovrebbe avvenire il passaggio alla terza fase, con l'Ecu moneta unica della Comunità. Si è però fatta strada la consapevolezza che vi sono più problemi sugli aspetti economici che su quelli monetari dell'Unione. Per questo è particolarmente importante dare un contenuto significativo alla fase due, creando una pressione istituzionale che consenta di fare progressi sulla strada della convergenza.

Si sono anche meglio precisati gli schieramenti dei paesi membri. La Spagna, intenzionata a entrare negli stadi ulteriori al primo in condizioni di piena parità, ha assunto un atteggiamento non contrario in linea di principio alla proposta inglese di moneta parallela, vista come un'opportunità di allungare i tempi di realizzazione dell'Uem, pur non considerandola un progetto di ricambio rispetto al piano Delors. La Spagna - insieme all'Olanda - ha pertanto sostenuto la proposta di compromesso che ha portato poi a accettare spostamenti in avanti della seconda e terza fase dell'Uem compatibili col Piano Delors. La Germania e l'Olanda inoltre hanno insistito per avere regole vincolanti - accompagnate eventualmente da sanzioni - sui deficit pubblici, che garantiscano un'efficiente disciplina di bilancio in tutti gli stati membri e condizionino il passaggio alla fase finale: un'impostazione che sottintende un approccio a due velocità. La Commissione ritiene invece che il treno europeo debba essere unico e la sua velocità uguale per tutti, anche se per andare incontro alla situazione dei vari paesi alcuni vagoni potranno essere agganciati lungo il percorso ricorrendo a deroghe transitorie. In sostanza, se partire a Dodici deve significare rimanere al livello della seconda fase, con i rischi di un periodo di transizione troppo lungo e ingovernabile, la maggioranza deve poter andare avanti. La bozza di trattato per

(6) «Supplemento Europa», *Il Sole 24 ore,* 6 settembre 1990.

l'Uem presentata dalla Commissione al Consiglio europeo di Roma il 14 dicembre 1990 ipotizza pertanto di passare alla fase finale dell'Unione quando otto paesi si esprimano a favore, lasciando quindi agli altri la scelta di autoescludersi e di entrare in un secondo tempo.

Nel momento in cui la CE vuole essere fattore di stabilità e perno della riaggregazione dell'Europa proporre un modello disaggregato, a due velocità, contiene una contraddizione che rappresenta un grave punto di debolezza. Un segnale di frammentazione sul piano economico sarebbe certamente in contrasto con la ripetuta affermazione della volontà di esprimere una capacità d'azione comune e un profilo politico unitario nel nuovo sistema di relazioni internazionali.

4.3. *Il rafforzamento della politica estera e di sicurezza dei Dodici*

La capacità d'azione internazionale della Comunità si scontra con i limiti dei meccanismi attuali della Cpe, e dal presidente della Commissione Delors per primo è venuto il 17 gennaio 1990 l'invito ai Dodici a cambiarne «lo stile e il ritmo». Delors ha indicato un'attiva partecipazione comunitaria, quindi una linea d'azione comune dei Dodici, alla Csce come primo test della volontà di rafforzare la Cpe. Una proposta che ha avuto l'appoggio del Cancelliere Kohl, il quale si è anche dichiarato favorevole a fare della Comunità l'elemento motore del processo della Csce, il nucleo centrale della Confederazione europea proposta da Mitterrand. Il fatto che il documento finale della Csce approvato a Parigi il 20 novembre 1990 sia stato firmato non solo dal presidente di turno del Consiglio - come avvenne nel 1975 - ma anche dal presidente della Commissione Delors ha rappresentato certamente un importante riconoscimento della Comunità, sia come attore sulla scena internazionale, che come artefice non secondario del successo della Csce. Per dare sostanza alla sua identità politica esterna però il principale problema che la CE si trova di fronte è quello della revisione delle regole della Cpe, un obiettivo iscritto nell'Atto unico, che ha acquistato maggiore urgenza rispetto alla sua scadenza naturale del luglio 1992.

La proposta lanciata il 19 aprile 1990 da Kohl e Mitterrand di «definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune» indica la volontà di riprendere l'iniziativa in materia di cooperazione politica anche nel campo della sicurezza come elemento necessario di una più stretta integrazione. Il Consiglio europeo di Dublino del 28 aprile non è andato al di là di un rinnovato interesse per i temi più generali della sicurezza, limitandosi per il resto a ribadire - come già fa l'Atto unico - la necessità di assicurare la coerenza dell'azione esterna della Comunità. Poco per

considerare riaperto il dibattito su un «polo europeo» in grado di identificare e eventualmente difendere i propri interessi comuni. Dibattito che ancora prima del precipitare degli eventi nell'Europa centro-orientale aveva registrato una battuta d'arresto, in attesa di maggior chiarezza nell'assetto delle relazioni intereuropee.

Riprendendo l'iniziativa in questo campo, alla vigilia dell'incontro con Bush a Key Largo nell'aprile 1990 Mitterrand ha parlato della necessità di «una difesa il cui asse europeo sia ben preciso». Il che può voler dire sia maggior responsabilità nella Nato in quanto europei sia ampliare l'attuale cooperazione militare franco-tedesca (brigata mista, cooperazione nell'industria militare) servendosi magari dell'Unione dell'Europa occidentale (Ueo) come contesto politico militare per la difesa comune. Ogni discussione sulla sicurezza europea è stata comunque condizionata dalla soluzione del problema della collocazione politico-militare della Germania unita. L'accettazione da parte sovietica dell'appartenenza del nuovo stato tedesco alla Nato pone il problema non solo di ridefinire ruolo e obiettivi dell'Alleanza atlantica ma anche dei rapporti tra la CE e una Nato che si avvia verso uno sviluppo soprattutto politico. Su un collegamento istituzionale tra la CE e la Nato per le questioni politiche - sollecitato anche dall'ex-segretario di Stato Kissinger [7] - può essere costruito un rapporto chiave per il futuro europeo. L'eventualità di una Nato che accentua il suo carattere politico ha del resto come premessa logica che i paesi europei riescano a elaborare una politica comune, dando al pilastro europeo una struttura istituzionale (con un legame CE/Nato) e operatività militare (attraverso l'Ueo).

Un nuovo ruolo per l'Ueo è stato proposto sia dall'Italia, che ha auspicato una rapida integrazione tra la CE e l'Ueo per arrivare alla fusione delle due istituzioni alla scadenza del trattato Ueo nel 1998, sia da Kohl e Mitterrand. I quali hanno chiesto, nel messaggio congiunto indirizzato il 7 dicembre 1990 alla presidenza italiana, che la conferenza intergovernativa, che dovrebbe gettare le basi dell'integrazione politica, studi «come l'Ueo e l'Unione politica possano stabilire una relazione organica e come di conseguenza l'Ueo, resa più operativa, potrebbe arrivare a far parte dell'Unione politica ed elaborare per conto di quest'ultima la politica di sicurezza comune» [8]. Questa proposta franco-tedesca di creare un punto di riferimento istituzionale a livello europeo

(7) Secondo Kissinger: «Occorre trovare un via per cui la CE sia istituzionalmente rappresentata nel Consiglio della Nato quando sono in discussione problemi politici e gli Stati Uniti abbiano accesso al dibattito della CE prima che si cristallizzi in decisioni formali». (H. Kissinger «Una sedia per gli Usa alla tavola dei Dodici», *La Stampa,* 30 maggio 1990).

(8) «Supplemento Europa», *Il Sole 24 ore,* 13 dic. 1990.

per le questioni di sicurezza, benché sia stata accompagnata da un richiamo all'importanza dell'Alleanza atlantica, ha provocato obiezioni e resistenze da parte dei paesi, come la Gran Bretagna, più «atlantisti», contrari a tutto ciò che può mettere in pericolo la centralità della Nato come *forum* di difesa dell'Europa.

E dalla Nato è venuto un sostegno piuttosto prudente verso un'identità di sicurezza europea che si trasformi in un «pilastro europeo» nell'Alleanza. Pur approvando infatti il tentativo di inserire la dimensione della sicurezza nel processo di integrazione politica europea e riconoscendo l'importanza delle decisioni prese a questo riguardo dal Consiglio europeo di Roma, la dichiarazione approvata dal Consiglio atlantico il 17 dicembre 1990 sottolinea «l'importanza di salvaguardare la complementarietà e la sincronia tra i due processi di adattamento dell'Alleanza e di sviluppo della cooperazione europea nel settore della sicurezza» [9]. Il fatto che le questioni della sicurezza taglino trasversalmente più di un foro di discussione (CE, Nato, Ueo, Csce) rende certamente più difficile definire un preciso legame tra costruzione europea e organizzazione della sicurezza. Su questo terreno i paesi della CE rivelano di volersi muovere con molta prudenza, puntando inizialmente soprattutto sullo sviluppo della Csce. Il Consiglio europeo di aprile ha sposato la tesi dell'istituzionalizzazione della Csce (riunioni periodiche, creazione di un segretariato permanente) senza avere chiarito il rapporto tra il *forum* paneuropeo e le altre strutture di cooperazione occidentale in materia di sicurezza. Il Consiglio europeo riunitosi a Dublino nel giugno 1990 ha ulteriormente rilanciato i compiti della Csce, e al vertice convocato a Parigi il 20 novembre 1990 i capi di governo dei Dodici hanno definito funzioni sempre più concrete per la Csce, impegnandosi ad assicurare un'efficace presenza comunitaria e una posizione comune su tutti i problemi. Va tuttavia notato che la scelta di rafforzare il processo della Csce dando vita a organismi paneuropei permanenti comporta anche il rischio che un più ampio quadro di cooperazione economica a 35 finisca per rivelarsi - come mette in guardia Delors - alternativo e non complementare all'integrazione a dodici. La partecipazione alla Csce deve cioè rivelarsi utile alla costruzione comunitaria oltre che alla distensione.

La Comunità si trova di fronte a un quesito cruciale: se discutere la dimensione sicurezza nella sua globalità - includendo quindi anche gli aspetti militari - o se invece fare proprio dell'assenza della dimensione militare la miglior credenziale per poter essere il fulcro di uno spazio economico che tende ormai a superare l'ambito dei dodici paesi che hanno dato il via all'operazione «Mercato unico». Nel momento in cui

(9) *Nato Review*, n. 6, dic. 1990, p. 23.

nel cuore dell'Europa diminuisce la componente militare della sicurezza e cresce l'importanza dei fattori economici nelle relazioni internazionali, una Comunità chiamata a essere il veicolo della trasformazione economica, sociale, politica dell'Est europeo potrebbe scoprire di avere, pur essendo priva della dimensione militare, possibilità non irrilevanti d'influenza diplomatica.

Tanto più che lo strumento economico è ormai elemento decisivo di ogni politica estera e di sicurezza. Come del resto rivela la pressione economica e finanziaria che in determinate circostanze la CE può esercitare, e ha esercitato, per esempio quando la Romania ha violato gli accordi di Helsinki. O la decisione di congelare gli aiuti economici appena decisi a favore dell'Urss a seguito degli avvenimenti nel Baltico.

Al termine del Consiglio europeo di Dublino in giugno, Mitterrand ha dichiarato che «a gettare le fondamenta del nuovo edificio europeo saranno le scelte di politica estera e di sicurezza» [10]. Le mosse successive della CE confermano solo in parte una volontà di consolidamento della cooperazione europea. La dichiarazione Nato di Londra, il vertice di Houston hanno fatto emergere un atteggiamento unitario dei partner europei, atteggiamento che ha contribuito al riconoscimento da parte americana dell'autonomia della CE a andare avanti con la decisione presa a Dublino di studiare le modalità di un aiuto finanziario a Gorbaciov.

L'occupazione irachena del Kuwait, se da una parte ha fatto uscire la Cpe da una fase stagnante, dall'altra ha messo in evidenza la mancanza di cooperazione tra i Dodici sui temi della sicurezza e l'importanza di un rafforzamento della Cpe. I cui meccanismi nel complesso durante la prima fase della crisi del Golfo hanno dato buona prova: le decisioni sull'embargo commerciale e militare nei confronti dell'Iraq, così come gli aiuti comunitari decisi verso i paesi più colpiti dalla crisi del Golfo (Turchia, Egitto, Giordania), rappresentano indubbiamente una dimostrazione di coerenza tra gli aspetti economici e quelli politici dell'azione internazionale della CE. Risultato incoraggiante è anche l'atteggiamento unitario sul problema degli ostaggi e contro la chiusura delle ambasciate in Kuwait. La separazione artificiale tra gli aspetti politici e quelli economici della politica estera comunitaria è sostanzialmente caduta, anticipando nei fatti alcuni principi che devono però ancora essere formalmente approvati dai Dodici.

Messa alla prova nel corso della fase finale della crisi del Golfo, quella precedente l'azione militare, l'aspirazione europea a una politica estera e di sicurezza comune ha tuttavia registrato una battuta d'arresto.

(10) *Corriere della sera,* 27 giu. 1990.

Né si può dire che la semplice copertura politica data dalla CE alla decisione presa in sede Ueo di inviare unità navali nel Golfo corrisponda al livello delle ambizioni di unità politica proclamate dai Dodici. La stessa scelta di coordinare l'azione militare nell'ambito Ueo rappresenta in fondo più la riluttanza a subordinarsi a un'autorità sovranazionale che una riaffermazione della validità di questo organismo. Divisa sull'azione militare al di fuori dell'ombrello delle Nazioni unite, con diversi livelli d'impegno sul campo nel sostenere l'embargo, l'Europa è presente nel Golfo ma in modo del tutto marginale.

Un'Europa che si era preparata soprattutto a gestire la trasformazione politica ed economica dell'Est europeo - su cui si giocava la questione tedesca - si è rivelata nella nuova fase post-guerra fredda delle relazioni internazionali divisa e incapace di unità d'azione, limitandosi a reagire alla reazione americana.

Pur non volendo lasciare esclusivamente agli Stati Uniti l'iniziativa nella gestione della crisi del Golfo, l'Europa non ha saputo mettere in piedi né un'alternativa credibile né un pieno sostegno alla politica americana.

Si è comunque confermata la priorità del fattore istituzionale, che condiziona la capacità di decisione nel quadro comunitario. Dopo la lettera comune di Kohl e Mitterrand alla presidenza italiana e la riunione di dicembre del Consiglio europeo a Roma, gli elementi chiave del mandato per la conferenza intergovernativa sulle riforme necessarie per poter definire una politica estera comune sono sostanzialmente tre: scelta di un unico centro decisionale, (il Consiglio); concessione del diritto di co-iniziativa alla Commissione, che uscirebbe così da un ruolo esclusivamente passivo nell'ambito della Cpe; possibilità di ricorrere alla votazione a maggioranza invece che all'unanimità per l'attuazione delle politiche su cui vi è già accordo tra i Dodici, cioè sulle politiche che possono essere considerate i risultati acquisiti della Cpe.

La presidenza italiana ha anche proposto che la CE prenda il posto della Francia e della Gran Bretagna come membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu. Se la Comunità riuscisse a definire una politica estera comune, questa potrebbe anche essere considerata un'ipotesi politicamente percorribile. Come primo passo nella situazione attuale - vista la nostalgia residua di questi paesi per un «great power status» - non dovrebbe essere esclusa la possibilità di istituire un collegamento tra l'azione della Francia e della Gran Bretagna nel Consiglio di sicurezza e i meccanismi della Cpe.

Per ovviare a due punti di particolare debolezza per la capacità negoziale della CE, è evidente inoltre l'importanza di definire strumenti unitari per la progettazione e l'attuazione di una politica estera comune.

La presidenza manterrà certamente un ruolo particolare, ma vi è un ampio consenso tra gli stati membri a sviluppare la formula della *trojka* a livello ministeriale così come a integrare nel segretariato del Consiglio il Segretario della Cpe.

Alla fine di un anno - il 1990 - che aveva suscitato tante speranze è emerso in sostanza un istinto ancora più latente che reale a rafforzare la capacità europea di prendere decisioni. L'Europa comunitaria non ha dato prova di avere raggiunto la soglia di impegno e di volontà politica necessaria per parlare di una politica estera e di difesa comune. Ed è ormai chiaro che per costruire la dimensione sicurezza nella CE e gli strumenti necessari per applicarla non si tratta tanto di vincere riserve procedurali o di inventare nuovi meccanismi quanto di essere disposti a consistenti trasferimenti di sovranità in materia di politica estera e di difesa, accettando di muoversi in un quadro di decisioni collettive. Sulla capacità di reagire in modo solidale alle conseguenze della crisi del Golfo si gioca forse ogni credibilità del progetto europeo.

4.4. *La riforma del bilancio*

L'apertura all'Est solleva inevitabilmente un problema di mobilitazione di risorse. Le politiche di sviluppo comunitarie e i relativi strumenti finanziari hanno consentito nella seconda metà degli anni '80 una parziale riduzione delle distanze che separano le regioni più favorite da quelle più deboli della CE. Ma nelle sue dimensioni attuali il bilancio della Comunità ha una capacità di riequilibrio limitata nell'ambito dei Dodici e certamente inadeguata a sostenere le azioni a favore dei paesi dell'Est. Su sollecitazione del Parlamento europeo è stata riconosciuta l'esigenza di modificare le prospettive finanziarie per il periodo 1990-1992 in modo da poter fronteggiare gli effetti sulle politiche comunitarie dell'unificazione tedesca e evitare che l'attività comunitaria si trovi bloccata come nel 1987.

Dopo che Delors ha auspicato un «nuovo febbraio 1988» [11] per affrontare le crescenti responsabilità esterne della CE, in febbraio anche la Commissione ha chiesto la revisione del bilancio comunitario, che supera di poco l'1% del Pnl degli stati membri. Un vero dibattito politico su questi temi - per elaborare quello che potrebbe essere un nuovo

(11) Nel febbraio 1988 è stata approvata la riforma finanziaria che ha dotato la CE di prospettive finanziarie accresciute e certe fino al 1992.

Rapporto McDougall - non si è però ancora aperto [12]. Un ritardo preoccupante perché uno sforzo finanziario maggiore è necessario oggi non solo per ragioni di riequilibrio interno ma perché la CE si fa carico di nuove e considerevoli responsabilità esterne, che dovrebbero comportare risorse comunitarie aggiuntive, anche per evitare che le operazioni economiche e finanziarie nell'Est europeo avvengano su base strettamente nazionale.

Per quanto sia difficile valutare fin da ora i bisogni finanziari della CE, è certo che l'aumento delle spese comunitarie deve comportare anche un aumento delle risorse del bilancio. La Commissione sembra contare sul fatto che lo stesso supplemento di crescita per l'insieme della Comunità provocato dalla crescita della domanda tedesca si tradurrà comunque in ulteriori entrate. Importante a questo riguardo è anche il suggerimento della Commissione - che solleva non pochi problemi - di introdurre al più presto l'Iva nell'ex-Rdt per poter ricalcolare il contributo tedesco al bilancio della Comunità. La scelta attuata dalla Commissione nel presentare il bilancio per il 1991 di differire la quantificazione delle implicazioni contabili sia della questione tedesca e degli aiuti all'Urss che le conseguenze della crisi del Golfo contiene inoltre il rischio di uno scontro con il Parlamento europeo, il quale si vede privato della possibilità di influire sull'insieme delle spese della CE e quindi sulle sue politiche.

D'altronde, benché sia stata riconosciuta anche dalla Commissione l'esigenza di accrescere la responsabilità finanziaria dell'Assemblea di Strasburgo, consentendo in futuro a quest'ultima di agire sia pure in modo limitato sulle entrate, quasi tutti gli stati membri sono riluttanti a ridiscutere i poteri di bilancio del Parlamento europeo. Sostanzialmente per due ragioni: la scarsa considerazione verso l'Assemblea, ritenuta troppo «facile» nello spendere; il timore di impegnarsi in un complesso negoziato che rischia di aprire una specie di vaso di Pandora, dato che a fine 1991 è prevista la revisione dei vari «tetti» di spesa del bilancio comunitario.

(12) Rapporto del gruppo di studio su ruolo della finanza pubblica nell'integrazione europea, 2 vol., Commissione della CE, Bruxelles, aprile 1977. Il rapporto fu il risultato del lavoro di un gruppo di economisti presieduti da Sir Donald MacDougall, e giunse alla conclusione che l'equilibrio tra differenti paesi e regioni della CE poteva essere raggiunto solo attraverso un bilancio equivalente al 2-2.5 per cento del Pil comunitario.

5. Le sfide esterne alla «Fortezza europea»

La scadenza del 1992 ha suscitato oltre i confini comunitari due reazioni opposte. Da un lato, ha generato da parte di alcuni partner commerciali l'accusa alla Comunità di volersi trasformare in una «fortezza» chiusa, lasciando trasparire il timore di un orientamento più protezionista dell'Europa post-1992. Dall'altro lato ha fatto aumentare le richieste di adesione alla Comunità e le domande di associazione più stretta.

La difficoltà stessa di attuare il protezionismo come strategia collettiva porta in realtà la CE - che ha coniato lo slogan «non Europa Fortezza ma Europa partner» - ad aprirsi. La creazione di un Mercato unico aumenterà in effetti la competitività europea, mutando i tradizionali rapporti di forza tra i protagonisti dell'economia mondiale. Questo porta l'Europa a essere una regione più difficile da conquistare, ma non necessariamente più protetta o almeno protetta quanto gli Stati Uniti, i quali, come altri partner commerciali, mentre chiedono alla CE di essere aperta all'export, stanno molto attenti a non fare altrettanto, e solo con fatica stanno adesso uscendo dalla visione di un'Europa fortezza che esiste forse più nella loro cattiva coscienza che nella realtà. Un rapporto della CE presentato nell'aprile 1990 non manca di sottolineare come gli Stati Uniti non siano estranei alle barriere al commercio, che criticano negli altri paesi.

Un'Europa chiusa non sarebbe certamente una risposta valida all'interdipendenza economica e alla «competizione globale» del futuro. Proprio nei rapporti con l'Europa dell'Est è inoltre destinata a svilupparsi ancora la strategia avviata dalla CE di gestire le relazioni economiche a livello di gruppo. Una maggiore integrazione tra le strutture economiche dell'Est e dell'Ovest dell'Europa appare del resto come un passaggio obbligato per competere con aree commercialmente ed economicamente integrate come l'area nord-americana e quella del Pacifico. Le opportunità che si aprono nell'Europa dell'Est rappresentano una grande occasione per rafforzare il peso internazionale della CE nel sistema multilaterale degli scambi. Ciò richiede sia un maggior grado di «comunitarizzazione» delle politiche commerciali esterne degli stati membri, quindi una prospettiva integrazionista e non tante *Ostpolitik* nazionali competitive, sia la capacità di uscire da una visione eccessivamente «eurocentrica» nell'affrontare questioni che hanno una dimensione globale e non esclusivamente europea.

La consapevolezza che l'Europa non si esaurisce nella formula a Dodici e la necessità di trovare formule alternative all'adesione ha fatto nascere la teoria di un'Europa a cerchi concentrici, teoria sostenuta

soprattutto dal presidente della Commissione Delors. Secondo Delors questa ipotesi a tre cerchi dovrebbe comprendere nel primo cerchio i Dodici, nel secondo - con un rapporto di superassociazione - i paesi dell'Efta e quelli dell'Est, nel terzo le nazioni nord africane. Molte sono però le incognite sulla possibilità di realizzazione della teoria dei cerchi concentrici, che si scontra con la difficoltà pratica a mettere a punto meccanismi di codecisione. Come risolvere il problema della formazione di decisioni che dovrebbero condizionare i paesi che si trovano nei cerchi concentrici senza che questi possano veramente parteciparvi? L'impasse delle trattative CE-Efta, proprio per il rifiuto opposto dalla CE alla richiesta dell'Efta di partecipare all'iter decisionale comunitario pur stando fuori dalle strutture istituzionali della CE, mette implicitamente in discussione la validità di questa teoria.

5.1. *Le relazioni tra la CE e l'Europa centro-orientale*

L'integrazione della Rdt

La Germania dell'Est ha rappresentato «un caso a parte» in quanto destinata a seguire un'evoluzione particolare, non basata sull'art. 237 del trattato CE e quindi su un negoziato riguardante le condizioni di adesione. In un documento presentato al Consiglio europeo dell'aprile 1990 la Commissione ha diviso in tre fasi il processo di adesione della Germania orientale alla CE: due fasi transitorie per adattare progressivamente la Rdt alle norme e alle politiche comunitarie e una terza fase, definitiva, con la piena integrazione. L'impostazione di fondo era quella di coinvolgere il più presto possibile la Germania orientale nella dinamica comunitaria per attenuare i rischi di un'unificazione gestita in chiave nazionale. Il documento della Commissione sull'unificazione tedesca - che deve essere accolta «calorosamente e senza riserve» - sottolineava quindi la necessità di associare fin dall'inizio le istanze comunitarie al processo di unificazione tedesca, attraverso una stretta concertazione tra le istituzioni della CE e i governi di Bonn e Berlino. Un punto che al Consiglio europeo di aprile è stato acquisito, anche se nel comunicato finale si afferma solo che nel periodo precedente l'unificazione il Governo federale «terrà pienamente informata la Comunità di tutte le relative misure discusse e convenute dalle autorità delle due Germanie al fine di armonizzare le rispettive politiche e legislazioni».

Un impegno che è stato sostanzialmente rispettato. Su tempi accelerati per l'unità tedesca e quindi su un rapido ingresso della parte orientale della Germania nella CE si è delineata una convergenza di posizioni

tra Kohl e Delors. Dal punto di vista strettamente comunitario vi era d'altronde un evidente interesse a non vedere prolungato nel tempo il riavvicinamento intertedesco. Ciò avrebbe significato infatti ritardare il momento in cui la questione tedesca diventa effettivamente questione comunitaria, con poteri e possibilità di influire su decisioni che peseranno sulla nuova partecipazione tedesca alla CE.

La necessità di diluire nel tempo l'impatto con gli obblighi derivanti dalla piena partecipazione della Rdt alla CE ha creato il problema delle regole da approvare per un'integrazione senza traumi. La Commissione è riuscita a seguire il ritmo degli avvenimenti e a presentare in tempi stretti il complesso pacchetto di misure necessarie per adattare il diritto comunitario e predisporre le norme transitorie, soprattutto per il settore agricolo e l'ambiente. Grazie a un accordo tra le istituzioni, la macchina legislativa comunitaria, con un *forcing* nell'attuazione della procedura di doppia lettura tra Consiglio e Parlamento, si è impegnata a essere pronta all'appuntamento storico del 3 ottobre 1990 e a riuscire nell'impresa di assorbire un paese che viene dal Comecon.

Per evitare un possibile conflitto tra l'unificazione tedesca e il completamento del Mercato interno europeo, la Commissione ha sottolineato già nel documento presentato nell'aprile del 1990, sia l'opportunità di «limitare per quanto è possibile disposizioni e deroghe transitorie nel settore del Mercato interno dopo il 1 gennaio 1993», sia l'importanza di garantire, nel quadro del processo di liberalizzazione, la parità di accesso al mercato della Rdt per tutti gli altri partner comunitari. Il Consiglio europeo tenuto a Dublino nell'aprile 1990 ha riconosciuto la necessità di tenere conto di tutti gli interessi in gioco - e dell'*acquis communautaire* - limitando le misure transitorie «allo stretto necessario».

La piena integrazione della Rdt nella CE a un ritmo accelerato, porta certamente con sé non pochi problemi. Tra questi vi è anche quello di riorientare il sistema delle relazioni commerciali della Germania orientale, sbilanciato per il 65% verso il Comecon (il 40% verso la sola Unione Sovietica). Relazioni che la Commissione ha proposto di mantenere fino alla fine del 1991.

Quanto alle conseguenze finanziarie dell'unificazione tedesca per la Comunità, il documento approvato il 21 agosto 1990 dalla Commissione ha valutato che a fronte di una spesa annuale per il periodo 1991-1993 prevista in 2 miliardi di Ecu, l'aumento di 1,5 miliardi all'anno nei contributi tedeschi si traduce in una spesa effettiva di 500 miliardi annui. La Commissione ha voluto comunque evitare di portare su un piano contabile la questione dell'allargamento tedesco. Anche perché la cosa più importante è che il governo tedesco si faccia carico del costo della riconversione dell'industria tedesco-orientale.

Accordi di associazione

L'orientamento che sembra ispirare sia l'atteggiamento dei Dodici che delle istituzioni comunitarie - e che sta dietro la proposta Delors dei contratti di associazione «riveduti» - è quello di ritenere che gli obiettivi perseguiti dai paesi che guardano all'integrazione con l'Occidente - stabilità politica e garanzia del futuro - possano essere raggiunti attraverso altre forme di relazioni che non siano l'adesione vera e propria. Questo non significa ovviamente che si debba ricorrere a veti à la De Gaulle ma invece elaborare una formula flessibile di associazione, con strumenti anche di dialogo politico. Al Consiglio europeo del 28 aprile 1990 a Dublino, la Commissione ha proposto di creare un contesto di associazione comune per modulare poi il contenuto degli accordi in funzione delle esigenze di ogni paese. Gli accordi di associazione tenderanno a realizzare a tappe la libertà degli scambi e comporteranno una maggior cooperazione economica in numerosi settori. Per poter passare dalla cooperazione all'associazione è stato però stabilito un nesso ben preciso con l'introduzione del pluralismo politico e dell'economia di mercato da parte dei paesi dell'Est. Solo con un primo gruppo di paesi (Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia) che hanno già raggiunto una relativa stabilità politica, potranno essere firmati entro il 1991 i primi accordi di associazione.

Un secondo «caso speciale» è stato poi creato perché le relazioni con l'Unione Sovietica, che si riconosce pongono interrogativi «specifici», devono per la Commissione essere «studiate con la massima attenzione». La Commissione, incaricata di preparare entro ottobre 1990 uno studio sulle possibilità e opzioni per un aiuto comunitario all'Unione Sovietica, non è stata in grado di presentare prima di dicembre proposte operative sul sostegno alle riforme in Urss, in direzione del libero mercato. Di fronte alla complessità e alle dimensioni dei problemi dell'Urss l'approccio proposto dalla Commissione tende comunque a limitare gli aiuti alimentari e i crediti, dei quali non si è in grado di garantire l'utilizzazione efficiente, puntando invece a finanziare progetti di assistenza tecnica e la creazione delle infrastrutture fondamentali (trasporti, telecomunicazioni). In questo senso dunque vanno sia il piano di aiuti in favore dell'Urss approvato a Roma in dicembre dal Consiglio europeo sia i prestiti della Bei e le sovvenzioni del bilancio comunitario nel quadro del programma Phare (il dispositivo di aiuti alla ricostruzione economica, attivato in un primo tempo solo per Polonia e Ungheria, ed esteso successivamente a Cecoslovacchia, Jugoslavia, Bulgaria e Romania). Va anche notato però che mentre i Dodici hanno messo sul tavolo separatamente per gli aiuti all'Est la non trascurabile

cifra di 18 miliardi di Ecu, l'azione congiunta attraverso la CE è di portata assai ridotta. Cosa a cui non è probabilmente estranea l'importanza marginale della regione per il commercio comunitario. Ma i paesi dell'Est, stretti tra il crollo delle relazioni intra-Comecon e le ripercussioni della crisi del Golfo, non hanno certamente bisogno di una politica attendista.

La vera sfida per la CE consiste non tanto nel varare una politica di aiuti e collaborazione ma nell'avere una visione strategica in grado di coordinare i vari livelli sui quali essa si muove: l'aiuto del gruppo dei 24 dell'Ocse, la cooperazione finanziaria attraverso la nuova Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, i programmi in materia di formazione professionale, gli accordi di associazione con i singoli paesi dell'Est. Per la Comunità si tratta di elaborare un disegno coerente e autenticamente cooperativo che riesca a fare dell'Est un partner per l'Occidente.

Dal canto loro alcuni paesi dell'Europa centro-orientale stanno cercando di dare vita a accordi di solidarietà interregionale. Non tanto per inseguire il mito della Mitteleuropa ma per creare un tessuto economico comune e coordinare anche le loro posizioni in vista dei negoziati con la CE. La Comunità, che ormai da anni attua con successo una politica «da gruppo a gruppo» con raggruppamenti di paesi omogenei, non può che incoraggiare queste intese e tutto quanto porti a un atterraggio «morbido» verso la CE.

Un modo nuovo di impostare il sostegno economico all'Urss e ai paesi dell'Est europeo è stato suggerito al Consiglio europeo di Dublino del 25-26 giugno 1990 dall'Olanda, con la proposta di creare una rete energetica europea. Una Comunità paneuropea dell'energia, dall'Atlantico agli Urali, con la quale ottenere in pratica l'accesso alle risorse energetiche dell'Urss in cambio del trasferimento di tecnologie e capitali all'Est. Una proposta, subito appoggiata dalla Commissione, che ha acquistato maggior rilievo e interesse dopo lo scoppio della crisi mediorientale, con la conferma della fragilità energetica europea (il settore dell'energia è escluso dall'obiettivo 1992). Ad essa sono interessati soprattutto i paesi dell'Est (Ungheria, Polonia, Cecoslovacchia) particolarmente penalizzati da questa nuova crisi energetica. Il Consiglio europeo di Roma del 14-15 dicembre 1990 ha approvato l'idea di organizzare nel 1991 una conferenza internazionale per l'elaborazione di una carta paneuropea dell'energia. Un primo passo per discutere il futuro dell'approvvigionamento energetico dell'Europa.

5.2. *I rapporti con gli Stati Uniti*

Il tema della istituzionalizzazione dei rapporti euro-americani non è nuovo, dato che è dal mancato «anno dell'Europa» (il 1973) che se ne parla. Il collegamento attraverso la cooperazione politica europea basato sulla «formula Gymnich», approvata nel 1974 e consistente nell'affidare alla presidenza comunitaria di turno l'incarico di condurre consultazioni informali, non si è rivelato un canale efficace per discussioni politiche con Washington.

L'intenzione manifestata dall'amministrazione Bush di dare una nuova dimensione istituzionale alla politica americana verso la CE si iscrive nel contesto della politica tendente a salvaguardare le attuali strutture della cooperazione occidentale e a riconoscere il ruolo speciale della CE nel sostenere le riforme dell'Europa dell'Est. Nel suo discorso al Press Club di Berlino il 12 dicembre 1989 il Segretario di Stato americano Baker ha proposto di realizzare - anche sotto forma di un trattato - «un'insieme notevolmente rafforzato di legami istituzionali e consultivi». Con gli accordi raggiunti il 27 febbraio 1990 su incontri semestrali tra il presidente di turno della CE e quello degli Stati Uniti, oltre che tra i ministri degli esteri della Comunità e il Segretario di Stato americano, si è preferito un approccio più pragmatico, di tipo procedurale, che consente però di aprire un nuovo canale di comunicazione istituzionale tra Comunità e Stati Uniti. In pratica da parte europea non si è voluto incoraggiare una forma di consultazione che dia agli Stati Uniti modo di intervenire nelle decisioni legate all'obiettivo 1992.

La richiesta di Baker di creare un'interazione Stati Uniti/CE contiene anche il riconoscimento delle preoccupazioni con cui il mondo economico americano guarda all'Europa post 1992. Gli americani vogliono evitare il ripetersi con la CE di relazioni bilaterali competitive e tendenzialmente conflittuali come avviene con il Giappone.

Una cooperazione euroatlantica più approfondita, che porti alla definizione di una comune politica occidentale, è certamente auspicabile, anche perché in passato gli americani hanno sempre mostrato di preferire consultazioni bilaterali con gli alleati piuttosto che dialogare con un singolo rappresentante della CE.

Il nuovo atteggiamento dell'amministrazione americana rappresenta quindi un segnale positivo soprattutto se significa che gli Stati Uniti sono entrati definitivamente nel post-isolazionismo. Si ha però l'impressione che, per quanto auspicato, il ruolo politico più accentuato della CE non cessi di essere temuto. Alcuni atteggiamenti contraddittori americani - per esempio sul ruolo dell'Ecu nel corso delle trattative per la Berd - mostrano che in fondo Washington teme il fatto che la distensione

restituisca autonomia agli europei. Il collegamento più stretto con la CE è espressione del tentativo di assicurarsi comunque - anche al di fuori del canale tradizionale della Nato - di avere voce in capitolo nella definizione degli assetti interni europei e di mantenere forte l'influenza americana in Europa.

Come dimostrazione dell'impegno a cercare una cooperazione sempre più stretta con gli Stati Uniti, i Dodici hanno lanciato nel giugno 1990 a Dublino l'ipotesi di una dichiarazione transatlantica; dopo lo scoppio della crisi nel Golfo la redazione di tale dichiarazione è diventata più problematica. Vista dagli Stati Uniti anche come un'occasione per smentire un declino del ruolo americano nel mondo occidentale, la crisi poi trasformatasi in guerra, ha riportato a un clima di tensione le relazioni tra europei e americani, che rimproverano agli alleati una solidarietà politica troppo sfilacciata e la presa di distanze di fronte alla richiesta di partecipare allo sforzo bellico statunitense.

Paradossalmente, una maggiore attenzione verso il ruolo politico europeo è venuta da Mosca, con la proposta rivolta alla CE - e da questa accettata - di una dichiarazione congiunta sul Golfo (26 settembre 1990). I sovietici hanno rivelato di avere una politica europea e di avere ben compreso che si è aperta, dopo i grandi mutamenti dell'89, la partita per la *leadership* politica dell'Europa, partita in cui l'Urss si è inizialmente mossa con abilità maggiore rispetto agli Stati Uniti, che sembrano invece dare per scontata la loro *leadership* sugli alleati, ai quali non sanno offrire un vero rapporto di *partnership*. Lo stesso presidente Bush ha dichiarato nel giugno '90 in un'intervista a alcuni quotidiani europei di volere «un nuovo atlantismo con la CE», ma di non avere ancora «un disegno preciso data l'enorme importanza economica oltre che politica che la CE ha per noi» [13]. Sembra quasi di leggere tra le righe che cedimenti europei in campo economico potrebbero essere giocati contro il riconoscimento di una maggior rilevanza politica della Comunità, alla quale non resta che cercare di sfruttare in ogni caso l'opportunità che viene da Washington per aumentare la propria forza contrattuale e portare allo scoperto le ambiguità americane.

La dichiarazione transatlantica sottoscritta il 23 novembre 1990 a Parigi a conclusione dei lavori della Csce dagli Stati Uniti e dalla Comunità si concentra più sull'enunciazione di principi generali e sul richiamo a valori comuni che su questioni specifiche. Nel documento adottato le due parti si impegnano a informarsi e consultarsi su problemi di comune interesse, tanto politici che economici, «con l'intento di portare le rispettive posizioni il più vicino possibile, senza pregiudicare la loro reciproca

(13) *La Repubblica* 28 giu. 1990.

indipendenza» [14]. La dichiarazione non contiene innovazioni procedurali di rilievo, poiché si limita a mettere su una base più formale gli accordi già raggiunti a febbraio, anche se introduce la possibilità di avere, su argomenti particolari, consultazioni specifiche del Segretario di Stato americano con il ministro degli Esteri che rappresenta la presidenza di turno o eventualmente con la *trojka* comunitaria.

Il tentativo americano di riformare il legame con l'Europa - che risale al concetto kennediano della *partnership* - rappresenta senza dubbio un passo importante perché, pur continuando a sottolineare il significato economico della CE, apre al dialogo politico. È però evidente che il contesto del dialogo euro-americano rimane piuttosto vago. Non solo perché ognuno si riserva la propria libertà d'azione ma, anche perché, mancando ogni meccanismo per gestire le controversie, se attraverso una consultazione regolare si potranno forse evitare sorprese e incomprensioni, sembra più difficile che si possano gestire i complessi problemi politici ed economici che sorgono regolarmente tra le due sponde dell'Atlantico.

Inoltre la firma della dichiarazione transatlantica ha coinciso con un nuovo periodo di deterioramento nelle relazioni tra la CE e gli Usa. La stesura della dichiarazione infatti è stata ostacolata dal rifiuto della CE di includervi un impegno a risolvere i negoziati in ambito Gatt, bloccati sulle questioni dei sussidi in agricoltura. Respingendo come inaccettabile la pretesa americana di anteporre il capitolo agricolo a tutti gli altri, in una trattativa che andava invece considerata globalmente, la CE ha saputo dare prova in sede Gatt di decisione e di notevole coesione, mantenendo un fronte comune. Ma questo ha portato il Segretario di Stato Baker a dichiarare che una guerra commerciale tra la CE e gli Stati Uniti potrebbe mettere in pericolo l'unità della Nato.

6. Le dinamiche di sviluppo del processo di integrazione europea oggi

6.1. *La posizione degli stati membri*

Per le istituzioni e i paesi membri della Comunità - che si sono impegnati a «trasformare l'insieme delle loro relazioni in un'Unione europea», - gli anni '90 si aprono all'insegna di un complesso negoziato sulle modalità per ampliare alla sfera della politica il «circolo virtuoso» messo in moto per l'economia dall'obiettivo 1992.

Al nastro di partenza di questo negoziato si intravede non solo una

(14) US Department of State Dispatch, vol. 1, n. 13, 26 nov. 1990, p. 288.

politica europea che praticamente in nessun paese è priva di zone d'ombra, ma soprattutto l'assenza di visione politica, di un chiaro progetto che indichi dove indirizzare la navicella dell'Europa comunitaria. In uno dei momenti più cruciali della storia europea di questo dopoguerra manca all'Europa un leader che abbia la forza concettuale di un Monnet, che sia veramente in grado di influenzare gli eventi.

Un punto di debolezza particolarmente critico per la validità della Comunità non solo come polo di attrazione di regimi democratici, ma soprattutto come elemento propulsore di stimoli unitari. L'Europa vive infatti un movimento contraddittorio: la tendenza ad Ovest - sotto la spinta dell'interdipendenza economica - a aggregarsi in raggruppamenti che trascendono la dimensione nazionale e quindi a cercare una maggiore integrazione si scontra ad Est con un processo di riappropriazione storica e politica dell'identità nazionale, che porta in sé il risorgere di riflessi nazionalistici che vanno in direzione opposta all'integrazione. L'esistenza di un solido punto di riferimento, di un rafforzamento del modello di «sovranità condivisa» rappresentato dalla Comunità appare quindi quanto mai necessaria se si vuole evitare il rischio di logoramento dell'unica idea politica contemporanea realmente originale.

Al centro di questo negoziato intorno al rafforzamento dell'ipotesi integrativa vi è la Germania, impegnata a realizzare l'unità nazionale e destinata a recuperare una posizione centrale per gli equilibri europei. La politica di Gorbaciov ha evocato il timore che la Germania unita sia portata a deprezzare il valore delle alleanze tradizionali e ripeta la scelta del 1922 di legarsi a Mosca in funzione anti-occidentale.

Il continuo richiamo che è stato fatto a un possibile «rovesciamento delle alleanze» sopravvaluta il rischio di una Germania proiettata a Oriente. La scelta del legame con l'Occidente non sembra in discussione nella Germania unificata ed è caso mai l'Est europeo che si trova di fronte alla realtà di una Germania ormai occidentalizzata. Non andrebbe dimenticato che già al momento di ratificare i «Trattati orientali» frutto dell'Östpolitik di Brandt, il Bundestag approvò una risoluzione nella quale si affermava: «La Repubblica federale tedesca parte dal presupposto che l'Unione Sovietica e gli altri paesi socialisti accetteranno la collaborazione con la Comunità economica europea». La cooperazione con l'Est non sostituisce ma si aggiunge ai vincoli creati in questi anni di cooperazione atlantica e comunitaria.

Malgrado una certa ambiguità nel giocare l'unificazione interna contro l'integrazione europea, l'atteggiamento del governo Kohl/Genscher ha rivelato l'intenzione di continuare a svolgere un ruolo attivo come paese guida, insieme alla Francia, del processo di integrazione europea. Quasi in risposta ai timori di quanti vedono emergere invece il rischio di

un'egemonia tedesca nella CE, il cancelliere Kohl ha voluto sottolineare che è proprio sul concetto di sovranità condivisa nell'ambito di istituzioni comuni, in uno spirito di *partnership,* che la nuova Germania intende esprimere la sua ritrovata sovranità nazionale. Perché «se il potere è esercitato da istituzioni comuni non c'è più spazio per le rivalità nazionali e la ricerca di egemonia che hanno caratterizzato i tempi passati» [15]. Le affermazioni tedesche pro europee devono però essere rese credibili dall'accettazione a tenere dentro le regole e le strategie della Comunità la ricostruzione dell'unità nazionale. Il che significa che la Germania dovrà dimostrare di voler mettere il dinamismo del processo di unificazione interna al servizio dell'unità europea. Ad esempio non lasciando che tassi d'interesse innalzati dall'aumento del deficit di bilancio tedesco scarichino sulle economie più deboli i costi dell'unificazione delle due Germanie.

Costatare che la Germania è al centro di una serie di pressioni e attriti concentrici non basta. È infatti evidente che spetta anche agli altri partner comunitari portare il governo tedesco a trarre conseguenze politiche «europee» dalla ritrovata unità. Un'esigenza alla quale si è mostrata particolarmente attenta la Francia. Preso atto dell'ineluttabilità dell'unificazione tedesca - dopo aver sperato che altri, magari Mosca, l'avrebbero impedita - il presidente francese Mitterrand ha rilanciato l'intesa con Bonn, scommettendo sulla capacità della Francia di tenere il passo dell'economia tedesca pur di rimanere il partner privilegiato della Germania. Cosa per la quale del resto la Francia può vantare i buoni risultati della sua economia, mentre sulla Rft pesano per ora più incognite che certezze di successi economici. Rispetto al passato la Francia deve certamente riconoscere margini di manovra diplomatici più ampi alla Germania, ma il fatto che anche Kohl abbia bisogno dell'ombrello europeo a copertura dell'unificazione tedesca rende il nuovo asse franco-tedesco meno sbilanciato di quanto possa sembrare. Una conferma in questo senso si è del resto avuta sia in occasione del Consiglio europeo del 27 ottobre 1990 a Roma che nel corso del negoziato Gatt. Al momento di scegliere tra gli Stati Uniti e la Francia, il governo di Bonn ha chiaramente scelto la posizione europea, respingendo il tentativo americano di smantellare la Politica agricola comune (Pac), e mostrando così che la CE si regge ancora sull' originario accordo tra l'agricoltura francese e l'industria tedesca. Dal punto di vista comunitario inoltre, non sono in fondo tanto i rapporti di forza all'interno dell'asse franco-tedesco che contano, quanto la credibilità e l'utilità delle proposte presentate per l'avanzamento dell'integrazione.

(15) Intervista del cancelliere Kohl al *Financial Times,* 29 ott. 1990.

L'idea di una Confederazione europea aperta a tutti i paesi europei lanciata da Mitterrand nel messaggio di Capodanno del 1990, risponde alla preoccupazione di dare una prospettiva europea ai paesi dell'Est assicurandosi al tempo stesso una possibilità in più per «incapsulare» la forza della Germania unita e evitare una deriva tedesca. La proposta di Mitterrand manca però di precisare il collegamento tra la Confederazione e la Comunità - lasciando intravedere una costruzione europea «a due piani» - e contiene implicitamente la riaffermazione di un'identità europea contrapposta agli Stati Uniti. Un residuo di gollismo nella politica europea della Francia, sempre oscillante tra i due poli «integrazione/ distinzione».

La Gran Bretagna ha sempre considerato la scelta europea come un declassamento delle sue aspirazioni, preferendo puntare sul rapporto privilegiato con Washington inteso come scorciatoia per accedere al vertice del «club» occidentale. Messa di fronte alla fine della *special relationship* e all'inevitabilità dell'unità tedesca, la Signora Thatcher ha cercato contro-assicurazioni in un sistema classico di «equilibrio dei poteri», cioè di pesi e contrappesi tra stati che mantengono immutata la loro sovranità, e non in una Comunità più integrata. Per quanto Londra rimanga in una posizione «eccentrica» rispetto agli altri partner, quasi vent'anni di partecipazione alla costruzione comunitaria le hanno però insegnato i grandi vantaggi che l'abile diplomazia britannica può ottenere negoziando dall'interno della Comunità. Si spiega così perché, pur contraria a una CE più unita politicamente, abbia accettato la conferenza intergovernativa sulla riforma delle istituzioni.

L'Italia, ha tardato a dare spessore propositivo alla posizione tradizionalmente favorevole all'integrazione politica. L'ambizione diplomatica di «jouer un role» come presidenza ha forse spinto il governo italiano a non esporsi in prima linea e a non criticare apertamente, come in passato, ipotesi di «direttorio» franco-tedesco sulla Comunità. Sfruttando la posizione di cerniera tra Mediterraneo e Centro Europa, l'Italia, con l'ipotesi «pentagonale» di più stretta collaborazione in vari campi con Austria, Jugoslavia, Ungheria e Cecoslovacchia, sembra per ora interessata soprattutto alla stabilizzazione dell'Europa centro-meridionale, con la speranza di evitare che la ricostruzione della regione avvenga esclusivamente attraverso la penetrazione finanziaria e tecnologica della Germania unificata.

L'Italia ha rivelato del resto una particolare attenzione a ridurre l'incidenza negativa sulla regione meridionale dell'apertura verso i paesi mitteleuropei, visti come potenziali «concorrenti» di quelli del Sud debole della CE. In questo senso va anche la proposta del ministro degli Esteri De Michelis di portare l'insieme dell'aiuto alla cooperazione (Est

e Sud) all'1% del Pil.

Manca però un segnale di coerenza, una chiara formulazione degli obiettivi e delle priorità, per cui non si comprende se quello a cui punta la diplomazia italiana è garantirsi una sua «sfera di influenza» o piuttosto assicurare - assumendosi il ruolo di tramite sia economico che politico - un collegamento di tutta la Comunità all'area danubiano-balcanica. E se anche l'intento fosse questo, non ha per ora ottenuto molto visto lo scarso rilievo assegnato a Mediterraneo e Balcani nel comunicato finale della riunione speciale del Consiglio europeo di aprile a Dublino.

Quanto agli altri partner comunitari, negli ultimi anni il «nucleo duro» dei paesi fondatori, tradizionalmente portatore di una proposta di rafforzamento in senso sovrannazionale del sistema comunitario, ha perso per strada l'Olanda - sempre più spesso allineata su posizioni di difesa delle prerogative di sovranità nazionale - acquistando però la Spagna, determinata a giocare un ruolo da protagonista in Europa. Si è creata inoltre una nuova linea divisoria tra i paesi membri che vede sempre più contrapposti i «grandi» al gruppo dei «piccoli» paesi, che cercano di fare fronte comune per evitare di essere scavalcati da decisioni che pure li riguardano. Emblematica in questo senso è la posizione olandese nella vicenda della Banca per l'Est. Questo processo di marginalizzazione dei piccoli paesi è potenzialmente pericoloso per il grado di solidarietà della Comunità nel suo insieme.

Tre principali linee di tendenza sono comunque emerse nel corso del 1990 : 1) ripresa, dopo la dichiarazione congiunta del 19 aprile e la lettera del 7 dicembre alla presidenza italiana, dell'asse franco-tedesco come cardine della nuova Comunità; 2) volontà di mantenere le dinamiche del processo di unificazione tedesca e quello europeo strettamente interdipendenti per evitare che la questione tedesca entri in contraddizione con l'integrazione europea; 3) ricerca di un nuovo «equilibrio dei poteri» tra le istituzioni comunitarie e gli stati membri per consentire alla Comunità, nella nuova situazione creata dall'unificazione tedesca, di assumere le dimensioni adatte a gestire tutti gli aspetti, politici, economici ma anche di sicurezza dell'integrazione europea. Questo ha portato i paesi membri della Comunità a riaprire dopo soli cinque anni il capitolo della riforma costituzionale.

6.2. *La riforma istituzionale*

Tanto la proposta Kohl-Mitterrand, quanto il memorandum presentato nel marzo 1990 dal Belgio - nel solco della tradizione del Rapporto Tindemans - e le altre idee e suggerimenti avanzati dalla Commissione e

dal Parlamento europeo, hanno evidenziato la necessità di un rafforzamento lungo quattro direttrici: un ventaglio di competenze più ampio per la CE; la legittimità democratica, che la Spagna ha proposto di estendere alla nozione di cittadinanza europea; l'efficacia decisionale; l'azione comunitaria in campo internazionale. Seguendo il percorso tracciato dall'Atto unico le questioni cruciali sul tappeto sono dunque un ricorso più ampio al voto a maggioranza da parte del Consiglio dei ministri, anche per alcune decisioni di politica estera; un'estensione dei poteri del Parlamento europeo, al quale dovrebbe essere concesso anche di intervenire nella nomina della Commissione; un rafforzamento della funzione esecutiva della Commissione, che le consenta di diventare un vero e proprio governo responsabile di fronte al Parlamento europeo. In sintesi, per poter trasferire alle istituzioni di Bruxelles e di Strasburgo nuovi poteri è necessaria una riforma del sistema politico comunitario che distingua meglio i poteri legislativi e di controllo democratico da quelli esecutivi.

Ancora una volta il nodo centrale della riforma rischia di essere quello del rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, che rivendica un ruolo costituente e ha concretizzato le sue proposte in un progetto di costituzione per l'Unione europea e in altre tre relazioni riguardanti la riforma dei Trattati: la relazione Martin sulla Conferenza intergovernativa, quella Duverger sulla preparazione dell'incontro con i parlamenti nazionali (Assise europee), e quella Giscard d'Estaing sul principio di sussidiarietà. L'Assemblea di Strasburgo punta alla codecisione legislativa con il Consiglio e al diritto di iniziativa legislativa. Ma su quest'ultimo punto si scontra con la decisa opposizione della Commissione, che non intende rinunciare al monopolio del potere di iniziativa. Fare della Commissione un organo governativo europeo che abbia autorità politica, capacità d'azione e poteri paragonabili a quelli che spettano normalmente a un governo è un passaggio chiave del processo di riforma e sbaglia l'Assemblea a cercare di sconfinare nelle prerogative della Commissione invece di puntare essenzialmente a limitare la centralità legislativa del Consiglio.

Benché vi sia la disponibilità da parte di alcuni governi come il Belgio (il cui memorandum concede al Parlamento europeo un vero potere di blocco legislativo) o la Rft (favorevole a maggiori poteri di bilancio e nel campo delle relazioni esterne) ad allargare i poteri normativi e di controllo dell'Assemblea, la possibilità di una riforma imperniata sul Parlamento europeo è però piuttosto limitata. Proprio la vicenda che ha portato all'Atto unico rivela in fondo che non vi è la volontà di andare in questo senso da parte di tutti gli stati membri. Del resto anche il modo in cui finora sono state vissute le elezioni per il Parlamento europeo, mai

giocate su temi comunitari - in questo ogni paese ha il suo scheletro europeo nell'armadio - rivela la scarsa volontà dei governi di svilupparne la dimensione politica. La stessa proposta di un coinvolgimento più diretto dei Parlamenti nazionali a livello europeo, se non è inserita in un contesto di rafforzamento del potere d'intervento del Parlamento europeo, può significare che non si vuole tanto aumentare le prerogative di Strasburgo quanto salvaguardare quelle dei Parlamenti nazionali.

In ogni caso dopo la riunione a Roma il 27-30 novembre 1990 delle «Assise europee», l'idea di inserire nella Comunità un esplicito controllo dei parlamenti nazionali ha assunto contorni più sfumati.

La dichiarazione approvata a Roma si limita infatti a appoggiare «un'accentuata cooperazione tra i parlamenti nazionali e il parlamento europeo». L'esigenza di rafforzare la trasparenza e il controllo delle attività comunitarie comunque rimane e in particolare bisognerà tenere conto della richiesta di istituire un organismo nel quale siano rappresentate le regioni: un punto su cui insiste molto la Germania, stato federale, nel quale i Länder seguono da vicino le politiche comunitarie, attenti a non perdere le proprie prerogative. È quindi molto probabile che in qualche modo si vada incontro alla richiesta tedesca, nonostante alcuni stati membri - tra questi l'Italia - siano contrari a una Camera delle regioni. Il risultato, per quanto riguarda la democratizzazione della vita comunitaria, rischia comunque di essere piuttosto povero, e questo potrebbe anche creare qualche problema nei parlamenti nazionali al momento delle ratifiche dei risultati delle conferenze intergovernative.

Dopo la riunione straordinaria di Dublino è piuttosto emersa la tendenza a assegnare al Consiglio europeo (e al Consiglio dei ministri degli esteri) un ruolo predominante nel disegnare le opzioni politiche dell'Europa comunitaria, mettendo in ombra la Commissione. Il presidente della Commissione Delors dopo il richiamo fatto alla necessità di una Federazione dei Dodici - potrebbero anche essere meno di Dodici ha poi precisato - è sembrato essere in una posizione più isolata, anche per il deteriorarsi dei rapporti con il governo francese. Delors, che aveva auspicato un rafforzamento dell'armatura istituzionale della Comunità in una prospettiva federale, ha assunto una posizione prudente nei confronti delle proposte di Kohl e Mitterrand. Il presidente della Commissione ha dovuto riconoscere che, nonostante il gran parlare di Unione politica, una struttura federalista «non è dietro l'angolo», mostrando di ritenere che rapidità di decisioni e continuità di azione politica possano essere assicurate alla Comunità procedendo in modo pragmatico, attraverso un Atto unico bis, che salvaguardi soprattutto quello che è a suo avviso un principio «non negoziabile»: l'equilibrio tra le istituzioni della Comunità. Preservare questo equilibrio - secondo Delors - «è vitale

per poter agire sulle materie di comune interesse....e per mettere fine alla battaglia per la supremazia tra l'approccio intergovernativo e quello sopranazionale» [16].

Il timore non infondato di Delors è che il centro di decisione politica si sposti sempre più verso il Consiglio, e quindi i governi, a scapito delle istituzioni comunitarie. Il governo francese in particolare è contrario all'idea di concedere più poteri alla Commissione ed è molto freddo verso un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo. La visione francese tende invece a sottolineare il ruolo «presidenziale» del Consiglio europeo, un atteggiamento che secondo il settimanale l'*Economist* «odora di neo-gollismo» [17] e che ha spinto i piccoli paesi a dichiarare che non sono disposti ad accettare questo ruolo preminente del Consiglio europeo, che temono possa sfociare in una specie di «direttorio» dei grandi. In fondo con la conclusione dell'era Thatcher la CE potrebbe anche scoprire che dietro l'alibi inglese si nascondevano le resistenze di altri paesi - in particolare la Francia - verso una più stretta unione politica. Né è chiaro fino a che punto nella lettera comune inviata il 7 dicembre 1990 alla presidenza italiana - nella quale parlano di un'Unione politica forte e solidale che segua la vocazione federale della Comunità - sia stato Mitterrand a sottoscrivere l'impegno di Kohl a rafforzare i poteri del Parlamento europeo o invece Kohl a fare sua l'idea francese di fare perno sul ruolo e le competenze del Consiglio europeo.

Anche l'Italia, che ha pure affermato di volersi impegnare, nel corso della sua presidenza 1990 a «far sì che prevalga un'impostazione sovranazionale» perché «l'Europa federale resta un punto di arrivo», vede poi l'elemento politico unificante «nella definizione del ruolo del Consiglio europeo. La decisione politica infatti non può essere assunta se non dalla somma di coloro che democraticamente rappresentano i soci fondatori, gli elementi costituenti», cioè gli stati [18]. Allo stesso tempo però il governo italiano ha ripreso l'impegno che aveva già sottoscritto al momento della firma dell'Atto unico. Cioè che accetterà i risultati della conferenza sull'Unione politica solo se saranno stati approvati anche dal Parlamento europeo, concedendo così a quest'ultimo una specie di diritto di veto.

L'obiettivo finale della riforma rimane quindi un oggetto politico non identificato. D'altronde il termine «Unione politica» non significa ciò che suggerisce, e cioè che i paesi membri siano disposti a accettare veri e

(16) Jacques Delors, «Europe's Ambitions», in *Foreign Policy,* n. 80, Fall 1990, p. 26.
(17) «Cardinal Differences», in *The Economist,* 3 nov. 1990, p. 24.
(18) Intervista del ministro degli esteri Gianni De Michelis per illustrare le priorità della presidenza italiana, *Il Sole 24 Ore,* 28 giu. 1990. Sulle posizioni italiane cfr. cap. «L'Italia e l'Europa».

rilevanti trasferimenti di sovranità.

Il comunicato finale del Consiglio europeo del 28 aprile 1990 parla di «ulteriori passi decisivi verso l'unità europea», di «rafforzare la legittimità dell'Unione», di consentire alle istituzioni comunitarie di rispondere «in modo efficace e efficiente alle esigenze della nuova situazione», senza definire con chiarezza quali sono i compiti della riforma e accettando l'impostazione minimalista della Signora Thatcher di avviare un «esame particolareggiato dei problemi».

Né la Conferenza interistituzionale preparatoria del 17 maggio 1990 voluta dall'Assemblea né la successiva riunione dei ministri degli esteri a Parknasilla hanno però elaborato una chiara prospettiva di riforma istituzionale, come rispecchia il documento sull'Unione politica approvato dai ministri degli esteri dei Dodici il 18 giugno 1990. Un testo che contiene più domande che risposte e che, pur rivelando un approccio costruttivo, non indica ancora una chiara direzione per l'evoluzione istituzionale della CE. Lo stesso Consiglio europeo del 25-26 giugno, che ha deciso all'unanimità la convocazione il 14 dicembre 1990 della conferenza intergovernativa sull'Unione politica, è stato solo un vertice di transizione, che ha confermato come fosse più avanti il negoziato sull'Unione monetaria. La presidenza italiana è comunque riuscita a dare anche alla conferenza sull'unione politica un punto di riferimento negoziale più solido, con i documenti approvati in occasione dei due Consigli europei che si sono tenuti a Roma [19]. Rientrata, con il cambio della guardia a Londra tra la Thatcher e Major, l'opposizione pregiudiziale della Gran Bretagna, la presidenza italiana è riuscita a far partire con il consenso più vasto possibile i lavori delle conferenze intergovernative, evitando soprattutto di ridurre i termini del processo di riforma a una scelta tra rafforzamento istituzionale e ulteriore allargamento della CE. Per rendere invece, come auspicato da Delors, diverso il problema stesso dell'allargamento, dotando la Comunità di un quadro istituzionale che consenta in un futuro non remoto di affrontarlo senza troppi problemi.

Due gli approdi alternativi della riforma che si sono andati delineando: un rafforzamento delle istituzioni europee attraverso uno spostamento di potere legislativo dal livello nazionale a quello comunitario per avere un potere europeo più efficace, controllato democraticamente, che assicuri un quadro di regole comuni all'interno e sia in grado di negoziarne con l'esterno o la definitiva trasformazione della Comunità in una Unione europea strutturata a due livelli, comunitario e intergo-

(19) Per i documenti conclusivi dei due vertici europei v. «Supplemento Europa», *Il Sole 24 ore,* n. 36, 1 nov. 1990 e n. 43, 20 dic. 1990.

vernativo, con una netta ripartizione di competenze e capacità decisionali. Un successo postumo del Piano Fouchet al quale Delors sembra intenzionato a opporsi. Come ha sottolineato L'*Economist* «c'è del metodo dietro la moderazione di Delors» [20].

La volontà d'integrazione politica è insomma tutta da verificare. Soprattutto se viene rimesso in discussione l'approfondimento nel settore monetario con una scelta federale (moneta unica governata da una banca centrale europea). La crisi del Golfo sarà un alleato involontario della costruzione europea o una spinta alla frammentazione disgregante? Il pericolo è uno sviluppo divaricato, l'avvio di un processo di doppia differenziazione, di procedure e di partecipazione (c'è un'Europa che va avanti, come quella dell'accordo di Schengen). Ma un'insieme di spazi a geometria variabile non fanno l'Europa unita.

Vi è cioè il rischio che la Comunità non sia il perno, bensì si creino nuovi centri di cooperazione intergovernativa (per la politica estera, monetaria e di difesa) dando vita a una struttura pòlicentrica. Un pericolo che la Commissione, nel suo parere sull'Unione politica del 21 ottobre 1990, denuncia chiaramente quando sottolinea la necessità di avere un'unica Comunità, con uno schema istituzionale unico anche se flessibile.

D'altronde il salto verso una Comunità irreversibile basata sulla solidarietà, tanto sul terreno politico che economico, costringe a chiedersi anche quale sia oggi il livello di sopranazionalità accettabile dai paesi membri della CE. Soprattutto in un momento in cui una variabile esterna all'Europa (il Golfo) porta a ritenere che il processo di formazione di una volontà transnazionale si troverà ad essere rallentato.

Non è di aiuto da questo punto di vista il principio molto à la mode della sussidiarietà. Principio che molto probabilmente sarà iscritto nel preambolo, piuttosto che nel testo vero e proprio, del Trattato di revisione che dovrebbe sancire la trasformazione della Comunità in una unione politica. In modo da evitare un controllo troppo stretto da parte della Corte di giustizia per giudicare se questo principio viene rispettato. Porre limiti a differenti livelli per l'esercizio del potere ha infatti una giustificazione in uno stato federale, ma questo non è il caso della Comunità. Applicato alla CE il concetto di sussidiarietà ha un significato ambivalente, in quanto può essere usato sia come argomento per resistere alla concessione di poteri decisionali degli stati membri alle istituzioni comunitarie che come espressione della volontà di attuare certe politiche in comune. L'obiettivo di ridurre al minimo le bardature della burocrazia comunitaria - un'altro modo in cui alcuni stati sembrano interpretare

(20) «Don't be Fooled by the Dublin Flab», *The Economist,* 21 apr. 1990.

la sussidiarietà - è certamente un obiettivo valido in sé. Ma da questo punto di vista la Comunità ha già avuto la sua rivoluzione copernicana con il principio del mutuo riconoscimento e la scelta di ridurre al minimo la legislazione centralizzata proveniente da Bruxelles per realizzare il Mercato unico. Non si può cioè cercare di sfuggire attraverso la sussidiarietà a quello che rimane il problema chiave per la CE: dotarsi di un'autorità centrale forte in grado di governare il processo di integrazione. O almeno deve essere chiaro che l'alternativa consiste nel cadere in un processo di rinazionalizzazione che significherebbe il definitivo tramonto del sogno comunitario avviato nel 1950 da Monnet e il riemergere dello stato-nazione. Per questo un nuovo paradigma della sopranazionalità adatto agli anni '90 dovrebbe portare a un sistema comunitario certamente flessibile e selettivo, ma fondato su un centro decisionale unitario che poggi sui due pilastri della legittimità europea: gli stati e i cittadini.

Bibliografia essenziale

Allen, D. - Rummel, R. Wessels, W (eds), *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe,* Butterworth, London, 1982.

Are, G. «L'Europa comunitaria e la crisi del Golfo», *Affari Esteri* n. 88, 1990

Bonvicini, G. (a cura di), *La politica estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza?,* Iai, Il Mulino, 1980

Dahrendorf, R. *1989. Riflessioni sulla rivoluzione in Europa,* Laterza, Bari, 1990

Gerbet, P. *La construction de l'Europe,* Paris, Imprimerie nationale, 1983

Hill, C. (ed), *National Foreign Policies and European Political Cooperation,* London, Royal Institute of International Affairs, Allen & Unwin, 1983.

Nye, J. Jr., «Bound to Lead: The Changing Nature of American Power», *Basic Boook,* 1990.

Pryce, R. (ed), *The Dynamics of European Union,* London, Croom Helm, 1987

Wallace, H. - Wallace, W. - Webb, C. (eds), *Policy-Making in the European Community,* 2nd ed., John Wiley & sons, 1983.

Wallace, H. «Widening and Deepening: The European Community and the New European Agenda», The Royal Institute of International Affairs, *Discussion Papers* n. 23, 1989.

Wilke, M. - Wallace, H. «Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community», The Royal Institute of International Affairs, *Discussion Papers* n. 27, 1990.

3. I PAESI DELL'EFTA E LO SPAZIO ECONOMICO EUROPEO

di Andrea de Guttry

1. Introduzione

La storia della Associazione europea di libero scambio (European Free Trade Association: Efta) [1], dalla sua creazione nel 1960 ai giorni nostri, la sua lenta evoluzione e le sue prospettive future non possono che essere lette ed interpretate essenzialmente alla luce della sua relazione con la Cee.

Molteplici sono le ragioni di questo stretto legame che unisce la storia dell'Efta a quella dei suoi rapporti con la Cee: vi sono motivi di carattere politico, economico e storico.

Solo nei tempi più recenti, come si vedrà più ampiamente in seguito (par. 3. 3.), l'Efta ha iniziato a manifestare un interesse, sia pure ancora timido, verso i paesi dell'Est avviati sulla strada della democrazia, ed in particolare verso la Jugoslavia.

Ma, politicamente ed economicamente, il partner naturale resta la Comunità europea: ciò proprio a causa della realtà economica e commerciale del continente europeo. In proposito, infatti, è stato autorevolmente osservato che

> il commercio lega tra loro i paesi dell'Europa occidentale in modo notevole..In media, circa tre quarti delle esportazioni di questi diciotto paesi sono dirette agli altri paesi dell'Europa occidentale. In nessun'altra parte del mondo si riscontra un'interdipendenza economica così spinta tra un così ampio numero di economie sovrane. [2]

Per meglio comprendere le ragioni di questa interdipendenza è forse

* Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di: G. Bonvicini, Iai; P. Guerrieri, Iai; H. Wallace, Riia.

(1) I paesi membri dell'Efta sono: Austria, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia, Svizzera [N.d.C.].

(2) P. M. Wijkman, «Patterns of Trade in the European Economic Space», in *The International Spectator*, Vol. XXXIV, No 1, 1989, p. 30.

opportuno fare un passo indietro per ricordare che la divisione tra paesi Efta e paesi Cee, specie fino agli anni '70, non corrispondeva all'assetto economico commerciale dell'Europa occidentale. Questa presentava, infatti, due principali poli di attrazione: il blocco dei paesi nordici e della Gran Bretagna ed il blocco alpino (attorno a cui ruotavano la Svizzera e l'Austria). In verità, come è stato osservato in termini scientificamente rigorosi [3], gli interessi economico commerciali dei diversi stati appartenenti alle due organizzazioni si presentavano spesso orientati più verso paesi dell'altra organizzazione che verso quelli membri dell'organizzazione di cui essi erano parti contraenti.

Ed è questo uno degli elementi di fatto che ha contribuito dapprima ad accelerare i tempi della conclusione di Accordi di libero scambio tra i paesi Efta e la Cee e poi, successivamente - come si vedrà nei paragrafi seguenti - ad intraprendere una serie di concrete iniziative per allargare la cooperazione ed arrivare al completamento di un vero e proprio spazio economico europeo.

L'accentuata integrazione e cooperazione tra la Cee e l'Efta è, d'altronde, risultata facilitata proprio perché la dipendenza commerciale si presentava in maniera simmetrica rispetto alle due organizzazioni: entrambe, cioè, importavano ed esportavano nel territorio dell'altra quote assai importanti della cifra globale del proprio *import-export.*

Eliminare o ridurre tariffe doganali o altre restrizioni al commercio costituiva, pertanto, precisa esigenza comune e rendeva più facile conseguire obiettivi concreti in questa direzione.

Tutto ciò ha comportato, come premesso, non solo uno sviluppo non indifferente del reciproco grado di interdipendenza commerciale ma anche la creazione, di fatto, di un'area europea di libero scambio, almeno per alcuni prodotti (specie industriali).

Alcuni dati statistici possono essere utili, a questo punto, per meglio apprezzare gli interessi delle due parti (Cee-Efta): la popolazione complessiva dei paesi Efta ammonta a circa 30 milioni mentre la popolazione comunitaria è di oltre 300 milioni. In secondo luogo, se le esportazioni dell'Efta verso i 12 membri della Comunità rappresentano circa il 55% del totale delle esportazioni Efta (e queste costituiscono circa il 10% delle importazioni complessive della Comunità), solo l'undici per cento dell'export totale della Comunità è diretto verso i paesi Efta (questa cifra corrisponde, all'incirca, all'ammontare complessivo delle esportazioni Cee verso gli Usa ed il Giappone) [4].

(3) Cfr. P. M. Wijkman, «Policy Options Facing Efta», *Efta Occasional Paper,* No 22, 1988, p. 2 ss.

(4) Cfr. *The European Free Trade Association,* Ginevra, 1987, specie pp. 17 ss.

2. L'evoluzione dell'Efta

2.1. *Dal 1960 al 1970*

Dopo aver individuato, sinteticamente, le ragioni sulle quali si fonda l'inevitabile interesse dell'Efta verso la Cee e lo stretto collegamento della storia dell'Efta con quella della Comunità, si tenterà di ricostruire, nella maniera più chiara possibile, l'evolversi di questi rapporti. A questo riguardo occorre dividere il periodo che va dal 1960 ai giorni nostri in quattro fasi distinte, ognuna delle quali presenta caratteristiche del tutto peculiari: 1) il periodo che va dalla creazione dell'Efta al 1970; 2) il periodo 1970-1984; 3) la fase dal 1984 al 1988 e 4) l'ultima fase che va dal 1989 ai giorni nostri.

La nascita dell'Efta, avvenuta in base alla Convenzione di Stoccolma del 4 gennaio 1960, è da ricollegare, in larga misura, con l'attivismo della diplomazia della Gran Bretagna [5]. Il Governo di Londra, non desiderando entrare nella Cee, almeno nella configurazione da questa assunta con gli Accordi di Roma del 1957, temeva, da un lato, di restare eccessivamente isolato sullo scenario europeo e, dall'altro, di subire ripercussioni negative a seguito dei progressi oggettivamente conseguiti in seno alla Comunità stessa in tema di abolizione delle barriere doganali e tariffarie.

Due erano le ragioni principali che rendevano la Comunità europea poco attraente per i britannici: da un lato essa comportava, in alcune materie, trasferimenti di sovranità dai singoli Stati all'organizzazione e, dall'altro lato, l'eventuale adesione inglese avrebbe sollevato problemi complessi, di natura giuridica ma anche economica e politica, per tutto ciò che concerne gli speciali rapporti che il Regno Unito vantava nei confronti dei paesi del Commonwealth.

Queste due preoccupazioni, e soprattutto la prima, hanno influito in modo determinante sull'assetto istituzionale che è stato conferito all'Efta dai sette paesi fondatori: Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Gran Bretagna, Svezia e Svizzera. (Nel 1961 aderì all'Efta, in qualità di stato associato, la Finlandia mentre l'Islanda entrò nel 1970).

L'Efta dispone, infatti, di un assetto istituzionale estremamente semplificato e ridotto [6]: unico vero organo, accanto al Segretariato (cui

(5) Per una bibliografia assai copiosa sulle vicende storiche che hanno portato alla creazione dell'Efta sia consentito rinviare a Schiavone, «Zone di libero scambio e integrazione economica regionale», in *La Comunità internazionale,* 1964, pp. 252-3. Si veda, altresì, lo studio di R. Schaffner, «La fondation de l'Aele dans son contexte européen», in *Efta Bulletin,* giu. 1980, p. 4 ss.

(6) Per un esame e commento approfondito circa la struttura istituzionale dell'Efta v. ampiamente G. Porro, *L'integrazione giuridica dell'Associazione europea di libero scambio,* Milano 1985, pp. 9. ss. ed *ivi* per ulteriori riferimenti bibliografici.

vengono attribuite esclusivamente competenze amministrative e burocratiche) è il Consiglio. Ad esso vengono attribuiti funzioni di supervisione nell'applicazione della Convenzione di Stoccolma, di rappresentanza, specie nei confronti di altre organizzazioni internazionali (art. 36), di soluzione delle controversie (art. 31). Questi poteri possono essere esercitati, eventualmente anche mediante l'adozione di atti vincolanti per gli stati membri, al solo fine di raggiungere un sistema di libero scambio tra gli stati dell'organizzazione.

In seno al Consiglio vige la regola generale, che incontra alcune eccezioni espressamente codificate, secondo cui le decisioni devono essere prese all'unanimità.

Essendo gli scopi che si prefigge l'Efta piuttosto limitati, e comunque ben definiti dall'art. 2 della Convenzione di Stoccolma che dispone che

> gli obiettivi dell'Associazione sono: a) promuovere, nell'area dell'Associazione e in ciascun stato membro un'importante espansione dell'attività economica, piena occupazione, produttività accresciuta e uso razionale delle risorse, stabilità finanziaria e miglioramento costante degli standard di vita; b) provvedere acché il commercio tra gli stati membri si svolga in condizioni di competizione equa; c) omissis.

è possibile immaginare che, almeno allo stato attuale delle cose, forme più intense di cooperazione tra gli stati membri dell'Efta possono essere discusse e decise in seno al Consiglio fermo restando, però, che la loro attuazione non può essere considerata vincolante e resta comunque nella competenza esclusiva dei singoli Stati.

Dal momento dell'istituzione dell'Efta, nel 1960, al 1970, i rapporti con la Cee sono stati piuttosto freddi. In entrambe le organizzazioni, sia pure in modi diversi, si è proceduto, in questo lasso di tempo, al consolidamento dei risultati ottenuti in tema di liberalizzazione del commercio interno.

In questo primo decennio, cioè, le relazioni Cee/Efta hanno risentito, in modo piuttosto forte, del fatto che l'organizzazione che ha sede a Ginevra era stata creata in competizione con la Cee. Ciò ha contribuito a generare, per un certo periodo, un antagonismo che si è andato, fortunatamente, diluendo sempre di più fino a sparire negli anni più recenti. Come si vedrà più approfonditamente in seguito, l'evoluzione dei rapporti Cee/Efta dal 1960 ai giorni nostri può perciò essere sintetizzata con lo slogan: dall'antagonismo alla cooperazione.

2.2. *Dal 1970 al 1984*

Al periodo, piuttosto lungo, di rapporti scarsi e freddi (se non di competizione vera e propria) tra la Cee e l'Efta, segue un riavvicinamento basato anche sulla crescente consapevolezza, in entrambe le parti, dell'estrema integrazione ed interdipendenza della realtà economica e commerciale dell'Europa occidentale. Un ulteriore elemento che ha contribuito a facilitare questo ravvicinamento è probabilmente da rinvenirsi nei crescenti successi conseguiti dalla Comunità in tema di abolizione, all'interno del mercato comune, di dazi doganali e delle restrizioni quantitative. Questi progressi in casa comunitaria, che sono stati, insieme ad altri, all'origine del significativo incremento quantitativo e qualitativo del commercio intracomunitario, hanno certamente contribuito ad accrescere l'interesse dei paesi Efta verso la Comunità.

Come è noto, dopo una trattativa non estremamente lunga, si è arrivati, tra il luglio del 1972 e l'ottobre 1973, alla firma di una serie di Accordi di libero scambio tra la Cee da un lato ed i singoli stati membri dell'Efta dall'altro nonché tra la Ceca ed i paesi dell'Efta [7].

Tutti questi accordi prevedevano non solo l'istituzione di una zona di libero scambio per gran parte dei prodotti industriali ma anche norme per il buon funzionamento della stessa (disposizioni sulla concorrenza, sugli aiuti pubblici che tendono a favorire talune imprese o produzioni, sugli accordi tra imprese finalizzati all'istituzione di forme di monopolio o di oligopolio).

Sebbene gli accordi di libero scambio non prevedessero la liberalizzazione negli scambi di prodotti agricoli, molti di essi codificavano la disponibilità dei contraenti di promuovere lo sviluppo armonioso degli scambi nel settore agricolo. Negli anni immediatamente successivi sono stati quindi negoziati tra la Cee ed alcuni paesi Efta (Austria, Finlandia e Norvegia), principalmente nel settore caseario, specifici accordi per la disciplina degli scambi bilaterali in questi settori merceologici.

Dopo la conclusione di questi Accordi ed altri simili e fino agli inizi del 1980 non si segnalano grandi novità nei rapporti Cee/Efta (ad eccezione della decisione, importantissima, di due stati Efta, Gran Bretagna e Danimarca di aderire, nel 1972, alla Cee): si ha, piuttosto, l'impressione che entrambe le parti abbiano inteso prendere tempo prima di studiare nuove iniziative, allo scopo di verificare i concreti risultati della nuova fase di reciproca cooperazione apertasi nel 1972.

(7) Vedi su questi accordi, G. Porro, *op. ult. cit.*, pp. 230 ss.

2.3. *Dal 1984 al 1988*

Solo agli inizi del 1982 si intravede un nuovo interesse per rilanciare e riorganizzare i rapporti Cee/Efta. Dopo il periodo di «rodaggio» degli Accordi di libero scambio e verificati i risultati (più che positivi) raggiunti, il Consiglio delle CE, con una Dichiarazione del 20 luglio 1982 [8], nel sottolineare l'importanza di «un avanzamento dinamico della cooperazione con i paesi dell'Efta», ha manifestato in modo chiaro la volontà di procedere ad un rafforzamento e ad un'estensione della cooperazione tra la Comunità e l'Efta. Anche la Commissione delle CE ed il Parlamento europeo (Risoluzione dell'11 febbraio 1983) [9] hanno assunto, in quel periodo, un atteggiamento positivo ed aperto nei confronti di un migliore funzionamento del grande mercato europeo occidentale formatosi a seguito degli accordi di libero scambio tra i paesi dell'Efta e la Cee.

Su preciso invito del Parlamento europeo la Commissione ha quindi presentato nel 1983 una Comunicazione al Consiglio sul rafforzamento della cooperazione tra la Comunità ed i paesi dell'Efta [10] nella quale veniva individuato un dettagliato elenco dei settori per i quali la Commissione riteneva auspicabile e al tempo stesso realizzabile, rafforzare la cooperazione tra la Comunità ed i paesi dell'Efta.

Tutto questo nuovo interesse raggiunse il culmine nell'aprile 1984 quando si riunirono a Lussemburgo, per la prima volta dopo la firma degli Accordi di libero scambio del 1972, i ministri dei 10 stati membri della Comunità e dei sette stati membri dell'Efta.

Nella Dichiarazione comune adottata al termine di questa riunione, oltre ad una valutazione sul funzionamento degli Accordi del 1972, in particolare dopo l'eliminazione - nel gennaio 1984 - degli ultimi ostacoli tariffari e delle restrizioni qualitative relative agli scambi di prodotti industriali, si è proceduto ad una definizione congiunta degli orientamenti per proseguire e rafforzare la cooperazione tra la Cee e gli stati Efta [11].

L'aspetto più interessante, e certamente più innovativo, è però dato dall'individuazione del fine comune da raggiungere: e cioè quello di creare «uno spazio economico europeo», un concetto nuovo con il quale la Cee e l'Efta si dovranno confrontare negli anni successivi.

Ad ogni modo, tra i settori cui estendere la cooperazione vengono

(8) *Bollettino della Comunità europee, Commissione* (d'ora in avanti, *Bollettino della CE*), n. 7-8, 1982, p. 68.

(9) *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* (d'ora in avanti *Guce*), C 68, 14 mar. 1983.

(10) Com (83) 326 def, 6 giugno 1983.

(11) Cfr. il testo in *Bollettino delle CE,* n. 4, 1984, pp. 9 ss.

individuati i seguenti: ricerca, trasporti, agricoltura, pesca, energia, scambi di informazioni in merito a condizioni di lavoro, protezione sociale, cultura, tutela dei consumatori, ambiente, turismo e proprietà industriale. Infine, le parti hanno convenuto di rafforzare le consultazioni in merito ai problemi dello sviluppo, specie nel contesto del dialogo Nord-Sud, ai fini di una più stretta cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

La Dichiarazione di Lussemburgo rappresenta per l'Efta una pietra miliare nei suoi rapporti con la Cee. Grande era, infatti, il timore che il completamento del mercato interno europeo avrebbe potuto avere conseguenze negative nei rapporti commerciali tra la Cee ed i paesi Efta e che la crescente attenzione per i problemi intracomunitari avrebbe potuto distogliere attenzione ed energie della Comunità dai rapporti con gli altri partner dell'Europa occidentale.

Gli obiettivi che l'Efta intendeva perseguire, utilizzando come primo passo la Dichiarazione di Lussemburgo, sono stati ben evidenziati nel discorso di Hellstrom, portavoce dei paesi dell'Efta, tenuto subito dopo l'adozione della Dichiarazione di Lussemburgo, e possono così essere sintetizzati: a) sviluppare nella zona di libero scambio «un vero e proprio mercato interno per i prodotti industriali dell'Europa occidentale»; b) abolire gradualmente gli ultimi ostacoli al libero scambio, facendo ricorso a norme più semplici, allo snellimento dei controlli doganali e alla riduzione della burocrazia nel settore degli scambi; c) rafforzare l'industria europea attraverso uno sviluppo della ricerca, unendo le risorse per preservare e aumentare la competitività e d) sviluppare ulteriormente la cooperazione con la Cee anche in sedi internazionali, quali il Gatt, l'Ocse ecc. [12].

A partire dall'aprile 1984, e cioè dalla riunione di Lussemburgo, segue un periodo, che durerà alcuni anni, in cui si assiste ad uno sforzo, che però non darà grandi frutti, di tradurre in proposte concrete gli impegni codificati a Lussemburgo.

È proprio in quest'ottica che devono essere letti, ad esempio, la Comunicazione della Commissione al Consiglio su «la Comunità e i paesi dell'Efta» del 13 maggio 1985 o gli incontri tenuti annualmente tra i ministri dei paesi Efta e la Commissione.

Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, dopo una breve valutazione dei progressi compiuti nei rapporti Cee/Efta, vengono individuati i princìpi su cui dovrà basarsi in futuro l'accresciuta cooperazione tra le due organizzazioni, i settori cui dovrà allargarsi la coopera-

(12) I passi più significativi del discorso di Hellstrom sono riprodotti in *Bollettino CE*, n. 4, 1984, p. 12.

zione nonché gli orientamenti della Commissione circa la concreta disciplina di tali nuovi settori. Qui conviene riassumere solo i princìpi individuati dalla Commissione sui quali dovrà basarsi in futuro la cooperazione:

a) L'autonomia decisionale della Comunità e la continuità della politica di integrazione non potranno in alcun caso essere intaccate.

b) L'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi e la semplificazione delle formalità amministrative alle frontiere tra la Comunità e i paesi dell'Efta sono la logica continuazione degli accordi di libero scambio e dovranno essere realizzati parallelamente all'integrazione progressiva del mercato interno della Comunità.

c) Non dovrà essere escluso a priori alcun settore specifico: la Comunità dovrà, per esempio, intensificare il coordinamento con gli stati dell'Efta in settori quali la politica dei trasporti e dell'ambiente che, per definizione, non sono limitati da frontiere e nei confronti dei quali l'opinione pubblica è particolarmente sensibile.

d) La progressiva realizzazione di un zona economica europea sarà possibile unicamente se i costi ed i benefici sono equamente ripartiti. Le azioni avviate tra i paesi partner devono quindi essere basate su un'effettiva reciprocità. [13]

Gli incontri annuali tra Commissione e membri dell'Efta, invece, hanno rappresentato un'occasione importante per cercare di individuare congiuntamente i nuovi settori di comune interesse cui allargare, in futuro, la cooperazione.

Così, ad esempio, in occasione della riunione annuale del 1985, tenutasi a Vienna il 10 maggio, viene fatto cenno all'esigenza di affrontare in modo comune l'urgente problema dell'inquinamento nonché all'importanza di promuovere, insieme, la stabilità monetaria ed una crescita economica rigorosa e priva di spinte inflazionistiche, sufficientemente forte da ridurre la disoccupazione in Europa [14].

Nella riunione dell'anno successivo, tenutasi a Reykjavik il 5 giugno 1986, sono state prospettate iniziative concrete per intensificare la collaborazione nel campo della ricerca e dello sviluppo e si è proceduto ad un esame approfondito circa la possibilità di accesso progressivo alle pubbliche commesse sulla base di una scrupolosa reciprocità [15].

Come emerge da quanto evidenziato in precedenza, i rapporti Cee/Efta negli anni che vanno dal 1984 al 1988 si caratterizzano per l'accentuata volontà di allargare la reciproca cooperazione: gli impegni sottoscritti risultano, peraltro, piuttosto vaghi e si concretizzano, al più, in dichiarazioni di disponibilità di massima.

(13) Com (85) 206 def., 13 maggio 1985.
(14) Cfr. su questa riunione, *Bollettino CE,* n. 5, 1985, p. 18.
(15) *Bollettino CE,* n. 6, 1986, p. 85.

Limitati sono, quindi, in questo periodo temporale, i risultati concreti: ad esempio, in tema di protezione ambientale si è soltanto convenuto di tenere con regolarità riunioni tra alti funzionari della Comunità e dei paesi Efta interessati (la prima riunione ministeriale sull'ambiente si è tenuta a Nordwijk, nei Paesi Bassi, il 25 e 26 ottobre 1987) [16]. In tema di cooperazione scientifica e tecnica sono stati adottati alcuni accordi quadro tra la Comunità e rispettivamente la Norvegia (27 giugno 1986) la Svizzera e la Svezia [17].

Rilevanti e meritevoli di segnalazione, anche perché costituiscono l'eccezione rispetto alla regola individuata in precedenza, sono i due accordi firmati dalla Comunità e dai paesi dell'Efta a Interlaken (Svizzera) il 20 maggio 1987: il primo ha per oggetto la semplificazione delle formalità negli scambi di merce (documento amministrativo unico) mentre il secondo concerne un regime comune di transito [18].

Ma, a prescindere da questi accordi su temi specifici, il periodo 1984-1988 può essere considerato, sostanzialmente, come una fase di intensa attività politico-diplomatica finalizzata a predisporre e preparare nel migliore modo possibile il terreno per una successiva attività convenzionale.

2.4. *Dal 1989 ai giorni nostri*

La quarta fase in cui si è inteso dividere, per ragioni schematiche, l'evoluzione dell'Efta, ed in modo più particolare, l'evoluzione dei rapporti Cee/Efta, ha inizio nel 1989 anche se viene preceduta e preparata da alcuni importanti avvenimenti che si realizzano già nel 1988.

Un primo momento significativo è rappresentato, in questo senso, dalla riunione ministeriale tra la Comunità ed i suoi Stati membri ed i paesi dell'Efta, tenutasi a Bruxelles il 2 febbraio 1988 e dedicata allo spazio economico europeo [19]. In tale riunione, che si è svolta, non a caso parallelamente al «Consiglio sul Mercato interno», è stata adottata una Dichiarazione comune in otto punti in cui viene ribadita la metodologia di lavoro per i rapporti Cee/Efta (sviluppo della cooperazione in modo

(16) *Bollettino CE,* n. 10, 1987, p. 40.

(17) Il 27 giugno è stato firmato un accordo quadro di cooperazione tra le Comunità e la Norvegia nel campo della scienza e della tecnologia. In prcedenza le Comunità avevano stipulato, l'8 gennaio 1986, a Berna, un Accordo quadro di cooperazione scientifica e tecnica con la Svizzera. Un accordo analogo è stato firmato il 12 gennaio, a Bruxelles, tra la Comunità e la Svezia.

(18) Vedi *Bollettino CE,* n. 5, 1987, p. 64.

(19) *Bollettino CE,* n.2, 1988, p. 68.

pragmatico sul piano multilaterale e bilaterale) e viene definito un elenco di settori specifici in cui si dovranno conseguire risultati pratici entro termini brevi. Già nel giugno dello stesso anno si profilano i primi risultati concreti: la riunione ministeriale annuale tra i ministri dei paesi dell'Efta e la Commissione, tenutasi a Tampere (Finlandia) consente, infatti, la stipulazione di tre accordi aventi per oggetto la trasparenza degli aiuti di Stato, gli appalti pubblici ed il regime commerciale applicabile ai prodotti agricoli trasformati [20]. Nel corso della stessa riunione venne poi deciso di avviare negoziati sulla notifica reciproca delle norme tecniche e sulla progressiva eliminazione delle restrizioni all'esportazione tutt'ora esistenti.

Si assiste, cioè, alla comune volontà di dare, dopo la lunga fase di approfondimento iniziata nel 1984, maggiore concretezza agli impegni politici, ripetutamente confermati, di accentuare ed allargare la reciproca cooperazione.

Se quelli descritti possono essere configurati quali preliminari della quarta fase, questa assume una precisa fisionomia a partire dal gennaio 1989 e, più in particolare, a partire dallo storico discorso tenuto dal Presidente della Commissione Delors di fronte al Parlamento europeo riunito a Strasburgo il 17-18 gennaio 1989 [21].

Nella sua locuzione, il Presidente Delors dedica grande attenzione all'evoluzione dei rapporti Cee-Efta ritenendo, a cinque anni dalla Dichiarazione di Lussemburgo, maturi i tempi per fare il punto della situazione e per individuare un'adeguata strategia futura.

Due sono le prospettive concrete che, a parere di Delors, stanno di fronte all'Efta e alla Cee: da un lato «continuare nell'ambito dei rapporti attuali di fatto essenzialmente bilaterali, per giungere infine ad una zona di libero scambio che inglobi la Comunità ed i paesi appartenenti all'Efta». In alternativa si potrebbe «ricercare una nuova forma di associazione, più strutturata sul piano istituzionale, con organi comuni di decisione e gestione» per aumentare il grado di efficacia dell'azione comune.

Così sollecitata da Delors, l'Efta non ha fatto attendere le sue reazioni. Nel documento finale adottato alla riunione di Oslo del 14 e 15 marzo 1989 cui hanno partecipato tutti i capi di Governo dei paesi aderenti all'Efta, dopo aver commentato favorevolmente la disponibilità manifestata dalla Comunità ad allargare ed istituzionalizzare la reciproca cooperazione, viene solennemente affermato dai capi di governo che

(20) *Bollettino CE,* n. 6, 1988, p. 93.

(21) La Dichiarazione sugli orientamenti della Commissione pronunciata dinanzi al Parlamento europeo dal Presidente Delors il 17-18 gennaio 1989, è riprodotta, integralmente, in *Bollettino CE,* Supplemento 1/89.

rispondiamo positivamente alle iniziative di Delors e dichiariamo di essere pronti ad esplorare assieme alla CE i modi e gli strumenti per conseguire una *partnership* più strutturata, con un meccanismo di codecisione e istituzioni amministrative, al fine di rendere più efficace la nostra cooperazione [22].

A partire da questo momento i rapporti tra la Cee e l'Efta si intensificano e si moltiplicano, avendo quale precisa finalità quella di redigere proposte operative e concrete nei vari settori cui si intende allargare la cooperazione.

Così, ad esempio, a seguito della riunione ministeriale informale tra Commissione e paesi Efta del 20 marzo 1989 e della visita del vicepresidente della Commissione Andriessen a Oslo il 17 aprile, è stato deciso di istituire un gruppo di lavoro misto ad alto livello incaricato di studiare, tra l'altro, la possibilità di applicare le quattro libertà previste dal Trattato di Roma alle relazioni tra l'Efta e la Comunità. A questo gruppo è stato affidato anche il compito di esaminare le implicazioni giuridiche e politiche di tale estensione e le prospettive di cooperazione in altri settori [23].

Nel 1989, proprio per rispondere alle nuove esigenze avvertite da entrambe le parti di intensificare al massimo le consultazioni, si è deciso di tenere due riunioni ministeriali tra la Commissione ed i ministri dei paesi Efta (fino a quel momento queste riunioni avevano cadenza annuale).

Nella prima di queste riunioni, tenutasi a Kristiansand (Norvegia) il 14 giugno 1989, oltre ad individuare nuovi settori suscettibili di cooperazione in vista della realizzazione dello spazio economico europeo (ad esempio piccole e medie imprese, cooperazione in materia statistica, turismo ecc.), le parti hanno espresso l'auspicio che nella successiva riunione ministeriale Cee-Efta si possa «assumere un impegno politico comune per una fase qualitativamente nuova delle relazioni Efta/Cee che conduca ad una forma di associazione più strutturata» [24].

Nella riunione di Bruxelles del 19 dicembre 1989 tra i ministri dei paesi Efta e la Commissione delle Comunità europee, le parti hanno deciso, in conformità con quanto auspicato a Kristiansand, di iniziare dei negoziati formali al fine di pervenire nel più breve tempo possibile alla realizzazione dello spazio economico europeo nonché all'individuazione di un quadro più strutturato per la cooperazione tra la Comunità e

(22) Il documento adottato ad Oslo può essere letto in *Efta Bulletin,* 2/89, pp. 4 ss.
(23) Cfr. *Bollettino CE,* n. 4, 1989, p. 63.
(24) Le conclusioni adottate al termine della riunione del 14 giugno a Kristiansand, sono riprodotte in *Bollettino CE,* n. 6, 1989, p. 113.

l'insieme dei paesi dell'Efta [25].

Nel maggio 1990 il Consiglio ha definito il mandato negoziale sulla base del quale la Commissione dovrà procedere alla realizzazione degli obiettivi illustrati in precedenza.

3. Le grandi sfide di fronte all'Efta negli anni '90

3.1. *La realizzazione dello spazio economico europeo*

Dopo aver ricostruito in maniera sintetica l'evoluzione dell'Efta soprattutto nei suoi rapporti con la Cee (che sono, come si è già avuto occasione di anticipare nel paragrafo introduttivo, di importanza preminente per l'organizzazione di Ginevra) risulta opportuno, per un'adeguata ricostruzione del quadro di insieme, soffermare l'attenzione sui maggiori problemi che l'Efta è chiamata a fronteggiare oggigiorno. Per ragioni di schematicità, si procederà ad un esame separato dei singoli temi, anche se, in verità, essi sono profondamente collegati tra loro e presentano un alto grado di interdipendenza.

In primo luogo conviene esaminare l'insieme delle tematiche collegate con la realizzazione dello spazio economico europeo. Quest'ultimo concetto, come si ricorderà, è stato codificato, per la prima volta, nella Dichiarazione di Lussemburgo (1984).

Con il passare degli anni l'idea di spazio economico europeo, inizialmente alquanto vaga, ha assunto contorni sempre più precisi.

Un'attenta lettura dei vari documenti nei quali vengono indicati i nuovi settori cui allargare la cooperazione Cee/Efta e la puntuale analisi delle iniziative sin qui intraprese e di quelle concordate per il futuro, consente di intuire che duplice potrebbe essere l'obiettivo finale che si può perseguire con lo spazio economico europeo: anzitutto quello di creare un'area di libero scambio allargata in cui beni, servizi, capitali e persone possano circolare realmente senza alcun tipo di ostacolo. L'alternativa potrebbe essere quella di creare qualche cosa di molto simile ad un vero e proprio mercato interno. È evidente che assai diverse erano e sono, ancora oggi, tra le due organizzazioni e anche all'interno delle stesse, le considerazioni relative non solo alla natura intima dello spazio economico europeo, ma anche alle modalità ed ai tempi da rispettare per conseguire il suo completamento.

Questa differenza di opinioni riscontrabile circa la definitiva configu-

(25) Dal documento finale della riunione di Bruxelles, in *Efta Bulletin,* 4/89-1/90, pp. 5 ss.

razione dello spazio economico europeo si riflette inevitabilmente anche sull'individuazione della strategia da seguire per realizzare l'obiettivo finale.

Le due strade individuate dal Presidente della Commissione Delors nel suo discorso di fronte al Parlamento europeo del 17-18 gennaio 1989 sono già state illustrate in precedenza: 1) continuare nei rapporti attuali essenzialmente bilaterali, per conseguire una zona di libero scambio che inglobi la Comunità e i paesi appartenenti all'Efta o 2) ricercare una nuova forma di associazione più strutturata sul piano istituzionale, con la quale sia possibile sottolineare anche la dimensione politica della cooperazione in materia economica, sociale, finanziaria e culturale. Sulle possibili caratteristiche di questa associazione si ritornerà nel successivo paragrafo.

Di fronte a questa realtà, le posizioni della Cee e dell'Efta vanno lentamente delineandosi con sempre maggiore precisione.

Per ciò che riguarda la Cee, si può affermare che vi è un punto fermo, rispetto al quale non sembra esservi grande disponibilità di negoziazione: si tratta della considerazione che il mercato interno europeo deve essere considerato un tutto, un insieme, con i suoi vantaggi e i suoi costi, le sue opportunità ed i suoi condizionamenti [26].

Non è perciò ammissibile che stati esterni alla Comunità possano pretendere di godere solo dei vantaggi offerti dal mercato interno senza essere coinvolti anche nei suoi aspetti meno attraenti.

Tale posizione, espressa chiaramente dalla Commissione è stata fatta propria anche dallo stesso Parlamento europeo nella risoluzione del 26 maggio 1989 sulle relazioni economiche e commerciali tra la Cee e i paesi membri dell'Efta [27].

In questo documento, infatti, il Parlamento europeo sottolinea che l'intensificarsi della cooperazione tra Cee ed Efta da un lato non deve comportare un ritardo nello sviluppo dell'integrazione interna della Comunità, e dall'altro lato deve comunque prevedere «un equilibrio di vantaggi ed obblighi tra le due parti».

Premesso questo aspetto, sicuramente importantissimo, la soluzione che la Comunità sembra decisamente preferire è quella di costruire e completare lo spazio economico europeo attraverso una forma di associazione più strutturata sul piano istituzionale, e che sia in grado di meglio e più efficacemente gestire l'insieme dei problemi collegati con la realizzazione dello spazio economico europeo.

Pur non essendo la precisa fisionomia di questo nuovo organismo

(26) Vedi il discorso di Delors di fronte al PE, citato *supra* alla nota 21.
(27) *Guce,* C 158, 26 giu. 1989, pp. 509 ss.

ancora ben chiara (anche a causa della posizione, come si vedrà, attendista dell'Efta su questo punto) emerge con chiarezza che questa nuova forma di associazione dovrà essere caratterizzata anche da precisi poteri di controllo circa il rispetto delle regole che disciplineranno lo spazio economico europeo in modo da garantire l'efficace funzionamento del mercato allargato.

La posizione dell'Efta è più complessa e, forse, anche più contraddittoria.

Non sembra, infatti, che fino ad ora sia stato sciolto il dilemma circa l'obiettivo finale da conseguire: area di libero scambio o mercato interno vero e proprio? Solo nel vertice dei capi di governo dei paesi dell'Efta dell'11-12 dicembre 1989, a Ginevra si è iniziato a discutere più approfonditamente questo aspetto: nel documento finale del vertice, infatti, si afferma che i capi di stato auspicano

> un accordo che permetta la più ampia realizzazione possibile della libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone all'interno dello spazio economico europeo, così come una più estesa cooperazione nelle politiche orizzontali e di supporto, come l'educazione, l'ambiente, la ricerca e la dimensione sociale [28].

È questo un primo, timido, passo nella direzione di dare una maggiore concretezza al vago concetto di spazio economico europeo.

Come si vedrà più ampiamente nel paragrafo successivo, non è stata risolta, almeno sino ad oggi, l'altra questione cardine - strettamente collegata alla precedente - e cioè quella della precisa individuazione del tipo di evoluzione istituzionale verso il quale l'Efta intende orientarsi.

Ciò detto, ed è proprio qui che ci pare di poter rilevare una contraddizione, l'Efta sembra aver sciolto, almeno nei documenti adottati, il dubbio circa la struttura dei futuri rapporti con la Cee: rapporti che, come anticipato, influenzeranno molto la stessa natura e fisionomia dello spazio economico europeo.

A seguito della sollecitazione del Presidente della Commissione Delors del gennaio 1989, i capi di governo dei paesi dell'Efta hanno dapprima manifestato la disponibilità a studiare i modi di realizzazione di una forma di associazione più strutturata con organi comuni di decisione e di gestione [29] e, successivamente, hanno auspicato che tale associazione sia dotata non solo di un meccanismo di decisione che copra gli aspetti di fondo e quelli di forma, ma anche di strumenti di sorveglianza

(28) Il testo integrale del comunicato ministeriale Efta adottato nella riunione di Ginevra dell'11-12 dicembre 1989 è riprodotto in *Efta Bulletin,* 4/89-1/90, pp. 3 ss.

(29) Cfr. il documento finale della riunione di Kristiansand, cit. *supra* alla nota 24.

sul rispetto delle regole che disciplinano lo spazio economico europeo e di un organismo giudiziario comune per la soluzione delle controversie e l'interpretazione uniforme di tali regole [30].

Riassumendo, si può affermare che l'esatta natura e portata dello spazio economico europeo è ancora in fase di definizione e di negoziazione: tale negoziazione, almeno per il momento, procede peraltro lentamente anche perché le parti non hanno ancora chiarito, al loro interno, quali effettivi obiettivi intendano conseguire.

Maggiore chiarezza sembra esserci, invece, sulla struttura che dovrà regolamentare e gestire questo spazio economico europeo: al riguardo, infatti, entrambe le parti, e cioè la Cee da un lato e i paesi Efta dall'altro, concordano sull'esigenza di dare vita ad una forma di associazione più strutturata dotata di organi comuni di decisione [31] e di competenze ben precise tanto in tema di elaborazione di regole quanto di controlli, anche di tipo giurisdizionale, circa il rispetto delle medesime. Vi è ampio accordo anche sul fatto che si dovranno studiare formule appropriate che permettano di assicurare l'efficacia diretta della legislazione comune.

Merita, infine, sottolineare che da parte dei paesi appartenenti all'Efta il meccanismo decisionale viene considerato come una svolta decisiva in quanto esso dovrà essere organizzato in modo tale da garantire che le posizioni dei singoli stati siano adeguatamente prese in considerazione al fine di facilitare il raggiungimento di un *consensus* nelle decisioni relative allo spazio economico europeo.

3.2. *La riforma istituzionale interna*

Nel corso dei precedenti paragrafi si è fatto più volte cenno ad un problema, assai gravoso, che assilla, da diverso tempo ormai, l'Efta: quello della sua «riforma istituzionale».

Nel paragrafo introduttivo, nell'illustrare sinteticamente le caratteristiche dell'Efta, si era già accennato al fatto che essa presenta una struttura molto semplice che non prevede alcun significativo trasferi-

(30) Cfr. il documento citato alla nota precedente.

(31) A questo riguardo merita segnalare, peraltro, che il Parlamento europeo nella sua «Risoluzione del 12 giugno 1990 sulle relazioni economiche e commerciali tra la Comunità europea ed i paesi Efta», dopo aver precisato di ritenere auspicabile «istituire strumenti o meccanismi che consentono di coordinare strettamente nella fase iniziale l'elaborazione delle proposte di decisione nel contesto di una spazio economico europeo (*decision-shaping*)» ha però affermato in modo assai chiaro che è da ritenersi, comunque « estremamente difficile elaborare strumenti o meccanismi comuni di decisione (*decision-making*), poiché la partecipazione dei paesi dell'Efta alla »comitologia« e all'organizzazione delle riunioni tra i 19 paesi Cee e Efta non è accettabile, dal momento che intaccherebbe l'autonomia decisionale della Cee», *Guce,* C 175, 16 lug. 1990.

mento di sovranità dagli stati membri agli organi comuni dell'associazione.

Questo dato di fatto, che trova spiegazione oltre che nelle ragioni illustrate in precedenza, anche nelle particolari esigenze di diversi stati membri dell'Efta che hanno uno *status* internazionale del tutto peculiare o comunque tradizioni particolari di presenza sullo scenario internazionale, spiega le difficoltà odierne cui deve far fronte l'Efta.

Negli anni più recenti, mano a mano che il concetto di spazio economico europeo ha assunto contorni più precisi e che la cooperazione con le Comunità europee si è andata allargando a nuovi settori, ci si è resi conto in seno all'Efta che la struttura istituzionale, predisposta nell'accordo di Stoccolma del 1960 non era più in grado di rispondere alla nuova realtà internazionale. Ha contribuito al consolidamento di questa constatazione anche l'esigenza, sottolineata più volte dalla stessa Comunità, che i paesi dell'Efta siano in grado di parlare con un'unica voce, almeno nei negoziati con la Comunità. Questo risultato, in verità, è stato sostanzialmente conseguito di fatto attraverso un'adeguata preparazione preliminare dei vari incontri programmati con la Cee. Ma, evidentemente, questa nuova situazione di fatto non risolve i problemi ben più complessi cui si faceva cenno in precedenza.

In via teorica si possono immaginare, in tema di riforme strutturali dell'Efta, tre distinte ipotesi a ciascuna delle quali corrispondono conseguenze diverse quanto al definitivo assetto dello spazio economico europeo.

a) Gli stati dell'Efta potrebbero decidere di ... non decidere e, cioè, di lasciare immutata l'attuale struttura istituzionale dell'organizzazione.

Come si avrà occasione di sottolineare in seguito, questa ipotesi potrebbe realizzarsi qualora le posizioni dei singoli Stati membri dell'Efta in tema di riforme istituzionali siano talmente rigide da non consentire alcuna flessibilità.

Si potrebbe, cioè, argomentare che con gli accorgimenti usati in questi ultimi mesi, e con altri che si possono ipotizzare per il futuro, è stato comunque possibile presentare, nel dialogo con la Cee, una posizione comune dell'Efta: in questo modo si è superato, di fatto, uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo ed all'intensificazione del dialogo con la Comunità. In altri termini, l'obiettivo di rendere maggiormente funzionale l'Efta potrebbe essere conseguito, a parere dei sostenitori di questa tesi, senza procedere a riforme istituzionali dell'Efta.

b) In alternativa l'Efta potrebbe, invece, decidere di riorganizzarsi e procedendo eventualmente ad una modifica della Convenzione di Stoccolma, di attribuire nuove competenze agli organi comuni tramite un trasferimento di competenze, sia pure limitato, dagli stati all'organizza-

zione [32].

Questa sembra essere la linea di tendenza ufficiale in seno all'Efta quale può ricavarsi dai documenti formalmente adottati. Così, ad esempio, nel comunicato finale della riunione di Oslo del 14-15 marzo 1989 dei capi di governo dei paesi Efta si legge con chiarezza che vi è un accordo all'interno dell'Efta per intraprendere «i passi necessari a rafforzare il processo decisionale e la capacità di negoziazione collettiva»[33]. Concetti simili emergono anche dal documento finale della riunione di Ginevra dell'11-12 dicembre 1989 in cui i capi di governo dei paesi dell'Efta hanno affermato che «le strutture dell'Efta saranno rafforzate come è richiesto dalle soluzioni comuni sviluppate attraverso il nuovo processo».

Se si prescinde dalla decisione di accrescere il numero del personale e le risorse del Segretariato dell'Efta, gli impegni codificati nei documenti precedenti appaiono comunque decisamente vaghi: non emerge, cioè, alcuna indicazione più concreta circa il nuovo tipo di assetto istituzionale che si intende perseguire.

Più precisi a questo riguardo sono stati due organi consultivi dell'Efta, e cioè il Comitato Consultivo ed il Comitato Parlamentare dei paesi Efta.

Il primo, in un documento approvato in una specifica riunione tenutasi a Ginevra il 6 e 7 aprile 1989 [34] suggerisce espressamente ai capi di governo di modificare la Convenzione di Stoccolma e di allargare il campo di competenze dell'Associazione per ricomprendervi, nella misura più ampia possibile, le quattro libertà fondamentali previste anche nel Trattato Cee.

Il secondo, riunitosi ad Helsinki il 25 e 26 maggio 1989 [35], ha auspicato lo sviluppo di un processo decisionale efficace in seno all'Efta e l'attribuzione ad essa di precisi poteri di negoziazione nonché l'istituzione di meccanismi di controllo interni che possano assicurare il puntuale rispetto dei futuri accordi Cee-Efta.

Ricapitolando si può affermare che la convinzione dell'esigenza e dell'urgenza di introdurre alcune modifiche strutturali all'organizzazio-

(32) In questo senso vedi anche O. Jacot-Guillarmod, «Expressions juridiques, au sein du système européen de libre échange, du rapprochement de l'Aele et de la Communauté», in Capotorti, Ehlermann, Frowein, Jacobs, Loliet, Koopmans, Kovar (Eds.), *Du droit international au droit de l'intégration,* Liber Amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden, 1987, specie p. 316.

(33) Cfr. il documento citato *supra* alla nota 22.

(34) La Dichiarazione del Comitato consultivo dell'Efta è riprodotta in *Efta Bulletin,* 2/89, pp. 10 ss.

(35) La Dichiarazione del Comitato parlamentare dei paesi Efta può leggersi in *Efta Bulletin,* 2/89, pp. 8 ss.

ne si va rafforzando all'interno di essa anche se non vi è ancora un preciso orientamento circa il contenuto delle singole modifiche da apportare.

c) Una terza ipotesi che si potrebbe profilare è quella dell'adesione degli stati membri dell'Efta alla Comunità europea. Una decisione siffatta, che potrebbe comportare, di fatto, il dissolvimento dell'Efta stessa, sembra essere auspicata dal Parlamento europeo: nella sua risoluzione del 26 maggio 1989 il Parlamento di Strasburgo, infatti, espressamente «auspica che altri paesi dell'Efta chiedano di divenire membri della Comunità».

È ben noto che questa tesi è condivisa anche da alcuni stati dell'Efta: tra essi, l'Austria, che ha già presentato formale domanda di adesione alla Cee [la Commissione ha espresso parere positivo in proposito nel feb. 1991: Ndc], e la Norvegia che sembra essere in una fase di profonda rimeditazione che potrebbe concludersi anche con la decisione formale di aderire alla Comunità.

Sebbene si tornerà su questo problema nel paragrafo successivo, si può anticipare sin d'ora che non sembra facile, almeno in questo momento, individuare quello che sarà poi effettivamente l'orientamento prevalente degli Stati membri dell'Efta: ciò soprattutto perché questi hanno manifestato, in proposito, opinioni molto diverse tra loro.

Si avverte, infatti, da un lato, che tra i paesi più propensi ad aderire alla Cee vi è poca disponibilità e sensibilità al problema della riforma istituzionale dell'Efta; dall'altro lato, stati quali la Svizzera, che non si pongono il problema dell'adesione alla Comunità, almeno nel breve e medio periodo, sembrano invece più disponibili a una riforma dell'Efta purché vengano elaborati meccanismi decisionali che garantiscano adeguata autonomia alle parti. Altri stati ancora, ad esempio la Finlandia e la Svezia, sostengono l'esigenza di un rafforzamento istituzionale dell'Efta per assicurare che la futura disciplina dello spazio economico europeo sia realmente il frutto della volontà negoziale dei due pilastri dello spazio europeo stesso e cioè l'Efta e la Cee.

3.3. *I rapporti con i paesi dell'Est*

Da quanto affermato sino ad ora emerge con una certa chiarezza che la storia dell'Efta si caratterizza per l'interesse, pressoché esclusivo, dimostrato verso la Comunità europea, meta finale di una larghissima parte delle esportazioni dei paesi Efta.

I problemi collegati a questa «specializzazione» commerciale dei paesi Efta, consolidatasi soprattutto negli anni '70, sono apparsi in tutta la loro gravità, nei tempi più recenti, quando, cioè, oltre ad una stagna-

zione nei mercati europei, si è assistito allo sviluppo impetuoso di nuovi concorrenti assai aggressivi sul mercato internazionale [36].

La conseguenza è stata, inevitabilmente, una significativa riduzione delle quote di mercato precedentemente detenute dai paesi dell'Efta. Ma conseguenze ancora più gravi potrebbero verificarsi ove la Comunità fosse spinta ad adottare politiche protezionistiche per arginare, ad esempio, l'espansione delle importazioni dagli Usa o dai paesi dell'estremo oriente. In un'ipotesi di questo genere, la prima vittima potrebbe essere proprio l'insieme dei paesi dell'Efta [37].

Di fronte a tale realtà, che si è andata a profilando in termini sempre più chiari con il passare del tempo, la reazione dell'Efta non è stata particolarmente vivace: al contrario, si ha la sensazione che l'organizzazione in quanto tale non abbia elaborato alcuna concreta strategia (forse anche perché dubbia sarebbe stata una sua competenza in questo senso, almeno sulla base di quanto dispone la Convenzione di Stoccolma). Ma, dalla lettura dei dati statistici non sembra neppure emergere un atteggiamento diverso dei singoli stati membri per la ricerca di nuovi mercati alternativi a quelli tradizionali del continente europeo.

La situazione testè descritta si è andata modificando, sia pure in maniera assai timida, solo negli ultimi anni e soprattutto a seguito delle novità che hanno caratterizzato la vita interna dei paesi dell'Est europeo. Quanto avvenuto in questi paesi ha praticamente costretto l'Efta ad assumere nuove iniziative non solo perché nei diversi paesi dell'Est vi era uno spiccato interesse per l'Efta ma anche perché la Comunità europea aveva assunto, nel frattempo, iniziative concrete ed importanti nei confronti non solo del Comecon ma anche dei singoli paesi avviati sulla strada delle democrazia.

Una premessa risulta utile a questo punto: gli scambi tra i paesi Efta e quelli del Comecon rappresentavano circa il 5% del commercio complessivo sia dell'Efta che del Comecon. Per comprendere il fenomeno in tutta la sua portata si deve, peraltro, estrapolare dal dato generale quello particolare relativo ad ogni singolo stato Efta: si può così ricavare che il mercato del Comecon rappresenta lo sbocco per il 17% delle esportazioni della Finlandia, per il 7% circa di quelle austriache e solo per l'1,4% di quelle della Confederazione elvetica [38].

L'interesse economico e commerciale verso i paesi dell'Est risulta,

(36) Cfr. P. G. Nell, «Le pays de l'Aele face au marché interieur de la CE: defi, enjeu et stategie», *Efta Occasional Paper* no. 24, 1988, pp. 6 ss.

(37) Su questi aspetti v. P. Krugman, «Efta and 1992», *Efta Occasional Paper* no 23, 1988, pp. 2 ss.

(38) Questi dati sono forniti dallo studio di Inotai, «L'Aele et les relations économiques Est-Ouest», in *Efta Bulletin,* 3/89, pp. 7 ss.

pertanto, assai diversificato all'interno dei paesi dell'Efta.

L'intera questione delle relazioni tra Efta e paesi dell'Europa orientale che hanno intrapreso riforme democratiche, è stato al centro di uno specifico documento approvato dai ministri dei paesi Efta durante la riunione di Ginevra dell'11-12 dicembre 1989. In questo documento non solo si auspica il consolidamento della democrazia, ma viene dato un preciso mandato al Consiglio, a livello di rappresentanti permanenti, di elaborare le forme più appropriate e mutuamente proficue di cooperazione, tenendo conto della natura e della portata delle riforme in corso, e di riferire sui progressi conseguiti [39].

Non vi è dubbio che questo documento costituisce una risposta alle sempre più pressanti sollecitazioni di alcuni paesi dell'Est, quali ad esempio l'Ungheria, che contemporaneamente alla radicale trasformazione del proprio sistema economico interno avviato in questi ultimi mesi, ritengono di fondamentale importanza un collegamento più strutturato con l'Efta.

A nessuno sfugge, peraltro, che in non pochi casi questo interesse spiccato verso l'Efta ha natura strumentale.

Il contatto più stretto con l'Efta, in qualunque forma esso avvenga (adesione all'Efta, accordo di associazione o quant'altro) potrebbe, infatti, essere inteso solo come un momento di transizione che consente di meglio preparare l'apparato economico nazionale verso obiettivi diversi e più ambiziosi, quali, ad esempio, quello dell'integrazione nella Comunità europea.

Questa prospettiva suscita, comprensibilmente, reazioni diverse in seno all'Efta: quest'ultima, peraltro, non può restare silenziosa o assente di fronte al nuovo assetto del continente europeo.

Non è comunque da escludere che le prospettive dei nuovi rapporti con i paesi dell'Est potrebbero costituire un ulteriore stimolo per accelerare le riforme interne all'Efta e la riorganizzazione dei suoi rapporti con la Cee al fine di pervenire, al più presto, alla completa realizzazione dello spazio economico europeo.

Ciò in linea con un concetto basilare su cui si basa l'intera struttura dell'Efta: quello secondo cui il miglioramento delle condizioni di vita e la più larga diffusione del benessere sociale contribuiscono in maniera determinante al consolidamento della pace e della cooperazione tra Stati su basi amichevoli.

In verità, non si può certo sottovalutare che i paesi Efta, ed alcuni di essi in modo del tutto particolare, hanno un notevole interesse per le

(39) Il Comunicato dei ministri dei paesi Efta sulle relazioni con i paesi dell'Est è pubblicato in *Efta Bulletin,* 4/89-1/90, p. 4.

potenzialità offerte dai nuovi mercati dell'Est: la questione di fondo continua però ad essere quella per cui, in considerazione della natura dell'Efta stessa, vi sono seri ostacoli - non solo di natura giuridica - che impediscono a questa organizzazione di svolgere un ruolo più attivo sul nuovo scenario internazionale. Questa constatazione dovrebbe essere tenuta maggiormente in considerazione nel dibattito in corso relativo alla riforma istituzionale dell'Efta.

4. Conclusioni

Alla luce di quanto evidenziato in precedenza emerge, in modo sufficientemente preciso, che le prospettive future dell'Efta, il suo ruolo ed il suo impatto sulla realtà europea dipenderanno in larga misura dall'esito dei negoziati in atto con la Comunità europea. È chiaro che il contenuto dell'eventuale accordo con la Cee non sarà l'unico ed esclusivo fattore che influenzerà il futuro dell'Efta: molto dipenderà, ad esempio, anche dalla sua capacità di presentarsi unita agli importanti appuntamenti che l'attendono nel prossimo futuro.

Negli ultimi anni, con la riduzione degli stati membri, l'Efta ha, almeno apparentemente, acquisito un più accentuato grado di omogeneità; gli stati membri sono, infatti, oggigiorno generalmente, periferici (con l'eccezione della Svizzera e, per certi versi, dell'Austria) e quasi tutti si caratterizzano per il loro status di neutralità. In verità, da un esame più approfondito emerge che tale grado di omogeneità è meno intenso di quanto si potrebbe credere. Così, ad esempio, se gli svedesi hanno un preciso interesse che si sviluppi rapidamente una politica dei trasporti su strada, la Svizzera e l'Austria sembrano assai restii in proposito per le ben note conseguenze di natura ambientale che i due paesi sarebbero chiamati a sopportare.

Dall'altro lato, poi, se per l'Islanda i prodotti ittici costituiscono un elemento fondamentale nella politica commerciale, questo problema è sentito, comprensibilmente, in modo assai diverso, da altri stati Efta [40].

Allo stesso tempo, poi, non si può certo sottovalutare che anche il livello di solidarietà tra i vari stati dell'Efta non sembra essersi molto sviluppato: spesso, al contrario, si ha l'impressione di assistere ad una corsa dei singoli stati per negoziare separatamente accordi con la Comunità su tematiche di specifico interesse nazionale senza alcun coordinamento con gli altri partner dell'Efta. Sarà sufficiente citare, a questo

(40) Cfr. su questo aspetto, R. Schwok, *Horizon 1992, La Suisse et le grand marché européen,* Genève, 1989, pp. 63 ss.

proposito, l'esempio della Svizzera che ha negoziato per prima, e senza alcun raccordo con l'Efta, l'Accordo quadro con la Comunità per la cooperazione tecnologica o l'esempio dei paesi nordici che hanno esercitato forti pressioni per essere associati ai programmi comunitari Erasmus attraverso il Consiglio Nordico e non tramite un eventuale accordo quadro tra la Comunità e l'Efta.

Questa perdurante disomogeneità (che pure sembra essere diminuita nei tempi più recenti) e la carenza di solidarietà costituiscono, indubbiamente, due fattori che potrebbero influenzare in un modo o nell'altro, l'evoluzione dell'Efta nonché il suo rapporto, in termini qualitativi e quantitativi, con la Comunità europea.

Altri fattori che determineranno il futuro assetto dell'Efta sono già stati considerati nei paragrafi precedenti: si tratta, innanzitutto, della controversa questione della sua riorganizzazione interna (che dovrà, probabilmente, passare anche attraverso una modifica della Convenzione di Stoccolma). Dalla sua risoluzione dipenderà, in larga misura, anche il modo in cui saranno strutturati, nel futuro, i rapporti con la Comunità.

In secondo luogo, la capacità dell'Efta di elaborare una strategia più flessibile e pragmatica con i paesi dell'Est di nuova democrazia costituirà un ulteriore banco di prova per individuare le concrete prospettive di rilancio dell'organismo con sede a Ginevra.

In terzo luogo, è indubbio che, come sottolineato correttamente dal Consiglio Federale elvetico, «L'avvenire dell'Efta comunque dipenderà in larga parte dalla composizione futura dell'organizzazione» [41].

Non sfugge certo a nessuno che, pur essendo il numero degli stati membri già assai ridotto, l'Efta rischia di dover fronteggiare tendenze centrifughe che avrebbero effetti destabilizzanti sul funzionamento ma probabilmente anche sulla sopravvivenza stessa dell'organizzazione.

Le tentazioni norvegesi sempre più forti di riaprire il dibattito interno sulla Cee allo scopo di giungere ad una formale richiesta di adesione, l'obiettivo dichiarato di Islanda, Svezia Norvegia e Finlandia di rinforzare il ruolo del Consiglio Nordico e di creare tra loro un mercato interno senza frontiere, il deposito formale della domanda di adesione alle Comunità da parte dell'Austria (che, qualora venisse accolta, provocherebbe uno squilibrio geografico dell'Efta a favore dei paesi nordici, ponendo la Confederazione elvetica in una posizione obiettivamente assai difficile), non sono che alcune delle tendenze centrifughe cui l'Efta è sottoposta in questi ultimi tempi.

(41) Conseil Federal, *Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne,* 24 ago. 1988, p. 77.

Alla luce di quanto sopra risulta, pertanto, difficile fare previsioni sulle concrete prospettive future dell'Efta, essendo così numerose le possibili opzioni politiche.

Spesso, peraltro, chi si occupa di questi problemi ha la netta impressione di trovarsi di fronte ad un circolo vizioso: il rilancio dell'Efta dipende, in larga parte, da quelli che saranno i suoi nuovi rapporti con la Cee (da codificarsi in un accordo vero e proprio). Al contempo, però, la struttura ed il contenuto dei rapporti Cee-stati Efta dipenderanno a loro volta in modo sensibile dalla capacità di questi ultimi di riorganizzarsi e di presentarsi al tavolo delle trattative in modo pragmatico, con proposte chiare, con una posizione unica e con una sola voce.

È indubbio che per gli stati Efta la sfida è grande ma anche la posta in gioco lo è. L'alternativa a questa sfida sarebbe drastica: o accettare in blocco tutto l'*acquis* comunitario (alla cui elaborazione, evidentemente, il contributo dei paesi Efta, è stato praticamente nullo) o restare totalmente ai margini della Comunità, con conseguenze decisamente negative per l'economia nazionale dei paesi Efta.

È divenuto sempre più chiaro a tutti, infatti, che con l'affermarsi dell'idea del mercato interno europeo e con la sua successiva - lenta ma costante - realizzazione, i paesi dell'Efta non possono più ritenersi soddisfatti ed appagati dell'area di libero scambio per i manufatti che si è venuta a creare in Europa sulla base degli accordi bilaterali del 1972 tra la Cee ed i singoli stati Efta.

Restare completamente ai margini di questo processo di completamento del mercato interno europeo potrebbe costituire, a parere di molti, un handicap notevole con possibili ripercussioni assai severe sul sistema economico dei paesi Efta (si ricorderà, ancora una volta, che oltre il 50% delle esportazioni dai paesi Efta viene assorbito dal mercato comunitario).

In ogni caso è ormai da ritenersi largamente condivisa la convinzione che i benefici di un allargamento delle regole del mercato interno ai paesi Efta sarebbero maggiori per questi ultimi che non per la Comunità.

Ne consegue che i paesi Efta, nella consapevolezza di tutto ciò, dovrebbero affrettare l'elaborazione di una precisa posizione comune da proporre nel negoziato con la Cee tenuto conto che esistono, anche se sono limitati, dei settori alla cui disciplina comune risulta interessata prevalentemente (se non addirittura esclusivamente) proprio la Comunità. La regolamentazione dei trasporti su strada, già menzionata in precedenza, costituisce un esempio di questo genere: si tratta di un settore di grande interesse per la Comunità, specie per quanto riguarda la circolazione su gomma attraverso l'Austria e la Svizzera, mentre è ben noto che questi stati - a causa dei problemi ambientali che il trasporto di

questo tipo inevitabilmente comporta - sono alquanto restii ad una disciplina comune.

Presentare alla controparte un pacchetto complessivo di proposte da parte dei paesi Efta potrebbe indubbiamente facilitare e rendere più rapida la conclusione di un accordo globale Cee-paesi Efta che consenta a questi ultimi di non restare definitivamente emarginati dal processo di completamento del mercato interno europeo.

In assenza di un approccio globale, il rischio che si incontra è quello che il partner più forte, che nel caso concreto è sicuramente la Comunità, decida di individuare discrezionalmente i singoli settori in cui risulti più proficuo per esso intraprendere una negoziazione al fine di giungere ad una disciplina comune. Il potere contrattuale dei paesi Efta, in una situazione quale quella testè descritta, risulterebbe inevitabilmente assai indebolita.

D'altronde, la Commissione delle CE sembra voler continuare, comunque, a tenere aperta, accanto alla strada dell'approccio globale, anche quella della negoziazione con i paesi Efta su singole tematiche: esempio ne sia la Raccomandazione di decisione del Consiglio presentata dalla Commissione il 14 febbraio 1990 per l'apertura di negoziati fra la Cee e i paesi Efta in materia di servizi aerei di linea per il trasporto di passeggeri [42].

Premesso quanto sopra si può, ad ogni modo, prevedere sin d'ora che, a prescindere da quella parte dell'Accordo che disciplinerà l'applicazione dell'*acquis* comunitario e le relative eccezioni (dovendosi, comunque, elaborare norme compatibili con le regole Gatt) [43], la parte della disciplina pattizia sulla quale sarà più difficile raggiungere un consenso è indubbiamente quella relativa al futuro assetto istituzionale delle relazioni Cee-Efta.

Se è probabile che l'Efta possa convenire, nel corso della negoziazione in atto con la Comunità, di accogliere *in toto,* o con alcune eccezioni, l'*acquis* comunitario, non si può certo prevedere che l'Efta possa accettare, per il futuro, di vincolarsi alla legislazione sullo spazio economico europeo che sarà elaborata nei prossimi mesi ed anni dalla Comunità. Sarà, pertanto, necessario studiare alcune forme nuove di coinvolgimento dell'Efta nel processo decisionale relativo al completamento dello Spazio economico europeo, dovendosi, al contempo, garantire il pieno rispetto dell'autonomia decisionale della Comunità. Non sarà certo facile collegare queste due esigenze contrapposte (coinvolgimento Efta

(42) Com (90) 18 def., 14 feb. 1990.

(43) Su questo aspetto vedi, di recente, O. Jacot-Guillarmod, *op. ult. cit.*, specie pp. 301 ss.

nel meccanismo decisionale e rispetto dell'autonomia decisionale delle CE). Alcune proposte concrete sono già state formulate, sia da parte dell'Efta [44] che da parte di altri [45]. In considerazione della notevole distanza esistente tra le due posizioni negoziali, l'obiettivo che l'Efta si é prefissato, e cioé, quello di concludere la trattativa con le Comunità entro la fine del 1990, era comunque assai difficile da conseguire. Sembra, in verità, assai più realistico prevedere tempi di negoziazione decisamente lunghi: per arrivare ad un accordo sarà pertanto necessario attendere ancora molti mesi.

Problema strettamente collegato a quello esposto in precedenza è quello di prevedere, accanto alle nuove forme di istituzionalizzazione dei rapporti Cee-Efta, anche un organo giudiziario ed un organo di controllo che possano, in qualche modo, contribuire a garantire il pieno rispetto e l'applicazione uniforme nei paesi Cee ed in quelli Efta delle regole che disciplinano lo spazio economico europeo. Anche a questo riguardo sono già state elaborate alcune proposte concrete [46] e sarà, pertanto, particolarmente interessante verificare quale tipo di soluzione sarà individuato nel futuro accordo Cee-Efta.

Infine, ancora una considerazione su un altro aspetto che, apparentemente, rischia di essere trascurato ma che invece risulta di importanza decisiva e potrebbe avere effetti imprevedibili.

Si tratta dell'atteggiamento del Parlamento europeo. È ben noto che, sulla base dell'Atto unico europeo, il PE si è visto attribuire poteri assai ampi nella procedura di stipulazione degli accordi (specie quelli di associazione) da parte delle CE.

Il PE ha ripetutamente manifestato la propria sensibilità ed il proprio interesse per un accordo globale Cee-paesi dell'Efta, ma al contempo l'organo di Strasburgo ha sottolineato che qualsiasi accordo di questo genere deve essere contraddistinto da alcune caratteristiche. La prima di queste è che esso dovrà prevedere «un equilibrio di vantaggi e obblighi tra le due parti» [47]. Le altre possono così essere sintetizzate: a) la

(44) La proposta negoziale dell'Efta su questo punto è stata sintetizzata dai rappresentanti dell'organizzazione di Ginevra durante l'incontro avuto con un apposito Select Committee della House of Lords: cfr. House of Lords, Session 1989-1990, 14th Report, Select Committee on the European Communities, «Relations Between the Community and Efta», Londra, Hmso, 1990, specie pp. 32 ss.

(45) Cfr. le conclusioni e le raccomandazioni adottate dalla Select Committee citato alla nota precedente, specie p. 25. In proposito si ricordi, peraltro, anche la posizione assai chiara assunta sui temi in questione dal Parlamento europeo: cfr. la Risoluzione del PE citata *supra* alla nota 31.

(46) Sia consentito, al riguardo, rinviare alle proposte elaborate nello studio di H. Wallace - W. Wessels, «Towards a New Partnership: The EC and Efta in the Wider Western Europe», *Efta, Occasional Paper* No. 28, Geneva 1989, specie pp. 14 ss.

(47) Cfr. la Risoluzione del PE citata *supra* alla nota 27.

cooperazione non deve causare ritardi al processo di integrazione economica e politica in atto e neppure allo sviluppo di una cooperazione sempre più stretta fra gli stati membri della Comunità in materia di politica estera; b) deve essere mantenuta l'autonomia decisionale all'interno della Comunità; c) si dovranno rispettare le quattro libertà fondamentali: libera circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi; d) si dovrà rispettare quanto finora realizzato dalla Comunità (*acquis* comunitario) ed e) i negoziati non dovranno mettere in pericolo i poteri del Parlamento europeo definiti nell'Atto unico, né debbono porre in questione l'ampliamento di tali poteri tramite la futura riforma dei Trattati in occasione delle conferenze intergovernative sull'Unione politica e sull'Unione economica e monetaria [48].

In questo momento non risulta facile fare previsioni sul contenuto dell'Accordo (sempre che le negoziazioni in atto siano in grado di produrre un accordo). Il messaggio del PE è però chiaro e di esso, è da auspicarlo, la Commissione, cui è stato demandato il compito di negoziare l'accordo stesso, terrà adeguata considerazione.

Sarebbe, infatti, assai imbarazzante per tutti che un accordo firmato, magari a seguito di estenuanti trattative, non venga poi ratificato dal Consiglio CE e resti, pertanto, lettera morta, perché il PE si rifiuti di approvarlo in quanto non sono state rispettate le condizioni più volte sollecitate dal PE stesso.

(48) Cfr. la Risoluzione del PE, 12 giu. 1990 citata *supra* alla nota 31.

4. L'ITALIA E L'EUROPA

di Maria Valeria Agostini

1. Introduzione

A conclusione della sua relazione al Convegno «L'Italia e il nuovo sistema internazionale: sicurezza, interdipendenza, autonomia, integrazione», tenutosi in occasione del decennale dello Iai (1975), Bino Olivi poneva in termini concreti l'alternativa tra isolamento dell'Italia e permanenza nella Comunità [1].

In effetti, il quadro che emergeva dalla analisi di Olivi dedicata a «L'Italia nella Cee degli anni '70» era a dir poco sconcertante.

L'economia italiana appariva alla deriva, mentre si assisteva alla progressiva paralisi degli strumenti di politica economica a disposizione del governo. Nel febbraio del 1973 l'Italia usciva dal «serpente» comunitario, adottando un approccio «fluttuazione-svalutazione-inflazione» ai problemi della bilancia dei pagamenti.

Cresceva, intanto, lo scetticismo dei partner di fronte alla discontinuità ed alla contraddittorietà delle posizioni italiane fatte valere in sede di Consiglio, ed alla tendenza dell'Italia ad assumere obblighi senza disporre dei mezzi necessari per assolverli; scarsamente incisivo era il ruolo svolto dall'Italia in occasione dei suoi turni di presidenza della Comunità.

Oggi, a quindici anni di distanza, mentre il nostro paese ha appena concluso la presidenza della Cee in un semestre particolarmente significativo per la Comunità [2], il confronto della situazione attuale con quella

* Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di: F. Nelli, Ministero Affari esteri; G. Mombelli, Commissione Cee; N. Ronzitti, Iai.

(1) Bino Olivi, «L'Italia nella Cee degli anni '70: problemi e prospettive», in N. Ronzitti (a cura di), *La politica estera dell'Italia,* Edizioni di Comunità, Varese, 1977.

(2) Secondo i più attenti osservatori, la fissazione delle due conferenze intergovernative per l'Unione economica e monetaria e per l'Unione politica alla fine del semestre italiano rappresenterebbe in qualche modo un riconoscimento della posizione «forte» sostenuta in sede comunitaria dal nostro paese. Cfr. al riguardo: Roberto Aliboni, Gianni Bonvicini, Cesare Merlini, Stefano Silvestri, «Iai Report 1989: a Year of Change», in: *The International Spectator* n. 1, January-March 1990, p. 14.

di allora genera qualche conforto.

L'inflazione è diminuita in misura considerevole e più rapidamente che negli altri paesi, anche se resta un differenziale a nostro sfavore. Il sistema industriale italiano, che alla fine degli anni '70 si presentava come un carrozzone sfasciato, ha realizzato negli anni '80 un intenso processo di ristrutturazione e di ammodernamento.

Nel gennaio del 1990 l'Italia ha deciso il passaggio della lira dalla banda larga alla banda stretta di oscillazione nell'ambito degli accordi del Sistema monetario europeo. A decorrere da maggio dello stesso anno, poi, è stata realizzata la completa liberalizzazione del mercato dei capitali, superando così un tradizionale elemento di differenziazione della nostra economia rispetto a quelle dei paesi industrialmente più avanzati.

Tutto bene quindi? È l'economia italiana in condizione di trarre il massimo dei benefici dal completamento del Mercato unico? Ed è l'Italia avviata a svolgere negli anni '90, in ambito comunitario e nel più ampio quadro di un'Europa in rapida evoluzione, il ruolo che le compete?

Per rispondere a queste domande è necessario ripercorrere il cammino compiuto dalla politica europea del nostro paese a partire dalla seconda metà degli anni '70.

È in quel periodo, infatti, che il «basso profilo» della politica estera italiana, seguito all'epoca degasperiana delle grandi scelte di schieramento, lascia progressivamente il campo ad una presenza internazionale relativamente più attiva e più aggressiva [3].

(3) Sono noti i fattori di ordine interno ed internazionale che gli studiosi pongono alla base del «profilo emergente» della politica estera italiana: il rinfrancarsi della coscienza nazionale derivante dall'essersi lasciati alle spalle i fantasmi del fascismo; il crescente peso economico dell'Italia nel mondo e la sua presenza in settori di avanguardia dello sviluppo; l'allargarsi del numero degli «operatori» della politica estera con l'affiancamento al personale diplomatico di esperti ministeriali, di funzionari della Banca d'Italia e di rappresentanti del mondo imprenditoriale; il larghissimo consenso che - a partire dalla votazione unanime sull'ordine del giorno del governo di «solidarietà nazionale» del dicembre 1977 - si realizza fra le forze politiche italiane sugli indirizzi fondamentali della politica estera. Sul versante internazionale, d'altronde, il determinarsi di occasioni di divaricazione fra le politiche di alcuni paesi europei e la politica statunitense fa progressivamente venir meno il dogma della coincidenza assoluta fra interessi americani e interessi europei all'interno della comunità occidentale, su cui si era retta fino ad allora la politica estera italiana.

Alla luce di queste novità vengono letti una serie di comportamenti e di azioni messi in atto dall'Italia nell'ultimo decennio che ne giustificano il rinnovato prestigio sulla scena internazionale: l'adesione al sistema monetario europeo; la coerenza dimostrata con l'assenso all'installazione degli euromissili sul territorio nazionale secondo quanto stabilito dalla Nato nel 1979; la partecipazione alle forze multinazionali di pace nel Sinai e soprattutto nel Libano; il concorso allo sminamento nel Mar Rosso. Molto più discusse e discutibili le modalità di gestione della vicenda dell'Achille Lauro e quella della partecipazione italiana al Gruppo dei Cinque, vicende che pure sono servite a rivendicare all'Italia una nuova dignità internazionale.

Nelle pagine che seguono si esaminerà dapprima la posizione e il ruolo del nostro paese nel processo di integrazione comunitaria, con riferimento ad alcune tematiche chiave dell'ultimo quindicennio: l'integrazione monetaria, il nodo del bilancio e delle politiche comuni da sviluppare, l'approfondimento dell'integrazione e l'Atto unico europeo nel quadro della gestione dei semestri di presidenza italiana della Comunità.

Con lo sguardo rivolto al futuro dell'Europa si tratterà, poi, di alcuni problemi che si preannunciano centrali per gli anni a venire: la sicurezza europea, i rapporti con il mondo arabo e il Mediterraneo, l'integrazione con i paesi dell'Est europeo. Questa parte dell'analisi sarà particolarmente diretta ad individuare le coerenze, o viceversa, le incompatibilità dell'azione italiana con l'opzione comunitaria.

Ci si occuperà, infine, dei risvolti interni dell'integrazione comunitaria, soffermandosi su meriti e limiti dell'europeismo delle forze politiche italiane e interrogandosi poi, in particolare, sui progressi compiuti e sulla strada ancora da compiere, per porre fine agli ormai proverbiali ritardi e inadempienze del nostro paese rispetto alle direttive comunitarie.

2. L'Italia nell'integrazione comunitaria

2.1. *L'adesione allo Sme: pietra miliare della liberalizzazione valutaria*

La decisione relativa all'adesione al Sistema monetario europeo (Sme) che interviene verso la fine degli anni '70, merita un'attenzione particolare per due ordini di motivi.

Innanzitutto perché con essa l'Italia gira la barra del timone e corregge la rotta che l'aveva portata ad una progressiva emarginazione sulla scena comunitaria. A partire dall'adesione al Sistema monetario europeo, infatti, si innesta un processo di convergenza dell'economia italiana verso gli standard europei più avanzati.

In secondo luogo per l'interesse che le modalità di gestione del negoziato e le caratteristiche del dibattito politico interno destano in chi intenda ripercorrere le tappe fondamentali della politica europea del nostro paese.

Cfr. fra gli altri: Angelo Panebianco, «Le cause interne del basso profilo», in *Politica internazionale,* n. 2 - febbraio 1982; Roberto Aliboni, «Il contesto internazionale e il profilo emergente della politica italiana», in *Politica internazionale,* n. 1, gennaio 1985; Carlo Maria Santoro, «La politica estera italiana: una veduta d'insieme», in *Politica internazionale,* n. 3-4, marzo-aprile 1989; Arrigo Levi, «Gli obiettivi e i condizionamenti», in *Relazioni internazionali,* n. 1, giugno 1986.

La scelta di entrare a far parte del Sistema monetario europeo è, come si ricorderà, contrastata e vede le forze politiche italiane dividersi in due fronti contrapposti.

L'esperienza del governo di solidarietà nazionale naufraga nel dicembre 1978 di fronte all'astensione socialista e al voto comunista contrario all'ingresso immediato nello Sme. Ma, come viene rilevato dai commentatori dell'epoca, in realtà la maggioranza governativa era ormai divisa, e il tema dell'«Europa monetaria» rappresenta soltanto l'occasione per far scoppiare una crisi ormai nell'aria: alcuni settori della DC, infatti, chiedevano da tempo la fine della collaborazione di governo, il Pci tendeva, a sua volta, a ritrarsi di fronte all'impopolarità insita nella realizzazione concreta della politica di austerità preconizzata da Berlinguer, ed alla diffidenza di frange non trascurabili della base del partito nei confronti del cosiddetto «compromesso storico».

La situazione politica interna non manca di produrre effetti negativi sulla coerenza della posizione negoziale italiana.

Il nostro paese, infatti, apparso fino all'ultimo impegnato ad ottenere garanzie con riguardo agli aspetti tecnici del progetto e disposto, quanto alle misure di sostegno delle economie più deboli, ad accontentarsi - almeno in una prima fase - di un meccanismo di abbuono degli interessi sui prestiti degli strumenti finanziari comunitari, al momento della conclusione pone al centro della trattativa l'aumento immediato delle risorse del fondo regionale.

Si tratta, probabilmente, di una mossa tattica dell'allora Presidente del Consiglio Andreotti, volta a prendere tempo in attesa di un chiarimento fra i partiti della maggioranza di governo. È un fatto, comunque, che dopo il netto rifiuto della Francia, l'Italia aderisce allo Sme senza aver ottenuto soddisfazione alcuna alle pretese da ultimo avanzate [4].

Il Pci, è opportuno ricordarlo, non era il solo a mostrare perplessità nei confronti di un'adesione immediata dell'Italia al Sistema monetario europeo.

Piuttosto contraria era anche la Confindustria, e più cauta della Farnesina si mostrava la Banca d'Italia, temendo di compromettere i risultati fino ad allora raggiunti in termini di riequilibrio della bilancia commerciale e di aumento delle riserve valutarie. Il nostro Istituto di emissione, comunque, svolgerà un ruolo di primissimo piano nei negoziati per l'adesione dell'Italia allo Sme, ove riuscirà a far accettare alla

(4) Per informazioni più dettagliate sugli aspetti salienti del negoziato per l'adesione allo Sme e sul dibattito politico interno, ad esso relativo, si rinvia al capitolo «L'Italia e l'integrazione europea» dell'Annuario dello Iai *L'Italia nella politica internazionale 1978-1979,* Edizioni di Comunità, 1980.

Germania il principio delle due bande di oscillazione: una più stretta per i paesi della «zona marco» ed una più ampia per le valute più deboli. Decisiva si rivelerà, poi, la sua azione negli anni successivi fino al recente ingresso della lira nella banda stretta.

La politica valutaria italiana, infatti, si caratterizzerà per tutti gli anni '80 per un deciso mutamento di rotta rispetto al lassismo che l'aveva contrassegnata per gran parte del decennio precedente.

Nonostante le critiche di cui è fatta segno anche da ambienti bancari ed imprenditoriali, la Banca d'Italia riesce, così, a pilotare la lira nelle «acque agitate» della discesa del dollaro, promuovendo, attraverso accomodamenti parziali e ritardati, le trasformazioni e gli ammodernamenti delle attività produttive necessari per far fronte alla concorrenza internazionale, ed acquisendo all'Italia un nuovo prestigio a livello europeo ed internazionale.

Anche il cammino verso la liberalizzazione del movimento dei capitali viene percorso dall'Italia con prudenza, ma con determinazione. Nel maggio del 1987 si intacca un principio da molti anni cardine del nostro ordinamento valutario, rompendo lo stretto legame tra operazioni commerciali e movimenti valutari e consentendo l'investimento in titoli esteri senza deposito infruttifero. Tre anni dopo, nel maggio del 1990, può essere realizzata la piena liberalizzazione dei capitali a breve.

La decisione è importante in un ambito più vasto di quello europeo.

La partecipazione dell'Italia al Gruppo dei sette paesi maggiormente industrializzati, infatti, appare suscettibile di acquistare significato pieno proprio a partire dalla completa liberalizzazione del mercato dei capitali finalmente realizzata anche dal nostro paese. Non a caso nel febbraio 1987, all'epoca dell'abbandono da parte dell'Italia del vertice di Parigi, deciso come atto di protesta per l'esclusione dai lavori preliminari dei Cinque grandi, alcune delle critiche mosse al comportamento della delegazione italiana facevano perno, oltre che sugli aspetti di facciata della vicenda - manovrata a fini di politica interna -, sulla necessità di adottare comportamenti economici coerenti ed in particolare di realizzare una politica di liberalizzazione valutaria che ponesse l'Italia sullo stesso piano degli altri Grandi [5].

(5) Guido Carli «Gollismo monetario», *La Repubblica,* 24 febbraio 1987. Al riguardo, comunque, date le dimensioni sostanzialmente intermedie dell'Italia nell'economia internazionale, che non le permettono di attingere i benefici dei «leaders», non si può non condividere l'opinione di chi, già agli inizi degli anni '80, considerava illusoria l'idea che essa potesse realmente partecipare alla gestione dell'oligopolio internazionale (Cfr. Roberto Aliboni *Il contesto internazionale e il profilo emergente della politica italiana* cit.). Ed appare difficilmente controvertibile l'affermazione dello stesso Carli (cfr. l'articolo sopra citato) secondo cui nella sostanza le decisioni in materia di rapporti di cambio non sono

I notevoli progressi compiuti dall'economia italiana non permettono, comunque, al nostro paese di guardare agli anni '90 senza preoccupazioni. Persistono, infatti, alcuni ben noti elementi di debolezza tra loro collegati e di non facile superamento: un disavanzo pubblico di dimensioni incomparabili con quelle degli altri maggiori paesi della Comunità e difficilmente compatibile con i vincoli derivanti alla politica di bilancio dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria; un sistema tributario che - in ragione, soprattutto, di un'iniqua distribuzione del carico fra le varie categorie di contribuenti - presenta rigidità contrastanti con il conseguimento di una compiuta armonizzazione fiscale europea e con la parallela salvaguardia del livello di gettito necessario per sanare il disavanzo; dei servizi pubblici e delle infrastrutture del tutto inadeguati rispetto agli standard dei paesi europei più avanzati.

Questo a voler tacere del problema dell'energia, su cui ha richiamato drammaticamente l'attenzione la crisi scatenatasi nel Golfo Persico nell'agosto del 1990. L'Italia, nonostante gli impegni assunti a livello comunitario fin dal 1979, è l'unico fra i grandi paesi industriali a non aver ridotto la propria dipendenza energetica dall'estero dal 1980 ad oggi.

2.2. *L'Italia di fronte alle questioni finanziarie della Comunità*

Se la rivendicazione italiana di un aumento immediato delle risorse del fondo regionale assume il sapore di una provocazione per il modo in cui viene avanzata - quale condizione, cioè, per la nostra adesione allo Sme - essa appare, tuttavia, nella sostanza tutt'altro che fuori luogo e risponde ad un sentimento diffuso nel paese nella seconda metà degli anni '70.

Mentre l'economia italiana fatica a mettere in moto meccanismi di convergenza, e mentre l'Italia è fatta oggetto di frequenti inviti e raccomandazioni da parte della Comunità, un rapporto elaborato dal Cnel su richiesta del governo, nell'analizzare costi e benefici della nostra partecipazione alla Cee [6], mette in evidenza come la politica agricola comune, non accompagnata dall'adeguato sviluppo di altre politiche, abbia portato alla sostanziale emarginazione del Mezzogiorno.

prese né dai Sette né dai Cinque, ma dai Tre: Stati Uniti, Giappone e Germania.

Ora, forte del nuovo prestigio della lira sui mercati internazionali, conseguito grazie alla stabilità dei cambi ed alla liberalizzazione valutaria, l'Italia sarebbe nelle condizioni di poter operare affinché si realizzi il massimo di coesione tra i paesi europei presenti all'interno del Gruppo dei Sette, svolgendo, al riguardo, una specifica azione all'interno della Comunità europea, e puntando, poi, in direzione del rilancio di un sistema monetario internazionale gestito collettivamente secondo regole ben definite.

(6) Cfr. Cnel «Contributi al rapporto Europa», *Quaderni di documentazione* n. 2, 1979.

Il danno è in gran parte da attribuirsi alla peculiare impreparazione dei negoziatori italiani degli anni '60 e all'incapacità dei nostri governi, una volta prevalse le concezioni mansholtiane della politica agricola europea, di operare i necessari adattamenti della politica agricola nazionale.

Come è noto, sul finire degli anni '70, a livello europeo le istanze di riforma della Pac si intrecciano con tutta una serie di altri nodi ad essa collegati e riconducibili nel loro assieme ad una più complessiva «questione finanziaria» della Cee destinata a dominare la scena comunitaria per quasi tutto il decennio 1980.

Sono in discussione: il contenimento delle spese agricole ed il loro riequilibrio a favore delle colture mediterranee anche in vista dell'ampliamento a Spagna e Portogallo; il sistema delle risorse proprie; la disciplina del bilancio; i rimborsi al Regno Unito; il potenziamento dei fondi strutturali e lo sviluppo di altre politiche comuni.

Il negoziato che prende corpo a partire dal mandato affidato dal Consiglio alla Commissione il 30 maggio 1980, vede l'Italia schierata con la Francia per un approccio di carattere globale volto alla ricerca di nuovi equilibri finanziari da conseguirsi anche attraverso la dilatazione del bilancio comunitario e l'avvio di nuove politiche comuni, mentre - seppure con motivazioni parzialmente differenti - britannici e tedeschi puntano ad una semplice riduzione delle spese agricole.

Nonostante qualche scoordinamento evidenziatosi all'interno del Governo - il Ministro dell'Agricoltura Marcora appare inizialmente critico nei confronti dell'attitudine ufficiale del nostro paese favorevole ad una riduzione delle spese agricole - l'Italia riesce complessivamente ad affermare una sua linea coerente, inserendo considerazioni politiche all'interno di un negoziato prevalentemente economico e fornendo in alcune occasioni un proprio contributo costruttivo.

Se vano è il tentativo inizialmente intrapreso dal nostro paese per distogliere gli inglesi dalle posizioni di tipo contabile - nazionale a loro proprie, ciò non gli impedisce - durante il suo turno di presidenza del 1° semestre 1980 - di svolgere opera di mediazione in vista del compromesso sul contributo britannico al bilancio comunitario siglato il 30 maggio di quell'anno. Né in seguito vediamo l'Italia tirarsi indietro di fronte alla prospettiva di dividere con gli altri partner l'onere della riduzione del contributo tedesco alla compensazione di bilancio a favore della Gran Bretagna, decisa dal Consiglio dei Ministri il 24 maggio 1982.

Più recentemente, al Consiglio europeo di Bruxelles del febbraio 1988, la partita della riforma del sistema di finanziamento e di bilancio della Comunità e delle regole di funzionamento dei fondi strutturali, è giocata decisamente bene dalla diplomazia italiana, che si impegna con

fermezza per evitare l'adozione di soluzioni eccessivamente penalizzanti per il nostro paese e prende le difese del principio delle risorse proprie, senza adottare, però, atteggiamenti troppo rigidi ed intransigenti che comprometterebbero il raggiungimento di un accordo.

Col nuovo sistema di finanziamento della Comunità, l'Italia ribalta la sua tradizionale posizione vantaggiosa nei confronti del bilancio comunitario, e ne diviene contribuente netto al pari della Germania e della Francia. Il fatto, è però, giudicato positivamente dalla maggior parte dei commentatori italiani che lo considerano inevitabile e che vedono in esso un riconoscimento dei progressi economici compiuti dal paese [7].

2.3. *Il progetto Gensher-Colombo, l'Atto unico europeo e i semestri di presidenza italiana della Cee (1980, 1985, 1990)*

Il semestre di presidenza italiana della Cee del 1980 si chiude, come si è accennato, con la soluzione dell'annoso problema del contributo britannico al bilancio comunitario. Al suo attivo, nel campo della cooperazione politica, è poi da ricordare la dichiarazione sul Medio Oriente del Vertice di Venezia, con cui per la prima volta gli europei adottano un orientamento comune nei confronti della questione palestinese.

L'Italia, comunque, dimostra di voler svolgere un ruolo più attivo nella politica europea soprattutto a partire dal 1981, quando unitamente alla Repubblica federale tedesca, dà vita all'iniziativa che prende il nome dei due ministri degli esteri dell'epoca. Al progetto Gensher-Colombo farà, poi, seguito la dichiarazione solenne del Consiglio europeo di Stoccarda del giugno 1983 sull'Unione europea, punto di partenza degli attuali sviluppi dell'integrazione comunitaria, cui pure l'Italia ha dato un contributo tutt'altro che trascurabile.

Positivi, al riguardo, si sono dimostrati i due più recenti turni di presidenza italiana della Comunità.

Sotto la presidenza italiana del 1985, infatti, non solo sono stati risolti una serie di problemi ereditati dalle gestioni precedenti, realizzando, fra l'altro, l'ampliamento a Spagna e Portogallo e l'approvazione dei programmi integrati mediterranei, ma soprattutto, grazie al ricorso al voto a maggioranza voluto dal nostro paese, il processo di integrazione comunitaria ha ricevuto una nuova e poderosa spinta attraverso la convocazione della Conferenza intergovernativa che porterà alla firma dell'Atto unico.

(7) Cfr. fra gli altri gli articoli apparsi rispettivamente su *La Stampa* del 24 febbraio 1988: «La scossa dell'Europa» e su *Il Corriere della Sera* del 30 marzo 1988: «Quanto ci costa la Cee».

Il successo di Milano, comunque, venne salutato all'interno del paese con un'enfasi anche eccessiva, considerato che le «carte» della Conferenza erano ancora tutte da giocare e che il raggiungimento dell'accordo su un'ipotesi di profonda revisione istituzionale come quella voluta dall'Italia appariva già da allora poco probabile.

Sono probabilmente i complessi di inferiorità legati alla posizione di «nouveau riche» della diplomazia internazionale in cui si trova l'Italia, a determinare i toni eccessivi dei commenti dei *media* e delle forze politiche, sia di fronte all'esito favorevole del vertice, sia di fronte alle successive difficoltà che il nostro paese incontra nel portare avanti la bandiera delle riforme istituzionali.

Si tratta degli stessi toni che accompagnano la vicenda quasi parallela della richiesta italiana di partecipare alle riunioni del Gruppo dei Cinque e che vede ai toni trionfalistici del vertice di Tokyo del 1986 - ove era parso all'Italia di aver ottenuto delle assicurazioni in proposito - subentrare lo scoramento del Louvre e l'abbandono della sede del Vertice da parte della delegazione italiana nel febbraio 1987.

Durante i negoziati della Conferenza intergovernativa per la riforma dei trattati, come si ricorderà, la Farnesina svolge una strenua azione per l'estensione delle competenze comunitarie e pone al centro delle proprie rivendicazioni l'attribuzione al Parlamento europeo, di un effettivo potere di «codecisione» nel processo legislativo comunitario. Si tratta, certamente, di un'azione lungimirante, ma priva di concrete possibilità di sbocco immediato. Perciò la situazione di isolamento in cui si pone in seguito l'Italia, subordinando la firma dell'Atto unico, nel febbraio 1986 al parere favorevole del Parlamento europeo e all'esito del referendum danese, destano non poche perplessità e mettono parzialmente in ombra anche il contributo da essa complessivamente dato alla stesura del documento [8]. L'inserimento del capitolo relativo alla coesione economica e sociale, in fondo, è anche merito dell'azione svolta dall'Italia.

L'Atto unico, poi, si è rivelato uno sbocco molto più importante di quanto non apparisse allora. A partire da esso, infatti, il processo decisionale comunitario si è rimesso in moto e l'«europessimismo» degli anni '70 e dei primi anni '80 ha lasciato il posto ad atteggiamenti più costruttivi.

Solo alla fine del 1988 - «ravvisata l'opportunità che l'azione di Governo... per la realizzazione del Mercato interno possa avvalersi di adeguati strumenti per la conoscenza e la valutazione degli effetti... sulla

(8) Per le vicende relative alla firma dell'Atto unico europeo da parte dell'Italia, si rinvia all'Annuario dello Iai *L'Italia nella politica internazionale* 1985-1986, Franco Angeli editore, 1988.

situazione nazionale» [9] - è stata prevista l'istituzione del Consiglio per il Mercato interno, composto di 50 rappresentanti delle categorie economiche e sociali, di rappresentanti dei soggetti istituzionali interessati e di esperti nelle discipline pertinenti ai molteplici settori di attività considerate dal Mercato unico.

I membri del Consiglio, peraltro, non sono stati ancora materialmente nominati, né è stata istituita la relativa segreteria tecnico-amministrativa.

A due anni dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ne prevedeva la costituzione, quindi, il Consiglio per il Mercato interno, rimane ancora sulla carta.

Il dibattito politico-parlamentare sulle misure di adattamento necessarie per porre i vari comparti dell'economia nazionale in condizioni di competere con quelli degli altri paesi dell'Europa comunitaria, d'altra parte, procede a fatica. E mentre una serie di progetti di riforma fondamentali, a distanza di più di due anni dalla loro presentazione, sono tutt'ora all'esame del Parlamento - si pensi al progetto relativo all'*insider trading* e a quello sulle offerte pubbliche d'acquisto volti ad introdurre elementi di trasparenza e di razionalità nei mercati borsistici [10] - altri tagliano il traguardo dell'approvazione parlamentare con grave ritardo rispetto alle esigenze.

Si intende in particolare riferirsi alla legge sull'*antitrust* e al provvedimento che istituisce le società di intermediazione mobiliare, approvati rispettivamente nell'ottobre e nel dicembre 1990 dopo quasi tre anni di dibattito [11], nonché alla legge che prevede la trasformazione dell'assetto proprietario delle banche pubbliche [12].

A quest'ultimo riguardo non può tacersi del lungo e faticoso iter parlamentare che il progetto ha dovuto affrontare e del conseguente ritardo con cui parte consistente del sistema bancario italiano può puntare a conseguire, attraverso una politica di acquisizioni e fusioni, quelle dimensioni aziendali da tempo ritenute necessarie per affrontare la concorrenza europea.

Quanto all'Italia vi è da sottolineare che, mentre il mondo delle imprese ha mostrato di reagire con rapidità ed efficienza alle novità che

(9) Dpcm 9 dicembre 1988 relativo all'istituzione del Consiglio per il Mercato interno, in G.U. n. 296 del 19 dicembre 1988.

(10) Il disegno di legge sull'*insider trading* è all'esame del Parlamento dal marzo del 1988; quello sulla disciplina delle offerte pubbliche di azioni e obbligazioni, dall'ottobre dell'anno precedente.

(11) Legge n. 287 del 10 ottobre 1990, in G.U. n. 240 del 13 ottobre 1990 e legge n. 1 del 2 gennaio 1991, in G.U. n. 3 del 4 gennaio 1991.

(12) Legge n. 218 del 9 luglio 1990, in G.U. n. 182 del 6 agosto 1990.

si profilavano all'orizzonte, la macchina istituzionale-burocratica, inizialmente impegnata a discutere a quali condizioni addivenire alla firma dell'Atto unico, è partita in ritardo e cammina tuttora con eccessiva lentezza.

Come quello del 1985, anche il turno di presidenza italiana del secondo semestre 1990 è contrassegnato dai toni eccessivi dei *media.*

Del tutto ingenerosi e scarsamente penetranti sono i commentatori italiani quando, influenzati dalla stampa estera (soprattutto britannica), criticano la convocazione di un primo vertice a Roma per la fine di ottobre. In realtà l'iniziativa italiana si rivelerà quanto mai opportuna per «registrare» il consenso di Bonn all'Unione economica e monetaria prima delle elezioni tedesche di dicembre e contribuire ad ancorare la Germania unificata al «carro» europeo.

Non meno esagerato, d'altra parte, è il coro di elogi che si eleva alla fine del semestre.

Certo la presidenza italiana si conclude con risultati lusinghieri: le due Conferenze intergovernative (per l'Unione economica e monetaria e per l'Unione politica) sono state lanciate al meglio; la Cee ha adottato le prime misure di assorbimento dell'ex Rdt, reagendo rapidamente all'unificazione tedesca; sono state adottate misure di solidarietà nei confronti dell'Unione Sovietica e degli altri paesi dell'Est, in vista di prossimi accordi di «Superassociazione»; si sono compiuti alcuni passi avanti nella realizzazione del Mercato unico. Ma considerare l'Italia artefice di queste realizzazioni appare decisamente eccessivo; è quanto mai evidente, infatti, come anche in questa occasione, decisivo sia stato l'operare del tandem franco-tedesco.

In alcune circostanze l'Italia ha forse peccato di eccesso di protagonismo (troppo numerose le riunioni informali prive di conseguenze decisionali indette nei vari settori), e ha evidenziato alcune disfunzioni di carattere organizzativo. Complessivamente, comunque, ha condotto un buon semestre in condizioni sicuramente difficili, scegliendo la via dell'alto profilo che la situazione internazionale e la sua tradizione europeista rendevano obbligata.

3. L'Italia e il futuro dell'Europa

Gli sconvolgimenti determinatisi nell'Est europeo a partire dal 1989, la sopravvenuta unificazione della Germania e la crisi del Golfo Persico scoppiata nell'agosto 1990, a seguito dell'invasione irachena del Kuwait hanno creato in Europa uno scenario del tutto nuovo rispetto al quale l'Italia è chiamata a confrontarsi.

3.1. *I problemi della sicurezza europea*

Un problema tutt'altro che secondario è rappresentato dal nuovo assetto da dare alla sicurezza dell'Europa a fronte di una diminuzione della minaccia derivante dal Patto di Varsavia e del moltiplicarsi, d'altra parte, degli interventi «fuori area» della Nato.

Con riferimento al passato decennio, vi è chi ha creduto di individuare nell'atteggiamento tenuto dal nostro paese in una serie di negoziati multilaterali, una certa tiepidezza rispetto alla prospettiva del varo di una politica di difesa europea [13].

Tale tiepidezza viene fatta discendere dalla preoccupazione della possibile egemonia franco-britannica che si determinerebbe a scapito della posizione italiana in Europa, nonché dalla preoccupazione democristiana di salvaguardare la priorità del rapporto con gli Stati Uniti d'America. Di più, lo scarso entusiasmo nei riguardi di un rafforzamento della difesa europea manifestato dal nostro paese, sarebbe stato, in una certa fase, funzionale alla credibilità dell'azione italiana per la riduzione degli armamenti, e indirettamente, quindi, alla salvaguardia dell'unanimità dei consensi interni sulla politica estera del governo [14].

Questa tesi, seppure fondata su una serie di prese di posizione di Giulio Andreotti, titolare della Farnesina per gran parte degli anni '80, appare non pienamente convincente, considerato anche che - a proposito dell'ultima argomentazione avanzata - in realtà i governi di quegli anni hanno saputo rinunciare all'unanimità dei consensi in più occasioni [15].

È un fatto, poi, che l'atteggiamento tenuto dall'Italia in occasione del suo più recente semestre di presidenza della Comunità (1990) è stato di tutt'altro segno, concretizzandosi, come è noto, nella proposta di estendere le competenze comunitarie al settore della difesa, attraverso l'incorporazione dell'Ueo (Unione dell'Europa occidentale) nei meccanismi istituzionali della Comunità.

Tale proposta appare, del resto, del tutto in linea con l'impostazione già data al problema nel quadro della dichiarazione Colombo-Gensher del 1983, tendente ad allargare alla sicurezza la sfera di competenza della

(13) Marta Dassù «The Future of Europe: the View from Rome» in *International Affairs,* n. 2, aprile 1990.

(14) Ibidem, p. 302.

(15) Accanto alla vicenda dell'adesione allo Sme che ha visto il Pci dissociarsi dal governo di solidarietà nazionale che contribuiva a sostenere, si può ricordare il dibattito sviluppatosi nel 1981 sull'installazione degli euromissili in Italia che ha registrato il netto dissenso dei comunisti e di parte dei socialisti. Anche sulla partecipazione italiana alle Forze multinazionali per il Sinai, il Pci ha assunto una posizione parzialmente critica e, quando si è trattato di votare una risoluzione di avallo all'azione del governo (Senato, 19 marzo 1982), ha preferito abbandonare l'aula.

cooperazione politica tra i paesi membri della Cee e della parallela iniziativa Spadolini-Hernu che riprendeva lo stesso discorso a Sette nell'ambito dell'Ueo.

Vi è piuttosto da domandarsi quanto il sostegno prestato dall'Italia alla candidatura austriaca alla Cee, apparentemente dettato da prevalenti motivazioni bilateralistiche, non si ponga in contraddizione con lo sviluppo politico dell'integrazione preconizzato dall'Italia stessa.

È noto, infatti, come la «clausola di neutralità», voluta dal Parlamento austriaco e contenuta nella richiesta di adesione presentata a Bruxelles sia considerata un elemento inamovibile da parte del governo austriaco, anche di fronte a possibili evoluzioni della politica futura della Cee nel campo della difesa comune [16].

Vero è che l'Italia nella sua proposta di ampliamento delle competenze comunitarie al settore della difesa, ha suggerito la possibilità di prevedere appropriati meccanismi istituzionali per permettere a ciascun paese di non partecipare o di partecipare soltanto in parte all'integrazione in tale campo; l'ipotesi appare però scarsamente in sintonia con l'obiettivo della trasformazione della Cee in Unione politica.

La proposta italiana necessita comunque di specificazioni ulteriori. Non vi è dubbio che il tema della difesa comune europea, nel contesto del mantenimento dei legami esistente nell'Alleanza atlantica, troverà ampi spazi di trattazione nell'ambito della Conferenza intergovernativa sull'Unione politica, così come previsto nelle conclusioni del Vertice di Roma del 14-15 dicembre 1990.

3.2. *I rapporti con il Mediterraneo e il mondo arabo* [17]

La crisi del Golfo Persico del 1990 trasformatasi in guerra nel gennaio 1991, ha visto l'Italia assumere un atteggiamento non dissimile da quello tenuto in occasione delle numerose operazioni militari svolte nell'area medio-orientale negli ultimi anni.

L'Italia si è mossa al seguito dell'iniziativa di altri paesi occidentali, e in primo luogo degli Stati Uniti, col principale intento di non restare esclusa da operazioni che vedevano la partecipazione di tutti i principali paesi della Nato e dei più importanti partner comunitari.

A differenza della Francia e della Gran Bretagna, i cui interventi in tali aree sono apparsi orientati alla riaffermazione in ambito regionale di

(16) Cfr. in proposito: *Est-Ovest* n. 3, 1989, «La richiesta austriaca di adesione alla Comunità europea: l'Austria tra 'Spazio economico europeo' e 'Casa comune europea'».

(17) Sui temi trattati in questa sezione si veda anche il cap. «Il Mediterraneo e l'Europa comunitaria» [N.d.C.].

una «politica di presenza connaturata con il loro status di potenze», per l'Italia le missioni nel Mediterraneo e in Medio Oriente «non hanno rappresentato elementi di una politica autonoma di una media potenza regionale che persegua un proprio fine in un ambito regionale delimitato» [18].

D'altra parte, non vi è chi non veda come sarebbe altamente velleitaria la pretesa italiana di svolgere un ruolo di questo tipo, pretesa che fra l'altro si scontrerebbe «con un supporto logistico militare impreparato e inadeguato alle necessità» [19].

In campo politico-diplomatico, invece, l'Italia è venuta assumendo nel Mediterraneo e in Medio Oriente, nel corso degli anni '80, una serie di iniziative autonome di rilievo.

Di fronte a tali iniziative, già a metà degli anni '80, i più attenti osservatori della politica estera italiana ponevano l'accento sull'importanza di una corretta definizione del rapporto fra autonomia e quadro multilaterale [20].

Secondo un'opinione condivisibile, una volta abbandonata la strada di una supina subordinazione al ruolo internazionale degli Usa, le possibili tendenze nazionalistiche e velleitarie potevano essere sconfitte solo attraverso una chiara opzione europea, contribuendo cioè al potenziamento dell'azione comunitaria [21].

Molte delle iniziative intraprese dall'Italia nel Mediterraneo nel corso dell'ultimo decennio sono state invece solitarie. Si pensi all'accordo stipulato con Malta nel 1980, accordo con cui il nostro paese si rendeva garante della neutralità dell'isola e concedeva una serie di aiuti finanziari al governo di Mintoff.

Né si può negare che gran parte dell'intensa attività politico-diplomatica svolta dall'Italia nel corso degli anni '80, e tesa a tenere aperti tutti i canali di dialogo in vista di un allentamento delle tensioni, si sia svolta al di fuori del quadro comunitario, suscitando in taluni casi il mancato apprezzamento o la palese critica dei partner [22].

Fra il 1986 e il 1988, poi, ancora una volta in maniera autonoma e

(18) Alessandro Massai, «La responsabilità di una media potenza nell'azione politica e nel dibattito in Italia», in *Politica internazionale,* n. 1-2, gennaio-febbraio 1989, p. 6.

(19) Ibidem, p. 17.

(20) Roberto Aliboni, «La politica estera dell'Italia nel 1984-1985», introduzione al volume *L'Italia nella politica internazionale,* 1984-1985, Edizioni di Comunità.

(21) Ibidem.

(22) I momenti di maggior tensione si sono avuti a cavallo tra il 1985 e il 1986, in corrispondenza delle divergenze Italia-Usa circa le modalità di risposta al terrorismo palestinese culminate nella vicenda di Sigonella e nel rilascio da parte italiana di Abul Abbas. Più in generale le strette relazioni intrattenute in quegli anni dall'Italia con l'Olp di Arafat hanno suscitato talune perplessità, particolarmente da parte della Gran Bretagna.

superando, anzi, le resistenze della Francia e della Gran Bretagna, l'Italia ha sviluppato una serie di accordi bilaterali volti al miglioramento della cooperazione internazionale nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e al commercio di stupefacenti.

Di fronte a tali iniziative, viene da domandarsi in che misura la solitudine italiana sia dovuta ad un'adesione non troppo convinta all'opzione europea da parte del nostro paese e in che misura, invece, sia conseguenza dell'obiettiva difficoltà di sensibilizzare i partner rispetto a problemi del Mediterraneo?

In tutta la vicenda delle trattative con Malta, ad esempio, non sembra essere mancata da parte italiana la volontà di coinvolgere l'Europa comunitaria.

Dopo la dichiarazione del 1976, con cui Mintoff manifestava l'intenzione di dichiarare la neutralità dell'isola, chiamando in causa a garanzia di tale neutralità e per la concessione di consistenti aiuti finanziari ciascuno dei paesi mediterranei interessati sia europei che arabi, l'Italia pose immediatamente il problema di Malta nel quadro della cooperazione politica europea e promosse una vasta azione di contatti con gli altri paesi della Cee.

Solo dopo il fallimento della trattativa multilaterale condotta unitamente alla Francia, alla Libia e all'Algeria, e a seguito di una situazione di stallo durata quasi due anni, d'altra parte, il nostro paese è addivenuto, poi, all'accordo sul piano bilaterale.

Quanto alla politica araba condotta da Roma, al di là delle valutazioni di merito sulle singole posizioni, non si deve tacere dei numerosi e spesso vani tentativi compiuti dall'Italia per coinvolgere la Comunità sulle questioni mediorientali.

Ultima, in ordine di tempo, l'iniziativa di varare un incontro euro-arabo a Venezia durante il semestre di presidenza italiana del 1990, iniziativa poi caduta nel nulla, non si capisce se a causa di un'insufficiente preparazione da parte italiana o dello scarso entusiasmo dei partner.

Precedentemente, in occasione del suo turno di presidenza del 1985, l'Italia aveva cercato di farsi conferire un mandato collettivo ad appoggiare la piattaforma giordano-palestinese, ma il tentativo di ottenere un ancoraggio europeo era naufragato insieme all'iniziativa italiana, indebolita dalla mancanza di copertura comunitaria.

In un ambito più vasto di quello comunitario e con finalità che trascendono quelle stesse della soluzione della crisi mediorientale, poi, l'Italia, fin dagli anni '70, ha appoggiato l'idea di un allargamento al Mediterraneo del processo della Conferenza per la cooperazione e la sicurezza in Europa (Csce). Più recentemente, il Ministro degli esteri De Michelis ha posto la convocazione di una Helsinki mediterranea fra i

principali obiettivi della sua politica, ed ha preso ad operare attivamente, insieme alla Spagna, per coinvolgere tutti i paesi europei interessati e i paesi del Sud del Mediterraneo.

Infine, sul piano della cooperazione allo sviluppo, la presidenza italiana della Cee conclusasi nel dicembre del 1990, ha chiesto un salto di qualità nella politica di solidarietà esterna della Cee da realizzarsi attraverso un elevamento delle risorse fino all'1% del Prodotto interno lordo dei Dodici entro il 1993, da destinarsi per la metà al Terzo mondo, per un quarto ai paesi dell'Est e per un quarto all'area del Mediterraneo.

Lo stesso De Michelis, nel delineare recentemente un bilancio del semestre ha dovuto, però, constatare come, mentre il primo obiettivo è già stato raggiunto all'80% e il secondo è stato conseguito in pieno, «siamo un po' più indietro per il Mediterraneo» [23].

L'Europa comunitaria appare, insomma, ancora non sufficientemente avvertita dei rischi provenienti dall'area del Mediterraneo e della necessità di farsi carico delle tensioni derivanti dalla situazione socio-economica e dalle conseguenti pressioni demografiche, oltre che dal possibile riesplodere della crisi mediorientale.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, è un fatto che, dopo la dichiarazione del Vertice europeo di Venezia del giugno 1980 per una soluzione negoziale del conflitto arabo-israeliano, gli europei non hanno più adottato in sede comunitaria alcuna iniziativa autonoma, limitandosi ad alcune sterili sortite critiche nei confronti della politica statunitense e a rituali richiami allo «spirito di Venezia».

3.3. *«Ostpolitik» italiana e «iniziativa pentagonale»*

Il maggior attivismo della politica estera italiana degli anni '80 ha interessato anche le relazioni con i paesi dell'Est europeo.

Ne costituisce premessa fondamentale il mutamento del quadro politico interno. Il convergere del Partito comunista su posizioni atlantiche, intorno alla metà degli anni '70, infatti, libera la «questione sovietica» dai condizionamenti domestici, fa sì che il consenso sia sempre meno cercato dai partiti di governo nella contrapposizione al comunismo e permette il formarsi di un autonomo orientamento nei riguardi dell'Est. L'iniziativa italiana si sviluppa sia sul piano bilaterale, attraverso contatti più assidui con l'Unione sovietica e gli altri Paesi socialisti, sia sul piano della diplomazia multilaterale, attraverso un'attiva partecipazione al processo negoziale sulla sicurezza e la cooperazione intereuropea.

(23) *La Repubblica,* 20 dicembre 1990 «De Michelis non rinuncia al dialogo» Intervista al Ministro degli Esteri che traccia il bilancio del semestre di presidenza italiana della Cee.

Non mancano di evidenziarsi nella condotta della Ostpolitik italiana alcune incoerenze che indeboliscono la politica del governo. Basti ricordare la dichiarazione resa nel settembre 1984 dall'allora Ministro degli esteri italiano Giulio Andreotti, sull'opportunità del permanere della divisione della Germania, dichiarazione che fece tanto scalpore da provocare di lì a pochi giorni l'invio di un messaggio del Presidente del Consiglio Craxi al Cancelliere della Germania Federale a conferma del sostegno dell'Italia al principio della riunificazione contenuto nella costituzione tedesco-occidentale.

Complessivamente, comunque, l'Italia riesce, insieme agli altri paesi europei animati da una tenace volontà di pace, a creare una pressione sulle superpotenze in direzione del dialogo Est-Ovest.

Anche i rapidi mutamenti determinatisi sul finire degli anni '80 nell'Est europeo non trovano il nostro paese inattivo [24]. Ma alla linea tradizionale dell'Ostpolitik italiana - contrassegnata dalla priorità ai rapporti con l'Unione Sovietica e da una politica indifferenziata nei confronti degli altri paesi dell'Est europeo - si sovrappone un orientamento nuovo.

Cresce, infatti, l'interesse italiano verso l'area dei Balcani e si intensificano le relazioni bilaterali con l'Ungheria e con la Jugoslavia, paese, quest'ultimo, che per la gravità della crisi che sta attraversando desta particolari preoccupazioni a Roma.

Il governo Andreotti, nell'assumere la guida del paese intorno alla metà del 1989, inserisce l'assistenza alla Jugoslavia fra le sue priorità di politica estera e offre a Belgrado la sua opera di mediazione nelle organizzazioni internazionali per la concessione di aiuti finanziari.

Il nuovo orientamento culmina, alla fine del 1989, nella cosiddetta «iniziativa pentagonale», con la quale il nostro paese stabilisce una forma di collaborazione permanente con tre paesi dell'area danubiano-balcanica - Austria, Ungheria e Jugoslavia - cui si aggiunge di lì a pochi mesi la Cecoslovacchia.

La «pentagonale» tiene la prima riunione a Budapest nel novembre del 1989 a livello di vice primi-ministri e il primo Vertice a Venezia il 1° agosto del 1990.

Vengono individuati una serie di settori, o aree di lavoro [25], in cui

(24) L'Italia si schiera a favore di una riduzione degli ostacoli all'esportazione di prodotti a tecnologia sensibile verso i paesi dell'Est previsti nell'ambito del Cocom e si dichiara favorevole alla futura partecipazione dell'Unione Sovietica al Gatt ed al Fondo monetario internazionale, come risulta dal comunicato italo-sovietico del novembre 1989.

(25) Le aree di lavoro comune inizialmente individuate sono state quelle dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'ambiente, delle piccole e medie imprese, della cultura e del turismo. Ad esse si sono in seguito aggiunte la ricerca scientifica, l'informazione, l'energia e le migrazioni.

operare un coordinamento delle attività dei paesi aderenti e in cui eventualmente far partire progetti comuni.

Sebbene inizialmente non previste e al di fuori, comunque, di ogni istituzionalizzazione, si vengono, inoltre, instaurando forme pragmatiche di collaborazione politica fra i Cinque, nei limiti compatibili con la collocazione internazionale di ciascuno di essi.

Ma a questo punto, a proposito dell'iniziativa italiana, sorge spontanea una domanda.

Come si concilia detta iniziativa con l'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea e con il ruolo di punta che essa intende continuare a giocare al suo interno?

Nessuna avventura da cavaliere solitario, assicura il Ministro degli esteri italiano De Michelis. L'Italia non ha mancato di compiere al riguardo uno sforzo di consultazione e di coordinamento particolare con i partner, sia in ambito comunitario che in ambito Nato [26].

Nell'ottica del titolare della Farnesina, la «pentagonale» è funzionale e non contraddittoria rispetto al processo di integrazione europea. Essa si pone come forma di cooperazione a livello regionale di fronte all'Europa franante dei due blocchi e nell'impossibilità, d'altra parte, dell'Europa comunitaria di allargarsi ad Est o alla stessa Austria senza aver prima rafforzato le proprie politiche comuni e senza aver realizzato una maggiore coesione politica.

Si tratta, secondo le parole del nostro Ministro degli esteri, di «riempire il tempo intermedio che ci separa dall'Europa futura», un'Europa rispetto alla quale la «pentagonale» si colloca come iniziativa interstiziale e biodegradabile».

Quanto alla futura architettura europea perseguita dall'Italia, essa è stata delineata dallo stesso De Michelis in occasione della presentazione al Parlamento europeo del semestre di presidenza italiana del 1990. Il disegno si rifà sostanzialmente alla suggestiva immagine dei «cerchi concentrici» evocata dal presidente della Commissione di Bruxelles Jacques Delors: un primo cerchio, rappresentato da una Comunità europea rafforzata e politicamente unita; un secondo cerchio, che include i paesi dell'Efta nel quadro del costituendo «spazio economico europeo»; un terzo cerchio, da realizzarsi attraverso accordi di «seconda generazione» fra la Cee e i paesi dell'Est europeo; un quarto cerchio, infine, che comprenda gli Stati Uniti e il Canada nell'ambito della Csce [27].

(26) Stefano Silvestri, «Questi paesi gettano un ponte tra la vecchia e la nuova Europa», *Il Sole 24 Ore,* 11 novembre 1989.

(27) Discorso di presentazione del semestre di presidenza italiana della Comunità pronunciato dal Ministro degli Esteri Gianni De Michelis davanti al Parlamento europeo, Strasburgo 12 luglio 1990.

Ma, tornando alla «pentagonale», nonostante le assicurazioni di De Michelis ai partner comunitari, vi è da dire che l'iniziativa assume connotati parzialmente diversi in un discorso tenuto dallo stesso Ministro degli esteri presso il Parlamento italiano poco prima della riunione di Budapest [28].

«Il processo di integrazione Est-Ovest» - egli ha in tale occasione argomentato - «si sviluppa principalmente nell'Europa centro-settentrionale», grazie al forte potere di attrazione esercitato dalla Germania. È, quindi, interesse e compito dell'Italia puntare ad un riequilibrio attraverso la messa in moto di un processo analogo che colleghi l'Europa centrale a quella meridionale e balcanica.

Come è stato acutamente osservato [29], e come appare indubbio anche a chi scrive, questo approccio non riflette solo una filosofia «integrazionista», ma anche e forse prevalentemente una visione di Ostpolitik competitiva da parte dei singoli paesi membri della Cee.

Con ciò non si vuole negare l'utilità dell'iniziativa, non foss'altro che per il contributo che essa è potenzialmente in grado di assicurare contro le tendenze disgregatrici dell'area e a favore dello sviluppo di forme di aggregazione fra i tre paesi dell'Est che vi aderiscono.

Né si vuole d'altra parte disconoscere all'Italia il merito di avere parallelamente svolto una positiva azione per l'affermarsi di una Ostpolitik comunitaria, sia in occasione del semestre di presidenza del 1990, sia in precedenza (appoggio alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, Berd, voluta da Mitterrand; attiva partecipazione alla scelta della Commissione come organismo incaricato di coordinare gli aiuti all'Ungheria ed alla Polonia; insistenza in numerose occasioni sulla necessità di un intervento comunitario per coordinare le iniziative degli Stati membri della Cee verso i paesi ex-socialisti dell'Europa orientale).

D'altra parte, come per taluni aspetti della politica mediterranea del nostro paese, anche per l'approccio italiano ai Balcani è lecito chiedersi perché mai l'Italia, di fronte ai drammatici problemi di instabilità di un'area cui - per ragioni geografiche - non può non guardare con particolare preoccupazione ed interesse, dovrebbe attendere i lunghi tempi comunitari, rinunciando a svolgere un proprio ruolo nazionale funzionale al perseguimento di obiettivi di stabilità e di sviluppo.

Restano piuttosto aperti seri interrogativi circa i risultati realmente conseguibili attraverso la collaborazione dei Cinque paesi.

Che possibilità ha, infatti, l'Italia - alle prese con i vincoli derivanti da

(28) Comunicazioni del Ministro degli Esteri sulla politica estera italiana alla Commissione esteri della Camera il 20 settembre 1989.

(29) Marta Dassù, 1990 citato.

una finanza pubblica in dissesto - di giocare un ruolo veramente incisivo nei confronti di paesi per il cui sviluppo occorrerebbe mobilitare finanziamenti ingenti? E ancora, sarà la prospettata assistenza per l'ottenimento di aiuti internazionali (si parla di azionare i canali della Banca mondiale, della Banca europea per gli investimenti, Bei, e della Berd) sufficiente a colmare la lacuna derivante dalla scarsa disponibilità di risorse economiche a livello dei Cinque?

4. I profili interni dell'integrazione

4.1. *L'europeismo di impronta federalista delle forze politiche italiane: realizzazioni, contraddizioni e limiti*

L'approvazione unanime, nel novembre 1985, da parte della Commissione esteri della Camera dei Deputati dell'orientamento dell'allora titolare della Farnesina Giulio Andreotti che subordinava l'accordo italiano sui risultati della Conferenza intergovernativa sfociata poi nell'Atto unico, all'effettiva concessione di maggiori poteri al Parlamento europeo, non rappresenta certo il solo caso in cui le forze politiche italiane si sono fatte paladine di una maggiore integrazione comunitaria e di una parallela democratizzazione delle istituzioni europee. Essa si inserisce, infatti, sull'onda dell'appoggio unanime al «Club del Coccodrillo» di Spinelli e Ippolito e delle risoluzioni approvate da Camera e Senato nel corso del 1984 che impegnavano il Governo ad appoggiare in tempi brevi il progetto di Trattato del Parlamento europeo e ad assumere le iniziative idonee ad ottenerne l'approvazione da parte degli altri paesi della Comunità.

Tale unità di intenti ha reso recentemente possibile il varo di due provvedimenti di rilievo su cui vale la pena di soffermarsi, sia pure brevemente.

Innanzitutto la legge n. 9 del 1989 che dichiara eleggibili alla carica di rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo anche i cittadini degli altri paesi membri della Comunità.

Con l'attribuzione dell'elettorato passivo agli stranieri, l'Italia fa da battistrada sulla via dell'effettiva affermazione di una cittadinanza europea: le aperture che si riscontrano nelle più avanzate leggi elettorali degli altri paesi [30], riguardano, infatti, esclusivamente l'elettorato attivo.

(30) Ci si riferisce, in particolare, ai casi dell'Irlanda e dell'Olanda, ove il diritto di voto è conferito ai cittadini di altri paesi membri dopo un congruo periodo di permanenza nel territorio dello stato.

Con rara prova di coerenza, il nostro paese dà in tal modo attuazione ad una delle previsioni del progetto di Trattato di Unione elaborato dal Parlamento europeo, nel cui quadro l'estensione agli stranieri dell'elettorato passivo esalta la natura sopranazionale del Parlamento europeo, rafforzandone il carattere di rappresentatività del popolo europeo in contrapposizione a quello di semplice sommatoria di rappresentanze nazionali, e tende a «sprovincializzare» la competizione elettorale, evitando che essa sia vissuta dalle forze politiche prevalentemente in funzione dei riflessi nazionali.

È, forse, superfluo ricordare come questo secondo obiettivo non sia stato affatto conseguito in Italia in occasione delle elezioni europee del 1989, elezioni che, alla stregua delle precedenti, sono state condotte all'insegna di questioni prevalentemente interne.

A distogliere le forze politiche italiane dalle diatribe interne del resto, non è valsa neanche l'associazione al voto politico di un referendum teso a trasformare la Comunità in un'Unione politica ed a conferire al Parlamento europeo un mandato costituente [31].

Per lo svolgimento del referendum d'indirizzo, come si ricorderà, si è ritenuto necessario ricorrere ad una legge costituzionale, legge che, nonostante la procedura «aggravata» prevista dal nostro ordinamento costituzionale, è stata approvata a tempo di record dal Parlamento italiano. Dimostrandosi, così, che, quando esiste un'unità di intenti e quando l'azione delle forze politiche non è condizionata da interessi elettorali, si può procedere velocemente anche senza ricorrere a quelle modifiche del sistema istituzionale che pure sono da ritenersi necessarie ed urgenti.

Restano le contraddizioni di un paese che, mentre si esprime a larghissima maggioranza per l'Europa di domani, fatica ancora a tenere il passo con l'Europa di oggi ed elegge i propri rappresentanti al Parlamento europeo sulla base di una campagna elettorale condotta in un'ottica puramente interna.

L'unanimismo e l'europeismo ad oltranza che caratterizzano le forze politiche italiane meritano ancora qualche breve riflessione.

Un'analisi seria richiederebbe profonde meditazioni sulle radici della scelta europeista di ciascuna forza politica, cosa che evidentemente non è possibile effettuare in questa sede.

Emerge, tuttavia, anche ad un esame superficiale, uno spettro abbastanza ampio e differenziato di motivazioni alla base dell'europeismo dei diversi partiti. Pur con sfumature e sovrapposizioni, ai due estremi dello spettro si collocano l'intento di radicare saldamente il partito nell'area

(31) Ai referendum hanno risposto «sì» l'81,5% dei votanti, «no» l'11,9%.

occidentale che ha contrassegnato - almeno inizialmente - la scelta europeista del Pci e l'obiettivo di europeizzare la vita politica ed economica italiana che sembra guidare molte delle prese di posizione del Pri.

Dalla diversità delle motivazioni, al di là dell'unanimismo su scelte astratte e su generiche affermazioni di principio, deriva la diversità degli atteggiamenti rispetto alle singole opzioni concrete.

Lo si è visto in occasione della vicenda dello Sme, intervenuta ad appena un anno dalla votazione unanime dell'ordine del giorno del governo di solidarietà nazionale (1977), e lo si vede quotidianamente in relazione a scelte di politica economica che solo apparentemente sono di carattere interno, considerato che gli adattamenti in vista del grande mercato del 1993 interessano ormai pressoché tutti i settori dell'economia nazionale.

Di fronte a singole questioni concrete, poi, non solo l'unanimismo, ma anche l'europeismo delle forze politiche italiane mostra la corda.

In aperta contraddizione con i dibattiti e con le prese di posizione altisonanti sui grandi temi europei, infatti, l'attività del Parlamento italiano continua a svolgersi nel pressoché totale disinteresse per la normativa e per le regole comunitarie che pure il nostro paese ha contribuito e contribuisce quotidianamente a darsi.

Nonostante la legge n. 183 del 1987 preveda espressamente che le proposte di atti comunitari siano inviate dal Governo alle Camere affinché queste possano esprimersi [32], i casi in cui il Parlamento ha ritenuto di aprire un dibattito su di esse si contano sulle dita di una mano.

Quanto alla compatibilità della legislazione italiana *in itinere* con la normativa comunitaria, non è un caso che i competenti organi del Parlamento [33] tendano a manifestarsi quasi sempre in senso favorevole al proseguimento dell'*iter* dei provvedimenti, anche quando nelle osservazioni che accompagnano i pareri da essi espressi traspaiono dubbi consistenti.

E in effetti, per alcune misure anche di recente approvazione - si pensi a tutta la legislazione di incentivazione all'industria e di sussidio

(32) L'innovazione è relativamente recente ed ha lo scopo di rendere partecipi Parlamento e Regioni alla fase ascendente delle politiche comunitarie. Sui progetti di regolamenti, raccomandazioni e direttive della Comunità, infatti, Parlamento e Regioni, investiti dal Governo, possono inviare osservazioni.

(33) Al Senato, competente ad esprimere pareri in ordine alla compatibilità dei disegni di legge con la normativa comunitaria è la Giunta per gli affari della Comunità europee, mentre alla Camera, nel silenzio del regolamento, l'esame di conformità è stato a lungo affidato alla Commissione Affari esteri e comunitari. Recentemente, nel luglio del 1990, è stata poi costituita una Commissione speciale per gli affari comunitari, dotata delle stesse attribuzioni della Giunta senatoriale e con il compito aggiuntivo di esaminare la legge comunitaria in sede referente.

alle zone terremotate, per non parlare di quella recentissima sull'emittenza radiotelevisiva - la compatibilità con l'ordinamento comunitario appare quanto meno discutibile.

Nel campo degli aiuti pubblici alle imprese, in particolare, il contenzioso fra l'Italia e la Comunità è sempre stato ampio. Leggi come la 675/1977 sulla ristrutturazione e riconversione industriale e la 787/1978 sul risanamento finanziario delle imprese - oggetto di consistenti rilievi critici da parte della Commissione di Bruxelles - testimoniano la scarsa attenzione alle indicazioni comunitarie tradizionalmente prestata dal legislatore italiano.

Recentemente, poi, in vista della realizzazione del Mercato unico, il Commissario europeo alla concorrenza Leon Brittan ha provveduto ad effettuare una serie di censimenti dei sussidi statali alle imprese nei paesi della Comunità.

Nel primo di tali censimenti, del dicembre 1988, l'Italia figurava al primo posto. Come è noto, tale risultanza ha potuto essere ridimensionata a seguito dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione industria del Senato e dei calcoli effettuati in quell'ambito dalla Banca d'Italia, tanto che nel secondo censimento del luglio del 1990, l'Italia scende al terzo posto, preceduta dal Lussemburgo e dal Belgio.

La vicenda ha, comunque, richiamato l'attenzione su alcune anomalie del caso italiano.

Innanzitutto la presenza di un ampio settore di imprese a partecipazione statale che operano in mercati concorrenziali. Rispetto ad esso permane una divergenza di vedute fra Italia e Commissione delle Comunità, con la tendenza di quest'ultima a considerare comunque aiuti tutti gli apporti di capitale pubblico, indipendentemente dal fatto che essi costituiscano o meno forme improprie di ripiano di perdite di gestione.

In secondo luogo le caratteristiche della politica industriale italiana, fondata su interventi di tipo erogatorio che si prestano ad essere oggetto di contenzioso più di quelli imperniati sulla domanda pubblica, sulla predisposizione di servizi reali o su alleggerimenti fiscali.

L'inefficienza della pubblica amministrazione italiana, d'altra parte, costituisce il principale ostacolo all'adozione di un diverso e più adeguato approccio di politica industriale nel nostro paese.

4.2. *L'organizzazione per il coordinamento delle politiche comunitarie: dicotomia Mae-Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio*

Anche nei rapporti con la Comunità, l'arretratezza del nostro apparato amministrativo esercita un peso tutt'altro che trascurabile.

È sintomatico che nell'appena citata vicenda del Libro bianco sui sussidi alle imprese, il Commissario alla concorrenza della Cee, per giustificare alcune inesattezze nei calcoli effettuati dalla Commissione, abbia chiamato in causa il governo italiano che, più volte sollecitato ad effettuare una verifica dei dati, non avrebbe fornito la collaborazione richiesta [34].

Il problema di un coordinamento delle politiche comunitarie, che coinvolgono quasi tutte le Amministrazioni dello stato, è stato compiutamente affrontato in Italia solo di recente: all'inizio degli anni '80 infatti, ci si era limitati alla nomina di un ministro senza portafoglio [35].

La legge n. 183 del 1987 (cosiddetta legge Fabbri) prevede ora due livelli di coordinamento: quello interministeriale che, fatte salve le attribuzioni del Consiglio dei ministri, individua nel Cipe (Comitato interministeriale per la programmazione economica), l'organismo di programmazione e di indirizzo dell'attività delle Amministrazioni italiane in materia comunitaria, e quello ministeriale che affida ad un apposito Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, istituito presso la Presidenza del Consiglio, il compito di provvedere al coordinamento delle politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e all'adeguamento della normativa nazionale alle direttive comunitarie.

Se è ancora troppo presto per formulare giudizi oculati sulla bontà di tali innovazioni, si possano, tuttavia, riscontrare fin d'ora alcune carenze sul piano della definizione delle procedure.

In particolare c'è da rilevare che la legge 183, se affida al Dipartimento per le politiche comunitarie compiti di coordinamento dell'attività delle altre Amministrazioni, non individua tuttavia gli strumenti giuridici per la loro realizzazione; manca, cioè, di conferirgli concretamente quei poteri di indirizzo e di controllo che sono propri di tale tipo di attività.

L'attività del ministro, poi, come è stato rilevato, è per certi aspetti ancora troppo circoscritta [36]. Se si esclude la partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri delle Comunità relative al mercato interno, infatti, essa resta limitata all'ambito nazionale, il collegamento con le

(34) Cfr. l'audizione di Leon Brittan, Commissario della Cee per la concorrenza presso la Commissione industria del Senato del 30 novembre 1989.

(35) Dpcm. 25.7.1980 e 9.1.1981. In seguito con gli ordini di servizio del 12. 9. 1981 e 24. 5. 1982 si provvide a disciplinare gli apparati organizzativi facenti capo alla Presidenza del Consiglio.

(36) Claudio Franchini, *L'integrazione europea e il governo delle politiche comunitarie in Italia: organizzazione amministrativa e rapporti con le Comunità europee,* relazione al Convegno su «Il mercato unico europeo. Pubblico e privato nell'Europa degli anni '90», Milano, 15-18 febbraio 1990.

istituzioni comunitarie essendo assicurato dalla Rappresentanza permanente che fa capo al Ministero degli Esteri.

Permane, quindi, in larga misura, la dicotomia fra il momento di elaborazione e di trasposizione a livello comunitario della posizione negoziale del nostro paese da una parte ed il momento di recepimento delle istanze provenienti dall'interno e di attuazione delle scelte comunitarie dall'altra.

Senza contare che lo stesso Ministero degli Esteri attende ormai da troppo tempo una riforma.

Nonostante l'aumentato contenuto «tecnico» delle relazioni internazionali ed il connesso sorgere di una pluralità di soggetti di politica estera minori, con i conseguenti problemi di coordinamento delle attività pubbliche proiettate verso l'esterno, infatti, il suo ordinamento è rimasto immutato fin dal 1967.

Il dibattito, aperto ormai da tempo, verte principalmente sull'opportunità di sostituire al criterio di organizzazione degli uffici per materie [37], che fa perdere di vista le correlazioni fra variabili di uno stesso problema (con il risultato di dare spesso luogo ad una politica estera frammentaria e incoerente), un criterio di articolazione per aree geografiche, nonché sulla necessità di provvedere ad un'accentuazione della funzione di pianificazione e di coordinamento sia interno che esterno al ministero.

Ma di riforma si va invano parlando da anni e chissà se il disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento, che pure non và esente da critiche [38], riuscirà ad arrivare al traguardo prima della fine della presente legislatura?

(37) Nell'ambito del Ministero degli Esteri, gran parte delle competenze in materia comunitaria sono accentrate nella Direzione generale degli affari economici; altre attribuzioni di natura più settoriale fanno capo alla Direzione generale degli affari politici e alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Per un'ampia disamina delle problematiche relative alla riforma del Ministero degli Esteri si vedono fra gli altri: Umberto Gori,«Struttura del Ministero degli Esteri e progetti di riforma» e Marcello Alessi, «Aspettando la riforma del Ministero degli Esteri», in *Politica internazionale,* n. 2 e 6, 1982.

(38) Il riferimento è al disegno di legge n. 2025 di iniziativa del Ministro De Michelis e, al momento in cui si scrive, all'esame della Commissione Esteri del Senato in prima lettura. Nel suo ambito, la questione dell'organizzazione delle direzioni generali per materie, o per aree geografiche, viene risolta con l'adozione di entrambi i modelli. Non vengono, peraltro, fissate le modalità di coordinamento fra le diverse unità organizzative che hanno per definizione ambiti comuni di attività. I motivi di tale scelta non sono chiariti nella relazione introduttiva al disegno di legge, tanto che viene da domandarsi se essa non risenta delle ben note resistenze che gli apparati burocratici, una volta istituiti, tendono ad opporre a qualsiasi ipotesi di riorganizzazione razionale che comporti un loro smantellamento.

4.3. *Le inadempienze italiane e la «legge comunitaria» come nuovo strumento per colmarle*

Se le incongruenze del sistema politico-istituzionale e le inefficienze dell'apparato amministrativo italiano gettano qualche ombra sulla politica europea dell'Italia, essi proiettano ombre molto più dense su quella che potrebbe essere definita la politica europea in Italia, la politica, cioè, volta ad adeguare l'ordinamento giuridico e l'assetto economico-sociale del paese alle esigenze derivanti dal procedere dell'integrazione comunitaria.

I ritardi e le inadempienze italiane in tale campo sono talmente noti che non metterebbe conto di soffermarvisi se due recenti documenti, uno di fonte interna ed uno di fonte comunitaria, non avessero ancora una volta richiamato l'attenzione su di essi [39].

L'Italia detiene pressoché tutti i primati negativi: quello dei ricorsi per inadempimento degli obblighi comunitari avviati dalla Commissione, quello delle sentenze di condanna della Corte di giustizia delle Comunità, quelli delle sentenze ineseguite e delle doppie condanne.

Numerosissime sono poi le direttive tuttora inattuate [40], con conseguenze negative sia all'interno del paese - restano tuttora in lista d'attesa direttive importanti per il mondo imprenditoriale, per i lavoratori e per i consumatori - sia all'esterno, ove ne risulta offuscata l'immagine e la posizione negoziale dell'Italia.

Le cause dei ritardi sono da ricercarsi, oltre che nel disinteresse sostanziale con cui le questioni comunitarie vengono trattate in Parlamento, anche nella tardiva azione del Governo, nelle lungaggini derivanti dal permanere in Italia di una forma di bicameralismo perfetto, nella mancata delegificazione di una serie di materie che potrebbero più proficuamente essere affidate all'Esecutivo.

All'attuazione delle direttive in Italia si è provveduto fino ad ora attraverso «misure tampone»: quando il carico degli atti comunitari

(39) Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, *Stato del contenzioso comunitario e dell'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea,* ottobre 1989, e Ufficio studi della Corte di Giustizia della Cee, *Il contenzioso per inadempimento degli stati membri agli obblighi comunitari: il «caso Italia»,* a cura di C. Curti Cialdino, Lussemburgo, 1989.

(40) Secondo calcoli recenti esse ammonterebbero a circa 225. Quanto ai provvedimenti emanati dalla Comunità per il completamento del Mercato interno europeo, al 31 dicembre 1989, solo 35 di essi su 113 erano stati attuati dall'Italia che a tale data contendeva l'ultimo posto al Portogallo con 33 provvedimenti attuati (Comunicazione della Commissione sull'«applicazione degli strumenti per la realizzazione del Mercato interno» Com. '89, 442).

pendenti diventava troppo pesante, interveniva una legge-delega che autorizzava in blocco il Governo a provvedere nelle materie più disparate.

La prassi, instauratisi nel 1957 con la legge di autorizzazione alla ratifica dei Trattati - che abilitava l'Esecutivo ad emanare una serie di decreti in esecuzione di disposizioni in essi contenute -, si è poi ripetuta nel 1960, nel 1965, nel 1969, nel 1970, nel 1982 e, ultimamente, nel 1987 con la legge n. 183 che ha dato delega al Governo per l'attuazione di 59 direttive ed ha contemporaneamente conferito «forza di legge» ad un gruppo di ulteriori 41 direttive di natura prevalentemente tecnica.

La logica dell'emergenza dovrebbe lasciare il passo a quella dell'adeguamento programmato a scadenza fissa dopo la recente approvazione della legge n. 86 del 1989 (cosiddetta legge La Pergola).

Con essa l'Italia, seppure con grave ritardo rispetto agli altri Stati membri della Comunità [41], si dota di uno strumento organico di inserimento del diritto comunitario nell'ordinamento interno. È infatti previsto che il Governo provveda ogni anno alla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno rispetto a quello comunitario sulla base degli atti emanati dalle istituzioni della Comunità europea nell'anno precedente e che presenti alle Camere un disegno di legge comunitaria [42]. Nella relazione introduttiva a tale disegno di legge è anche stabilito che si dia conto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità avente riflessi sul nostro ordinamento o relativa a nostre inadempienze per violazione di obblighi comunitari.

La prima legge comunitaria è stata approvata sul finire del 1990. Con il dichiarato intento di anticipare l'azione di recupero del passivo pluriennale e di evitare, così, che l'efficacia della riforma introdotta dalla legge n. 86 del 1989 venisse frustrata da una situazione di partenza troppo patologica, essa è stata preceduta dalla presentazione di una serie di disegni di legge recanti la delega al Governo per attuare pacchetti di direttive [43].

(41) Si vedano in proposito e per un'analisi comparata: A. Del Vecchio, «L'attuazione delle direttive comunitarie: nuove linee di tendenza nella legislazione italiana», in *Foro italiano,* 1988, IV, 222, nonché: V. Capelli *Le direttive comunitarie,* Giuffrè, 1983.

(42) La legge comunitaria può operare attraverso tre diverse modalità: inserendo direttamente nell'ordinamento disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti ritenute dalla Corte di Giustizia della Comunità in contrasto con le disposizioni dei Trattati; conferendo al Governo delega per assicurare l'attuazione degli atti comunitari che richiedano l'intervento del legislatore; delegificando e quindi autorizzando il Governo stesso ad attuare in via regolamentare le direttive che intervengano in materie non riservate alla legge.

(43) Si allude in particolare ai disegni di legge: C 4211 in materia societaria, C 3955 in materia di sanità pubblica e veterinaria, C 3934 in materia di sanità e protezione dei lavoratori e C 1929 in materia di appalti pubblici e forniture.

Il peso qualitativo e quantitativo affidato a questo primo esperimento di legge comunitaria è rimasto comunque imponente: 100 direttive nelle materie più disparate, 64 delle quali da attuarsi con decreto delegato e le restanti 36 con regolamento.

La strada intrapresa è buona: come è stato osservato, con la legge n. 86 «si abbandona la miope e inconcludente politica del contagocce per un programma periodico e regolare, e, d'altra parte, si fissano con chiarezza i ruoli rispettivi del Governo e Parlamento: il primo propone, il secondo seleziona e governa l'adattamento» [44]. Le Camere non sono riuscite, però, ad assicurare alla prima legge comunitaria quell'iter accelerato che era nello spirito della riforma.

In vista del semestre di presidenza italiana della Comunità della seconda metà dell'anno 1990, il Governo si era posto due obiettivi. Il primo, concretizzantesi nell'adozione dei provvedimenti di liberalizzazione valutaria, è stato realizzato con lieve anticipo rispetto al termine previsto. Sull'impossibilità di conseguire il secondo, consistente nel «dimezzare la disciplina comunitaria non attuata entro il mese di luglio e nel mettersi completamente in regola per l'autunno» [45], i dubbi manifestabili fin dall'inizio si sono rivelati più che fondati. L'approvazione della legge comunitaria, fra l'altro, non significa automaticamente recepimento delle direttive, se non per alcune di esse; per le altre occorrerà attendere il varo dei 64 decreti delegati e dei 36 regolamenti da essa previsti.

5. Conclusioni

Il quadro che complessivamente emerge dalla ricognizione della politica europea dell'Italia nell'ultimo quindicennio presenta luci e ombre.

In un'ottica generale si può senz'altro affermare che il nostro paese ha consolidato l'opzione comunitaria - vacillante a metà degli anni '70 - e ha operato, a partire dall'adesione allo Sme, scelte coerenti e impegnative.

L'approfondimento dell'integrazione, uno sviluppo comunitario più equilibrato e la democratizzazione delle istituzioni hanno rappresentato il filo conduttore dell'azione italiana. Lo si è visto nei negoziati sul

(44) Cfr. La comunicazione dell'allora Ministro per le politiche comunitarie La Pergola al Convegno «Pubblica amministrazione ed Europa '92», tenutosi a Roma il 3 e 4 febbraio 1989.

(45) Cfr. in proposito: *La Repubblica* del 5 aprile 1990. Intervista al Ministro degli Esteri De Michelis.

bilancio comunitario e in quelli per l'ampliamento a Spagna e Portogallo, non meno che nelle modalità di conduzione dei semestri di presidenza della Cee e nell'atteggiamento tenuto in seno alla Conferenza intergovernativa sfociata nell'Atto unico europeo.

Anche le iniziative autonome adottate dal nostro paese, raramente sono entrate in contraddizione con l'opzione di fondo della nostra politica estera. L'Italia ha generalmente cercato la copertura comunitaria ed ha operato - seppure non sempre con successo - per un'intensificazione dell'azione dei Dodici nelle aree di suo prevalente interesse.

Le radici del particolare favore con cui l'Italia guarda alla prospettiva dell'unificazione europea sono state talora ricercate nelle vicende conclusive dell'ultima guerra mondiale e nella mortificazione del sentimento nazionale che ne è derivato. Certo il senso della nazione - seppure in certa misura riemergente negli anni a noi più prossimi - è tuttora meno sviluppato in Italia che in paesi come la Francia e la Gran Bretagna. E le forze politiche italiane sanno che il discorso dell'Europa è suscettibile di trovare ampi consensi nell'elettorato, come dimostrano i risultati del referendum tenuto in concomitanza con le elezioni europee del 1989.

Ma ciò che più colpisce del caso italiano e che desta, insieme, i maggiori interrogativi, è l'ormai proverbiale ambiguità della posizione del nostro paese: acceso sostenitore del massimo di integrazione europea, paladino dell'unione politica e insieme massimo contravventore degli obblighi comunitari.

Una prima spiegazione della palese contraddizione può essere ricercata nell'ipotesi che, al di là delle motivazioni ideali, la tendenza alla devoluzione di poteri e compiti a livello sovranazionale tragga alimento proprio dalla consapevolezza delle lacune che caratterizzano l'assetto istituzionale e amministrativo del nostro paese e dall'insufficiente volontà di farvi fronte.

D'altra parte, la scelta europea riscuote tanti consensi nel paese proprio per il ruolo propulsivo che le si riconosce di aver esercitato non solo sullo sviluppo economico in sé, ma anche sull'ammodernamento e la razionalizzazione di interi settori dell'economia nazionale.

A voler tacere dello Sme e di quello che esso ha significato per la politica valutaria italiana, la conferma viene da ciò che si sta verificando nel quadro della realizzazione del Mercato interno europeo.

Si è visto infatti come, seppure con grave ritardo rispetto alle esigenze, l'incombente necessità di porre i vari comparti dell'economia nazionale in condizioni di competere con quelli degli altri paesi dell'Europa comunitaria, abbia portato nell'ultimo anno al varo di una serie di misure fondamentali: dall'istituzione delle società di intermediazione mobiliare, volte a conferire razionalità ed efficienza ai mercati borsistici,

alla trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni, funzionale all'acquisizione di dimensioni aziendali confacenti al mercato europeo, alla legge antitrust, infine, con cui si è finalmente introdotta in Italia quella disciplina organica a tutela della concorrenza di cui - unico fra i paesi dell'Ocse in compagnia della Turchia - il nostro paese era ancora mancante.

Passando ad esaminare più da vicino le modalità di gestione dell'opzione europea abbracciata dal nostro paese, viene subito in evidenza il ruolo positivo giocato dalla Banca d'Italia non solo in tutta la vicenda dello Sme, ma anche, più di recente, nell'ambito dei negoziati per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria: basti pensare al contributo di analisi e di proposte da essa fornito con riguardo ai contenuti del rapporto Delors e al lavoro effettuato durante il semestre di presidenza italiana per il varo della Conferenza intergovernativa per l'Unione economica e monetaria.

La posizione di deciso favore e l'azione che concretamente viene svolgendo l'Italia nei riguardi dell'Unione economica e monetaria, d'altra parte, pongono in termini più stringenti il problema del contenimento del disavanzo pubblico del nostro paese, che presenta dimensioni incompatibili con la sua partecipazione alla seconda fase dell'Uem.

Anche a tale riguardo il nostro Istituto di emissione sembra operare positivamente: sul versante interno, non perdendo l'occasione di ogni Relazione annuale del Governatore per richiamare l'attenzione delle forze politiche sulla drammaticità della situazione; e sul versante esterno, cercando di acquisire all'Italia lo spazio di manovra necessario per un rientro non troppo traumatico [46].

Sul piano più strettamente diplomatico, l'Italia ha evidenziato in alcune occasioni elementi di eccessivo protagonismo, probabilmente legati ai non sopiti timori di emarginazione sulla scena europea ed internazionale.

I successi conseguiti negli ultimi due semestri di presidenza italiana della Cee, d'altra parte, sono stati contrassegnati dai toni troppo elevati dei commenti delle forze politiche e dei *media*.

Eccessivo e non adeguatamente ponderato, poi, è stato l'atteggiamento assunto dall'Italia in occasione della firma dell'Atto unico, quando, nell'intento di sottolineare il proprio sostegno al Parlamento europeo, essa gli ha, almeno formalmente, delegato una decisione che non poteva che essere nazionale.

In concomitanza col maggiore attivismo della politica europea del

(46) Cfr. «Il mirino dei Governatori sui deficit Cee di bilancio», *Il Sole 24 Ore* del 14 marzo 1990.

nostro paese, si sono poi evidenziati alcuni elementi di discontinuità e di incoerenza complessivamente riconducibili alle caratteristiche del nostro sistema politico e alla debolezza intrinseca del nostro apparato burocratico.

Alcune delle cause interne della scarsa incidenza della politica estera italiana individuate dagli studiosi con riferimento ai precedenti due decenni [47] permangono intatte.

La forma di governo fondata sulla coalizione di differenti partiti, innanzitutto, che al di là della convergenza generale sui principi e dell'accordo sui programmi, e in presenza di una serie di difformità di vedute sulle singole questioni concrete, lascia ampi spazi alle iniziative individuali. Si pensi ai contrasti determinatisi fra Ministro dell'Agricoltura e altri ministri in occasione dei negoziati della prima metà degli anni '80 sul bilancio comunitario e sulle politiche comuni e si pensi all'impostazione parzialmente diversa data ai problemi della difesa europea e dell'Ostpolitik italiana dai rappresentanti dei due principali partiti che hanno collaborato al governo nell'ultimo decennio. Per non parlare delle incongruenze e dei tentennamenti evidenziatisi nelle trattative sullo Sme, da ricollegarsi alla situazione di instabilità che conosceva il paese alla fine degli anni '70.

Se secondo un'opinione pienamente condivisibile [48], la mancanza di alternanza, all'origine della «sclerosi» del sistema politico italiano, ha in ultima istanza rappresentato un elemento di continuità della politica estera del paese, innegabile è però, che l'instabilità dei governi che l'Italia ha saputo esprimere, ha rappresentato un elemento di debolezza di fronte ai partner. La perdita di autorità che ai rappresentanti di un paese deriva dal non avere alle spalle un regime politico stabile ed efficiente non necessita di molti commenti.

Effetti non molto diversi e per certi aspetti più dirompenti hanno prodotto la lentezza del sistema istituzionale, il cattivo rapporto politica-burocrazia, l'ormai proverbiale inefficienza della Pubblica Amministrazione e le carenze di coordinamento interno.

Si tratta di campi in cui il cronico ritardo dell'Italia appare colmabile solo con uno sforzo di carattere eccezionale, uno sforzo, però, che il nostro paese non può ulteriormente rinviare.

Anche perché, come è stato recentemente osservato dall'ex Presidente dell'Iri Franco Reviglio, «sempre più la competizione tra paesi si

(47) Cfr. in particolare: Angelo Panebianco, *Le cause interne del basso profilo,* citato.

(48) Roberto Aliboni, Gianni Bonvicini, Cesare Merlini, Stefano Silvestri *Europa novanta - Verso un nuovo ordine internazionale - Lo scenario globale,* Relazione al Convegno dell'Istituto Affari internazionali del 22-24 novembre 1990.

sta trasformando in un confronto tra ordinamenti giuridici, statali, politici. E l'Italia, che finora ha avuto un motore molto brillante, deve nei prossimi anni porre anche mano alla revisione della macchina nel suo complesso se vuole continuare a correre» [49].

Prima che la macchina si arresti e che anche il motore cessi di funzionare, cioè, occorre mettere a punto la «carrozzeria».

Ed è sicuramente questa la riforma più difficile.

(49) «Italia, un motore senza carrozzeria. Il 2000 del professor Reviglio». Intervista di Alessandra Carini, *La Repubblica,* 8 maggio 1990.

5. L'EUROPA CENTRO-ORIENTALE
di Federigo Argentieri

1. Il crollo dei regimi comunisti

1.1. *Le conseguenze del «nuovo pensiero»*

Vi sono due elementi principali da cui partire per comprendere il motivo per cui, nel corso del 1989, i regimi comunisti dell'Europa centro-orientale sono crollati uno dopo l'altro con una rapidità superiore ad ogni attesa. Il primo è la crisi terminale delle loro economie centralmente pianificate, già da circa un ventennio incapaci di assicurare una seppure limitata crescita: quest'ultima aveva avuto luogo soprattutto grazie ai crediti occidentali, il cui flusso si era però quasi esaurito in conseguenza delle nuove tensioni internazionali dei primi anni '80.

Poiché un modesto boom economico aveva virtualmente rappresentato l'unica fonte di legittimazione dei regimi comunisti dopo le crisi politiche del 1956, 1968, 1970 e 1976 represse con la forza, la stagnazione aveva prodotto una ripresa delle attività dell'opposizione ed una crescente divisione interna ai partiti al potere. Ciò è dimostrato dagli avvenimenti polacchi successivi al 1981: non essendo disponibili crediti esteri, neppure sovietici, per finanziare la politica di «normalizzazione», essa era fallita.

Il secondo fattore è il poderoso effetto delegittimante esercitato sui regimi comunisti dal «nuovo pensiero» nella politica estera sovietica [1], ma anche dalla *perestrojka* e dalla *glasnost* all'interno dell'Urss, che ha agito sia contro i partiti comunisti al potere (anche quelli, come il Posu di Kádár, che potevano vantare un modesto riformismo) nel senso di mettere in dubbio la loro sicurezza di poter sempre contare sulle truppe sovietiche; sia in favore dei gruppi di opposizione, che hanno tratto

* Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di: F. Bascone, Ministero Affari esteri; L. Láng, Hungarian Inst. for International Affairs; C. Merlini, Iai.

(1) Il «nuovo pensiero politico» in Urss è analizzato nel cap. «L'Unione Sovietica: i primi cinque anni di Gorbaciov» [N.d.C.].

nuove energie dalla visibile riduzione dell'interferenza diretta sovietica negli affari interni dei loro paesi. Nella seconda metà del 1989, questi due fattori sono enormemente aumentati in conseguenza dei cambiamenti sostanziali che hanno avuto luogo in Polonia e in Ungheria, e sono divenuti irresistibili dopo l'apertura del muro di Berlino in novembre, il che spiega la rapidità degli eventi.

I primi cinque anni di Gorbaciov alla testa del Pcus possono essere suddivisi, per quanto riguarda il rapporto con i paesi del patto di Varsavia, in tre periodi: a) due anni, dal marzo del 1985 alla liberazione di Sacharov nel dicembre 1986, senza una politica dichiaratamente nuova; b) un altro anno e mezzo, fino al luglio 1988, di cauto e soprattutto verbale appoggio a politiche di riforma in tutto il blocco; c) un terzo periodo di crescenti pressioni per un cambiamento radicale, senza però interferenza diretta da parte di Mosca, culminato nel vertice del patto di Varsavia svoltosi il 4 dicembre 1989 nella capitale sovietica, che ha apertamente ripudiato la dottrina Brežnev e ha dichiarato l'invasione della Cecoslovacchia nel 1968 un grave errore.

Il punto di svolta è da collocare dunque nell'estate del 1988, e precisamente nel momento in cui due importanti avvenimenti politici avevano luogo nella capitale sovietica: la XIX Conferenza pansovietica del Pcus, che respingeva la controffensiva conservatrice di quella che si potrebbe chiamare la linea di Nina Andreeva, e la «conferenza teorico-pratica» del Ministero per gli Affari esteri, che riuniva l'intero corpo diplomatico assieme ad un gran numero di esperti in campo militare, economico, culturale e politico e veniva aperta da un'introduzione di Eduard Scevardnadze che rappresentava una svolta radicale nel tradizionale approccio sovietico alla politica mondiale [2].

A questo proposito, assumeva particolare importanza l'accento posto dal Ministero degli Esteri sulle basi etiche della politica, sul ripudio della «lotta di classe» come principio della politica estera, sull'interdipendenza del mondo attuale - in particolare nel campo ambientale e in quello della sicurezza - e sulla necessità per tutti di rispettare scrupolosamente i principi fondamentali della coesistenza pacifica, laddove per «tutti» si intendeva chiaramente «anche per l'Urss». In termini pratici, questo aveva una conseguenza importante anche sui «paesi socialisti fratelli», e specialmente sul modo in cui l'Urss aveva gestito i rapporti con essi. Sebbene molto cauto nel tono, su questo punto Scevardnadze era molto chiaro e privo di ambiguità, tanto che le sue affermazioni sui passati errori (mancanza di collegialità, formalismo, spirito da parata,

(2) Eduard Scevardnadze, «Relazione alla conferenza teorico-pratica del Ministero degli Affari Esteri dell'Urss», in *Urss oggi,* a. XVII n. 17-18, 1-30 settembre 1988.

incomprensione e sottovalutazione delle peculiarità nazionali) costituivano di fatto un implicito ripudio della dottrina Brežnev, specialmente quando sottolineava che alla base del «nuovo pensiero» vi era la libertà di scelta per ogni paese.

Un'altra parte assai rilevante del discorso introduttivo di Scevardnadze era quella in cui descriveva gli alti e bassi della reputazione del suo paese dal 1917, e sottolineava l'importanza di migliorarne ulteriormente l'immagine nel mondo di oggi attraverso fatti concreti, come il ritiro dall'Afghanistan; a giudizio del ministro sovietico, un secondo elemento importante in tal senso sarebbe stato rappresentato dal comportamento dello Stato verso i propri cittadini, e dall'apertura delle frontiere per consentire una libera circolazione delle persone e delle idee.

Secondo Scevardnadze, non solo una politica avrebbe dovuto avere fondamenti etici, ma avrebbe anche dovuto basarsi sulle ultime conquiste della scienza e della cultura, in modo da poter prendere le decisioni solo in seguito ad un'attenta valutazione e analisi di tutti gli aspetti di un singolo problema.

Come già accennato in precedenza, questo profondo cambiamento nella politica sovietica ha avuto luogo nel momento in cui i paesi qui considerati avevano economie esauste, indebitate, dirigenti anziani e sclerotici - ad eccezione del polacco Jaruzelski, unico leader politicamente sopravvissuto per un anno al 1989 - e società civili sempre più impazienti, che richiedevano più libertà e vi erano incoraggiate dalla liberazione di Sacharov dall'esilio interno a Gorki.

1.2. *La prima ondata: Polonia e Ungheria.*

Per la verità, uno di questi paesi aveva già proceduto sulla via del rinnovamento prima dell'estate 1988: si trattava dell'Ungheria, dove in maggio si era svolta una conferenza di partito che aveva sostituito l'intero gruppo dirigente [3]. La conferenza del Posu era stata la seconda nella storia di quel partito, dopo quella organizzata nel giugno del 1957 per consolidare il gruppo dirigente e la sua politica, dopo la rivoluzione dell'anno precedente e l'intervento sovietico che l'aveva schiacciata [4]: era stata convocata nell'autunno del 1987, quando autorevoli esperti

(3) Per un'ampia disamina della conferenza del Posu si veda G. Schöpflin, R.L. Tökés, I. Völgyes, «Leadership Change and Crisis in Hungary», *Problems of Communism* n. 5, September-October 1988, pp. 23-46.

(4) Le vicende relative alla conferenza del 1957 sono trattate in B. Lomax, «Kádár al potere dopo la rivoluzione», *Il Ponte,* n. 3, maggio-giugno 1986, pp. 80-97.

economici avevano denunciato gli effetti catastrofici del ristagno del processo di riforma.

Tale processo, iniziato nel 1968, era stato bloccato dalle conseguenze dell'invasione della Cecoslovacchia; aveva ricevuto nuovo slancio alla fine degli anni 70, ma aveva subito un rallentamento e alla metà degli anni 80 si era nuovamente arenato.

Fu proprio a quell'epoca, nel giugno 1985, che l'intera opposizione ungherese si incontrò per due giorni nella cittadina di Monor, dove biasimò duramente il rifiuto dei dirigenti di rilanciare le riforme politiche assieme a quelle economiche, considerato come la causa principale della nuova stagnazione [5].

Sebbene molto significativa (si trattava del primo incontro del genere dal 1956) la crescita politica dell'opposizione non era stata la ragione principale della convocazione della conferenza straordinaria: più importante era il fatto che il partito stesso fosse profondamente diviso dal problema delle riforme, come era stato dimostrato dalla stesura di un documento (*Svolta e riforma,* 1986) elaborato da un organismo ufficiale, il Fronte popolare patriottico, che criticava seriamente i dirigenti e suggeriva soluzioni drasticamente innovatrici [6].

Poco prima delle assise, nel tentativo di intimidire tanto l'opposizione interna che quella esterna, Kádár aveva espulso dal Posu quattro intellettuali riformisti, accusati di aver partecipato ad una riunione dell'opposizione: questo episodio aveva avuto l'effetto di convincere la maggioranza dei delegati alla conferenza che il cambiamento era urgente. Sebbene l'ordine del giorno non lo prevedesse, il rinnovamento degli organismi dirigenti aveva avuto luogo in misura tale che non solo Kádár, ma anche sette dei suoi collaboratori più stretti (compreso il vice segretario generale Lázár, il capo dello stato K. Németh e il supervisore culturale Aczél) avevano perso il posto nel *politburo,* alcuni persino nel nuovo comitato centrale. Kádár era stato eletto nel nuovo incarico di presidente del partito: per ironia della sorte, nonostante fosse stato l'unico rappresentante di un punto di vista più aperto e riformista negli anni di Brežnev, egli è stato il primo dirigente Est europeo a perdere il potere. La spiegazione di questo apparente paradosso sta nelle contraddizioni del kadarismo: da un lato la sua tolleranza aveva permesso ad un pluralismo di fatto di crescere in Ungheria, dall'altro il suo promotore, non essendo un riformista genuino per il suo rifiuto di qualunque politica

(5) Gli atti sono stati pubblicati in *A monori tanácskozás* (La conferenza di Monor), Budapest, 1985 per quanto riguarda le relazioni introduttive; e in *A vita jegyzökönyve* (Atti della discussione), Budapest 1986, entrambi *samizdat.*

(6) Una versione italiana abbreviata è contenuta nell'articolo di L, Marcolungo, «Quel documento che Budapest vuole segreto», *L'Unità,* 19 marzo 1987.

che potesse indebolire il ruolo del partito unico, era diventato un ostacolo sulla via del rinnovamento, né più né meno dei suoi colleghi nei paesi vicini.

Dopo la caduta di Kádár, il nuovo gruppo dirigente del Posu era risultato composto da due correnti principali: una genuinamente riformista e già orientata, sebbene esitante e insicura di sé, verso la democrazia pluralista, rappresentata da Reszö Nyers e Imre Pozsgay; e una più «centrista» e autoritaria, apertamente impegnata a rendere il sistema più efficiente senza però toccare il suo pilastro politico, cioè il ruolo dirigente del partito e il divieto di metterlo in discussione; tale gruppo centrista era guidato dal nuovo segretario generale Károly Grósz.

I limiti e le possibilità della nuova situazione ungherese erano apparsi chiaramente nel mese di giugno 1988: il 16, una manifestazione che chiedeva la riabilitazione dell'ex primo ministro Imre Nagy, organizzata nel 30° anniversario della sua esecuzione, veniva repressa dalla polizia; il 27 giugno, un corteo di solidarietà con la minoranza magiara in Romania era autorizzato dal governo, e vi prendevano parte circa 70.000 persone.

L'estate del 1988 aveva visto compiersi passi avanti significativi anche in Polonia e Cecoslovacchia. Nella prima, gli anni trascorsi dall'instaurazione della legge marziale nel 1981 e dalla messa fuori legge di Solidarność nel 1982 potevano essere definiti di stallo politico e di bancarotta economica, con un debito estero che si avvicinava rapidamente ai 40 miliardi di dollari; nella seconda, la situazione economica meno drammatica si era accompagnata, fin dai primi anni settanta e con l'eccezione di un pugno di coraggiosi ma isolati difensori dei diritti umani, ad una diffusa apatia politica.

In seguito ad un'ampia ondata di scioperi organizzati e spontanei in aprile e maggio, i governanti polacchi erano stati costretti a prendere atto del fallimento del loro tentativo di riformare il sistema economico del paese attraverso il decentramento del meccanismo decisionale a favore delle imprese di stato e un limitato appoggio all'iniziativa privata, nonostante avessero tentato di attirare il consenso popolare tramite il referendum del novembre 1987: e si rendevano anche conto sempre più che tale fallimento era da attribuire soprattutto al loro categorico rifiuto di riconoscere Solidarność come un interlocutore paritario, piuttosto che come un nemico. Non era stata probabilmente una coincidenza che la decisione del governo, il 31 agosto 1988, di avere dei colloqui preliminari con Lech Walesa, capo dell'ancora illegale sindacato, fosse stata preceduta non solo dalla nuova ondata di scioperi che aveva scosso il paese, ma anche dalla visita di Gorbaciov a Varsavia in luglio, poco dopo le due conferenze sopracitate.

In Cecoslovacchia, la sostituzione nel novembre 1987 di Gustav

Husák con Milos Jakes alla testa del partito comunista si era già dimostrato un provvedimento più superficiale che sostanziale.

A parole Praga appoggiava le riforme, ma i semplici fatti provavano continuamente il contrario: per esempio, quando diverse migliaia di persone erano scese in piazza, per la prima volta dal 1969, nel ventennale dell'invasione dell'agosto 1968, erano state brutalmente aggredite da speciali unità poliziesche, che avevano ferito e arrestato molti dei manifestanti. Un avvenimento molti simile aveva avuto luogo il 28 ottobre 1988, nel settantesimo anniversario dell'indipendenza del paese: a dimostrazione del fatto che, mentre il potere comunista aveva sempre le stesse caratteristiche, la gente cominciava ad uscire dall'apatia, e un numero crescente di persone provava interesse per la vita pubblica, noncurante della repressione.

Mentre la Cecoslovacchia, la Rdt, la Romania e la Bulgaria parevano opporsi ad ogni riforma significativa, l'autunno del 1988 aveva visto importanti passi avanti in direzione di un accordo tra governo e opposizione in Polonia ed Ungheria. Tra il dicembre 1988 e il gennaio 1989 il Poup aveva tenuto una decisiva riunione del comitato centrale a Varsavia, con l'obiettivo di trovare una via d'uscita alla crisi economica, politica e sociale: dopo una minaccia di dimissioni del generale Jaruzelski, che aveva convinto i fautori della linea dura, la riunione si era conclusa con la decisione di iniziare colloqui ufficiali con Solidarność.

Contemporaneamente, il Parlamento di Budapest aveva approvato una legge sulla libertà di associazione e di riunione che, a prescindere delle intenzioni, di fatto apriva la strada al pluralismo dei partiti e alla democrazia rappresentativa; inoltre, alla fine di gennaio un altro significativo pilastro del regime comunista aveva iniziato a traballare quando la commissione storica nominata da Grósz per condurre una ricerca sul periodo tra il 1944 e il 1988 aveva presentato il suo rapporto: la scoperta principale della commissione, che era presieduta da Pozsgay, era che gli avvenimenti del 1956, lungi dal rappresentare una «controrivoluzione», come incessantemente sostenuto dalla propaganda comunista, dovevano essere considerati una «legittima sollevazione popolare» contro un potere dispotico [7]. Le famiglie di coloro che erano stati giustiziati dopo il 1956, compresa la figlia di Nagy, erano autorizzate a far cercare i corpi dei loro congiunti (che erano stati sepolti in tombe anonime) per poter organizzare funerali solenni.

Il mese di gennaio 1989 era stato piuttosto ricco di avvenimenti, quasi preannunciando quello che sarebbe stato l'intero anno: a parte i sum-

(7) «Il primo documento della Commissione degli storici nominata dal CC del Posu», in Istituto Gramsci, *Esteuropa Dossier*, n. 4-5, pp. 11-52.

menzionati nuovi sviluppi in Ungheria e Polonia, vi erano anche state - per la terza volta in pochi mesi - grandi manifestazioni a Praga, questa volta in ricordo del 20° anniversario del suicidio di Jan Palach, datosi fuoco per protestare contro l'invasione del suo paese. Come sempre, la polizia aveva duramente attaccato i manifestanti: in questa occasione, era stato arrestato anche il drammaturgo e militante per i diritti umani Václav Havel, la personalità più nota dell'opposizione democratica in Cecoslovacchia. Havel fu processato assieme ad un gruppo di coimputati, e condannato il 21 febbraio a otto mesi di carcere. Questo aveva provocato un'ondata di proteste in tutta Europa - anche nell'Urss - soprattutto nel clima dell'appena conclusa conferenza di Vienna, che aveva segnato particolari progressi proprio nel campo della tutela dei diritti umani: il drammaturgo fu rilasciato il 17 maggio «per buona condotta», dopo aver scontato metà della condanna.

Nel frattempo, gli avvenimenti procedevano a ritmo sostenuto in Polonia come in Ungheria. I cosiddetti negoziati della tavola rotonda tra il governo, Solidarność e la Chiesa cattolica erano iniziati il 6 febbraio. Due mesi dopo veniva raggiunto un accordo, comprendente la piena legalizzazione del sindacato indipendente, un'amnistia incondizionata per tutti coloro che erano stati condannati in seguito alla legge marziale e la tenuta di elezioni legislative libere, ma che garantivano al Poup il 65% dei seggi alla Camera.

A Budapest, la riunione del CC convocata il 10 e l'11 febbraio per discutere il documento storico sul periodo comunista aveva lasciato da parte il dibattito sul passato e aveva deciso di procedere lungo la via del pluralismo politico, compreso il pluripartitismo.

1.3. *La seconda ondata: i profughi della Germania Est*

Il secondo punto di svolta cruciale del 1989, dopo quello in gennaio-febbraio, era giunto in maggio-giugno con quattro avvenimenti altamente significativi: l'apertura della cortina di ferro lungo il confine tra Ungheria ed Austria (2 maggio), che aveva poi consentito ad un gran numero di cittadini tedesco-democratici di rifugiarsi in Occidente; la strage di piazza Tienanmen a Pechino che aveva dimostrato come la democratizzazione politica non fosse l'unica scelta possibile per un regime comunista in crisi, ed era stata più o meno entusiasticamente salutata dalla conservatrice «banda dei quattro» (Cecoslovacchia, Germania Est, Romania e Bulgaria) (3-4 giugno); il funerale di Imre Nagy e dei suoi compagni a Budapest, che aveva rappresentato di fatto il funerale dell'era di Kádár (non solo perché Kádár era effettivamente morto poco dopo, ma perché i negoziati della tavola rotonda tra il Posu al

potere e l'opposizione erano iniziati tre giorni prima, e Grósz aveva subito una considerevole riduzione dei suoi poteri attraverso un rimpasto al vertice del partito, a seguito del quale si era trovato «circondato» da tre esponenti riformisti in un Presidium a quattro (16-25 giugno); e finalmente, le elezioni parlamentari in Polonia (4-8 giugno), dove Solidarność aveva ottenuto tutti i seggi in palio tranne uno al Senato, ed era riuscita, dopo estenuanti negoziati, a formare il primo governo non comunista nell'Europa orientale dopo il 1948: Tadeusz Mazowiecki - un cattolico da lungo tempo dissidente, membro di Solidarność alla fondazione - era diventato Primo Ministro il 24 agosto 1989.

Un mese prima, il 19 luglio, il generale Jaruzelski era stato eletto dalle due Camere del Parlamento al nuovo incarico di Presidente esecutivo della Polonia, per una durata prevista di sei anni: lo stesso Walesa ne aveva appoggiato la candidatura, il cui significato politico consisteva in un gesto di rassicurazione verso l'Urss circa il mantenimento degli impegni internazionali del paese anche dopo la schiacciante affermazione di Solidarność.

Prima dell'elezione di Mazowiecki, vi erano stati due tentativi di formare un governo di coalizione da parte del gen. Kiszczak, che aveva svolto un ruolo importante come ministro degli Interni prima e durante i negoziati della tavola rotonda; l'altro da parte del presidente del Partito contadino unito Roman Malinowski, da lungo tempo «compagno di strada» dei comunisti: entrambi erano falliti per lo stesso motivo, cioè la loro incapacità nel convincere Solidarność ad entrare a far parte di una coalizione e la riluttanza del Partito contadino a lasciarla all'opposizione, per timori verso il proprio futuro. Finalmente, Mazowiecki era riuscito a formare un gabinetto di coalizione comprendente anche quattro membri riformisti del Poup.

Contemporaneamente a questi negoziati, era venuto alla ribalta il caso dei cittadini tedesco-orientali desiderosi di emigrare. Avendo udito dalle trasmissioni della Germania federale che la cortina di ferro tra Ungheria e Austria veniva rimossa, molti cittadini della Rdt avevano deciso di passare le vacanze a Budapest o al lago Balaton, fermamente intenzionati a tentare di raggiungere la Rft via Austria.

La ragione dell'esodo, espressa nelle interviste rilasciate all'arrivo in Baviera, erano principalmente esistenziali: praticamente nessuno di essi era motivato da persecuzioni politiche o disagio economico; semplicemente si sentivano oppressi e volevano vivere in una società libera e aperta.

Il 10 settembre, quando il numero dei candidati all'emigrazione aveva già raggiunto diverse migliaia, le autorità ungheresi avevano deciso di rompere unilateralmente il trattato del 1969 con la Rdt (che

prevedeva la consegna reciproca dei fuggitivi catturati) ed avevano aperto il confine: anche se non sono disponibili prove certe, è ragionevole supporre che una simile mossa fosse stata decisa dopo una consultazione con Mosca.

L'impatto psicologico di questo avvenimento aveva avuto importanti conseguenze: da un lato migliaia di tedeschi dell'Est avevano chiesto asilo politico nelle ambasciate della Rft in Polonia e Cecoslovacchia, e più tardi si era dovuto concedere loro di emigrare all'Ovest; dall'altro, il regime di Berlino Est aveva iniziato a sentirsi estremamente insicuro. Il flusso di profughi era stato accompagnato, a partire dal 4 settembre, da una crescente ondata di manifestazioni che, iniziate a Lipsia, a metà ottobre si erano estese a tutte le principali città della Rdt, coinvolgendo centinaia di migliaia di persone che inneggiavano a Gorbaciov, chiedevano democrazia e scandivano «vogliamo restare». Il 6-7 ottobre le celebrazioni per il 40° anniversario della Rdt, cui aveva partecipato tra gli altri Gorbaciov, avevano avuto luogo in un'atmosfera di grande agitazione. Il dirigente sovietico non aveva fatto nulla per appoggiare la *leadership* di Honecker, come invece Egor Ligaciov aveva fatto tre settimane prima in un'altra visita ufficiale a Berlino Est: ed è piuttosto probabile che durante i colloqui ufficiali egli avesse premuto per cambiamenti sia politici che personali, poiché il 18 ottobre, a meno di due settimane dalla sua partenza, Honecker si era dimesso ed Egon Krenz era stato eletto al suo posto.

Il nuovo segretario generale della Sed, tra le altre dichiarazioni, aveva detto di avere egli stesso impedito una «Tienanmen tedesco-orientale» in qualità di responsabile del partito per le forze di polizia, poiché Honecker aveva ordinato di usare «ogni mezzo necessario» contro le manifestazioni di piazza: la notizia era stata successivamente confermata in Germania occidentale.

In Ungheria, i colloqui della tavola rotonda iniziati il 13 giugno erano proseguiti per tutta l'estate; a settembre erano parsi essere sull'orlo del fallimento, perché il Posu era riluttante a far luce sulle sue proprietà, a ritirarsi dai luoghi di lavoro e a sciogliere la Guardia operaia, un organo paramilitare istituito dopo la repressione della rivoluzione del 1956. I negoziati si erano dunque conclusi il 18 settembre con un accordo parziale che prevedeva il cambio di nome dello stato (la Repubblica ungherese, proclamata il 23 ottobre, anniversario dello scoppio dell'insurrezione del 1956) ed elezioni libere da tenersi nel 1990.

La tavola rotonda a Budapest ha prodotto un risultato molto più favorevole all'opposizione che non quella polacca, anche se gli oppositori ungheresi avevano organizzazioni molto più deboli e meno solide a paragone di Solidarność. È interessante notare che le due principali - il

Forum democratico e l'Alleanza dei democratici liberi - hanno seguito strategie diverse: il primo, sebbene di centro-destra, è stato più indulgente del secondo verso i rappresentanti comunisti; mentre la più liberale Alleanza, assieme a tre partner minori (piccoli proprietari, socialdemocratici e giovani democratici) ha rifiutato di firmare gli accordi e ha raccolto le firme per indire un referendum contro l'elezione del presidente della Repubblica prima delle elezioni parlamentari, che ha vinto il 26 novembre 1989 con un margine ristretto di voti e che ha rappresentato una grave sconfitta per Pozsgay, il candidato principale. Vale la pena di ricordare che, alla fine di luglio 1990, c'è stata ancora una raccolta di firme per iniziativa del partito socialista, di cui Pozsgay era membro, per un referendum contro l'elezione del capo dello stato da parte del Parlamento; ma è stato un fallimento, perché solo il 14% degli elettori si è recato alle urne (per la convalida sarebbe stato necessario il 50% + 1).

Il partito socialista ungherese sopracitato era stato formato il 9 ottobre 1989 in un'altra conferenza straordinaria del Posu, convocata per stilare il bilancio della transizione alla democrazia e trasformare il partito in modo da renderlo adeguato ad operare in un sistema politico competitivo: circa l'80% dei delegati aveva votato a favore di una chiara rottura con il passato e della formazione del nuovo partito, il cui gruppo dirigente il 22 ottobre aveva approvato un documento che condannava l'invasione sovietica del 1956.

1.4. *Il crollo finale*

La terza e definitiva ondata di cambiamento del 1989 è durata circa due mesi, dalla rimozione di Honecker alla testa del partito e dello stato tedesco-orientale alla caduta dei Ceaușescu il 22 dicembre, attraverso l'apertura del muro di Berlino il 9 novembre, la cacciata dal potere di Todor Živkov in Bulgaria il 10 novembre e il crollo del regime cecoslovacco tra il 17 e il 29 novembre, data dell'abolizione del ruolo dirigente del partito: l'elezione di Václav Havel come capo provvisorio dello stato cecoslovacco, il 29 dicembre, ha segnato simbolicamente la fine dell'*annus mirabilis*.

Anche se il tipo di cambiamento è stato diverso in ogni paese, è comunque possibile trovare alcune analogie e caratteri generali.

Tutti e sei i paesi naturalmente hanno avuto in comune l'elemento di politica estera, cioè l'«effetto Gorbaciov». Nei quattro paesi settentrionali (Polonia, Rdt, Cecoslovacchia e Ungheria) hanno concorso due fattori interni: un movimento di massa o una forte opinione pubblica, ed un'ala «riformista» del partito al potere la quale, dopo essersi sbarazzata

dei vecchi dirigenti (con la già citata eccezione polacca, dove questi ultimi sono riusciti a trasformarsi nella precedente) ha cercato invano di mantenere il potere, o una parte cospicua di esso, assicurando però così una fase di transizione pacifica (ad es. l'anno di Grósz in Ungheria, i 45 giorni di Krenz nella Rdt). La ragione per cui un simile periodo transitorio è mancato in Cecoslovacchia sta nell'ancor minore grado di legittimità del suo regime comunista rispetto ai vicini, derivante dal fatto di essere nato dalla soppressione di un tentativo di riforma proveniente dai propri ranghi. Invece di una tavola rotonda, in Cecoslovacchia vi sono stati quasi negoziati diretti tra i manifestanti e il governo comunista, almeno finché quest'ultimo non ha abbandonato le sue posizioni negli organi principali dello stato. La mancanza di un riformatore credibile e significativo nella elite comunista è stato un fattore di accelerazione della disintegrazione del suo potere. Al contrario, il periodo di transizione è durato più a lungo in Polonia, poiché le elezioni del 1989 non sono state completamente libere: perché esso sia completo si dovranno attendere quelle dell'autunno 1991.

Nei due paesi balcanici, Romania e Bulgaria, il tipo di cambiamento è stato un po' diverso [8]. Questi paesi non avevano conosciuto crisi significative di legittimità del potere nei 40 anni trascorsi, e l'operato dell'opposizione non era stato notevole come nei paesi più a nord: la fine dei regimi comunisti è giunta sotto l'effetto combinato di un colpo di Stato, compiuto da esponenti insoddisfatti o caduti in disgrazia dell'elite comunista, e un movimento di massa sviluppatosi a partire da temi specifici (la questione ambientale in Bulgaria, quella etnica in Romania). Questi elementi, assieme all'assenza di tradizioni democratiche, aiutano a spiegare la peculiarità dei risultati elettorali: la Romania e la Bulgaria sono stati i soli paesi del defunto blocco sovietico dove i partiti ex comunisti hanno ottenuto la maggioranza assoluta.

2. Dal dissenso al governo

Come già accennato Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria, o meglio i rispettivi regimi comunisti, avevano già subito importanti crisi di legittimità assai prima di quella finale del 1989: non è necessario ricordare qui il significato, non solo per la regione ma per l'Europa intera, degli avvenimenti del 1956, 1968 e 1980-81. Per quanto diversi nei rispettivi sviluppi, queste crisi ebbero almeno due cose in comune: primo, furono

(8) Il cambiamento politico in Romania e Bulgaria è analizzato nel cap. «I Balcani» [N.d.C.].

tentativi di emancipazione insieme nazionale e sociale, diretti rispettivamente contro l'influenza sovietica e la burocrazia comunista; secondo, i protagonisti furono in maggiore o minore misura gli stessi, cioè un movimento popolare e un'ala riformista o «revisionista» all'interno del partito al potere. Quest'ultima tendenza di fatto ha rappresentato la prima espressione di dissenso o, se si vuole, di eterodossia politica in Europa centro-orientale, con personaggi come il polacco Gomulka, l'ungherese Nagy e il cecoslovacco Dubček in veste di promotori dell'idea di un sistema comunista riformato, dimostratasi un'illusione nel 1968 ma ciononostante capace di influenzare molti intellettuali e politici, al punto che un numero importante dei dirigenti e dei governanti di oggi proviene proprio da quell'esperienza (Geremek, Kuron e Michnik in Polonia, Dubček e vari altri in Cecoslovacchia, Kis e altri ancora in Ungheria).

L'idea è stata ripresa per breve tempo nel 1989, in particolare da personaggi come Poszgay e il tedesco-orientale Modrow: ma la realtà ha provato che costoro possono svolgere un ruolo importante solo per quanto riguarda lo smantellamento del vecchio sistema, molto meno nella costruzione del nuovo. Per esempio, quando Pozsgay ha cercato di utilizzare la sua meritata popolarità - acquisita con il ruolo importante svolto nel periodo di transizione - allo scopo di farsi eleggere Presidente della Repubblica, è stato fermato dal citato referendum perché gli ungheresi, come dimostrano dalle elezioni di qualche mese dopo, volevano un rinnovamento completo della direzione del paese.

Questo naturalmente non vuole sottintendere che l'ispirazione principale dei neoeletti Parlamenti abbia le sue radici solo nel revisionismo comunista: essa è molto più ricca, e potrebbe essere suddivisa in tre parti. La prima può essere identificata con la tradizione pre-comunista, e comprende forze essenzialmente moderate come i piccoli proprietari in Ungheria, il Partito nazionale slovacco e la Confederazione per la Polonia indipendente (Kpn) - (le ultime due possono essere definite di destra). Ma la tradizione pre-comunista - e veniamo alla seconda parte - ispira anche Václav Havel, che negli anni scorsi ha svolto intensa attività non solo come drammaturgo, ma anche come filosofo della politica: egli rivendica l'eredità della Prima repubblica di T.G. Masaryk (1918-1938), ma propone una forma più completa di democrazia concepita nella lotta antitotalitaria basata sull'intransigenza morale che si pone in modo critico anche verso la «superficialità» occidentale. La Primavera di Praga del 1968 ha relativamente poco spazio nell'elaborazione di Havel, che non è mai stato comunista e ha sempre criticato le illusioni revisionistiche: ciononostante, l'importanza da lui attribuita a quell'avvenimento è dimostrata dalla sua richiesta di avere Dubček eletto alla presidenza del

Parlamento, e anche dalla forte presenza di ex revisionisti nel Forum civico, il raggruppamento politico formato il 19 novembre 1989 di cui Havel è stato virtualmente la guida almeno fino all'elezione di Klaus alla sua presidenza nell'ottobre 1990.

Un'altra forza che, come quest'ultima, ha le sue radici tanto nelle tradizioni precomuniste che nel dissenso politico sotto il regime comunista è il Forum democratico ungherese, oggi il partito di maggioranza relativa nel Parlamento di Budapest. È ispirato dal populismo cristiano, un movimento culturale degli anni venti e trenta che dopo la seconda guerra mondiale diede vita al Partito nazionale contadino, messo fuorilegge dal regime stalinista e brevemente rinato nel 1956 sotto il nome di Partito Petöfi.

Occorre sottolineare che durante i più di 30 anni del regime di Kádár, i populisti hanno trovato posto nella società, e il loro contributo alle attività dissidenti è stato molto piccolo: si può ricordare solo la forte denuncia delle persecuzioni anti-ungheresi in Transilvania, fatta dal famoso poeta Gyula Illyés nel 1977. Ma dalla metà degli anni ottanta, e specialmente dal 1987 quando il Forum democratico è stato fondato, il loro contributo al processo di transizione è stato importante.

Il terzo gruppo è composto da quelle organizzazioni politiche le cui origini risiedono interamente nella lotta contro la dittatura comunista; sebbene ovviamente rivendichino qualche tenue legame con alcune figure storiche del passato, sono essenzialmente nuove: i due esempi principali sono Solidarność e l'Alleanza dei democratici liberi in Ungheria.

La prima non è mai stata - e probabilmente non sarà mai - solo un sindacato; è piuttosto un'ampia organizzazione politica, il cui ruolo è stato decisivo nel preparare gli avvenimenti del 1989. Tra la primavera e l'estate del 1990, Solidarność ha virtualmente dato vita a due organizzazioni diverse: l'Alleanza di centro e il Movimento civico - Azione democratica (Road). Il motivo principale della scissione è consentito, almeno in apparenza, nel severo piano di stabilizzazione economica, che prende il nome dal ministero delle Finanze Balcerowicz, adottato in accordo col Fondo monetario internazionale: il Road appoggiava l'azione del governo guidato da Mazowiecki, che sosteneva la necessità di pesanti sacrifici per costruire un'economia ragionevolmente competitiva, un prerequisito a dei vincoli più stretti con l'Europa occidentale; l'Alleanza di centro appoggiava le vedute di Walesa secondo cui lo smantellamento del vecchio sistema era troppo lento, la *nomenklatura* comunista era ancora al suo posto, e lamentava la lentezza del programma di privatizzazione ma al tempo stesso voleva mantenere il sistema dei sussidi statali, soprattutto per il prezzi agricoli.

L'Alleanza ungherese dei democratici liberi, formata nel novembre 1988, è l'altro esempio di un'organizzazione nata sotto il sistema comunista e radicalmente opposta ad esso. Rivendica vincoli storici con la tradizione liberale ungherese (che è più solida della sua equivalente polacca, ma non solida come quella ceca) ed ha le sue radici nella rivoluzione del 1956, il cui leader Imre Nagy - per la sua decisione di reintrodurre il pluripartitismo e di uscire dal patto di Varsavia, e per il rifiuto di ritrattare le sue posizioni (che portò alla sua esecuzione nel 1958)- viene considerato un liberale suo malgrado. I fondatori dell'Alleanza erano, alla fine degli anni settanta, un piccolo gruppo di persone molto influenti, che si definiva opposizione democratica, e iniziava a pubblicare periodici *samizdat* comprendenti molti documenti sul 1956, il cui programma veniva considerato ancora valido e realizzabile, seppure passo dopo passo.

I partiti socialdemocratici redivivi, e quelli comunisti hanno subito un importante ridimensionamento.

Circa i primi, le loro idee e programmi sono molto popolari, ma il livello delle strutture organizzative, dunque delle loro fortune elettorali, è molto basso. Questo può essere spiegato da due fattori: primo, i partiti socialdemocratici in Europa centro orientale sono stati certamente tra le vittime, ma in una certa misura anche tra i complici delle dittature staliniste; secondo, non sono stati attivi nelle politiche di dissenso e di opposizione, dunque sono virtualmente sconosciuti ai minori di 60 anni. In base a ciò, si può dire che gli ideali socialdemocratici sono vivi e vegeti, ma fuori dai partiti che ne portano il nome. Gli ex partiti comunisti, che ad eccezione della Cecoslovacchia hanno subito una scissione ed un cambiamento di nome, si trovano in una crisi d'identità molto seria: a prescindere dalla radicalità della loro trasformazione, o dalla presentabilità dei loro nuovi dirigenti, hanno avuto risultati elettorali deludenti e nessun'altra forza politica è interessata ad una possibile coalizione con loro, perlomeno nel breve-medio termine.

Lo spettro politico dell'Europa centro-orientale dopo il 1989 può anche essere suddiviso in base a criteri ideologici: questi ci mostrerebbero un primo gruppo di organizzazioni «cristiane», inclini alle idee nazionaliste e populiste (cioè rivolte più verso le passate tradizioni che verso le moderne correnti europee) e potenzialmente di centro-destra. Questo è valido per l'Alleanza di centro di Walesa, per la coalizione governativa ungherese, - composta dal Forum democratico, dai piccoli proprietari, dalla DC - e dai partiti democristiani ceco e slovacco.

Un secondo gruppo è composto dalle organizzazioni social-liberali e comprende il Road di Masowiecki, l'Adl ungherese e l'ala «sinistra» del Forum civico in Cecoslovacchia, che appoggiano fortemente una severa

ristrutturazione economica e l'adesione alle istituzioni europee; e un terzo gruppo è formato dagli ex partiti al potere: qui troviamo i due partiti socialdemocratici polacchi - entrambi nati alla fine del gennaio 1990 dalle ceneri del defunto Poup -, il Partito socialista ungherese e il Partito comunista cecoslovacco, che nel dicembre 1989 ha condannato la *leadership* uscente, la soppressione forzata della Primavera di Praga, e ha eletto nuovi gruppi dirigenti.

Il fatto che le organizzazioni cresciute nell'esperienza del dissenso e dell'opposizione siano state viste dagli elettori come quelle meritevoli di fiducia è stata la prova del rifiuto dei regimi comunisti, a prescindere dal grado di revisionismo: quando i comunisti riformatori si sono presentati come tali (Pozsgay, Modrow) hanno riscosso poco successo, mentre quando non lo hanno fatto (Dubček) hanno potuto svolgere un ruolo più importante.

3. Valutazione comparata delle elezioni parlamentari in Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia [9].

3.1. *Polonia*

Due anni fa, nel giugno 1989, in Polonia, Solidarność ha vinto tutti i seggi disponibili (35% al Sejm, 99% al Senato) meno uno, che è andato ad un candidato indipendente. L'affluenza è stata piuttosto bassa: 62% dell'elettorato ha votato nel primo turno e poco più del 25% nel secondo, mentre il 42% ha preso parte alle elezioni amministrative del maggio 1990 che hanno confermato più o meno i risultati del 1989, compreso un fiasco per i due partiti «socialdemocratici». In seguito all'elezione diretta (25 novembre 1990), e al successivo ballottaggio con Tymiński, Lech Wałesa è stato eletto presidente della Repubblica il 9 dicembre 1990 (V. tabella 1).

3.2. *Ungheria*

In Ungheria, la situazione dopo le elezioni del 25 marzo e dell'8 aprile 1990 è leggermente più complessa. L'affluenza è stata del 65% al primo turno, e del 45% al secondo. I democratici liberi hanno avuto il loro grande momento nell'inverno 1989-1990, quando erano molto attivi

(9) I risultati delle elezioni del 1989-1990 in questi paesi sono descritti dettagliatamente nelle tabelle in appendice al testo [N.d.C.].

Tab. 1 - *Polonia*

Tipo di legislatura: Assemblea Nazionale di 560 seggi con due Camere: il Sejm (con 460 eletti dai distretti elettorali) e il Senato (con 100 rappresentanti dei voivodati).

Sistema elettorale: in base agli accordi siglati il 6/4/1989, il 65% dei seggi nel Sejm erano riservati ai comunisti e ai loro alleati, mentre i seggi del Senato erano liberamente eletti, insieme al 35% del Sejm, con sistema francese.

Partiti	*Numero dei seggi*			
	Sejm		*Senato*	
	1989	*1990*	*1989*	*1990*
Gruppi parlamentari civici (Solidarność) comprendono:	161	157	99	99
- Confederazione per l'indipendenza polacca	1	1	1	1
- Partito socialista polacco	2	2	2	2
- Partito del lavoro democratico cristiano	1	1	1	1
- Democratici cristiani	-	44	-	-
- Partito contadino polacco (Solidarność)	-	22	-	-
- Unione nazionale cristiana	-	5	-	1
- Congresso democratico-liberale	-	3	-	2
Comunisti nel 1989/Ex comunisti nel 1990:				
- Partito polacco dei lavoratori	173	-	-	-
- Democratici di sinistra club parlamentare	-	113	-	-
- Unione socialdemocratica (Fiszbach)	-	42	-	-
- Club dei deputati indipendenti	-	9	-	-
Partito dell'unione contadina (ora Partito contadino polacco)	76	79	-	1
Partito democratico	27	23	-	-
Precedenti gruppi cristiani proregime:				
- Pax	10	10	-	-
- Unione cristiana-sociale	8	8	-	-
- Unione sociale cattolica polacca	5	5	-	-
Indipendenti e non iscritti	-	14	1	-

con il referendum e la denuncia di uno scandalo politico che coinvolgeva alti funzionari del ministero dell'Interno, ancora intenti a controllare telefoni e a scrivere rapporti confidenziali al governo sulle attività dell'opposizione: per questo, al primo turno del 25 marzo hanno ottenuto una buona percentuale, che li ha collocati appena dietro al Forum democratico. Ma fra i due turni hanno compiuto una serie di errori politici, compresa la loro proposta di coalizione al Forum, percepita

Tab. 2 - *Ungheria*

Tipo di legislatura: Camera unica di 386 seggi, di cui 8 attribuiti dopo il voto su designazione delle minoranze nazionali.
Sistema elettorale: un complicato sistema di liste di partito su base distrettuale, regionale e nazionale (202 deputati in tutto); sistema francese per i rimanenti 176.

Partiti	*Numero dei seggi*
Forum democratico ungherese	164
Alleanza dei democratici liberi	92
Partito indipendente dei piccoli proprietari	44
Partito socialista ungherese (ex comunista)	33
Alleanza dei giovani democratici	21
Partito popolare democratico cristiano	21
Alleanza agraria	1
Indipendenti	6
Singoli candidati che rappresentano due partiti	4
Totale	386

dall'elettorato come un segno di scarsa fiducia nelle proprie possibilità: alcuni osservatori hanno notato che la gente li ha appoggiati finché si trattava di smantellare il vecchio sistema, ma non al momento di costruirne uno nuovo.

Il risultato elettorale del Partito dei piccoli proprietari non è stato una sorpresa, così come quello dei socialisti e della Fidesz (giovani democratici), mentre era inattesa la riuscita democristiana nell'assicurarsi una presenza visibile in Parlamento.

Vale la pena di ricordare che, in seguito al fallimento del referendum promosso dai socialisti, il liberaldemocratico Arpád Göncz è stato eletto presidente della Repubblica il 3 agosto 1990. (V. tabella 2).

3.3. *Cecoslovacchia*

In Cecoslovacchia, dove si è recato a votare addirittura il 96% dell'elettorato, il risultato migliore è toccato come previsto al Forum civico ed alla sua controparte slovacca, il Pubblico contro la violenza. I democristiani, i socialdemocratici e i verdi sono andati peggio, o anche molto peggio del previsto, anche perché i loro valori e le loro piattaforme politiche erano in gran parte inglobate da FC e dal Pcv (che, per esempio, propugnano come i verdi misure drastiche per fare fronte al disastro

Tab. 3 - *Cecoslovacchia*

Tipo di legislatura: l'Assemblea federale contiene 300 seggi divisi in due Camere: quella del Popolo (150 membri, 101 dai Paesi cechi e 49 dalla Slovacchia) e quella delle Nazioni (anch'essa di 150 membri, 75 per parte). Sono stati anche eletti il Consiglio nazionale ceco (200) e quello slovacco (150).

Sistema elettorale: Liste di partito elette con la proporzionale, sbarramento del 5% per l'Assemblea federale e il CN ceco, 3% per il CN slovacco.

Consiglio nazionale ceco e slovacco

Partiti	*Numero dei seggi*	
	Paesi cechi	*Slovacchia*
Forum civico	123	-
Pubblico contro la violenza	-	48
Partito comunista di Cecoslovacchia	32	22
Lega per la Moravia e la Slesia	22	-
Unione democratica cristiana	19	-
Movimento democratico cristiano	-	31
Partito nazionale slovacco	-	22
Coesistenza	-	14
Partito democratico	-	7
Verdi	-	6
Partito democratico liberale	4	-
Totale	200	150

Assemblea Federale
Camere Riunite

Partiti	*Numero dei seggi*
Forum civico/Pubblico contro la violenza	168
Partito comunista di Cecoslovacchia	47
Unione democratica cristiana/Movimento democratico cristiano	40
Movimento per la democrazia autogestita/Lega per la Moravia e la Slesia	16
Partito nazionale slovacco	15
Coesistenza/Movimento democratico cristiano ungherese	12
Partito democratico liberale	2
Totale	300

Camera del popolo

Partiti	*Numero dei seggi*
Forum civico/Pubblico contro la violenza	85
Partito comunista di Cecoslovacchia	23
Unione democratica cristiana/Movimento democratico cristiano	20
Movimento per la democrazia autogestita/Lega per la Moravia e la Slesia	9
Partito nazionale slovacco	6
Coesistenza/Movimento democratico cristiano ungherese	5
Partito democratico liberale	2
Totale	150

Camera delle Nazioni

Partiti	*Numero dei seggi*	
	Paesi cechi	*Slovacchia*
Forum civico	50	-
Pubblico contro la violenza	-	33
Partito comunista di Cecoslovacchia	12	12
Unione democratica cristiana	6	-
Movimento democratico cristiano	-	14
Lega per la Moravia e la Slesia	7	-
Partito nazionale slovacco	-	9
Coesistenza	-	7
Totale	75	75

ambientale). Havel è stato eletto presidente della Repubblica il 5 luglio 1990. (V. tabella 3).

In generale, paragonando i risultati elettorali nei tre paesi, emerge una caratteristica comune: il vero vincitore è il centro. Di fatto, è difficile trovare nell'Europa centro-orientale di oggi il tipico modello occidentale e nord europeo di una destra conservatrice basata sulle forze borghesi ed imprenditoriali ed una sinistra socialista fortemente radicata nel movimento operaio: una spiegazione convincente di ciò è stata data da János Kis, presidente dei democratici liberi ungheresi: «Non abbiamo bisogno

di politiche di destra o di sinistra, ma di una politica che le renda possibili» [10].

4. I principali compiti di fronte ai nuovi governi

4.1. *La situazione economica*

Oggi, l'ostacolo maggiore alla reintegrazione dei paesi dell'Europa centro-orientale nel mondo occidentale è rappresentato dallo stato delle loro economie. L'eredità del quarantennio comunista in proposito è la seguente: 1) un'agricoltura collettivizzata (ad eccezione della Polonia) con poco spazio per la piccola iniziativa privata e bassi livelli tecnologici, che può appena far fronte alle necessità interne ad eccezione dell'Ungheria, (dove il maggiore sviluppo degli appezzamenti privati consente di esportare la produzione in eccesso); 2) una grande industria pesante, molto inquinante e tecnologicamente arretrata, che dà lavoro a diverse centinaia di migliaia di persone e i cui prodotti sono esportabili unicamente (anche qui con qualche eccezione) verso gli altri membri del Comecon; 3) un'industria leggera un po' più efficiente; 4) infrastrutture molto inferiori ai livelli medi occidentali, sistemi distributivi e bancari primitivi, prezzi altamente irrealistici per quasi tutti i beni (troppo bassi per quelli fondamentali, troppo alti per gli altri); un settore privato più dinamico ma ancora marginale (soprattutto commercio al minuto, trasporti, servizi, ecc.) in parte basato sul lavoro *part-time,* «nero» ed ampiamente indenne dai benefici della competizione.

Le radici dell'arretratezza economica dell'Europa centro-orientale vanno cercate nelle caratteristiche storiche della regione, compresa l'esperienza comunista. La riforma agraria, punto principale dei programmi dei tre governi repubblicani nel 1918, fu condotta a termine solo in Cecoslovacchia (più nei paesi cechi che in Slovacchia) mentre in Ungheria e Polonia rimase sulla carta, specie dopo l'instaurazione in quei paesi di regimi autoritari avvenuta rispettivamente nel 1920 e nel 1926. L'industria si era sviluppata in dimensioni pressoché occidentali sotto l'impero austro-ungarico in Boemia e nella capitale ungherese e dintorni, ma i risultati erano molto diversi nel 1938 quando la Cecoslovacchia era una delle potenze industriali in Europa, mentre l'Ungheria - anche a causa di un ambiente sociopolitico meno favorevole - era molto meno competitiva. La Polonia fino al 1945, era un paese largamente rurale.

(10) J. Kis, *Vannak-e emberi jógaink?* (Abbiamo diritti umani?), Magyar Füzetek, Parigi 1988, p. 12.

I governi di coalizione insediatisi subito dopo la seconda guerra mondiale portarono avanti programmi economici basati sulla riforma agraria ed alcune nazionalizzazioni, i piani (prevalentemente triennali) di ripresa economica ebbero successo, grazie anche alla grande energia e volontà della gente di superare le massicce distruzioni.

La presa del potere comunista della fine degli anni '40 fermò la riforma agraria e procedette alla collettivizzazione forzata anche degli appezzamenti più piccoli; inoltre, i nuovi regimi nazionalizzarono completamente l'industria ed ogni attività commerciale, piccola o grande che fosse. La Polonia e l'Ungheria furono costrette a adottare piani di industrializzazione «a rotta di collo», che effettivamente provocarono una rivoluzione sociale, ma non migliorarono le prestazioni economiche complessive dei due paesi.

A metà degli anni '60, tutti e tre i paesi tentarono la via di caute riforme economiche, poiché era già abbastanza chiaro che le possibilità del sistema centralmente pianificato si erano ampiamente esaurite: ma ogni volta che la corrente riformista toccava i pilastri del potere politico veniva respinta, e quando ciò non avveniva spontaneamente (come nella Cecoslovacchia del 1968) interveniva l'«aiuto fraterno» dall'estero.

Quando, nei primi anni '70, il processo della distensione rese possibile ai cosiddetti paesi socialisti di ottenere prestiti dai governi e dalle istituzioni finanziarie occidentali, essi colsero l'occasione e, coerentemente con la logica del sistema, utilizzarono i soldi semplicemente per sostenere artificialmente le fabbriche obsolete e il tenore di vita della gente, in modo da evitare disordini sociali del tipo di quelli che erano stati sperimentati a Danzica del dicembre 1970, per esempio: il risultato è che oggi questi paesi sono indebitati fino al collo, e l'appianamento del debito richiederà duri sacrifici.

Gli avvenimenti del 1989 hanno, tra l'altro, cancellato ogni illusione che un sistema centralmente pianificato possa funzionare convenientemente se adeguatamente riformato. Di fatto, tutte le forze politiche sono in favore di una genuina economia di mercato, solo temperata da un sistema di Stato sociale di tipo occidentale: la sola differenziazione esistente riguarda il ritmo dell'aggiustamento economico, che a sua volta ovviamente dipende dal livello della crisi. Comunque, i caratteri comuni dei tre programmi di governo sono la fine graduale dei sussidi statali, la chiusura degli impianti obsoleti, un forte incoraggiamento all'iniziativa privata ed una consistente apertura al capitale straniero, assieme ad una severa politica anti-inflazionistica che dovrebbe dare stabilità alle valute nazionali ed avvicinarle alla convertibilità. In Polonia questa politica è già andata molto avanti, e nel 1990 è parsa avere successo, provocando poche agitazioni sociali. L'importanza primaria attribuita a questi pro-

grammi dal Gruppo dei 24 (i membri dell'Ocse), assieme alla creazione di una Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Bers) è un buon presagio per la riuscita del tentativo; ma la capacità e la volontà della gente di sopportare le durezze del piano anti-inflazione a lunga scadenza sono ancora da verificare, e potrebbero produrre importanti passi indietro.

4.2. *Le minoranze nazionali*

Cecoslovacchia

I rapporti tra cechi e slovacchi non sono mai stati facili nei 72 anni di indipendenza della Cecoslovacchia, nata dagli sforzi dei cechi di sfuggire all'accerchiamento tedesco e dalle aspirazioni slovacche a rompere il retaggio di un millennio di dominio ungherese.

Forse il limite più grande della prima repubblica (1918-1938) fu la sua incapacità di dare una sistemazione soddisfacente alla vicenda, aprendo in tal modo la strada alla formazione nel 1939 di uno stato slovacco indipendente, diretto da un regime filonazista. Dopo la guerra, il livello limitato di autonomia garantito agli slovacchi dal programma di Kosice del 1945 fu minato dall'intento dei «processi farsa» dei primi anni 50 di eliminare i «nazionalisti borghesi» dal partito, e più tardi dalla natura centralistica della costituzione «socialista» del 1960. Le strutture federali adottate nel 1968 rappresentarono un'autentica conquista per la nazione slovacca, ma la successiva normalizzazione ripristinò un rigido controllo centrale.

Dopo la «rivoluzione di velluto», la disputa è tornata alla ribalta: il 26 marzo 1990, il governo federale ha proposto di eliminare solo il termine «socialista» dal nome del paese, rinviando un cambiamento più sostanziale a dopo le libere elezioni di giugno. Il 28 marzo, Havel ha fatto una proposta più definita: quella di approvare il nome «Repubblica Ceco-Slovacca» o, in alternativa, «Repubblica Federale CecoSlovacca». Ma il 29 marzo l'Assemblea federale ha votato contro queste proposte, così come ne ha respinta una presentata dai deputati slovacchi, che proponeva di chiamare il paese «Repubblica federale ceco-slovacca»: di fatto, l'unica decisione presa è stata quella proposta dal governo di eliminare semplicemente la parola «socialista».

In seguito a manifestazioni in Slovacchia, molte organizzazioni locali, compreso il Consiglio nazionale slovacco, hanno richiesto un cambiamento più radicale che riflettesse meglio il fatto che la Cecoslovacchia è composta da due nazioni. In risposta a ciò, l'Assemblea federale il 20 aprile ha adottato un nuovo nome: Repubblica federale ceca e slovacca.

Vale la pena di segnalare che il Parlamento eletto l'8-9 giugno 1990 è un'Assemblea costituente, che ha il compito di elaborare una nuova costituzione entro il 1992.

Romania

I rapporti ungaro-romeni, che erano finalmente parsi migliorare in seguito al rovesciamento dei Ceausescu, sono rimasti piuttosto tesi come dimostrato dagli scontri inter-etnici di Tirgu Mures (Márosvásárhely) del 19-23 marzo 1990, che hanno fatto otto morti presunti e varie centinaia di feriti. Il pretesto è stato rappresentato dal fatto che gli ungheresi di Romania, per la prima volta da molti anni, hanno potuto festeggiare liberamente l'anniversario della rivoluzione del 15 marzo 1848: sebbene alle celebrazioni partecipassero molte persone provenienti dall'Ungheria, esse hanno avuto carattere prevalentemente interetnico. Tali celebrazioni erano parte di una rinascita politica e culturale iniziata con la fine dei Ceausescu, avente come scopo il recupero delle scuole e di altre istituzioni pubbliche perdute.

Questo ha provocato la creazione di un'organizzazione criptofascista chiamata «Vătră Românească» (culla romena) che secondo alcune fonti ha potuto contare sull'appoggio di ex agenti della Securitate e membri del defunto partito comunista, che spesso sostengono il Fronte di salvezza nazionale.

Le squadracce di Vátrá hanno aggredito gli ungheresi, che dopo alcune ore hanno iniziato a contrattaccare. Non è possibile conoscere la ripartizione etnica delle vittime, anche se è ragionevole ritenere che gli ungheresi abbiano avuto la peggio. Il governo di Bucarest ha mantenuto un atteggiamento quasi indifferente e ha cercato di sminuire le responsabilità di Vátrá, dando la colpa a entrambe le parti: l'esercito è arrivato a Tirgu Mures soltanto il terzo giorno degli scontri.

Bisogna comunque tenere conto del fatto che questi avvenimenti hanno avuto luogo alla vigilia delle elezioni in Ungheria, e due mesi prima di quelle romene, il che ha notevolmente contribuito ad accalorare il tono piuttosto aggressivo delle reazioni ufficiali di ambo le parti. È ben noto che la Transilvania è un punto nevralgico per entrambi gli elettorati: i politici al potere hanno colto l'opportunità per rilasciare dichiarazioni piuttosto demagogiche (che certamente hanno contribuito alla vittoria del Forum democratico in Ungheria), le quali però non hanno avuto seguito.

È necessario menzionare che il 4 giugno 1990, nel 70° anniversario del trattato del Trianon che assegnò la Transilvania alla Romania e la Slovacchia alla Cecoslovacchia, tutti i partiti rappresentati nel Parla-

mento di Budapest hanno approvato una dichiarazione in base alla quale l'Ungheria rinuncia alle richieste territoriali, ma si impegna fermamente a promuovere e difendere i diritti delle minoranze ungheresi all'estero.

5. Il contesto internazionale

5.1. *Le vie verso un nuovo sistema di sicurezza.*

Il significato degli avvenimenti del 1989 e dell'inizio del 1990 per l'Europa centro-orientale è stato espresso chiaramente da Václav Havel la scorsa primavera quando ha pronunciato il discorso d'apertura al vertice di Bratislava del 9 aprile 1990:

> Il compito che oggi sta di fronte ai polacchi, ungheresi, cechi e slovacchi è stato chiamato per comodità il «ritorno all'Europa» (..). Certamente tutti noi sappiamo che il verbo «ritornare» significa andare indietro, e per noi il problema è andare avanti, non indietro (...) ciò significa che non vogliamo e non possiamo tornare all'Europa dei passati decenni, (...) rigidamente divisa da un alto muro in due blocchi di potere antagonostici. Se vogliamo «tornare» all'Europa, dobbiamo tornare ad un altro tipo di continente rispetto a quello in cui vivevamo non molto tempo fa. Oppure, pensare al nostro ritorno significa per noi pensare in termini di Europa intera, pensare all'Europa del futuro. In aggiunta alle migliaia di difficili problemi interni che i nostri paesi debbono affrontare - individualmente e ognuno a modo suo - e alle dozzine di problemi che i paesi che si scuotono di dosso il sistema totalitario debbono risolvere insieme, esiste anche un compito ulteriore: quello di considerare la situazione pan-europea [11].

All'incontro in Slovacchia hanno partecipato i capi di Stato e di governo polacchi, ungheresi e cecoslovacchi e, in qualità di osservatori, i ministri degli Esteri austriaco, italiano [12] e jugoslavo. Per quanto utile da vari punti di vista, il vertice europeo centro-orientale si è tenuto troppo presto - la questione tedesca non era stata ancora risolta, libere elezioni si erano svolte solo in Ungheria (peraltro ancora rappresentata dal governo uscente) - e il suo unico risultato concreto è stato un accordo sulla richiesta di adesione al Consiglio d'Europa (dove l'Ungheria ha fatto il suo ingresso il 6 novembre 1990) e sulla partecipazione cecoslovacca all'accordo di cooperazione Alpe-Adria, che è diventato poi la «Pentagonale»: le pressioni ungheresi e cecoslovacche per includere

(11) *Speech given by President Václav Havel at the Meeting 90,* Bratislava, 9-4-1990, Orbis Press Agency, Prague Editorial Office, pp. 2-3.

(12) La partecipazione italiana è avvenuta nella prospettiva della cosiddetta iniziativa Pentagonale; cf. in proposito il cap. «L'Italia e l'Europa» [N.d.C.].

anche la Polonia non sono state accolte dagli altri tre paesi, presumibilmente per considerazione geografiche ed anche economiche, considerando cioè il peso straordinario rappresentato dall'odierna economia polacca.

Questo accordo sub-regionale è visto, dai suoi membri nord-orientali, come una possibilità per migliorare la cooperazione economica, l'infrastruttura ambientale e culturale, ed anche per spianare la strada all'ingresso nella Cee - l'obiettivo di lungo termine non solo dell'Ungheria e della Cecoslovacchia ma anche di Austria e Jugoslavia.

La virtuale dissoluzione del blocco sovietico in quanto compatta unità militare, politica ed economica ha portato ad una situazione piuttosto fluida. Alcune nuove tendenze sono emerse - almeno nel campo della sicurezza - dopo i positivi sviluppi dello scorso luglio (ridefinizione della Nato e allacciamento di rapporti diplomatici con singoli paesi del Patto di Varsavia, nuove posizioni sovietiche sull'unità tedesca), la conclusione del negoziato 2 più 4 e, soprattutto, la prospettiva del ritiro di tutte le truppe sovietiche da quella che era la Rdt entro il 1994. La prima decisione degli stati europei centro-orientali dopo il 1989 è stata di rinazionalizzare le loro forze armate, che dal 1980 erano sottomesse tanto in tempo di guerra che di pace all'Alto comando supremo del patto di Varsavia, dominato dai sovietici. Pertanto, si può dire che, a partire dal vertice del 7 giugno 1990 durante il quale tali passi sono stati annunciati, il patto di Varsavia in quanto organizzazione militare integrata ha cessato di esistere a tutti gli effetti, tranne ai fini dei negoziati per la riduzione degli armamenti.

La Cecoslovacchia e l'Ungheria hanno concluso rispettivamente a febbraio e marzo 1990 a Mosca le trattative per il completo ritiro delle truppe sovietiche da entrambi i paesi entro il 30 giugno 1991. Al momento di scrivere questo saggio, il termine di ritiro della presenza militare sovietica in Polonia non era stato fissato, poiché al primo posto della lista delle priorità polacche vi era la garanzia dei confini occidentali in seguito al processo di unificazione in Germania, peraltro siglata il 14 novembre 1990.

È presumibile che i tre paesi, che hanno già iniziato una limitata cooperazione militare su basi nuove, compiano nel prossimo futuro passi comuni riguardanti il loro ritiro dal Patto di Varsavia, soprattutto in seguito all'involuzione della perestrojka in Urss registratasi alla fine del 1990.

Il nuovo sistema di sicurezza in Europa, dunque, sembra poggiare da un lato sui rapporti bilaterali tra la Nato e i singoli paesi est-europei compresa l'Urss; dall'altro, su un maggiore ruolo della Csce, che nel medio termine non è certamente destinata ad incorporare le funzioni

della Nato, ma che si è vista attribuire un crescente numero di compiti nel campo della sicurezza collettiva in seguito al vertice di Parigi del 19-21 novembre 1990.

5.2. *L'economia*

Nell'economia, la situazione è certamente meno fluida e considerevolmente più complessa che per ciò che riguarda la sicurezza: mentre in quest'ambito e in quello politico generale sembra esserci una chiara tendenza alla cooperazione tra i paesi dell'Europa centro-orientale, questo non è ancora il caso in campo economico.

Nel corso del vertice dei paesi Comecon svoltosi a Mosca il 5-6 gennaio 1991, è stato deciso di smantellare l'organizzazione e di sostituirla con «un organo consultivo molto meno rigido di coordinamento», di nome Organizzazione per la cooperazione economica internazionale, dotato di un bilancio iniziale di 6,8 milioni di rubli [13]. Secondo il ministro cecoslovacco dell'economia Vladimir Dlouhy, presente alla riunione, «questa nuova organizzazione esiste per ragioni politiche, solo per non dare un colpo alla situazione interna dell'Unione Sovietica. Non ne abbiamo molto bisogno. I rapporti commerciali possono essere condotti su base bilaterale. Gli darei al massimo sei o sette anni di vita» [14].

Questa decisione, drastica ma probabilmente inevitabile, fa seguito alle decisioni prese al vertice di Sofia un anno prima (gennaio 1990), consistenti nell'effettuare gli scambi in valuta convertibile a partire dall'inizio del 1991 e nell'applicare i prezzi mondiali al commercio intra-Comecon, senza fissarli ogni anno come era accaduto fino ad allora; e, soprattutto, alla crescente urgenza per le neonate democrazie di liberarsi, anche dal punto di vista dei legami internazionali, da ogni contatto con il passato comunista, urgenza visibilmente cresciuta nel corso del 1990 e destinata ad aumentare ulteriormente in seguito alle gravi preoccupazioni derivanti dalla controffensiva conservatrice in Urss [15].

Come già accennato in precedenza, l'obiettivo a lungo termine di Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia è l'ingresso a pieno titolo nella Cee, mentre quello a breve-medio termine è diventare membri associati [16].

(13) Q. Peel, «Members Agree to Bury Comecon», *Financial Times,* 7 January 1991.
(14) Ibidem.
(15) R. Daviddi-E. Espa, "L'Europa centro-orientale: dissoluzione del Comecon e multilateralismo", in P.C. Padoan (a cura di), *Il Novantadue,* di prossima pubblicazione presso Edizioni associate, Roma.
(16) Le reazioni e le politiche comunitarie verso i paesi dell'Europa centro-orientale sono analizzate nel cap. «La Comunità europea e i suoi membri» [N.d.C.].

Ma dovranno passare molti anni (forse dieci o quindici) prima che questo processo si compia, e nel frattempo le ex economie pianificate si trovano in una situazione, per così dire, sospesa: da un lato, infatti, i nuovi dirigenti democraticamente eletti tendono a compiere una corsa di «tutti contro tutti» verso le economie occidentali, il che nel corso del 1990 ha contribuito enormemente a deprimere l'attività economica tesa all'esportazione nell'ex Comecon, in contrasto con la tendenza predominante a Bruxelles che raccomanda, nella impossibilità di riformare la vecchia struttura, di crearne al più presto una nuova su base regionale; dall'altro, date le conseguenze economiche della guerra nel Golfo, le prospettive appaiono cupe per queste economie deboli e indebitate che non possono più rifornirsi di petrolio sovietico ad un prezzo assai inferiore a quello mondiale, né «scaricare» sul mercato sovietico le merci di qualità più scadente [17].

L'aiuto occidentale si concentrerà probabilmente su questo punto e, in generale, sulla formazione di un'Unione centro-europea dei pagamenti (Ucep) varata sul modello dell'Uep del piano Marshall creata nel 1950, che potrebbe venire incontro alle necessità più urgenti di queste economie mentre procedono alla trasformazione e alla ripresa [18].

(17) Ibidem.
(18) R. Daviddi-E. Espa, *Foreign Aid and Monetary Integration in Central and Eastern Europe,* dattiloscritto, Roma, sett. 1990, *passim.*

Bibliografia essenziale

Are, G., «La crisi dell'Europa dell'Est», *Affari Esteri,* a XXII no. 82, primavera 1989.

Argentieri, F. (a cura di), *La fine del blocco sovietico,* Ponte alle Grazie, Firenze, 1991.

Balázs, P., «New Opportunities for Integration in Central-Eastern Europe», *The International Spectator,* vol XXV, no. 3, July-September 1990.

Brus, W., *Storia Economica dell'Europa orientale,* Editori Riuniti, Roma, 1983.

Calzini, P., «Gorbaciov e l'Europa orientale», *il Mulino,* XXXVII, no. 319/5, sett. ott. 1988.

Garton Ash, T., «Après le Déluge, Nous», *The New York Review of Books»,* vol. XXXVII, no. 13, 16 ago. 1990.

Gati, C., «Eastern Europe on Its Own», *Foreign Affairs,* vol. 68, no. 1, 1989.

Gazeta International, weekly summary in English of *Gazeta Wyborcza,* Warsaw, march-december 1990.

Guerra, A., «L'Urss e l'Europa orientale», in Lapo Sestan (ed.), *La politica estera della perestrojka,* Editori Riuniti, Roma 1988.
Havel, V., *Il potere dei senza potere,* Cseo, Bologna, 1979.
Havel, V., *Interrogatorio a distanza,* Garzanti, Milano, 1990.
Láng, L., «The Impact of European Change on the International Scene», *The International Spectator,* vol. XXV, no. 3, July-September 1990.
Report on Eastern Europe, Rfe Research, Münich (weekly), January-December 1990.
Schöpflin, G., «The End of Communism in Eastern Europe», *International Affairs,* Vol. 66, no. 1, January 1990.
Tökés, R.I., *From Post-Communism to Democracy: Party Politics and Free Elections in Hungary,* Unpublished manuscript, 1990.

6. I BALCANI TRA RINNOVAMENTO E DESTABILIZZAZIONE

di Stefano Bianchini

1. Introduzione

Nella mitologia e nell'immaginario popolare, i Balcani evocano molto spesso l'immagine storica della «polveriera». Tanti piccoli popoli dalle culture e dalle religioni differenti, che coabitano in un'area da secoli sottosviluppata e a cavallo fra Europa ed Asia, sono stati spesso associati, nell'opinione comune, ad idee di ingovernabilità, di confusione, di esotismo. Si è perfino giunti, così, ad attribuire un valore peggiorativo, spregiativo, alla parola «Balcani». Per nobilitarla si è spesso ricorsi ad un altro termine, ci si è richiamati all'idea di Sud-Est europeo, per meglio agganciare la penisola all'area danubiana, ma anche per tracciare una prospettiva di inserimento dei «riottosi» e «barbari» Balcani nel cuore «nobile» dell'Europa centrale [1].

C'è naturalmente del vero in questa interpretazione «rissosa» della tradizione storica balcanica. Su tutta la regione gravano, infatti, profonde differenze non solo di origine nazionale, ma anche riconducibili alle secolari dominazioni straniere che, dall'epoca della divisione dell'Impero Romano voluta da Diocleziano, hanno ivi tracciato e perpetuato il confine fra «Occidente» e «Oriente». Il successivo predominio veneziano e asburgico a Nord-Ovest, nonché bizantino e, quindi, ottomano a Sud-Est così come il contrastante incrociarsi e sovrapporsi delle religioni cattolica, ortodossa e musulmana hanno indubbiamente esercitato un peso di rilievo nel modellare la sensibilità culturale delle nazioni balcani-

* *Status juris:* 31 dicembre 1990. Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di: C. Cviic, Riia; T. Favaretto, Isdee.

(1) Per quanto riguarda l'immagine dei Balcani nel nostro paese, rinvio qui ad alcuni voll. apparsi di recente quali: AA.VV, *La Stampa e la «polveriera» d'Europa 1905-1919,* Unicopli, Milano, 1988; AA.VV, *La Romania nella coscienza intellettuale italiana XIX-XX secolo,* Unicopli, Milano, 1988; E. Di Nolfo, R. H. Rainero e B. Vigezzi (a cura di), *l'Italia e la politica di potenza in Europa 1945-1950,* Marzorati, Milano, 1988, pp. 447-472, nonché, degli stessi curatori, *l'Italia e la politica di potenza in Europa 1938-1940,* Marzorati, Milano, 1985, pp. 173-243.

che (e, in particolare, dei popoli jugoslavi). Tuttavia, lo svilupparsi di un senso di «separatezza nazionale» ha dovuto fare i conti, nel tempo, con la disomogenea distribuzione dei gruppi etnici; con l'analfabetismo e l'arretratezza dello sterminato mondo contadino, per di più ripetutamente costretto a emigrazioni forzate e al nomadismo; con l'assenza di classi dirigenti autoctone (come per gli sloveni, i croati di Dalmazia o, con il XV secolo, i serbi), oppure con le condizioni di parziale asservimento delle nobiltà locali a quelle straniere (come nel caso dei croati rispetto agli ungheresi, oppure dei romeni verso i fanarioti). Di conseguenza, contrapposizioni e confluenze, tolleranze e fanatismi, lunghe coesistenze e rivalità hanno finito per convivere, potenziando e limitando al tempo stesso il manifestarsi di ogni politica e di ogni stato d'animo collettivo [2].

Sicché è venuto via via maturando un'altro aspetto peculiare della storia di questa tormentata penisola. Infatti, il Sud-Est europeo (o l'area carpato-balcanica) ha costituito nei secoli per una parte significativa dell'intellettualità regionale (soprattutto a partire dal Settecento) un punto di riferimento cruciale per i caratteri originali e «riconoscibili» di ogni suo popolo e per le «culture di sintesi» che ognuno di essi ha via via elaborato, filtrando le differenti influenze subite. Nella storia, insomma, i Balcani - a dispetto di ogni pregiudizio - vantano anche un ordito comune, si riconoscono in una cornice territoriale crogiolo di culture affini e di una medesima civiltà, che nella vita quotidiana e materiale esprimono uno dei momenti di più elevata sintesi configurando addirittura «un'assoluta identità - come ebbe a scrivere lo storico romeno Nicolae Iorga - nel modo di vestire, nell'ornamentazione, nel gusto cromatico nell'artigianato domestico, nell'architettura della casa, nella coltivazione dei campi, negli insediamenti patriarcali che ancora persistono, nella musica, nelle organizzazioni delle idee e nella nota sentimentale» [3].

(2) Significativi, sotto questo profilo, gli studi di Angelo Tamborra, *l'Europa Centro-Orientale nei secoli XIX e XX,* Vallardi, Milano 1971 e di Riccardo Picchio, *L'Europa Orientale dal Rinascimento all'età illuministica,* Vallardi, Milano, 1970. Sempre di ottima consultazione sono, inoltre, i voll. di Lowell Clucas (Ed:), *The Bysantine Legacy in Eastern Europe,* Boulder, New York, 1988; di Robert A. Kann e Zdenek V. David, *The Peoples of the Eastern Habsburg Lands 1526-1918,* Univ. of Washington Press, Seattle and London, 1984; di Barbara Jelavich, *History of the Balkans,* 2 voll., Cambridge Univ. Press, Cambrdge, 1983; di John R. Lampe e Marvin R. Jackson, *Balkan Economic History 1550-1950,* Indiana Univ. Press, Bloominghton, 1982; di Peter F. Sugar, *Southeastern Europe under Ottoman Rule 1354-1804,* Univ. of Washinghon Press, Seattle and London, 1977.

(3) V. Nicolae Iorga, *Histoire des Etats balkaniques jusq'à 1924,* Paris, 1925, pp. 9-10. È a Iorga, del resto, che si deve l'ispirazione per la nascita della Associazione Internazionale di Studi sul Sud-Est europeo, che raccoglie i migliori studiosi di tutto il mondo, e che ha fra i suoi compiti statutari proprio quello di approfondire il tessuto storico e di civiltà comune a tutto il Sud-Est europeo.

Anche nel secolo dei nazionalismi fu tale tessuto unitario a ispirare alcuni dei maggiori intelletti balcanici nel loro sforzo di delineare un futuro di integrazione regionale, e ciò proprio per sfuggire ad un destino altrimenti segnato da continue guerre fratricide. Basti ricordare, fra questi, i nomi - legati a prospettive ideali spesso lontane tra loro - di Svetozar Marković e di Hristo Botev, del vescovo Josip Strossmayer, di Ivan Cankar e di Dimităr Blagoev, di Jovan Cvijić e di Nicolae Iorga. Né furono soltanto aspirazioni. Tentativi concreti, in questa direzione, vennero già abbozzati fra le due guerre mondiali e recepiti nell'accordo del 1942 (auspice il Foreign Office) per la Comunità jugo-greca; nel progetto jugo-bulgaro di Confederazione balcanica del 1944-1947; nel Patto balcanico fra Jugoslavia, Grecia e Turchia del 1953-1955. In tutti questi tentativi, nonostante avessero aderito solo alcuni paesi dell'area restava sempre aperto l'obiettivo di raccogliere in futuro l'adesione di quanti allora mancavano [4]. Al tempo stesso tutto ciò conviveva con tendenze alla gelosa salvaguardia delle identità nazionali, fino a prefigurare, in minoranze estremiste, agguerrite e, spesso violente, prospettive egemoniche regionali e cornici statuali «etnicamente pure» da perseguirsi anche con eccidi di massa (come poi si cercò effettivamente di fare nella II guerra mondiale).

Ai giorni nostri, avendo la guerra fredda riprodotto nel Balcani le medesime divisioni che si sono riscontrate nel mondo e perfino le varianti a cui essa ha dato luogo si è stati a lungo indotti a credere che un'area balcanica in realtà non esistesse. Due paesi nella Nato (Grecia e Turchia), due nel Patto di Varsavia (Bulgaria e Romania) un non allineato (Jugoslavia) e uno neutral-isolazionista (Albania) sembravano costituire la conferma evidente di quell'assioma [5].

Invece, i profondi mutamenti occorsi in Europa orientale (e, quindi, anche nei Balcani) nel 1989 hanno travolto anche queste convinzioni. Le vecchie divisioni internazionali sono saltate. Forti condizionamenti reciproci di natura regionale sono tornati ad esercitare il loro peso, rievocando antiche influenze: nazionalismi, differenze economiche, religiose e culturali incidono profondamente in questa fase di transizione da una società sotto dominio comunista ad un'altra il cui modello è ancora tutto da definire. All'orizzonte, dunque, compaiono vecchie diffidenze e

(4) V. Stephen Larrabee, *Balkan Security,* Adelphi Papers, The International Institute for Strategical Studies, London, 1977.

(5) Basti qui solo rinviare agli studi di Slobodan Nešović, *Bledski sporazumi: Tito-Dimitrov 1947* (Gli accordi di Bled: Tito-Dimitrov 1947), Globus, Zagreb, 1979; di John O. Iatrides, *Balkan Triangle, Birth and Decline of an Alliance across Ideological Boundaries,* Mouton, Hague-Paris, 1968, nonché il saggio di Stevan K. Pavlowich, «The Balkan Union Agreement of 1942», in *Storia delle Relazioni Internazionali,* a.III, n. 1, 1987, pp. 99-118.

nuove contrapposizioni, ma proprio ciò - paradossalmente - restituisce un'immagine unitaria alla regione, i cui stati sono percorsi, chi più chi meno, da instabilità economiche, politiche e nazionali. Certo, se esse prevalessero fino alle estreme conseguenze, provocherebbero una pericolosa destabilizzazione; di conseguenza, l'unica alternativa ad un ritorno al XIX secolo, alla guerra e all'arretratezza apparirebbe, oggi più che mai, un processo di cooperazione e di integrazione multilaterale. In realtà, si stanno riproponendo, nell'attualità balcanica, quell'alternativa e quella convivenza di elementi integrativi e disgregativi che hanno costituito la costante e la caratteristica precipua della loro storia, prospettando inevitabilmente - per il futuro - soluzioni diverse alla fase di transizione ormai aperta.

I Balcani ridiventano, così, un'area critica storicamente importante, nella quale eventuali conflitti locali potrebbero coinvolgere (perfino sotto un profilo militare tradizionale, che non parrebbe da escludersi) anche paesi estranei alla regione, come ad esempio l'Italia. Al tempo stesso, per la sua collocazione geografica, il Sud-Est europeo può riallacciarsi all'instabilità mediorientale e del Mediterraneo orientale, così come diventare immediatamente ricettivo e sensibile ai mutamenti nel centro Europa (ad esempio, in relazione all'unificazione tedesca). Inoltre, esso torna progressivamente (ma rapidamente) a rappresentare una cerniera fra Europa ed Asia, un terreno di incontro (o di scontro) fra cristianesimo e islam, mentre gli squilibri demografici già in atto potranno cagionare ripercussioni determinanti sugli sviluppi futuri di tutta l'area.

Gli anni '80 si sono rivelati, per i Balcani, un decennio di crisi economica - e successivamente politica - a cui non si è sottratta, seppure in termini profondamente diversi, neppure la Grecia [6]. È indubbio, peraltro, che gli aspetti degenerativi di queste crisi sono emersi in maniera più eclatante in Jugoslavia e in Romania.

In questo contesto, proprio la Jugoslavia costituisce un caso specifico e particolarmente delicato per le implicazioni che possono scaturire per tutta l'area dai suoi sviluppi interni ed internazionali.

2. La Jugoslavia

In Jugoslavia gli anni '80 coincidono con l'inizio del «dopo-Tito».

(6) Interessanti sono a questo proposito alcuni studi sui problemi attuali dei Balcani prodotti in Jugoslavia. Si v., in particolare, AA.VV, *Balkan krajem 80-tih,* (I Balcani alla fine degli anni '80), Cmu, Beograd, 1987, e Ranko Petković, *Balkan. Ni «bure baruta», ni «zona mira»,* (I Balcani. Né «polveriera», né «zona di pace») , Globus, Zegreb, 1978.

Nell'arco di questo decennio, le sue strutture economiche, sociali e istituzionali sono state sottoposte a una costante pressione da parte di una crisi divenuta via via sempre più profonda e che, partendo dall'economia, si è allargata, a cerchi concentrici, fino ad investire la politica, i rapporti etnico-nazionali, le prospettive ideali, i legami culturali di tutto il paese. Tale processo degenerativo ha potuto svilupparsi in quanto la Costituzione del 1974 ha delineato una struttura politico-istituzionale che ha trasformato la Jugoslavia in un regime misto con elementi federativi e confederativi: da allora, i sei stati e le due Regioni autonome sono diventati soggetti determinanti per ogni decisione di carattere federale.

Ad ogni modo, la peculiarità principale della crisi in cui versa questo stato, mosaico di popoli e di nazionalità (l'ultimo censimento, del 1981, ne ha contate 24, oltre a quanti si sono dichiarati «jugoslavi», più di 1.219.000 abitanti, in ordine numerico una specie di «settima nazione» del paese), va ricondotta alla storia della Jugoslavia di questo secondo dopoguerra. Il regime prevalso allora a Belgrado si è a lungo presentato come un modello «alternativo» allo stalinismo sovietico e, tuttavia, parallelamente a questo, ha subìto la medesima usura fino al progressivo annebbiamento e al dissolvimento delle sue peculiarità. La crisi jugoslava è, dunque, anche crisi dell'antistalinismo comunista o, per lo meno, di quell'esperienza antistalinista e comunista che ha potuto giovarsi di una possibilità di governo durata 45 anni.

Gli aspetti economici di questa crisi si sono sostanziati in un debito estero che ha toccato i 20 miliardi di dollari, in un'inflazione galoppante che nel 1989 è giunta fino al 2500% annuo, in una caduta verticale del valore del dinaro, in un drastico ridimensionamento del tenore di vita con un ritorno ai valori d'inizio anni '60, in una ridistribuzione della ricchezza sia per aree sia per strati sociali, in un approfondimento delle distanze fra Nord e Sud del paese a scapito di quest'ultimo. Il sistema dell'«autogestione integrale», codificato fra il 1974 e il 1976 da ordinamenti costituzionali e legislativi multiformi e complicati, ha rappresentato nell'immediato uno strumento articolato capace di assorbire in parte i conflitti sociali, attutendo e rinviando nel tempo gli impatti più dolorosi della crisi, ma - alla lunga - si è rivelato un'ossatura incapace di risolvere i problemi fondamentali del paese diventando, anzi, in buona parte responsabile della sua progressiva disarticolazione [7].

È in questo contesto che la Jugoslavia ha accentuato il proprio

(7) Si v. AA.VV. *L'enigma jugoslavo. Le ragioni della crisi,* Angeli, Milano, 1988, con la cronologia degli anni '80 a cura di D. Maggioni e la ricca bibliografia a cura di V. D'Antona, nonché gli studi di Tito Favaretto, «La Jugoslavia tra difficoltà economiche e istituzionali», in *Est-Ovest,* n. 4, 1982, pp 103-186 e «Jugoslavie: la difficile gestion d'un heritage», in *L'Europe en formation,* juin-juillet, 1982, pp. 57-71.

Tab. 1 - *Popolazione jugoslava secondo la nazionalità (censimenti 1971 e 1981)*

	in migliaia		*in percentuale*	
	1971	*1981*	*1971*	*1981*
Popolazione totale	20523	22425	100	100
Montenegrini	509	579	2,5	2,6
Croati	4527	4428	22,1	19,8
Macedoni	1195	1340	5,8	6,1
Musulmani	1730	2000	8,4	8,9
Sloveni	1678	1754	8,2	7,8
Serbi	8143	8140	39,7	36,3
Albanesi	1310	1730	6,4	7,7
Austriaci	1	1	0	0
Bulgari	59	36	0,3	0,2
Cechi	25	20	0,1	0,1
Greci	2	2	0	0
Italiani	22	15	0,1	0,1
Ebrei	3	1	0	0
Ungheresi	477	427	2,3	1,9
Tedeschi	19	8	0,1	0
Polacchi	3	0	0	0
Romi	70	168	0,1	0,8
Romeni	59	55	0,4	0,2
Russi	7	4	0,6	0
Ruteni	25	23	0,1	0,1
Slovacchi	84	80	0,1	0,4
Turchi	128	101	0,1	0,4
Ucraini	14	13		0,1
Aromuni	22	37		0,1
Altri	22	19		0,1
Non hanno precisato la nazionalità, secondo l'Art. 170, Cost. Federale	33	47	0,2	0,2
«Jugoslavi»	273	1219	1,3	5,4
Appartenenza regionale	15	26	0,1	0,1
Nazionalità sconosciuta	67	153	0,3	0,7

Fonte: Statisticki Godišnjak, Savezni Zavod za Statistiku, Beograd, 1985.

indebitamento: sinceramente convinti di possedere il «sistema sociale del futuro» (ossia l'autogestione) e che bastasse investire in alcune infrastrutture per vederlo decollare, i comunisti jugoslavi decisero, alla metà degli anni '70, di accrescere il ricorso al prestito internazionale. Già alla fine degli anni '60, però, era venuto meno il coraggio di condurre fino in fondo la riforma economica varata nel 1965 che avrebbe dovuto

introdurre il mercato e trasformare radicalmente il sistema di formazione dei prezzi. Benché questo tentativo sia stato perseguito in Jugoslavia con maggior tenacia e radicalità rispetto ad altri paesi del «campo socialista», le tensioni sociali inevitabilmente insorte e il loro intrecciarsi con manifestazioni di carattere nazionalistico nel biennio 1971-1972, mentre era in corso un parallelo processo di ridimensionamento dei poteri federali, hanno favorito il prevalere, ai vertici del paese, di politiche più caute e moderate, che hanno finito con il bloccare - nella sua ispirazione profonda - il processo riformatore [8].

Nel frattempo, la società cresceva e maturava, in parte grazie ad una liberalità politica e culturale maggiore rispetto agli altri paesi dell'Europa orientale; in parte a causa di un'urbanizzazione diffusa e, sulla costa, di un terziario in rapida espansione; in parte, infine, grazie ai contatti sempre più stretti stabiliti con il mondo esterno. Economicamente, però, la Jugoslavia rimaneva «in mezzo al guado», ossia senza un vero mercato (esso operava sì, ma solo parzialmente) e senza più vecchi strumenti della pianificazione, già abbandonati nel corso degli anni '50. Di fatto, si era venuto creando un sistema «ibrido» in cui il governo federale si trovava privo di reali ed efficaci strumenti di coordinamento generale, benché potenti leve di controllo sui prezzi, sulle dogane, sul sistema fiscale e finanziario fossero rimaste prerogativa o della Federazione o, successivamente, degli organismi statali repubblicani e regionali. Al forte decentramento economico e amministrativo corrispose, inoltre, il mantenimento, e perfino, il rafforzamento della capacità d'intervento della Lega dei comunisti che ora, attraverso non più uno, ma numerosi centri di irradiazione del potere burocratico (Repubbliche, Regioni, Comuni), riusciva a condizionare in modo determinante gli orientamenti delle imprese, delle banche, così come la gestione dei servizi e delle attività sociali.

In definitiva, i rapporti economici in una Jugoslavia «senza piano e senza mercato», ma in tumultuoso sviluppo (soprattutto se rapportato ai livelli del dopoguerra), erano stati affidati ad un complicato sistema di «accordi» fra imprese o fra diversi soggetti costituzionali, di natura politica ed economica, che interagivano: tale sistema operò peraltro in modo disarmonico e in assenza di regole omogenee, provocando spesso enormi difficoltà gestionali e sprechi, dissipando infine le risorse finanziarie che il governo jugoslavo aveva ottenuto dagli Istituti mondiali di credito. In realtà, allorché il governo jugoslavo dovette affrontare le crisi energetiche degli anni '70, esso ritenne di poter assicurare lo sviluppo del

(8) Mi permetto qui di rinviare ai miei *La diversità socialista in Jugoslavia,* Est, Trieste, 1984 e *Nazionalismo croato e autogestione,* La Pietra, Milano, 1983.

paese facendo affidamento sulle risorse interne (come energia, materie prime e alimentari) e contraendo prestiti all'estero per l'estrazione di minerali, per la costruzione di centrali idroelettriche e di altre infrastrutture. In questo contesto, la limitata espansione delle esportazioni, unitamente alla assegnazione della sovranità valutaria alle Repubbliche e alle Regioni, da un lato ostacolò il reperimento di divise per la restituzione dei crediti, dall'altro impedì al governo federale il controllo sugli indebitamenti di Repubbliche e di Regioni, i cui governi agirono per quasi un decennio in piena autonomia. Solo nel 1979, in seguito all'intervento degli Enti finanziari internazionali, il governo federale cominciò a prendere coscienza della gravità della situazione, ma furono necessari alcuni anni per ricostruire il quadro esatto della situazione, la cui delicatezza per gli stessi rapporti interni fu tale da spingere il governo di Milka Planinc a rendere noto solo l'indebitamento complessivo della Jugoslavia, mentre quello delle singole unità federate fu considerato segreto di stato.

Inoltre, poiché l'esposizione al debito internazionale suggeriva di varare politiche restrittive o di «austerità», ogni segmento economico del paese - in forza delle prerogative assicurate dalla Costituzione del 1974 - preferì reagire cercando di salvaguardare la propria esistenza, chiudendosi cioè entro i limiti territoriali di competenza e infliggendo però ulteriori colpi ai già limitati rapporti di mercato. La morte di Tito, figura «carismatica» di carattere «jugoslavo», e l'incalzare progressivo della crisi hanno indotto in particolare le Repubbliche e le Regioni a concentrare i propri interventi in ambiti circoscritti e locali. In questo sono state favorite da un sistema costituzionale che mirava a garantire i diritti delle singole unità federali del paese, a limitare le pressioni centralistiche e anche possibili interferenze di una unità federale nei confronti di un'altra. Sicché, con l'aggravarsi della crisi, le tendenze all'isolamento (che, giova ricordarlo, potevano fondarsi su elementi politici e costituzionali) hanno via via alimentato forme di «nazionalismo economico», mentre l'ascesa di gruppi dirigenti talvolta inetti, corrotti o semplicemente incapaci (come hanno rivelato, ad esempio, alcuni gravi scandali economico-finanziari scoppiati più tardi in Bosnia o il *crac* economico ai limiti della bancarotta vissuto dal Montenegro) ha influito negativamente su ogni possibilità di ripresa economica. Da un lato, insomma, diventava sempre più difficile concordare in sede federale politiche economiche e interventi finanziari volti a risanare una società in crescenti difficoltà. Dall'altro, proprio la forte integrazione tra apparati economici e politici, nonché il predominio della Lega dei comunisti e degli interessi della burocrazia di partito o degli stati vanificavano - in un contesto istituzionale quasi confederativo - ogni tentativo riformatore volto a

separare lo stato dal partito, l'economia dalla politica e mirante in ultima analisi, a democratizzare la società. In tal modo si impediva ad una società civile in formazione e già variegata di individuare, o di esprimere, propri referenti politici in grado di rappresentarla nelle istituzioni. Di conseguenza, la struttura autogestionaria «integrale» del paese si è disarticolata sempre più, dimostrandosi incapace di funzionare e di trovare in sé una forza rigenerante o propulsiva di riforma [9].

In questo contesto di crescente «non-governabilità» del paese (in cui tensioni sociali e scioperi, numericamente in crescita, non hanno però manifestato per tutto il decennio una carica destabilizzante simile a quella che si è avvertita, invece, in altri paesi sotto dittatura comunista, come nel caso della Polonia), la Jugoslavia ha dovuto affrontare, a partire dal 1981, un movimento nazionalista albanese in Kosovo che, di fatto, ha messo in moto un infernale meccanismo «a catena», rivelatosi in grado di scatenare, progressivamente, tutti i nazionalismi del paese [10].

Quella protesta dai contenuti ambivalenti, perché originata da una profonda arretratezza economica e da politiche locali insufficienti o errate, si è espressa anche sotto un profilo politico con la richiesta di trasformare la Regione in Repubblica. Tuttavia, la crisi economica ha vanificato uno dopo l'altro i vari tentativi e i numerosi programmi di intervento redatti per sollevare il Kosovo dal suo sottosviluppo: la distanza con le aree avanzate del paese è anzi, cresciuta nel corso degli anni '80. D'altra parte i meccanismi costituzionali previsti a rispetto dell'autonomia regionale hanno spesso impedito al governo federale il controllo sugli enormi flussi di denaro inviati a Priština dalle altre Repubbliche, specie attraverso il Fondo per le aree sottosviluppate, accrescendo di conseguenza il malcontento di strati della popolazione più inclini a considerare quella regione un «pozzo senza fondo»: la cultura del sospetto, la diffidenza, un accentuato senso di «separatezza», perfino il razzismo hanno così trovato ricco alimento nel comune sentire della gente, coinvolgendo come «vittime», ben al di là degli albanesi, tutte le

(9) Sulla crisi economica jugoslava negli anni '80 si veda in particolare i saggi di Paolo Brera, «L'economia jugoslava dall'euforia alla crisi» in AA.VV, *L'enigma jugoslavo...*, cit., pp. 191-256; «L'economie jugoslave face au programme de stabilisation», in *Revue d'etudes compratives Est-Ouest,* janvier 1985, pp. 121-152; «L'economia jugoslava dalla riforma del 1965 alla stabilizzazione», in *Quaderni dell'Istituto di Studi Economici e Sociali,* Univ. di Camerino, n. 3, 1984.

(10) Per quanto attiene alla crisi del Kosovo, la bibliografia è molto ampia. Basti qui solo citare Branko Horvat, *Kosovsko pitanje* (la questione del Kosovo) Globus, Zagreb, 1989; Radošin Rajović, *Autonomija Kosova. Istorijsko-pravna studija* (L'autonomia del Kosovo. Studio storico-giuridico), Izazov, Beograd, 1985; Arshi Pipa i Sami Reshipti (eds.), *Studies on Kosova,* Columbia Univ. Press, New York, 1984. Di recente è uscito anche un mio studio: «Il Kosovo: polveriera d'Europa», *Quaderni dell'Ispi,* Milano, 1990.

popolazioni meridionali del paese [11]. Inoltre, fra settori dell'esercito e tra dirigenti federali della Lega dei comunisti si è presto manifestato il timore che la nascita di una «seconda» repubblica albanese, con capitale Priština, potesse rendere un giorno possibile a questa il ricorso al diritto costituzionale alla separazione, nella prospettiva di un'unificazione di tutto il popolo albanese entro un medesimo stato. Ciò avrebbe comportato l'amputazione di parte del territorio del paese con il rischio di mettere a repentaglio integrità e sicurezza della Jugoslavia. Infine, ragioni storiche, tradizioni culturali e una radicata mitologia nazionale legavano i serbi al Kosovo.

Per di più, la Serbia era stata ampiamente ridimensionata sul piano territoriale nel 1974, allorché ampi poteri vennero attribuiti alle sue due Regioni autonome: la Vojvodina (con una popolazione etnicamente assai frammentata, in cui fra gli altri trovano posto 70.000 slovacchi, 20.000 russini, 47.000 romeni, 110.000 croati ma che, soprattutto, conta una robusta minoranza ungherese - pari al 19% - e una maggioranza serba pari al 53%) e il Kosovo (dove, secondo le stime più recenti - in attesa del censimento del 1991 - gli albanesi costituirebbero ormai il 90% della popolazione contro il 9% di serbi e montenegrini e un 1% di turchi). Tale decisione fu peraltro suggerita dalla necessità di porre un argine ai guasti attribuiti ad Aleksandar Ranković (per l'appunto serbo) nella gestione dei servizi segreti contro croati e albanesi e, dunque, per prevenire e contenere la «lettura» nazionalista che si sarebbe data e che effettivamente si diede di quella vicenda [12]. D'altra parte, un'ulteriore atto politico, che negli anni '80 fosse stato vissuto dai serbi come una «punizione» nei propri confronti, avrebbe alimentato il loro già esistente senso di frustrazione e di umiliazione, fino a scatenare conseguenze incontrollabili. Al Kosovo, dunque, non poteva essere concesso lo *status* di Repubblica, nonostante la collocazione costituzionale di «Repubbliche» e «Regioni» non differisse granché.

Tuttavia il protrarsi nel tempo della crisi nel Kosovo e l'impossibilità di ridare fiato all'economia prostrata di questa regione hanno finito con il produrre, comunque, le temute conseguenze di carattere nazionale, innescando la reazione serba. I primi a muoversi in questo senso sono stati gli intellettuali dell'Accademia di Serbia che hanno redatto un proprio «Memorandum». Successivamente, un capovolgimento dei rapporti di forza nella Lega dei comunisti serbi ha assicurato a Slobodan Milošević il controllo del partito. Da allora (1987) Milošević - ispirandosi

(11) Assai significativo, sotto questo profilo, lo studio sociologico di Silva Meznarič, *«Bosanci». A kuda idu Slovenci nedeljom?,* (I «Bosniaci». E dove vanno gli Sloveni di domenica?), Filip Visnjic, Belgrad, 1986.

(12) Sul «caso Ranković» mi permetto di rinviare al mio *La diversità...*, cit., pp. 72-85.

di fatto a quel «Memorandum» - si è eretto a difensore dei diritti dei serbi e si è battuto per una «ricentralizzazione» (per i suoi avversari «riserbizzazione») dei poteri tanto in Serbia, quanto in Jugoslavia, mescolando a elementi populisti e nazionalisti anche reali esigenze di riforma istituzionale per condurre il paese fuori dalla crisi.

Grandi *meeting* popolari di «solidarietà» con i serbi del Kosovo cominciarono ad essere organizzati con intensità crescente: le tensioni del Kosovo vennero rapidamente «esportate», fino a travolgere non solo il governo della Vojvodina, ricondotta in tal modo sotto il controllo di Belgrado, ma anche quello di una Repubblica federata, ossia del Montenegro, che - pur con una popolazione di radicata cultura russofila, ortodossa e panslava, nonché sentimentalmente molto vicina ai serbi - vanta una secolare tradizione di indipendenza. Lo «sconfinamento» delle pressioni serbe dai limiti territoriali della loro Repubblica spinse soprattutto i dirigenti comunisti sloveni a ritenere che Milošević si proponesse di scardinare il sistema jugoslavo costituzionalmente fondato sul «consenso» (ossia sull'accordo unanime di Repubbliche e Regioni) per sostituirlo con quello maggioritario (una testa, un voto), allo scopo di realizzare in tal modo sia una radicale trasformazione della Costituzione, sia le condizioni per il ripristino del predominio serbo sull'intero paese [13].

Comunque, all'inizio del 1989, in un'atmosfera di crescenti tensioni, fu deciso all'unanimità di modificare la Costituzione per ridimensionare, almeno in parte, i poteri delle Regioni autonome e venir così incontro ad una (anch'essa in parte) legittima richiesta di uguaglianza della Repubblica serba con le altre Repubbliche. Da allora, però, i contrasti nazionali in Kosovo si sono ulteriormente inaspriti, la repressione ha colpito singoli cittadini albanesi così come dirigenti di orientamento «jugoslavo» quali Azem Vllasi (più tardi scarcerato per le pressioni interne e internazionali). Con l'aprile del 1990, infine, lo scioglimento forzato del Parlamento regionale ha cancellato ogni residua autonomia del Kosovo, di fatto rafforzando nella popolazione albanese gli orientamenti a favore del distacco del Kosovo dalla Serbia (come ha puntualmente confermato la decisione dei deputati albanesi di proclamare il 13 settembre 1990, seppur dalla clandestinità, la piena sovranità della Regione), quando non anche dalla stessa Jugoslavia. Contemporaneamente, il dilagare del

(13) Sul contrasto serbo-sloveno si può oggi contare su un'interessante raccolta documentaria di Dragan Belić e Duro Bilbija, *Srbija i Slovenija* (Serbia e Slovenia), Tera, Beograd, 1989. Per quanto riguarda la concezione del federalismo e del futuro della Jugoslavia si cfr. Ciril Ribičič e Zdravko Tomac, *Federalizam po mjeri budućnosti,* (Il federalismo a misura del futuro), Globus, Zagreb, 1989 e Slobodan Milošević, *Godine raspleta,* (Gli anni della catarsi), BIGZ, Beograd, 1989.

nazionalismo serbo ha spaventato gli altri popoli e spaccato il partito.

Nel giro di due anni, fra il 1988 e il 1990 si è così consumata definitivamente la frattura nella Lega dei comunisti della Jugoslavia. Si è, inoltre approfondito il contrasto che ha opposto sloveni e serbi e nel quale sono confluiti tanto elementi di natura nazionale e costituzionale (solo in parte sintetizzabili nella contrapposizione tra «consenso» e maggioranza»), quanto visioni sempre più divaricanti sulla prospettiva di una fuoriuscita dalla crisi del paese. Un impasto non sempre facilmente e nettamente distinguibile di nazionalismi, di proposte di trasformazione democratica della società jugoslava, di rilancio di opzioni centraliste e neobolsceviche ha reso rapidamente ingovernabile la Lega dei comunisti, sancendone la definitiva frattura al XIV congresso straordinario del gennaio 1990. In tal modo, è scomparso uno dei vecchi cementi unitari del paese, rendendo impossibile il ripristino di passati sistemi di potere e di antiche compenetrazioni tra economia e apparati politici. In compenso, la contrapposizione crescente fra le singole Leghe comuniste repubblicane e l'aggressività, in parte reale e in parte vissuta come tale, dei risentimenti serbi provocati dalla crisi nel Kosovo hanno spinto, ancor più che in passato, i *leaders* della Lega a cercare il consenso e la propria legittimità nell'ambito territoriale e presso la nazione di appartenenza di ciascuno, sancendo progressivamente la fine di una *elite* dirigente di carattere «jugoslavo» [14].

Nel frattempo, venuto di fatto meno il «ruolo-guida» del partito (abolito all'inizio del 1990), si sono aperti nella società i varchi per la formazione di partiti e movimenti alternativi, prima in Slovenia - dove la società civile ha tradizioni più radicate rispetto ad altre parti del paese e l'articolazione politica della società era già in via di formazione alla metà degli anni '80 - quindi in Croazia e nelle altre repubbliche della Jugoslavia. Elezioni pluripartitiche regionali si sono così svolte in tutto il paese nel corso del 1990. Per quanto riguarda le elezioni federali, è previsto che si tengano nel 1991.

Dal momento che si è attenuata la forza di coesione impersonata nel paese dalla Lega dei comunisti, e un nuovo ideale unitario fatica ad

(14) Analisi economiche e sociologiche della crisi jugoslava abbondano. Qui ricordiamo solo alcuni degli studi più significativi di Vladimiri Goati, *Politička anatomija Jugoslovenskog društva,* (Anatomia politica della società jugoslava), Naprijed, Zagreb, 1989; di Marijan Korošić, *Jugoslavenska kriza,* (La crisi jugoslava), Naprijed, Zagreb 1989; di Blažo Petrović, *Jugoslovenstvo i nacional-feudalizam,* (La jugoslavità e il nazional-feudalesimo), Gardos, Beograd, 1988: di Zagorka Golubović, *Kriza identiteta savremenog jugoslovenskog društva,* (La crisi d'identità della società jugoslava contemporanea) e di Branko Horvat, *Jugoslavensko društvo u krizi,* (La società jugoslava in crisi) Globus, Zagreb 1985. Un taglio più storico-politologico ha, invece, il vol. di Dušan Bilandžić, *Jugoslavija poslije Tita,* (La Jugoslavia dopo Tito), Globus, Zagreb, 1986.

emergere, la Jugoslavia si trova, oggi, in una posizione estremamente delicata: mentre - a differenza del passato - la sua incolumità non appare minacciata da superpotenze, essa è scossa al proprio interno da nazionalismi, da contrapposizioni religiose, dal riemergere nel clero cattolico e ortodosso di tentazioni egemoniche, dalla rinascita di vecchi e nuovi fondamentalismi (in particolare quello islamico in Bosnia - dove si moltiplicano le «medrese», ossia le scuole religiose musulmane, mentre le donne, soprattutto giovani, tornano a mettere il velo - e in Kosovo). Tali forze possono mettere in discussione l'assetto unitario del paese. E poiché appare davvero difficile, a causa dell'intricata mappa etnica del paese, tracciare netti confini fra le nazioni che lo compongono, un eventuale collasso della Jugoslavia difficilmente potrebbe avvenire per via pacifica.

Intanto, un nuovo «Kosovo» si sta preparando nell'ex Sangiaccato di Novi Pazar, diviso fra Serbia e Montenegro sin dall'epoca delle guerre balcaniche del 1912-1913: fra i serbi cresce il nervosismo e, come in Kosovo, già si avvertono polemiche su emigrazioni forzate di connazionali, mentre i musulmani, che qui sono in maggioranza, intendono avanzare la richiesta di costituire una regione autonoma. Ciò modificherebbe gli stessi confini tra Serbia e Montenegro, con quali drammatiche ripercussioni sui già provati rapporti nazionali jugoslavi è ormai facile prevedere [15].

In Croazia, la vittoria elettorale dei nazionalisti di Tudjman - in larga misura dovuta ad un sentimento di reazione contro la politica di Milošević - rischia di rivelarsi, a sua volta, profondamente destabilizzante: nella Comunità democratica croata (il partito oggi al potere, sempre più diviso fra «falchi» e «colombe») tendono a prevalere i toni nazional-clericali, una visione rigidamente uniforme della nazione e dello Stato croati e perfino tentazioni «pancroate» a danno, soprattutto, della Bosnia [16]. Troppo spesso gli argomenti a cui si ricorre si dimostrano analoghi (e, proprio per questo, concorrenziali) a quelli del nazionalismo serbo che, peraltro, inclina gradualmente ad emanciparsi dalla «tutela» di Slobodan Milošević e a stringere i legami con la chiesa ortodossa . In tal modo, si accresce il senso di «separatezza» nazionale ma anche l'insicurezza di tutti. Il tradizionale conflitto tra serbi e croati torna, di conseguenza, ad acuirsi. Una volta emendata la Costituzione croata in modo da rendere

(15) V. «Sandžak, novo Kosovo?», (Sangiaccato: nuovo Kosovo?), in *Nedjeljna Dalmacija,* 19 ago. 1990, pp. 16-17.

(16) Cfr. Miljenko Žagar (intervista a), «Država se vodi mudrošću», (Lo Stato si dirige con saggezza), in *Nedjeljna Dalmacija,* 12 ago. 1990, pp. 5-6; Dalibor Brozović (intervista a), «Štetnost jastrebova», (La dannosità dei falchi), in *Slobodna Dalmacia,* 5 e 6 ago. 1990, p. 5.

più agevole la modifica di norme che investono il ruolo delle minoranze, le reazioni non si sono fatte attendere: guidati da Rašković, i serbi di Croazia (l'11,5% della popolazione) hanno rilanciato una ambigua richiesta di autonomia già latente da tempo e, per lo meno sul piano amministrativo e territoriale, del tutto ingiustificata. Infatti, essa coinvolgerebbe solo il 26% dei serbi di Croazia, in quanto costoro sono distribuiti inegualmente lungo un ampio arco compreso tra la Dalmazia e la Slavonia, ricalcando cioè l'antica frontiera militare tra Impero Absburgico e Sublime Porta. Ma proprio per le implicazioni più ampie che finiscono con il coinvolgere l'intera questione dei serbi in Jugoslavia (ossia il 36,3% dei suo abitanti, presenti in tutte le sei Repubbliche e dove solo in Slovenia costituiscono un problema storico marginale), la crisi scoppiata a Knin nell'agosto del 1990 rappresenta la spia di un profondo contrasto che può sfuggire ad ogni controllo [17].

Nel frattempo, la Bosnia, paese chiave della Jugoslavia, ha iniziato a prepararsi per le elezioni di novembre. Qui la frammentazione etnica è rilevante: nel 1981 il 40% si è dichiarato di nazionalità musulmana, il 32% di nazionalità serba e il 18% croata. Oltre ai comunisti, sono scesi in campo un partito musulmano, uno croato che si richiama a Tudjman e uno serbo che guarda ai propri connazionali di Croazia e Serbia. Il fatto che il quadro politico preelettorale sia stato dominato da queste tre ultime formazioni politiche ha confermato una tendenza già da tempo in atto: con l'incoraggiamento di larga parte dei mass media, l'elettorato è stato esortato ad aggregarsi non per affinità di idee e di programmi, ma esclusivamente su base nazionale. In definitiva, si sono venuti via via rafforzando veri e propri «partiti-nazione», privi di reali programmi di governo, ma intenti ad alimentare contrapposizioni etniche al fine di assicurarsi legittimità e consenso e di evitare, almeno nell'immediato, di esprimersi su una crisi economica profonda per affrontare la quale mancano di adeguati strumenti anche solo di carattere cognitivo; in tal modo si rischia, a breve termine, di cancellare ogni pluralismo ideale e di preparare un pericoloso futuro ai popoli jugoslavi.

Del resto, il risultato delle elezioni non è parso - sotto questo profilo - sorprendente: la clamorosa vittoria dei «partiti-nazione» (in proporzioni quasi identiche al peso demografico di ciascuna nazione) ha declassato un voto di natura politica ad una sorta di «censimento», privo di qualsiasi carica ideale. Di conseguenza, la successiva scelta dei tre partiti vincitori (dettata soprattutto dall'assenza di qualsiasi altra alternativa che non fosse lo scoppio immediato della guerra civile) di governare insieme ha -

(17) Si v. i nn. di *Danas* del 14, 21 e 28 ago. 1990 e cfr. ad es. con *Večerje Novosti,* del 25 ago. 1990 o, ancora, *Nin.* del 24 e 31 ago. 1990.

in realtà, e a dispetto dei numeri - installato a Sarajevo un governo debole ed esposto alle opposte pressioni di Zagabria e di Belgrado, complicando ulteriormente i già tesi rapporti interrepubblicani.

Per di più, tutte le questioni nazionali latenti con paesi terzi potrebbero - in caso di collasso della Jugoslavia - riemergere prepotentemente, in particolare per quanto riguarda il problema della Macedonia, storico epicentro delle tensioni interbalcaniche e attorno al quale la sensibilità è elevatissima (e in crescita) presso serbi, macedoni, albanesi, bulgari e greci. Per quanto attiene specificatamente alla questione macedone in Jugoslavia, essa ha conosciuto un recente, brusco, peggioramento nelle relazioni bilaterali serbo-macedoni in seguito all'episodio del monastero di Prohor Pčinski, quando il capo del ricostituito partito četnico, Vojislav Šešelj, ha divelto le lapidi che commemoravano la nascita, nel 1944, dello stato nazionale macedone e la polizia serba è intervenuta reprimendo le proteste dei macedoni presenti. Parallelamente, tuttavia, i macedoni - che costituiscono il 65% della popolazione della loro Repubblica - sono particolarmente attenti a quanto avviene in Kosovo in quanto anch'essi debbono fare i conti con una robusta presenza albanese (il 20% degli abitanti della Macedonia), a cui si aggiungono significative minoranze romene e turche [18].

Il voto del novembre 1990 ha rivelato l'ingovernabilità della Repubblica, in quanto né il partito nazionalista Vmro, né il blocco di sinistra sono riusciti a conquistare la maggioranza assoluta. A fare da ago della bilancia è rimasto il partito degli albanesi, massicciamente sostenuto da questa etnia: ciò nonostante, la sua aspirazione a legare la Macedonia occidentale al Kosovo, ha isolato questo partito, rendendolo al momento un partner inaccettabile per qualsiasi tipo di alleanza, mentre il nazionalismo anti-albanese ha ripreso rapidamente a crescere fra la popolazione macedone.

In Jugoslavia, insomma, si sta creando una situazione per molti versi inedita, che rischia di coinvolgere lo stesso esercito: non più impegnato, infatti, a difendere i confini del paese da un ormai improbabile invasore, esso si trova a dover prospettare a se stesso (come del resto è già emerso per la Bosnia) l'eventualità di dover garantire il rispetto dei confini interni delle Repubbliche jugoslave. Come poi questo possa avvenire praticamente è davvero difficile immaginarlo.

Del resto, anche lo politica estera jugoslava si dibatte oggi in una grave *impasse*. Da un lato, infatti, essa riscontra oggettive difficoltà poiché deve individuare uno spazio e politiche adeguati per il Movimento dei Non allineati, nel momento in cui si attenuano progressivamente

(18) Sull'episodio si vv. gli art. apparsi su *Danas*, 7 ago. 1990, pp. 24-26.

le ragioni del confronto Est-Ovest e fra le due superpotenze. Dall'altro, alcune sue incertezze vanno ricondotte ai problemi specifici jugoslavi e alla tormentata ricerca di nuovi equilibri interni che le permettano di sopravvivere in Europa in quanto stato unitario e multietnico. Sul piano delle prospettive, tanto la collocazione non allineata della Jugoslavia, quanto la sua politica balcanica (che ha condotto alla Conferenza di Belgrado del 1988 e ai suoi successivi sviluppi), quanto ancora i suoi agganci centro-europei e adriatici in vista di una futura integrazione nella CE sono, dunque, direttamente correlati all'evoluzione - disgregatrice o integrativa - delle sue vicende interne.

Nel corso del 1990 la situazione jugoslava è apparsa, per certi versi, perfino paradossale: da un lato, infatti, si sono accumulate le tensioni interetniche, dall'altro, le indicazioni economiche del primo semestre hanno teso improvvisamente a segnalare se non una ripresa, almeno una qualche forma di ritorno alla stabilità, con un'inflazione mensile in rapido calo e che, in giugno, è scesa a -0,3%. Il valore del dinaro, dal 1° gennaio agganciato sperimentalmente al marco a quote molto basse, ha oscillato di poco. Le riserve in valuta sono cresciute vertiginosamente (ai primi di settembre 1990 ammontavano a 10,1 miliardi di dollari) mentre il debito estero ha subito una parziale riduzione, passando da 20 a 16 miliardi di dollari [19]. Contemporaneamente, il capo del governo federale Ante Marković è emerso nel 1990 come leader di statura «jugoslava» in grado di riscuotere i maggiori consensi tanto all'interno, quanto all'estero (da parte degli Istituti di credito internazionali), ha promosso una nuova formazione politica, l'Alleanza delle forze riformatrici, con la quale intende presentarsi alle prossime elezioni federali. Certo, nel corso delle elezioni repubblicane svoltesi nell'autunno 1990, e dunque alle sue prime prove elettorali, questo partito ha subito gravi rovesci: ciò nonostante, la consapevolezza dell'assenza di alternative, spinge Marković a ritenere di poter svolgere ancora un ruolo essenziale di equilibrio tra gli opposti nazionalismi, in attesa di un voto federale che - qualora non venisse impedito dai contrasti interrepubblicani - potrebbe riservare anche delle sorprese. Nel frattempo, le sue iniziative scatenano dure reazioni, polemiche e timori nei costituendi (o neoformati) «partitinazione», fra i quali ambisce inserirsi pure il Partito socialista serbo (ex comunista) di Slobodan Milošević, vincitore indiscusso delle elezioni pluripartitiche svoltesi in Serbia il 9 dicembre. Quello stesso giorno ha

(19) Sulle posizioni del governo federale jugoslavo si vv. Živko Pregl, *Programme of Economic Reform in Yugoslavia,* Belgrade, February 1990, l'intervista a Marković alla televisione di Zagabria del 3 maggio 1990 e «Speech Presented by Ante Marcovic on Results Achieved and Further Measures to Implement to Economic Reform Programme», in *Yugoslav Survey,* n. 2, 1990, pp. 19-48.

votato anche la più piccola delle repubbliche jugoslave, il Montenegro: qui la palma della vittoria è stata assegnata all'unico partito comunista che non ha voluto modificare il proprio nome (rimasto «Lega dei comunisti del Montenegro») e che ha manifestato la propria contrarietà ad ogni trasformazione in senso confederale della Jugoslavia.

Per altri versi, la politica pesantemente deflattiva seguita da Belgrado deve ancora fare i conti con le prevedibili, pesanti ripercussioni sociali e nazionali a cui darà luogo, sempre ammesso che la manovra economica riesca a dare i suoi frutti, cosa su cui gli stessi economisti jugoslavi esprimono opinioni divergenti [20]. Molti fra questi hanno guardato con preoccupazione agli aumenti di stipendi che sono stati concessi in luglio (la Croazia ha addirittura raddoppiato le pensioni di agosto), hanno denunciato una crescita della massa monetaria (si è registrata una ripresa dell'inflazione che, su base mensile, è stata del 2,2% in luglio e dell'1,8% in agosto con una impennata in settembre del 7,1%; in generale, l'inflazione annua del 1990 sembra si sia aggirata attorno al 120%). Secondo calcoli dello stesso governo federale la produzione industriale nel 1990 dovrebbe subire un calo, rispetto al 1989, tra il 10 e 11% e non del 2% come era stato previsto in gennaio. Inoltre, un terzo delle aziende è in passivo e dovrebbe chiudere: la maggioranza di esse, però, opera nelle aree depresse del paese e soprattutto nel Sud (Serbia, Macedonia, Kosovo, Bosnia e Montenegro). Un nuovo pacchetto di misure che prevede la privatizzazione e l'azionariato nelle imprese è stato varato alla fine del 1990. Tuttavia, le contrastanti pressioni dei nuovi governi repubblicani, ai quali spetta di fatto - per la particolare struttura costituzionale della Jugoslavia - il compito di affrontare una situazione economico-sociale che si annuncia incandescente (con conseguenze che potrebbero diventare perfino devastanti), unitamente all'insorta crisi del Golfo e all'embargo imposto dall'Onu all'Iraq (e che ha provocato danni ingenti alla già debole economia jugoslava, hanno costretto Marković, alla fine del 1990, a riallineare il dinaro, svalutandolo di quasi il 30%, ad accettare una riduzione del bilancio federale e ad adottare nuove misure restrittive per ostacolare la ripresa dell'inflazione. Per di più, la sovranità delle Repubbliche (già implicita nella Costituzione del 1974) e l'atmosfera separatista e di contrapposizione nazionale che si diffonde nel paese fanno ritenere assai scarsa (se non nulla) l'eventualità che si giunga a breve e medio termine all'approvazione e all'attuazione di altre misure economiche federali (in materia fiscale e finanziaria, ad esempio), le quali appaiono, invece, determinanti per la buona riuscita della manovra

(20) V. ad es. Dimitrije Boarov, «Mrzovoljni Profesori» (professori contrariati), in *Danas*, il 26 dic. 1989, pp. 10-11.

di risanamento già avviata. Infine, vuoi per ribadire l'autonomia di ogni Repubblica anche sul piano della difesa, vuoi perché ciò provoca un comportamento analogo nelle minoranze nazionali, accentuando il senso di «insicurezza» di tutti, da mesi è in corso un riarmo di ciascun gruppo etnico del paese, mentre si infittiscono le critiche al ruolo svolto dall'esercito federale, in più occasioni accusato di mirare ad un colpo di stato. Se, ciò nonostante, non si è finora giunti ad una violenta resa dei conti, ciò va attribuito in larga misura al fatto che in questo paese ogni soggetto-protagonista della lotta politica (sia esso nazionalista, neobolscevico, militare, separatista o centralista) è debole ed è cosciente della propria debolezza. Ciò mantiene nell'incertezza il futuro del paese, impedisce l'attuazione di politiche efficaci per uscire dalla crisi, trascina nel tempo la destabilizzazione del paese, ma contemporaneamente ostacola, o almeno rinvia, un confronto armato dalle prevedibili conseguenze catastrofiche.

Così si spiega del resto la crescente indeterminatezza delle prospettive politiche presenti nell'azione dei vertici nazionalisti delle singole repubbliche: la stessa vicenda del referendum sulla sovranità della Slovenia, indetto e votato a larghissima maggioranza il 23 dicembre 1990, non conteneva - nell'interrogativo sottoposto al giudizio dell'elettorato - toni ultimativi, ma lasciava trasparire la volontà di mantenere dei margini per una trattativa, i cui contorni - peraltro - non sono stati ancora chiariti.

Di fronte a tale quadro disgregativo, alcuni esperti del nostro paese, come Tito Favaretto, ritengono possibile prevedere un «raffreddamento» delle lacerazioni intestine della Jugoslavia attraverso un processo che prenda realisticamente atto dell'ulteriore indebolimento dei legami inter-jugoslavi e che eviti, in forza anche delle preoccupazioni internazionali, di mettere in discussione le attuali frontiere interne e internazionali della Jugoslavia. La Jugoslavia si trasformerebbe, così, in una cornice statuale priva di ogni reale potere, ma con alcuni istituti comuni, a delega momentanea, delle sei Repubbliche sovrane. Con il tempo, saranno probabilmente le pressioni economiche internazionali a favorire la ripresa di processi integrativi fra gli stati slavomeridionali.

Tutto ciò, naturalmente, muove dal presupposto che sia possibile contenere entro limiti accettabili la questione delle minoranze e dà per scontato che i serbi accettino di vivere divisi in diverse Repubbliche, di fatto indipendenti l'una dall'altra. In sostanza, la Jugoslavia si trasformerebbe - anche se per un periodo transitorio la cui durata rimarrebbe, al momento, indefinita - un «contenitore vuoto»: la sua esistenza, infatti sarebbe dettata solo da ragioni di equilibrio internazionale. Tuttavia, c'è da chiedersi perché mai, in tali condizioni, gli albanesi del Kosovo, che

già ora avvertono una forte attrazione verso l'Albania, dovrebbero accettare di vivere in una «Jugoslavia fittizia». Se, poi, la loro spinta all'unificazione dovesse diventare inarrestabile, basterebbero le pressioni internazionali a salvaguardare l'integrità di quel «contenitore»? E se ciò appare vero per gli albanesi, perché mai analoghe tendenze - i cui segni peraltro già si avvertono [21] - non dovrebbero manifestarsi fra i serbi, facendo con ciò lievitare il rischio di trasformare progressivamente tutta la Jugoslavia in un «grande Kosovo» (e, forse, addirittura in un «grande Libano»)?

Ecco perché - nonostante ciò «suoni» attualmente «controcorrente» - sarebbe atto di grande saggezza l'avvio (con tutta la gradualità necessaria) di un nuovo e democratico precesso di re-integrazione che escluda qualsiasi forma di egemonia di una nazione sull'altra e che sia espressione di un legame fra popoli uguali. Certo un simile processo sarebbe condizionato comunque da tempi lunghi di realizzazione, sconterebbe tutte le attuali, reciproche diffidenze; ma i legami economici intrecciati per settant'anni e la consapevolezza reale, profonda, di quanto intricata sia la convivenza etnica del paese consiglierebbero la ricerca razionale (non sentimentale) di una via comune per il superamento progressivo delle spinte dirompenti in atto. Inoltre, tale prospettiva si muoverebbe in sintonia con gli orientamenti integrativi della CE, con la collocazione geostrategica della Jugoslavia che può dare contiguità territoriale tra CE e Grecia, con l'andamento economico internazionale (tanto più che tutti gli jugoslavi dicono di voler agire nell'ambito del mercato mondiale), nonché con le tendenze in atto e le migliori aspirazioni verso un nuovo «ordine europeo».

Senza questo afflato, anche ideale e di prospettiva, resta aperto il rischio che si accentuino le illusioni di poter uscire dalla crisi solo grazie allo slogan separatista «piccolo è bello»: un rischio, questo, che allo stato attuale appare più elevato che mai. In questo senso, la Jugoslavia continua a camminare sull'orlo del baratro.

3. L'Albania

Dopo le successive rotture con Jugoslavia e Unione Sovietica, nel 1978 è venuto a mancare, in Albania, anche l'aiuto cinese. Secondo Michael Kaser il contributo finanziario fornito da Pechino a Tirana fra il 1959 e il 1975 si è aggirato attorno agli 885 milioni di dollari. La presenza

(21) V. Mihailo Marković, «Više nema podvale», (Non ci sono più inganni), in *Nin*, 24 ago. 1990, pp. 18-19.

di migliaia di esperti cinesi in Albania, l'esistenza di una comune compagnia di navigazione, il collegamento aereo Tirana-Pechino e gli aiuti militari rendono però più complesso il compito di quantificare le dimensioni dell'aiuto cinese. Altre stime, più generali, lo accreditano attorno ai 5 miliardi di dollari. Resta il fatto che la scomparsa di questo sostegno ha inciso notevolmente sull'economia albanese: basti pensare che la rottura con la Cina ha comportato una riduzione del 50% delle importazioni albanesi. La produttività dell'industria e dell'agricoltura ha subito un calo generalizzato. In particolare, il settore petrolifero ha sofferto sempre più di una tecnologia antiquata a cui non ha posto rimedio neppure l'acquisto di *know-how* da paesi del Terzo Mondo, a loro volta alle prese con problemi simili. La caduta dei prezzi petroliferi nel 1983 ha poi costretto l'Albania a ricorrere con maggior frequenza a scambi con l'estero. Ma i rapporti di *export-import* basati sul *clearing* bilaterale non hanno dato i frutti sperati. Nel frattempo, la disciplina sul lavoro è apparsa nettamente in declino, anche perché gli operai, a differenza dei contadini, non hanno la possibilità di trarre beneficio da forme di economia «parallela» e il richiamo al patriottismo - alla lunga - perde la sua capacità di mobilitazione [22].

L'agricoltura, d'altra parte, non è in grado, oltre certi limiti, di svolgere una funzione trainante nell'economia albanese e ciò sia per gli elevati costi di coltivazione delle aree meno fertili, sia per la presenza di ampie fasce di territorio incoltivabili, sia - infine - per i limiti insiti nel costante richiamo ideologico al lavoro come forma di salvaguardia dell'indipendenza della patria. La disponibilità di beni alimentari rimane così modesta [23]: specie negli ultimi periodi l'offerta si è rivelata inadeguata a rispondere alla domanda, vuoi per limiti produttivi, vuoi per le inefficienze burocratiche nella distribuzione dei beni, vuoi per l'incapacità di far fronte ad una esplosione demografica fra le più elevate al mondo: secondo le stime più recenti, nell'ultimo decennio di questo secolo la popolazione dovrebbe passare dagli attuali tre milioni a quattro milioni. Poiché, inoltre, scarse sono le possibilità di emigrazione o di migrazione interna, anche il tasso di urbanizzazione è rimasto modesto (si calcola che appena nel 2000 tale processo riguarderà il 44% della popolazione). In queste condizioni l'incremento dei beni alimentari

(22) Cfr. Michael Kaser, «Trade and Aid in the Albanian Economy», in *East European Economics Post-Helsinki,* GPO, Washington D.C., 1977, pp. 1327-1328 e Louis Zanga, «China Stops Aid to Albania», in *Radio Free Europe Research, Background Report* (d'ora in poi Rfer, BR), 13 lug. 1987.

(23) V. Edith Lhomel, «L'èconomie albanaise en 1988: priorité a l'agricolture», in *Le courrier des Pays de l'Est,* n. 340, mag. 1989, pp. 64-70. V. anche Elez Biberaj, «Albania's Economic Reform Dilemma», in *the World Today,* n. 10, ott. 1987, pp. 180-182.

diventa essenziale se si vuole allontanare lo spettro della fame dal paese. Al tempo stesso, i gruppi dirigenti albanesi sono consapevoli che soltanto una crescita economica potrebbe impedire che apatia e disinteresse già presenti in alcuni settori giovanili, specie nelle campagne, si trasformino in forme di rigetto del sistema e, quindi, di opposizione.

La questione giovanile, del resto, costituisce un problema cruciale per questo paese in cui l'età media è di 26 anni e ogni contatto con l'estero (sempre più inevitabile a causa della diffusione dei mass media) offre la possibilità di «contaminazioni» culturali tali da indebolire la presa ideologica del partito sulla società. Secondo alcuni studi di fonte albanese, i giovani apparivano, già nel 1987 come uno strato sociale poco incline al lavoro, con un approccio superficiale allo studio, interessato alla carriera ma ben poco attratto dai grandi ideali. L'indebolimento delle relazioni patriarcali e l'influsso di modelli esterni, si assommano, inoltre, alla monotonia di prospettive e alla carenza di attrattive fornite da un modo di vita quale quello albanese, alimentando disagi e insoddisfazione fra le giovani generazioni [24].

Tutto ciò spiega, dunque, perché già un anno dopo la morte di Hoxha, il suo successore - seppure in forme alquanto timide - abbia criticato la tendenza alla centralizzazione estrema soprattutto in economia e abbia proposto di avviare la formazione di un sistema misto di proprietà in grado di affiancare alle cooperative forme di proprietà privata concedendo la possibilità di tenere piccoli allevamenti individuali, vendere liberamente nei mercati i *surplus* alimentare prodotti, favorendo investimenti nelle zone collinari e montagnose del Nord e incentivi salariali nelle industrie. Nell'ottobre 1989, infine all'VIII plenum del Comitato Centrale pur ribadendo il ruolo-guida del partito, Alia è ricorso ad un linguaggio più flessibile dell'usuale per evidenziare la necessità di mutamenti tanto in economia quanto nella politica [25].

Come negli altri paesi del «socialismo reale», anche in Albania ogni tentativo di razionalizzare e dinamizzare l'economia oltre una certa soglia deve fare i conti con le resistenze degli apparati amministrativi e, quindi, con le ripercussioni politiche delle riforme. Nel caso albanese, poi, questo tipo di dinamica si riflette immediatamente sulla collocazione internazionale del paese, soprattutto nella misura in cui ogni prospettiva riformatrice mette in discussione il suo isolamento, anche soltanto per ragioni riconducibili all'esigenza di ottenere nuove tecnologie e una

(24) Sulla questione giovanile si v. Arshi Pipa, «Glasnost in Albania?», in *Telos,* n. 79, Spring 1989, specie alle pp.. 189-193.

(25) Louis Zanga, Albania: Mixing Toughness with Realism, in *Rfer, BR,* n. 191, 16 ott. 1989.

diversificazione di forme e di beni commerciabili con l'estero. Sotto questo profilo, la politica di Hoxha (così come le sue eredità) ha sempre espresso una carica nazionale e indipendentista difesa con orgoglio, tenacia e rigidità, non esente da punte estreme quasi al limite della xenofobia. Tuttavia, tale impostazione traeva la sua origine dalla radicata convinzione storica che esclusivamente in tal modo fosse possibile evitare le pressioni e le ingerenze straniere, come invece era già avvenuto tante volte in passato.

Di fatto il problema delle legittimità del potere comunista in Albania ha coinciso con la difesa dell'indipendenza del paese. Al tempo stesso, ne è stata garantita l'unità evitando ogni collusione in grado di riprodurre antichi conflitti, specialmente fra Gheg e Tosk [26].

Tali peculiarità si sono intrecciate con l'ideologia stalinista ingigantendone alcune caratteristiche specifiche, quali ad esempio la fobia del «nemico», la paura della «contaminazione» e la ricerca ossessiva di un inesistente «purezza» ideologica. In nome, poi, di tutte queste «bandiere» sono state giustificate aspre lotte di potere svoltesi all'interno del Partito del lavoro e di cui è difficile cogliere ancor oggi l'esatta dimensione. Non sembra dubbio, tuttavia, che nel corso degli anni '80 proprio l'esercito abbia subito - in seguito al misterioso suicidio del Primo Ministro Mehmet Shehu, eroe partigiano e con un grande prestigio fra i militari - un drastico ridimensionamento a favore della Sigurimi, secondo meccanismi assai simili a quelli prevalsi in Romania durante il dominio di Ceauşescu. Del resto, sull'esercito (composto da 40.000 uomini in servizio effettivo e da 155.000 riservisti dotati di obsoleti armamenti cinesi e sovietici) non viene meno neppure la presa del partito che mantiene su di esso un rigido controllo, come hanno confermato i mutamenti del Politburo agli inizi degli anni '80 [27].

Non appare inoltre chiara, all'interno del partito, l'evoluzione dei rapporti fra Alia e la potente vedova di Hoxha, Nexhmie, già attivo direttore dell'Istituto di marxismo-leninismo, poi presidente dell'organizzazione di massa denominata Fronte democratico (ma ora esautorata da questa carica), associata - per il suo carattere di simbolo della continuità del regime - alle correnti più conservatrici e ortodosse del partito. Da queste ali sono giunte, infatti, le maggiori pressioni contro le caute

(26) V. Patrick F.R.Artisien, «Albania in the Post-Hoxha Era», in *The World Today,* n. 6, giu. 1985, pp. 107-111; Arshi Pipa, «Party Ideology and Purges in Albania», in *Telos,* n. 59, Spring 1984. Si v. anche il recente vol. di Gian Paolo Tozzoli, *Il caso Albania. L'ultima frontiera dello stalinismo,* Angeli, Milano, 1989, nonché Nicholas Bethell, *La missione tradita,* Mondadori, Milano, 1986.

(27) V. Patrick Artisien, «Albania at the Crossroads», in *The Journal of Communist Studies,* n. 3, sett. 1987, pp. 231-249 e Marko Milivojevic, «The Albanian People's Army» in *Armed Forces,* mag. 1987.

aperture, non solo di carattere internazionale, che hanno accompagnato le decisioni di Ramiz Alia nella prima metà del 1990. Non sono ancora note, insomma, le ragioni che hanno condotto Alia e Nexhmie ad abbandonare la vicinanza politica di un tempo. D'altra parte, già a partire dalla fine del 1989 alcuni «segnali» hanno lasciato intendere l'esistenza di un orientamento mirante a indolire il ruolo della Sigurimi: nel novembre 1989, ad esempio, il più noto narratore albanese, Ismaïl Kadaré, vicino ad Alia, ha recensito un romanzo di Neshat Tözaj, *Thikat* («Coltelli») mettendo in evidenza la critica aspra - in esso contenuta - ai metodi seguiti dalla Sigurimi, la violazione tanto della legge quanto dei diritti umani, concludendo con un invito alla denuncia «del male quando esso si manifesta» [28].

È un fatto, del resto che nel maggio 1990 sono stati compiuti alcuni atti significativi come l'istituzione del Ministero della Giustizia, la limitazione del ricorso alla pena di morte, l'abolizione dei reati di propaganda religiosa, la concessione del passaporto: si tratta, in definitiva, di gesti che confermano la nuova volontà albanese di partecipare ai processi Csce e, quindi, di fare i conti con il problema dei diritti umani. Non a caso poco dopo il varo di queste misure Tirana ha annunciato di aderire alla Csce, nonché ha dichiarato la propria disponibilità a riallacciare i rapporti con Usa e Urss (normali relazioni diplomatiche sono state ristabilite con Mosca alla fine di luglio 1990).

Tuttavia, soprattutto in ambito regionale, la politica estera albanese ha dimostrato nel tempo un maggior dinamismo, al punto di cogliere un significativo successo nell'ottobre 1990 allorché si è svolta a Tirana la II conferenza dei Ministri degli esteri balcanici. In tal modo, sono stati raccolti i frutti di un orientamento che ha permesso un riavvicinamento alla Grecia, e lo sviluppo di buoni rapporti con Bulgaria, Turchia e Romania. Si mantengono invece controverse le relazioni con Belgrado a causa soprattutto della questione del Kosovo, acuitasi tra il 1989 e il 1990, in concomitanza con il più generale peggioramento delle relazioni interetniche jugoslave. Se, poi le crisi nazionaliste che tormentano e dividono sempre più questo paese sfociassero in un crollo della Federazione, la sicurezza dell'Albania sarebbe messa inevitabilmente a repentaglio: per evidenti ragioni geopolitiche, infatti, Belgrado possiede le chiavi della sicurezza albanese [29]. D'altra parte, gli stretti legami di clan

(28) Cfr. Louis Zanga, «Novel Criticizes Albanian security Services», in *Rfer, BR* n. 203, 15 nov. 1989 e Ismail Kadaré, «Tirannia a Tirana?» in *l'Europa ritrovata,* n. 1, mag.-giu. 1990, pp 30-32.

(29) Cfr. J. F. Brown, «Conservatism and Nationalism in the Balkans: Albania, Bulgaria and Romania», pp. 286-287 e 308-309, in Willian E. Griffith (ed), *Central and Eastern Europe. The Opening Courtain?*, Westiew Press, Boulder, 1989 e Patrik Artisian, «A Note on Kosovo and the Future of Jugoslav-Albanian Relations: A Balkan Perspective», in *Soviet Studies,* n. 2, apr. 1984, pp. 267-276.

che uniscono gli albanesi del Kosovo all'emigrazione economica e politica albanese in Occidente non permettono di escludere un tentativo - da parte della stessa emigrazione - di influire, attraverso Priština, sul futuro del governo di Tirana. Per di più è noto come, fra i nazionalisti del Kosovo, alberghino orientamenti, speranze (e illusioni) di poter assumere essi, un giorno, la funzione di classe dirigente qualora risorgesse la «Grande Albania».

Di conseguenza, il tormentato problema del Kosovo - che potrebbe evolversi secondo numerose variabili - non si presenterebbe solo come una diatriba jugo-albanese, ma anche come un grimaldello in grado di colpire contemporaneamente tanto l'unità della Jugoslavia, quanto il potere costituito di Tirana. Ciò spiegherebbe perché la polemica fra i due paesi balcanici, per quanto a tratti verbalmente assai aspra, non si sia mai avvicinata ai limiti di guardia. Stupisce però che a partire dalla fine del 1989, quando si sono inaspriti i rapporti interni in Jugoslavia, proprio da Tirana (che non ha firmato l'Atto finale di Helsinki) sia giunta la proposta, in ambito inter-balcanico, di approvare un «Codice di buon vicinato» e di riconoscere l'inviolabilità degli attuali confini con la prospettiva - anche se all'epoca non ancora esplicitata - di collegare tale decisione ai processi della Csce. Un segno, questo, che conferma indubbiamente lo sforzo albanese di «tornare in Europa», ma - forse - anche una crescente inquietudine sulla possibilità di assicurare ancora, in futuro, l'indipendenza del paese ricorrendo agli strumenti politici fino ad oggi adottati [30].

Per quanto attiene, poi, all'attuazione di riforme interne e all'evoluzione del regime albanese, va tenuto presente che, almeno fino all'estate 1990, era difficile individuare forze capaci di coagulare un'opposizione al Partito del lavoro. La politica seguita da Hoxha e dai suo successori, nonché i tradizionali pesanti limiti di cultura politica presenti nel paese, hanno «tagliato le gambe» a diversi tentativi, anche sotterranei, di mantenere in vita uno coscienza politica alternativa. I sindacati hanno fino ad oggi agito da semplice cinghia di trasmissione, priva di qualsiasi autonomia. Di recente è toccato addirittura ad Alia invitare le organizzazioni dei lavoratori a cercare per sé una prospettiva meno passiva [31]. I contadini sono parsi in genere poco inclini alla protesta, anche perché il partito ha lasciato molto spesso correre di fronte alle indebite sottrazioni da loro commesse ai danni della proprietà pubblica. L'esercito, come si è

(30) Thomas Schreiber, «L'anneèe politique: una irrésistible ouverture vers l'extérieur, in *L'Urss et l'Europe del l'Est,* Notes et Etudes Documentaires (d'ora in poi: Ned), Paris, 1989. pp. 249-253.

(31) Louis Zanga, «Alia's Latest Rejection of Reforms», in *RFER;* BR, n. 229. 22 dic. 1989, specie alle pp. 2-3.

detto, non sembra sfuggire ancora oggi al rigido controllo del partito e della Sigurimi. I giovani invece sono parsi a lungo mantenere un atteggiamento indifferente, anche se proprio fra di loro ha teso sempre più a crescere il malcontento. Una chiara conferma in questo senso è, del resto venuta dalla «crisi dei profughi», esplosa nel luglio 1990 e che ha visto oltre 4.000 albanesi, per lo più giovani, abbandonare il proprio paese in seguito a momenti di drammatica tensione che hanno scatenato dure (anche se «sotterranee») polemiche nel Partito del lavoro e fatto temere la fine delle timide «aperture» di Alia. Altre fughe hanno continuato a verificarsi nel corso dell'estate, specialmente in direzione della Jugoslavia e della Grecia.

Questa crisi ha, in realtà provocato una svolta negli atteggiamenti del partito al potere, nel senso che Alia è riuscito, alla fine, ad avere la meglio e ad avviare un tentativo di transizione al pluripartitismo con l'intenzione, certo, di tenerla «sotto controllo», ma di evitare anche pericolosi bagni di sangue. Come è noto, infatti, già all'inizio di gennaio 1990 erano circolate voci secondo le quali accese proteste avevano avuto luogo a Scutari, con l'attiva partecipazione di giovani e di cattolici. Qualcosa di analogo sembra sia accaduto nel Sud, in aree dove vivono greci e albanesi ortodossi. Pertanto, qualora fosse insorto nel paese uno stato di grave tensione di origine politica o economico-sociale, l'eventuale nascita di un'alleanza fra minoranze etniche o religiose e malcontento giovanile - quest'ultimo manifestatosi clamorosamente con la «crisi dei profughi» - avrebbe potuto condurre ad uno scontro frontale con la Sigurimi fino a sfociare in un bagno di sangue. La politica di apertura verso l'esterno, su cui si giocano le possibilità di ripresa economica del paese e, forse, la sopravvivenza di una parte almeno del regime, sarebbe stata travolta. Ciò, molto probabilmente, spiega perché già a settembre, prima di partire per l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, Alia avesse annunciato nuove riforme, ivi compresa quella della legge elettorale: a quell'epoca non si mirava alla legalizzazione del pluripartitismo, ma già si prospettava il voto segreto e la scelta fra più candidati. Tuttavia, a novembre, e ancora una volta alla vigilia di un'altra importante riunione internazionale, quella della Csce, a cui Tirana avrebbe partecipato come osservatore, Alia rendeva note altre misure a favore della libertà di culto, delineava la creazione di una struttura fiscale e confermava il varo di una nuova legge elettorale. Ma evidentemente, la pressione della società si stava facendo sempre più incalzante: sicché in dicembre, i comunisti si pronunciavano per la legittimazione dei partiti di opposizione. Nei giorni immediatamente successivi non sono mancate rivolte soprattutto nei centri urbani, dove più esteso e radicato è il rifiuto del potere comunista, a differenza delle campagne, dove invece esso

riscuote ancora consensi. Proprio le caratteristiche degli scontri esplosi in quei giorni e il rischio che potessero trasformarsi in un conflitto tra città e campagna fino a precipitare il paese in una guerra civile hanno favorito l'intervento dell'esercito. E tuttavia, gli spiragli di democrazia subito aperti non si sono richiusi: tra i giovani è sorto il Partito Democratico, che ha condannato le violenze e i disordini ed è riuscito a trovare un compromesso con Alia al fine di co-gestire la fase di transizione verso la democrazia. In tal modo, la prospettiva di elezioni pluripartitiche non è stata subito vanificata, come pure avrebbe potuto accadere; al contrario, e accogliendo le richieste dell'opposizione, esse sono state fissate per il 31 marzo 1991. Infine, nella seconda metà di dicembre sono stati varati i primi provvedimenti volti a liberalizzare la stampa.

Nel frattempo, però, è rimasta intatta l'inquietudine sociale che ha trovato modo di esprimersi apertamente soprattutto con la tendenza - per nulla assopita - all'emigrazione: la possibilità di ottenere i passaporti, infatti, è stata estesa ad ampie fasce di cittadini (anche se non ancora a tutti); la difficoltà, tuttavia, di ottenere visti d'ingresso dalle Ambasciate dei paesi occidentali, ha spinto gli albanesi a tentare ancora una volta la via dell'espatrio clandestino: di conseguenza, una nuova ondata di profughi, intrecciatasi ad annosi problemi etnici, si è abbattuta a cavallo tra il 1990 e il 1991 sulla Grecia, con il pericolo di incrinare le buone relazioni bilaterali tra Atene e Tirana. Ciò nonostante, il processo di cauta democratizzazione dell'Albania prosegue, ma esso sta maturando su una polveriera che rischia di esplodere da un momento all'altro.

4. La Romania [32]

Nella particolare estraneità della Romania ad un modello stalinista imposto [33], le «ragioni profonde» del disastro nazionale in cui è precipitato questo paese con la crisi degli anni '80 vanno prevalentemente ricercate nel modo in cui i leader comunisti romeni, Gheorghiu-Dej prima e Ceausescu poi, hanno inteso sciogliere il nodo agricoltura-industrializzazione. Come si sa, nel 1961 Krusciov, approfittando di una riunione del Comecon (Mosca, 3-5 agosto), propose di modificare le relazioni commerciali fra i paesi socialisti, introducendo una sorta di «divisione socialista internazionale del lavoro», alla quale i romeni si opposero con tenacia. Krusciov, infatti, intendeva superare le autarchie industriali di origine stalinista dei singoli paesi europeo-orientali favo-

(32) Delle vicende politiche recenti della Romania si parla anche nel cap. «L'Europa centro-orientale» [N.d.C.].

rendo integrazioni regionali anche al di là dei confini fra stati, sposando una concezione sopranazionale dello sviluppo. Nel caso romeno, però, ciò avrebbe significato da un lato concentrarsi sulla produzione di beni alimentari, sull'estrazione di materie prime e sulla valorizzazione dell'industria leggera, dall'altro rafforzare i legami della Transilvania con l'area danubiano-pannonica (e, quindi, con l'Ungheria), della Valacchia con i Balcani (e cioè con la Bulgaria) e della Moldavia con la Bessarabia e l'Ucraina. Questa prospettiva, dunque, sembrava voler condannare la Romania ad un ritmo lento di sviluppo, almeno secondo quelle che erano le concezioni dei comunisti del tempo, i quali ritenevano più rapido uscire dall'arretratezza accelerando l'espansione dell'industria pesante. Inoltre, per come la proposta era stata delineata, si sarebbero affievoliti i legami fra Bucarest e le altre regioni del paese, fino a mettere a repentaglio l'unità della Romania. Di conseguenza, si sarebbe agevolato il controllo sovietico su un'area da cui l'Armata rossa si era ritirata appena pochi anni prima (1958) [34].

La crisi dei rapporti romeno-sovietici venne così provocata non tanto da un conflitto di natura istituzionale-democratica da ricondurre a idee diverse di sviluppo del socialismo (come fu il caso - seppure con modalità e idealità in parte tra loro differenti - di Jugoslavia, Ungheria e Cecoslovacchia), quanto da motivazioni economico-nazionali alle quali era estranea qualsiasi idea di democratizzazione della società. Ciò offriva però al partito comunista romeno un'occasione unica per legittimare e radicare il proprio potere nel paese, superando storici limiti e debolezze. Di conseguenza, a cavallo fra anni '60 e '70, in un momento favorevole dal punto di vista internazionale, il governo romeno varò un ampio progetto di industrializzazione imperniato sull'attività petrolifera. L'idea originaria mirava a trasformare la Romania in un paese impegnato nella lavorazione del petrolio e inserito nel mercato mondiale ad un livello tecnologico intermedio. Fu allora deciso di continuare l'estrazione e lo sfruttamento dei ricchi giacimenti esistenti in Valacchia, nell'area industriale gravitante attorno alla città di Ploeşti, ma anche di importare quantità maggiori di petrolio grezzo dai paesi arabi. Si ritenne che la produzione massiccia di materie plastiche, sfruttando il costo inferiore della manodopera romena rispetto a quella occidentale, avrebbe permesso al paese di diventare competitivo soprattutto sui nuovi mercati del

33) Sull'argomento esiste una vasta bibliografia. Si v. in particolare gli interessanti voll. di Robert R. King, *History of Romanian Communist Party,* Hoover Inst. Press, Stanford, Calif, 1980; di Stephen Fischer-Galati, *The Socialist Republic of Rumania,* Johns Hopkins Press, Baltimore, 1969 e, dello stesso autore, *The New Rumania. From Peoples Democracy to Socialist Republic,* Mit, Cambridge, 1967; nonché di Ghita Ionescu, *Communist in Rumania 1944-1962,* Oxford Univ. Press, London, 1964.

Terzo Mondo. Furono allora stabilite relazioni commerciali con l'Occidente, dal quale si sperava di acquistare tecnologia - in parte anche obsoleta, ma comunque sufficiente alle iniziali necessità romene -, e con l'Africa settentrionale e i paesi arabi ai quali Bucarest forniva tecnici e materie lavorate. Contemporaneamente, sul piano interno vennero potenziati tutti i settori universitari connessi all'ingegneria petrolifera, a cui furono indirizzati numerosissimi studenti attraverso una rigida politica fondata sull'applicazione del numero chiuso nell'accesso alle facoltà.

Convinti che il settore petrolifero si sarebbe rivelato trainante per un lungo periodo, i dirigenti romeni si concentrarono prevalentemente su di esso, sostenendo però anche le acciaierie, l'industria chimica, la costruzione di cantieri navali, la fabbricazione di trattori e macchine utensili. Inoltre, investirono (e dispersero) risorse immense nella costruzione del canale Mar Nero-Danubio e in altre opere «faraoniche». La crisi intervenuta nel ramo energetico già a partire dal 1973, e il successivo costante aumento del valore del dollaro ridimensionarono presto le molte speranze riposte in quel progetto, a cui era mancato il tempo necessario per la sua realizzazione. Per di più, il terremoto del 1977, che colpì tanto gravemente la stessa capitale, provocò danni ingenti proprio ad alcuni dei poli industriali più avanzati e soprattutto al bacino petrolifero industriale di Ploeşti, con gravissime ripercussioni su tutto il settore. La prospettiva secondo cui la Romania avrebbe potuto divenire un punto di riferimento per il Terzo Mondo e un paese economicamente indipendente dall'Unione Sovietica, subì così un grave colpo [35].

Il fallimento di questo tentativo si rivelò, peraltro, ancor più drammatico a causa della devastante politica perseguita nelle campagne. Come è noto, la Romania gode di un'agricoltura tradizionalmente consolidata, ma soprattutto articolata e, dunque, mai segnata da processi imperniati sulla monocoltura, come era invece avvenuto nelle regioni un tempo soggette all'Impero Absburgico. Inoltre, la terra romena è molto fertile, potendo contare sulla presenza di un *humus* particolare. Proprio per queste sue caratteristiche essa è stata però utilizzata, dopo l'instaurazione della Repubblica popolare, per avviare l'accumulazione primitiva di capitale con lo scopo prioritario di puntare tutto sull'industrializzazione. Si è così spaccata l'articolazione produttiva delle campagne ed è stata imposta la collettivizzazione. L'agricoltura, drasticamente ridimensionata nelle sue migliori potenzialità produttive, ha subito un rapido

(34) Più ampiamente: François Fejtö, *Storia delle democrazie popolari,* II vol., Bompiani, Milano, 1977, pp. 136-143.

(35) J. F. Brown, *Conservatism and Nationalism...* cit., pp 288-289 e 293-300, nonché Joan Michael Montias, *Economic Development in Communist Rumania,* Mit, Cambridge, 1967.

depauperamento [36].

In tali condizioni, appesantite da un debito estero di circa 14 miliardi di dollari e da una cronica insolvenza che metteva la Romania in crescenti difficoltà nei confronti degli organismi finanziari internazionali, Ceausescu - al potere dal 1965 - ha scelto la strada del risparmio a tutti i costi in politica interna per far fronte agli obblighi internazionali. Drastiche riduzioni energetiche e una massiccia esportazione di prodotti agricoli hanno consentito in quasi dieci anni di portare praticamente a zero l'indebitamento del paese, ma i prezzi pagati per raggiungere questo obiettivo sono stati spaventosi. La popolazione contadina ha raggiunto un tale livello di esasperazione da rinunciare a lavorare la terra. Gli operai hanno attuato forme di resistenza passiva e atti di sabotaggio industriale quando non sono stati protagonisti di vere e proprie sommosse, come è avvenuto a Brasov nel 1987. Ceausescu ha, inoltre, promosso un culto della propria personalità in cui sono confluiti elementi mutuati dal maoismo, ha esasperato una gestione del potere imperniata sul nepotismo, e, infine, ha distrutto a priori ogni possibile terreno su cui avrebbe potuto germogliare una futura opposizione. Piegando il mondo rurale, egli ha colpito alla radice una delle più robuste alternative al comunismo che fossero maturate già nel periodo inter-bellico e che avrebbero potuto tornare a giocare un ruolo nel momento in cui il potere del Pcr fosse incappato in difficoltà crescenti. Ceauşescu, inoltre, si è assicurato il compiacente consenso della Chiesa ortodossa e non ha mai mancato di esaltare gli «interessi nazionali romeni», presentandosi come il loro strenuo difensore, specialmente all'epoca in cui si è temuto un attacco sovietico dopo l'invasione della Cecoslovacchia [37].

Il *Conducător* ha promosso in quegli anni vere e proprie campagne di «romenizzazione» e di «latinizzazione» del paese che hanno toccato punte assurde e irragionevoli. È stata accentuata la contrapposizione con russi e ungheresi - tradizionali oppressori dei romeni -, riaprendo anche se in forme non del tutto esplicite l'annosa questione della Bessarabia. Dopo che a cavallo fra anni '40 e '50 le minoranze avevano goduto di un particolare favore, l'esaltazione della nazione romena - promossa

(36) V. Andreas C. Tsantis e Roy Pepper, *Romania: The Industrialization of an Agrarian Economy under Socialist Planning,* World Bank, Washington D.C, 1979. Sulle caratteristiche generali dell'agricoltura romena e sulle sue consolidate tradizioni si v. il vol. di Bianca Valota, *Questione agraria e vita politica in Romania,* Cisalpino-Goliardica, Milano, 1979; Henri H. Stahl, *La comunità di villaggio,* Jaca Book, Milano, 1976; nonché l'ampio saggio di Bianca Valota, «Contadini e boiardi nelle campagne romene» in *Nuova rivista storica,* fasc. V-VI, sett.-dic. 1972, pp. 565-641.

(37) V. a questo proposito Bianca Valota, «La destalinizzazione e la Romania di Ceauşescu», in Giulia Lami (ed.), *L'europa Orientale nella tormenta: verso il 1989,* Unicopli, Milano, 1990.

dal «nuovo corso» di Ceausescu - ha danneggiato i gruppi etnici minoritari, i quali hanno finito con il patire due volte, prima come vittime del regime al pari di tutti i cittadini romeni e poi come oggetto di ulteriori vessazioni in quanto minoranze. Nel contempo, Ceaușescu ha incoraggiato il ritorno ai costumi nazionali, riabilitando il folklore e la cultura contadina in quanto depositari della tradizione nazionale e avviato goffi tentativi di «nazionalizzazione» della Storia in nome del «patriottismo socialista». Così facendo egli, almeno nelle fasi iniziali, ha riscosso il successo e il consenso nelle campagne e - al tempo stesso - ha privato i nazionalisti di una potente arma da utilizzare contro il suo sistema di potere, caratterizzato da una sostanziale continuità stalinista che risale all'epoca della formazione della Repubblica popolare [38].

Solo successivamente, quando i tratti della sua dittatura si sono fatti brutali per tutti egli si è alienato ogni simpatia: nel frattempo, però seguendo le tracce dei suoi predecessori, aveva ulteriormente congelato la crescita politica e di cultura tecnologica della popolazione, accentuando l'inesperienza generale e radicando la paura verso un corpo speciale di polizia, la famigerata Securitate. Non solo. Ceausescu ha distrutto lo stesso Partito comunista trasformandolo in una personale «cinghia di trasmissione» propagandistica e allontanando dal potere e dagli apparati amministrativi ogni oppositore o chiunque fosse sospettato di poter un giorno presentarsi come un'alternativa al suo dominio: l'isolamento, il carcere, la morte e l'esilio sono stati - di volta in volta - il destino dei dissidenti. Ceausescu ha finito di fidarsi solo della Securitate, a scapito anche dell'esercito. Questo, peraltro privo di tradizioni storiche golpiste, non possedeva nemmeno il controllo delle armi, specie di quelle moderne. Ai depositi, infatti, si accedeva solo tramite un Comitato specifico della Securitate, presieduto personalmente da Ceaușescu [39].

Il ben noto piano di distruzione dei villaggi, lo sventramento dei centri storici delle grandi città, le pressioni sugli studiosi, privati degli strumenti primari del loro lavoro e dei contatti con l'estero, hanno annientato l'intellettualità come coscienza critica della nazione e provocato danni gravissimi alla cultura del paese [40].

(38) Cfr. Aurel Braun, *Romanian Foreign Policy since 1965,* Praeger, New York, 1978 e Kenneth Jowitt, *Revolutionary Breakthroughs and National Development: the case of Romania,* Univ. of California Press, Berkeley, 1971, nonché Bianca Valota *La destalinizzazione...,* cit.

(39) Steven L. Samson, «Romania: House of Cards» in *Telos,* n. 79, Spring 1989, pp. 217-224; Ion Vianu, «None Flew Over the Ceausescu Nest», in *Unicaptive Minds,* n. 3, 1989, pp. 37-38 e Vladimir Tismaneanu, «The Ambiguity of Romania National Communism», in *Telos,* n. 60, Summer 1984.

(40) Edith Lhomel, «L'économie roumaine en 1988: toujours à contre-courant», in *Le Courrier des Pays de l'Est,* n. 341, giu-lug 1989, specie le pp. 70-72. V. anche John Reed, «Territorial Systematization or Systematic Terror?» in *Uncaptive Minds,* n. 2, 1989, pp. 31-33.

Certo, così facendo, Ceausescu ha ristretto sempre di più la base originaria di consenso su cui poggiava il proprio potere, ma l'ha trasformata anche in una struttura risoluta e fideisticamente legata a sé, capace di ricattare e utilizzare come spie circa un milione fra civili e militari romeni. Al tempo stesso, personalizzando all'estremo ogni atto politico e ispirandosi ai regimi della Corea del Nord e della Cina, del cui modello fu fervente ammiratore fino ad approvare la strage di Tien An Men, Ceauşescu ha teso ad affermare la sua figura come unico leader capace di garantire l'uscita dalla crisi del paese. Contemporaneamente, si è accreditato verso l'esterno come un oppositore dell'Urss e, quindi (nella logica della guerra fredda), meritevole dell'aiuto e - poi - del silenzio occidentali. Solo quando Gorbaciov è riuscito a minare nel profondo la logica della guerra fredda e ad aprire il «vaso di Pandora» delle distorsioni politiche ed economiche dell'Est europeo, tutti hanno potuto constatare quanto il «re romeno fosse nudo» [41].

Quel che ora resta in Romania è una specie di «tabula rasa», dove tutto ora deve essere ricostruito da capo. La sanguinosa caduta del regine di Ceausescu in quei giorni terribili tra il 18 e il 26 dicembre 1989 tende nel tempo ad evidenziare sempre più il suo carattere ambivalente di spontanea rivoluzione popolare - a far scoppiare la quale hanno contribuito in misura determinante, con il loro coraggio, i giovani - e di «colpo di palazzo» già in gestazione e che si è innestato sulla rivolta per colpire definitivamente il regime del *Conducător*. Cosicché, all'entusiasmo e al consenso popolare che hanno segnato la caduta di Ceausescu e, inizialmente, l'azione del Fronte di salvezza nazionale guidato da Ion Iliescu, si sono rapidamente intrecciate nuove tensioni che gettano drammatici interrogativi sul futuro del paese [42].

L'unico personale politico con un minimo di esperienza è naturalmente quello formatosi sotto il precedente regime, ma proprio per questo è screditato, soprattutto agli occhi di giovani e intellettuali. La Chiesa ortodossa, nelle sue gerarchie, si è troppo compromessa con Ceausescu per riuscire a svolgere una funzione aggregante simile a quella della Chiesa cattolica polacca. Il nazionalismo, già alimentato all'epoca di Ceausescu, ha fatto rapidamente la sua comparsa, soprattutto in chiave antimagiara (ma è emerso un po' contro tutte le minoran-

(41) Jonathan Eyal, «Romania: a Hermit under Pressure», in *The World Today,* n. 5, mag. 1989, pp. 85-90.

(42) Cfr. Juliana Pilon, «Romania. A Revolution Hijacked», in *Uncaptive Minds,* n. 1, 1990, pp. 34-37 e «The Antichrist is Dead», in *East European Reporter,* n. 1, Winter 1989-1990, pp. 5-13. V. anche George Ayache, «Enigmes roumaines», in *Politique étrangère,* n. 1, 1990, pp. 63-70.

ze) [43]. Nel marzo 1990 gli ungheresi, che rappresentano circa il 7,7% della popolazione (prevalentemente concentrati in Transilvania), sono rimasti coinvolti in gravi scontri provocati da un raggruppamento xenofobo denominato «Vătră Românească». Tuttavia, lo stesso Fronte mantiene un atteggiamento ambiguo verso le manifestazioni di nazionalismo in quanto, pur condannandolo pubblicamente, intrattiene rapporti con alcuni gruppi equivoci, come quello guidato da Constantin Dragan, ex legionario poi legatosi a Ceauşescu, al quale sarebbe stata fra l'altro concessa la possibilità di aprire un'emittente televisiva privata (la prima del genere) la Iasi, mentre una corrispondenza fra Dragan e Iliescu è stata pubblicata sull'organo ufficiale del Fronte «Azi».

Di conseguenza, il disagio in cui versa la minoranza magiara si è riversato sulle sempre delicate relazioni tra Bucarest e Budapest, e ciò nonostante fosse emersa una grande solidarietà interetnica in tutta la Romania durante i primi giorni di insurrezione e, in genere, nel corso della rivolta contro il *Conducător* [44].

Problemi simili vive la minoranza tedesca, che oggi rappresenta solo l'1,5% della popolazione, ma che vanta un'antica presenza in alcuni distretti romeni, tradizioni proprie e una letteratura originale: eloquente è il fatto che in pochi mesi l'80% dei suoi appartenenti abbia richiesto il visto d'ingresso per rientrare in Germania.

Esiste, poi, il rischio che si apra nuovamente la questione dei confini con l'Urss per il problema della Bessarabia, tanto da poter influire sulle preoccupazioni strategiche, politiche e nazionali di Mosca. D'altra parte, il problema dei rapporti con l'Urss resta un nodo centrale: come è noto, lo stesso Iliescu ha intrattenuto in passato rapporti con Gorbaciov. Secondo alcuni osservatori, inoltre, molti elementi che concorsero alla rivoluzione di dicembre andrebbero collegati alla precedente visita di Gorbaciov in Romania e ai contatti che si sarebbero allora intrecciati con gruppi di dissidenti interni. È anche vero, peraltro, che proprio lo stato

(43) Sulla struttura demografica della Romania si v. a titolo indicativo - per quel che possono valere - i dati di Vladimir Trebici, *La populatione de la Roumanie et les tendences démographiques,* Editions Méridiane, Bucarest, 1976. Sui problemi storici della Transilvania, utile è lo studio di Keith Hitchins, *L'idée de nation chez les Roumains de Transylvanie,* Editură Stiintifică si Enciclopedică, Bucaresti, 1987. Per il punto di vista ungherese, si v. András Gerö, «Hungarian Historiography and the "History of Transilvania", in *New Hungarian Quarterly,* n. 110, 1988, pp. 113-117.

(44) V. l'intervista a Geza Szavai, «Transilvania 1989: A Sober Look at Romania», in *New Hungarian Quarterly,* n. 117, 1990, pp. 75-80. Sulle polemiche ungaro-romene alla vigilia della caduta di Ceauşescu si v. Ivan Boldiszár, «In Defence of Village in Rumania: 1945-1987», in *New Hungarian Quarterly,* n. 110, 1988, pp. 125- 140 e, sullo stesso numero, Ferenc L. Gázso, *A Journey to Transilvania in Early 1988,* pp. 140-148.

caotico in cui versa la Romania non ha finora incoraggiato - oltre un certo limite - le tendenze separatiste della Repubblica socialista della Moldavia, sulla quale grava piuttosto il pericolo a breve termine di un processo disgregativo a causa delle minoranze interne (ucraine e turco-ortodosse), ciascuna delle quali ha di recente proclamato una propria repubblica autonoma.

Un altro problema nazionale, per ora latente, ma che potrebbe esplodere assumendo anche gravi risvolti razzistici, è quello legato ai Rom. Aumentati considerevolmente all'epoca di Ceaușescu, in consonanza con la sua campagna per lo sviluppo demografico, essi costituirebbero ormai il 6,5% della popolazione. Un tempo visti con particolare simpatia in Romania, hanno però subito un grave deterioramento del loro ruolo sociale allorché vennero reclutati nella Securitate, all'epoca di Ceaușescu. Dopo la rivoluzione, essi si sono distinti in particolare nel cambio nero e in attività di contrabbando o comunque legate all'economia sommersa, entrata in una fase di netta espansione: in tali condizioni, il loro subitaneo arricchimento - in un contesto generale segnato dalla penuria - potrebbe costituire una fonte di rinnovate tensioni interetniche.

In questo clima, così gravido di incertezze, la vittoria elettorale straripante del Fronte e il trionfo personale di Iliescu il 20 maggio 1990 sembrerebbero rafforzare le tesi di quanti vorrebbero una soluzione gradualista nella trasformazione delle strutture sociali e amministrative del paese, tanto sul piano delle epurazioni di esponenti troppo compromessi con Ceaușescu, quanto nell'introduzione del mercato e nella ricostruzione dell'apparato economico della Romania. D'altra parte, quella vittoria - frutto più di un generico atto di delega che non di un'adesione a un programma politico e ad una ideologia - è stata assicurata anche da numerosi altri fattori: fra questi vanno tenuti presenti il ruolo svolto dagli apparati del Pcr (e da ex-securisti) rapidamente adattatisi alla nuova situazione e schieratisi con il Fronte; l'eredità lasciata dai complessi legami che si sono stabiliti al tempo di Ceaușescu fra la popolazione e gli informatori della Securitate; i diffusi timori di una «svendita» del paese a «stranieri ed emigrati» largamente presenti nei partiti d'opposizione; le preoccupazioni dei contadini anziani di fronte ai radicali programmi di privatizzazione della terra sostenuti dal Partito nazionale contadino; la capacità del Fronte di utilizzare le strutture del potere e i mass media (anche a scapito degli altri gruppi politici) presentandosi come «la» forza che ha abbattuto il tiranno. Secondo un sondaggio sulle intenzioni di voto, infine, è emerso che, fra gli elettori del Fronte, ben il 44% apparteneva ad un'area di scarsa politicizzazione, mentre tale percentuale precipitava al 4% fra quanti erano orientati a

favore dell'opposizione [45].

Ad ogni modo, il Fronte - che è in realtà un eterogeneo gruppo di interessi e non un movimento politico unitario - si sta da allora logorando in lotte intestine di potere. In questo senso andrebbe infatti interpretata la critica vicenda dei minatori chiamati a Bucarest da Iliescu a metà giugno 1990 per contrapporre in realtà queste forze al Ministro della Difesa Stanculescu il quale, a sua volta starebbe costruendo il proprio potere sfruttando la riorganizzazione dell'esercito. Quella crisi, nata subito dopo le elezioni, sarebbe stata dunque provocata nell'ambito del Fronte per definire l'equilibro interno delle forze; al tempo stesso le ripercussioni di quell'episodio brutale hanno gettato un'ombra sul nuovo regime romeno, minandone l'immagine all'estero e isolandolo sul piano internazionale.

Alla figura di Iliescu tenderebbero, inoltre, a contrapporsi anche il *premier* Petre Roman e Silviu Brucan, «l'ideologo» di un'ala intenta ad imprimere un'immagine più moderna e meno filosovietica di sé, senza tuttavia rinunciare alla tradizionale struttura di potere. In particolare, è già in atto una valorizzazione di nuovi quadri, definiti in Romania «il secondo cerchio della Nomenklatura» perché costituito da figli, generi, parenti (che, in passato, hanno potuto spesso studiare all'estero) della vecchia «Nomenklatura» , ormai impresentabile per i precedenti, stretti legami con il sistema di potere di Ceauşescu.

Tra le maggiori forze dell'opposizione si distinguono, al momento, i liberali per il loro piglio più dinamico e incisivo, benché si siano temporaneamente orientati al compromesso con il Fronte; ben diversa è, invece, la situazione per i contadini nazionali, che presentano quadri troppo vecchi e screditati, legati alla chiesa cattolica ortodossa e che dimostrano scarsa capacità di individuare obiettivi precisi di lotta politica. Sul piano extraparlamentare agisce l'Alleanza civica, una coalizione di associazioni e di movimenti, il cui presidente, Marian Munteanu (che insiste per elezioni anticipate e per un nuovo governo di unità nazionale), è anche il leader degli studenti. Questi ultimi, fra i più accesi oppositori del Fronte, hanno promosso numerosi scioperi intensificatisi soprattutto nella seconda metà del 1990, in concomitanza con il peggiorare del tenore di vita della popolazione e con l'accendersi della protesta degli operai. Territorialmente, tuttavia, è a Timisoara (e, in genere, nel Banato) che si concentra l'opposizione più radicale al Fronte. Qui, infatti, essa trova particolare alimento nel ricordo del ruolo svolto - da protagonista - nelle prime fasi della rivolta che poi condusse al rovesciamento di Ceausescu.

(45) Mihnea Berindei e Ariadna Combes, *La Roumanie après le 20 mai,* Bureau d'Information et d'Aide à la Roumanie, Paris, 1990, p. 226.

Al tempo stesso, tali suoi «caratteri originari» la spingono a manifestare con maggior decisione la propria delusione per la piega assunta dagli eventi del «dopo Ceauşescu», al punto che in alcuni settori della popolazione sono emersi orientamenti volti a chiedere l'autonomia del Banato da Bucarest, nell'illusione di poter così scindere i propri destini da quelli della Romania nel suo insieme. Infine, un ruolo più morale che politico è assunto dal «Gruppo per il dialogo sociale», un movimento di intellettuali fra i più noti della nazione, ma che scontano - per ora - difficoltà rilevanti nei loro contatti con gli strati popolari a istruzione medio-bassa[46].

Sul piano economico, l'isolamento internazionale succeduto all'«episodio dei minatori» ha reso difficile al governo romeno il reperimento di risorse finanziarie all'estero. Ciò ostacola ogni progetto di risanamento economico, mentre appare ardua una generalizzata e rapida privatizzazione. In tali condizioni è diventato inevitabile ricorrere, anche per il prossimo inverno, a pesanti restrizioni, che - è facile prevedere - si rifletteranno sulla vita quotidiana della gente. Del resto, l'aumento dei prezzi (fino al 300-400%) nel novembre del 1990, si è accompagnato alla mancanza di generi di prima necessità, quali zucchero, burro, pane e uova. Parallelamente, è cresciuta l'insicurezza sociale con un aumento significativo di furti, omicidi e varie altre forme di violenza. La difficoltà così di far percepire in tempi brevi, ad una popolazione tanto provata dal regime di Ceauşescu, un cambiamento sensibile nel tenore di vita rischia di accrescere il malcontento e dare spazio a forme di protesta che, al momento, possono più probabilmente esprimersi in forme disordinate, disorganizzate e anarchiche: del resto, alcune avvisaglie in questo senso si sono già manifestate nel mese di agosto. È anche vero, tuttavia, che molte speranze dell'opposizione - riposte nella possibilità di mobilitare una protesta di massa contro il Fronte già entro il 1990 facendo leva su squilibri tanto profondi - sono andate in buona parte deluse e lo sciopero generale proclamato in dicembre è di fatto fallito.

Tuttavia, nonostante tutte queste difficoltà, sembra comunque essere rimasto aperto uno spazio politico, per quanto angusto, ma che può permettere ad una democrazia, ancora indubbiamente informe, di crescere gradualmente.

(46) Ibid., pp. 12-27 e pp. 34 ss.

5. La Bulgaria [47]

A differenza della Romania, dove un ambizioso progetto riformatore imperniato sull'industria petrolifera è stato perseguito con decisione nonostante i suoi esiti si siano poi rivelati disastrosi, la Bulgaria ha mostrato sempre grande cautela nello sviluppo dell'industria pesante e si è sforzata di ricercare e di mantenere un equilibrio agro-industriale più consono alle caratteristiche del paese, Le ragioni, dunque, della sua crisi economica (e più tardi politica) debbono essere individuate piuttosto nella parzialità delle riforme avviate. La loro limitatezza era, infatti, inadeguata a sciogliere i nodi strutturali che pesavano sull'economia e sulle istituzioni del paese. Nonostante, insomma, una serie incalzante di piccole riforme, e due tentativi di maggior respiro perseguiti negli anni '60 e alla fine degli anni '70, i comunisti bulgari non sono stati capaci di mettere in discussione fino in fondo il ruolo dello stato nell'economia e, in particolare, il suo controllo sul sistema dei prezzi, la sua politica fiscale e la rigidità dei meccanismi di pianificazione [48].

Ancora nel 1986 la Bulgaria respingeva ogni prospettiva di economia di mercato. Di conseguenza, le novità contenute nel «Nuovo meccanismo economico» introdotto alla fine degli anni '70, e che ambiva a collegare i salari delle aziende alla produttività, privandole dei sussidi di stato per favorire l'individualizzazione autonoma di fonti di finanziamento o di reddito, si sono presto scontrate con il boicottaggio della burocrazia che ha reso difficoltosi i rifornimenti e ha mantenuto «temporaneamente» in azione tutti i preesistenti canali di intervento nell'economia.

La stessa autogestione, lanciata nella primavera del 1986, da un lato ha permesso all'azienda di negoziare con gli organi centrali sulle caratteristiche della produzione, dall'altro ha attribuito però allo stato la decisione finale. Si è continuato a fissare i prezzi in modo arbitrario, mentre la leva fiscale è stata utilizzata per mantenere elevato l'egualitarismo fra gli strati sociali, a scapito degli incentivi necessari a dinamizzare l'economia. Benché solo la piccola impresa (con meno di 200 dipendenti) sia riuscita nell'ultimo decennio a godere di una relativa autonomia (pur in un quadro sottoposto alla «tutela» statale) e a ritagliarsi un proprio spazio di sviluppo, il quadro generale dell'economia bulgara non ne ha

(47) Le recenti vicende politiche della Bulgaria sono trattate anche nel cap. «L'Europa centro-orientale» [N.d.c.].

(48) Cfr. Anita Tiraspolsky, «La Bulgarie en 1988: croissance douteuse et réforme sans glasnost», in *Le Courrier des Pays de l'Est,* n. 339, apr. 1989, pp 48-53 e Marie-Claude Maurel, «Un succedane de la perestrojka: la nouvelle réforme territoriale en Bulgarie», in *Le Courrier des Pays de l'Est,* n. 338, mar. 1989, pp. 34-43.

risentito in termini positivi. Anche la liberalizzazione dei rapporti di lavoro avviata nel 1987 ha circoscritto a tal punto le possibilità d'azione della micro-imprenditorialità da non permetterle di uscire dai limiti dell'iniziativa strettamente individuale.

Agli inizi degli anni '70, inoltre, la Bulgaria aveva provato a riorientare le proprie esportazioni verso l'area a valuta convertibile. Il risultato si è rivelato presto rovinoso e si è tradotto nella contrazione di un pesante debito con l'estero giunto nel 1989 a 10 miliardi di dollari. Con l'estate del 1985, e in concomitanza con un paio di annate (1984-1985) rivelatesi disastrose per l'agricoltura a causa delle alterate condizioni climatiche, l'Urss ha deciso di sospendere i privilegi concessi alla Bulgaria nel pagamento delle forniture di petrolio e gas, in quanto il nuovo spirito della *perestrojka* imponeva di abbandonare le considerazioni politiche e fondare invece le relazioni economiche sulla base della reciproca utilità. La Bulgaria ha dovuto così affrontare una pesante crisi energetica che si è riflessa negativamente tanto sull'industria quanto sull'agricoltura, disarticolando vieppiù un sistema produttivo ormai rivelatosi inadeguato ad assicurare lo sviluppo del paese.

È vero, peraltro, che profondi mutamenti sociali sono intervenuti in Bulgaria nell'ultimo ventennio: soprattutto un'intensa urbanizzazione ha modificato largamente propensioni e bisogni della popolazione. Essa, tuttavia è avvenuta a scapito dell'agricoltura, in quanto la chiusura delle fattorie cooperative all'inizio degli anni '70 e la loro sostituzione con complessi agro-industriali di maggiori proporzioni ha distrutto la vita dei villaggi e ha provocato consistenti migrazioni dalle aree rurali verso i centri urbani, con il risultato di costringere la Bulgaria ad importare beni alimentari e, di fatto, ad accrescere il proprio indebitamento [49].

A tutto ciò, peraltro, il governo bulgaro, segnato da una continuità di potere senza precedenti che si riassume nel lungo predominio di Živkov (ben 35 anni, dal 1954 al 1989), ha risposto mantenendo fermo il «sistema amministrativo di comando» e - in taluni casi - ricorrendo ad aspre azioni repressive. La cauta liberalizzazione culturale promossa all'inizio degli anni '70 da Ljudmila Živkova (improvvisamente scomparsa nel 1981) se da un lato ha avuto il merito di rivalutare lo spirito nazionale bulgaro e l'immagine della Bulgaria (minata da cattiva reputazione sul piano internazionale) organizzando anche all'estero pregevoli mostre storico-culturali e archeologiche, dall'altro non ha messo minimamente

(49) Armando Pitassio, «Reform Politics in Bulgaria», in *Telos,* n. 79, Spring 1989, pp. 204-216 e Nissan Oren, *Revolution Administred: Agrarianism and Communism in Bulgaria,* Johns Hopkins Press, Baltimore, 1973. Dello stesso autore è *Bulgarian Communism: the Road to Power,* Columbia Univ, Press, New York, 1971.

in discussione il ruolo monopolistico del partito. Contemporaneamente, Živkov ha favorito il culto della propria personalità accrescendosi i meriti e il ruolo svolto durante la guerra di resistenza fra il 1942 e il 1944. I suoi discorsi sono stati pubblicati in 38 volumi e il suo villaggio natale si è trasformato in una prospera cittadina. A tutto ciò si è aggiunta un'inclinazione sempre più accentuata al nepotismo che ha privilegiato figli e nipoti, tutti - tranne Ljudmila, dotata di propria personalità - rivelatisi incompetenti e inadatti ai compiti loro assegnati.

È stato però con gli anni '80 che le trasformazioni sociali in atto da tempo nel paese hanno esercitato sempre più evidenti ripercussioni di natura politica: a causa di impianti industriali obsoleti si è aggravato l'inquinamento, mentre - su un altro versante - si sono acutizzati alcuni problemi demografici.

Il degrado ambientale ha presto toccato la sensibilità e ha risvegliato una crescente mobilitazione di giovani e intellettuali: anzi, il timore che proprio i giovani potessero mettere in difficoltà il regime con le loro proteste, ha indotto il governo di Sofia ad assumere fra il 1985 e il 1988 atteggiamenti militaristi nei loro confronti obbligandoli a non uscire oltre una certa ora la sera (introducendo un coprifuoco di fatto), proibendo la musica rock e imponendo per legge di indossare delle divise di evidente ispirazione para-militare [50]. Tuttavia, l'occasione per un vero e proprio salto di qualità nella formazione di un'opposizione politica nel paese è stato offerto dalla mostra promossa dall'organizzazione comunista della città di Rusé, minacciata dall'inquinamento provocato da un vecchio impianto metallurgico situato sulla sponda romena del Danubio. L'eco che ne è seguita, insieme all'impressione del disastro di Černobyl e all'ascolto del Primo canale della TV sovietica, ha spinto l'Unione degli Scrittori ad interpretare la questione come un caso di «coscienza nazionale». Il risveglio giovanile e intellettuale aveva ormai individuato una causa attorno alla quale raccogliere nuove forze e nuovo consenso [51]. Il ruolo-guida del partito è stato incalzato al punto di avvertire la necessità di sollevare la questione ambientale nell'ambito della cooperazione multilaterale balcanica. *Ekoglasnost* e un sindacato indipendente, *Podkrepa,* hanno iniziato allora a svolgere le proprie attività, acquisendo autonomia e libertà d'azione sempre maggiori.

Particolare delicatezza, inoltre, presenta in Bulgaria il problema delle minoranze etnico-religiose. I macedoni, come è noto, vengono tradizionalmente considerati bulgari, con un'eccezione all'epoca di Dimitrov, quando questi si dichiarò disponibile a riconoscere l'esistenza

(50) V. il vol di Véronique Soulé, *Avere vent'anni all'Est,* Costa & Nolan, Genova, 1990, pp. 76-77, nonché Armando Pitassio, *op. cit.,* pp. 207.

della nazionalità macedone in vista della Confederazione balcanica con la Jugoslavia accarezzata negli anni 1944-1947. Ciò spiegherebbe perché ancora nel censimento del 1956 venne registrata la presenza di 187.789 macedoni (più del 95% dei quali residenti nella regione del Pirin, dove costituivano il 63,8% della popolazione), mentre nel censimento del 1965 solo 8.750 persone si dichiararono macedoni. Al di là, comunque, di tale questione che tocca corde estremamente sensibili presso tutte le popolazioni balcaniche, i governanti bulgari hanno assistito con ansia crescente all'incremento delle minoranze musulmane, in particolare dei turchi (tranne i gagauz, poche migliaia, che si professano ortodossi) e dei pomaci, ossia i bulgari musulmani (secondo stime recenti i primi costituiscono più del 10% della popolazione e i secondi l'1,7%), nonché dei rom (che rappresenterebbero il 4,5% della popolazione e dei quali si ritiene che il 75% sia musulmano e il rimanente di fede ortodossa). In particolare, nel corso degli anni '80 la loro crescita demografica è stata particolarmente sensibile, mentre tra i bulgari cristiani la differenza tra nascite e decessi ha toccato i suoi minimi storici.

Tale situazione ha così cominciato a riflettersi anche nei rapporti di lavoro, poiché in particolare la minoranza turca vive concentrata in alcune aree e si compone in prevalenza di operai specializzati in settori come quello agricolo, dei trasporti, dell'edilizia e dell'industria agroalimentare, dai quali di fatto dipende buona parte della produzione bulgara. L'acuirsi dei problemi demografici ha così spinto il governo di Sofia a reagire, introducendo un nuovo codice di famiglia che ha reso più difficile il conseguimento del divorzio e ha ristretto il ruolo della donna ai compiti riproduttivi.

A partire dal 1984, l'atteggiamento nazionalista (a tratti persino xenofobo) [52] contro i turchi è venuto crescendo in seguito a varie considerazioni maturate ai vertici del paese. La consistenza numerica della minoranza turca e il calo della natalità bulgara ha accentuato, infatti, il timore di una «progressivo ridimensionamento» della cultura nazionale bulgara, ha risvegliato ancestrali timori (largamente diffusi del resto presso tutti i popoli del Sud-Est europeo) di una propria graduale estinzione e, in questa prospettiva, ha accentuato la percezione del pericolo di possibili, future, interferenze da parte di Ankara. Per di più, i leader bulgari erano convinti che la «modernizzazione» del paese fosse

(51) Richard Crampton, «The Intelligentsia, the Ecology end the Opposition in Bulgaria», in *The World Today,* n. 2, Feb. 1990, pp. 23-26 e «It's Happening in Bulgaria, too», in *Uncaptive Minds,* n. 3, 1989, pp. 39-40.

(52) Cfr. Andrew Mango, «Turkish Exodus from Bulgaria», in *The World Today,* n. 10, ott. 1989, pp. 166-167 e Michael Shafir, «Xenophobic Communism - the case of Bulgaria and Romania», in *The World Today,* n. 12, dic. 1989, pp. 208-212.

minacciata dal crescente fondamentalismo islamico, il cui impatto presso le popolazioni soprattutto di confine divenne oggetto di ricorrenti commenti ufficiali a partire dal 1984. Il ricorso al nazionalismo poteva, inoltre, essere utilizzato per imprimere un altro indirizzo alla «formazione di una coscienza nazionale» che, a causa invece delle condizioni ambientali, stava maturando negli strati culturalmente più sensibili della popolazione secondo una piega sfavorevole al sistema di potere di Živkov. In particolare, accusando gli intellettuali di essere «amici dei turchi» si sperava di screditarli agli occhi della popolazione e di ridurli al silenzio, mentre si sollecitava uno degli aspetti più viscerali della cultura nazionalistica bulgara. È un fatto, comunque, che tale politica e il successivo esodo forzato dei turchi (secondo fonti di Ankara tra giugno e agosto 1989 oltre trecentomila persone avrebbero varcato la frontiera turco-bulgara) hanno condotto a gravi tensioni nazionalistiche nel paese, ad un peggioramento delle relazioni con Ankara e a un drastico ridimensionamento dell'immagine internazionale del paese, accentuandone il senso di tradizionale isolamento diplomatico e psicologico, senza peraltro intimidire l'opposizione interna [53].

Dall'interno stesso del partito, dunque, hanno cominciato ad emergere critiche serrate alla politica di Živkov. Questi è riuscito inizialmente a soffocarle allontanando dalla scena politica, nel luglio del 1988, alcuni dei maggiori esponenti progressisti del Pcb (fra i quali Čudomir Aleksandrov). Nel frattempo, ulteriori parziali tentativi riformatori (ad esempio del sistema elettorale) sono stati presto vanificati da nuove normative di carattere restrittivo. Di conseguenza, le tensioni politiche nel paese hanno finito - anche se per vie in parte «sotterranee» - con l'accentuarsi pericolosamente, restringendo il prestigio del Partito comunista e la sua base di consenso, mentre la società si faceva sempre più inquieta. Le riforme in Ungheria e Polonia, la crisi della Ddr, il mancato intervento sovietico a favore dei gruppo brezneviani operanti in questi paesi e la pressione dell'opposizione in Bulgaria, hanno infine spinto una parte del Partito comunista, guidata da Peter Mladenov, a reagire «per salvare il salvabile» [54].

L'allontanamento di Živkov il 10 novembre 1989 è stato così il risultato di un convergere di fattori differenti, fra i quali hanno giocato la stipulazione di un accordo preventivo e ben studiato fra la maggioranza dei membri del Politburo; l'invio antecedente alla riunione di una lettera di dimissioni di Mladenov, in cui il ministro degli Esteri denunciava il suo

(53) *Bulgaria: la minoranza turca,* Amnesty International, Roma, 1986.
(54) *Rfer, Situation Report (SR)* n. 10, 5 dic. 1989 e Wladislaw Warnenski, «The Beginning of Spring in Bulgaria», in *Uncaptive Minds,* n. 5, 1989, pp. 42-43.

dissidio profondo con la politica di Živkov; e, si dice, un abboccamento tra Mladenov e Gorbaciov, svoltosi durante uno scalo a Mosca del ministro bulgaro al ritorno da una visita ufficiale a Pechino. Rinnovato il gruppo dirigente del Pcb, anche il suo ruolo-guida è stato abolito, pur fra qualche resistenza, il 15 gennaio 1990. Subito dopo, un discorso sorprendente di Mladenov, che ha spiazzato perfino l'opposizione, impreparata ad ascoltare proposte tanto radicali, ha preannunciato la volontà dei nuovi dirigenti comunisti (oggi socialisti, in seguito al cambiamento ufficiale del nome del partito) di varare una nuova Costituzione, una nuova legge elettorale, una riforma agraria e dei diritti di proprietà, esprimendo apertamente l'intenzione di voler seguire Ungheria, Polonia, Ddr e Cecoslovacchia sulla strada del rinnovamento democratico [55].

Nuove elezioni per la Costituente sono state così convocate in due turni, per il 10 e il 17 giugno. Inoltre nonostante la ripresa del nazionalismo xenofobo antiturco nel gennaio, comunisti e opposizione si sono espressi con nettezza a favore della minoranza, siglando un comune accordo che ha permesso il ripristino dei vecchi nomi ai cittadini musulmani turchi o pomaci. Questo, naturalmente, non ha ridotto le difficoltà di dialogo tra comunisti e opposizione (in particolare con l'Unione delle Forze democratiche, cartello di una ventina di organizzazioni), tanto che l'Udf, guidata da Želio Želev, non ha voluto entrare nel nuovo governo - guidato da Andrei Lukanov, varato all'inizio di febbraio 1990. La vigilia elettorale si è anzi, caratterizzata per il riemergere di accese polemiche fra le parti, mentre alcuni sondaggi hanno messo in evidenza come, soprattutto nelle campagne, fosse ancora diffusa fra la gente la paura di esprimere liberamente le proprie opinioni: evidentemente, l'imposizione del silenzio per decenni ha lasciato, in questo paese, un'eredità e una diffidenza dura a morire.

Era quasi inevitabile, dunque che i clamorosi e, in parte, inattesi risultati, assegnando la maggioranza assoluta dei seggi al Partito socialista, arroventassero ulteriormente il clima politico. Del resto, lo stesso elettorato si è polarizzato: mentre cioè il voto giovane e urbano (specie a Sofia) si è indirizzato massicciamente verso l'opposizione, i socialisti hanno potuto far leva non solo sul vecchio apparato di partito che è riuscito a incidere abilmente soprattutto nelle campagne, ma anche su alcuni errori dell'Udf la quale, con un programma di privatizzazioni troppo radicale, ha spaventato la popolazione anziana e i contadini.

La contrapposizione fra i due fronti - che da un lato, riflette i contrasti fra città e campagna, nonché fra giovani e anziani, mentre dall'altro deve

(55) *Rfer, SR,* n. 11, 15 dic. 1989 e Denise Searle e Mike Powel, «Opposition in Bulgaria», in *East European Reporter,* n. 1, Winter 1989-1990, pp. 83-85.

fare i conti con i nazionalismi bulgaro e turco - ha reso problematica la formazione del nuovo governo, anche per il diffuso timore socialista di dover governare nell'isolamento politico; il clima si è surriscaldato a tal punto che il 6 luglio Peter Mladenov ha dovuto rassegnare le dimissioni da presidente della Repubblica per aver espresso, mesi prima una frase minacciosa (rivelatrice del persistere di una mentalità autoritaria tipica del vecchio regione) all'inizio di una manifestazione dell'opposizione. Solo dopo un aspro braccio di ferro, il 1° agosto, con l'accordo determinante dei socialisti, il parlamento ha potuto eleggere il nuovo presidente, Želio Želev, leader dell'Udf. Una scelta, questa, che è parsa rasserenare, almeno in parte, i tesi rapporti fra le forze politiche, anche per la decisione di Želev di indicare come proprio vicepresidente il socialista Atanas Semerdžiev.

Ha così iniziato a delinearsi, in Bulgaria un sistema di gestione del potere di tipo consociativista, a cui è stato demandato il difficile compito di creare le condizioni fondamentali per una graduale affermazione della democrazia nel paese. Tuttavia, crescenti tensioni sociali e problemi di ordine pubblico hanno rischiato di imprimere un rapido deterioramento al clima politico. Da un lato, infatti, i socialisti sono riusciti a costituire un governo monocolore, nuovamente guidato da Andrei Lukanov, appena il 19 settembre 1990. Dall'altro, essi si sono trovati comunque nella necessità di ricercare, di volta in volta, dei compromessi con l'Udf per conseguire quella maggioranza qualificata indispensabile sia per varare gli assi portanti della riforma economica, sia per definire le grandi questioni connesse alla separazione dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario nella futura Costituzione.

Nel frattempo il Lev ha perso i due terzi del suo valore, la benzina è diventata introvabile, i prezzi dei beni di prima necessità sono raddoppiati e quelli dei servizi triplicati. Ad una inflazione galoppante si è quindi aggiunta la penuria dei beni, al punto che in settembre si è dovuto procedere al razionamento di zucchero, farina, olio e detersivi, mentre si è calcolato che circa il 40% della popolazione vivesse ormai alle soglie della povertà. In tale contesto si è intensificata la lotta politica all'interno del Partito Socialista, ormai diviso in numerose correnti: al suo Congresso (svoltosi dal 23 al 25 settembre), l'ala radicale ha subito una pesante sconfitta, benché tutta la «vecchia guardia» sia stata esclusa dal massimo organo dirigente del partito.

Di conseguenza, si è accentuato tanto il malessere fra i socialisti, quanto la pressione dell'opposizione e dei sindacati. Il 9 novembre 1990 una scissione di 16 deputati privava i socialisti della maggioranza assoluta, mettendo virtualmente in crisi il governo. L'Udf ne approfittava per organizzare massiccie manifestazioni di protesta, ma soltanto alla fine di

novembre, allorché l'ex sindacato «ufficiale» (che raggruppa oltre tre milioni di lavoratori) si è affiancato al sindacato di opposizione *Podkrepa* in uno sciopero generale che additava nel governo il responsabile del collasso economico del paese, Lukanov ha dovuto rassegnare le dimissioni. Si è così aperta la possibilità dell'assegnazione dell'incarico per la formazione di un nuovo governo ad un indipendente, Dimităr Popov, già segretario della Commissione elettorale. In realtà, rilanciando il consociativismo, la nuova coalizione tra socialisti, Udf e partito contadino, costituitasi il 20 dicembre, ha avviato una complessa fase di transizione con l'intento di assicurare una graduale affermazione della democrazia parlamentare nel paese, in attesa di nuove elezioni previste per la primavera del 1991. Sempre che, nel frattempo, le aspre tensioni politiche ed economico-sociali non spezzino gli attuali, delicati equilibri e il difficile dialogo in corso, precipitando la Bulgaria nel vortice di una pericolosa destabilizzazione.

6. Altri annosi problemi balcanici: Macedonia, Turchia e Grecia

Tensioni interbalcaniche riemergono spesso, nel corso di questo secondo dopoguerra, attorno all'intricato nodo macedone. Finché Živkov è stato al potere, la Bulgaria si è ostinata a considerare bulgari il popolo macedone e la sua storia. È vero, peraltro, che Živkov si è sempre guardato dall'avanzare pretese territoriali sulla Macedonia, ma è indubbio che la sua politica abbia irritato tanto la Jugoslavia, quanto il governo di Skopje. La Grecia stessa, del resto, non riconosce una laurea rilasciata dall'Università di Skopje, mentre la sensibilità attorno a tale questione è mantenuta elevata dal ricordo della guerra civile (gli slavo-macedoni costituirono il nerbo delle truppe dell'Eam-Elas), nonché, risalendo più indietro nel tempo, dai greci emigrati nella regione di Salonicco in seguito alla sconfitta subita dallo Stato ellenistico nel 1922 nella guerra contro i turchi [56]. Inoltre, l'accordo bilaterale greco-bulgaro firmato a Corfù nel 1979 fra Karamanlis e Živkov, in cui si affermava l'inesistenza di rispettive minoranze nei due Stati, ha sollevato perplessità e polemiche in Jugoslavia proprio in relazione alla questione macedone (come si sa, a Sofia i macedoni sono considerati bulgari), ma ha

(56) Su questi aspetti si v., più ampiamente, Giorgio Vaccarino, *La Grecia fra Resistenza e Guerra civile,* Angeli, Milano 1988; Wolf Jean, *La Macédoine déchirée,* Cujas, Paris, 1984; Paul Lendvai, *Eagles in Cobwebs,* Doubleday, Anchor Books, New York, 1969; E. Kofos, *Nationalism and Communism in Macedonia,* Institute for Balkan Studies, Thessaloniki, 1964. Utili anche i 2 voll. dell'Università Cirillo e Metodio, *Documents on the Struggle of the Macedonian People for Independence and a Nation-State,* Skopje, 1985.

offerto una eventuale base di compromesso anche per altri [57].

Non costituisce, dunque, una novità il recente riemergere di polemiche del resto mai sopite, fra gli Stati balcanici. Con il 1990 *meeting* e manifestazioni di massa si sono svolti sia in Macedonia, sia in Bulgaria, accentuando le contrapposizioni nazionali. Dalla metà di maggio è insorta una crisi nelle relazioni greco-jugoslave sempre a causa della Macedonia (ma complicata ulteriormente dalla questione del transito di camion greci per le strade della Jugoslavia, simile a quella che ha tormentato i rapporti italo-austriaci): in particolare, la dichiarazione del nuovo premier ellenico Mitsotakis, che ha negato l'esistenza della nazione macedone, ha scatenato le reazioni negative di Skopje, trascinando così la polemica bilaterale fino all'inizio dell'estate.

In Jugoslavia, invece, il partito che ha conquistato la maggioranza relativa al «Sobranje» di Skopje alle elezioni pluripartitiche del novembre 1990, e cioè l'V.m.r.o. (il cui nome - Organizzazione rivoluzionaria interna macedone - costituisce la riedizione di una gloriosa sigla del Risorgimento macedone del primo Novecento), rivendica come punto qualificante del proprio programma la prospettiva dell'unificazione del popolo macedone in un unico stato: implicita è, di conseguenza, la richiesta - pur se attenuata da una manifesta consapevolezza di «dover agire nei tempi medio-lunghi» - di una modifica delle frontiere con Grecia, Bulgaria e Albania [58].

Naturalmente, la conflittualità attorno alla «questione macedone» potrebbe tornare ad attenuarsi come è avvenuto in altre occasioni. Tuttavia, questa volta, il rischio di una profonda destabilizzazione interna che incombe sulla Jugoslavia rappresenta un fattore nuovo e di rilevanza cruciale. È evidente, infatti, che qualora la crisi jugoslava dovesse precipitare improvvisamente, questo controverso problema regionale - ora latente - si riaprirebbe, con conseguenze ben difficilmente prevedibili, ma certamente drammatiche.

D'altra parte non è solo la Macedonia a costituire un punto delicato di frizione dell'area. La scomparsa del tradizionale «pericolo» slavo e, soprattutto, il venir meno della minaccia (reale o avvertita come tale) dei sovietici nel Sud-Est europeo rischia di riportare l'attenzione (e di accrescere le preoccupazioni) verso un tradizionale nemico di Grecia e Bulgaria: la Turchia [59].

(57) AA.VV., *Balkan krajem...*, cit, pp. 264-265. L'accordo è stato confermato dai *premiers* greco e bulgaro, Mitsotakis e Popov, nel gennaio 1991.

(58) V. ad es. «Intervju: Krste Crvenkovski, Protiv mini-federacije» (Intervista a Krste Crvenkovski. Contro la mini federazione), in *Vreme,* 7 gen. 1991, pp.21-23.

(59) Cfr. «Turkey», in *The Europa Years Book,* Europa publ., London, 1988, pp. 2644-2656.

I *trend* economici in questo paese sono da tempo in crescita e il ritmo di sviluppo è elevato. Nel 1986 e nel 1987 il Pnl ha conosciuto un incremento rispettivamente, del 8,1% e 7,4% [60]. L'incremento demografico turco è consistente e ciò naturalmente, esercita un peso nelle relazioni interbalcaniche, specie su popoli poco numerosi come greci e bulgari. Nel 1987, prima dell'ultima grave crisi scoppiata nell'Egeo, il 93% della popolazione residente nella «Grande Atene» ha affermato, secondo i dati di un sondaggio, di ritenere la Turchia il paese da cui può provenire una minaccia per la sicurezza e l'integrità della Grecia [61]. La *quérelle* fra i due paesi è nota da tempo e si articola in numerosi motivi di frizione. Dall'irrisolta questione cipriota ai problemi della smilitarizzazione delle isole a ridosso dell'Asia Minore, dalla questione della minoranza turca in Tracia al controverso problema dei limiti massimi delle acque territoriali greche nell'Egeo, sono davvero numerosi i dissidi fra Atene e Ankara. Se poi si tiene presente che i greci sono 10 milioni e i turchi 51, con un *gap* economico per ora rilevante fra i due paesi a svantaggio dei secondi, si comprenderanno meglio le ragioni della crescente inquietudine greca verso la Turchia. È vero che quest'ultimo paese sta registrando un alto tasso di crescita, mentre la Grecia vive un periodo contrassegnato da crisi economica e da alta inflazione, e che, dunque, ciò potrebbe attutire pericoli di emigrazione dall'Anatolia verso la penisola ellenica, ma - al tempo stesso - è altrettanto vero che questa situazione impensierisce oltre modo Sofia, la quale teme che la crescita turca e il richiamo islamico possano alla lunga tornare a mettere in discussione l'indipendenza e l'esistenza stessa del paese.

Tra le possibili implicazioni dell'unificazione tedesca va considerato il rischio - connesso alla sovrabbondanza di manodopera che si registrerà in seguito all'immissione della Ddr in un'economia di mercato - di un'esplosione massiccia di emigrati turchi, attualmente più sensibili al fondamentalismo islamico dei loro connazionali che vivono in patria. Se costoro dovessero realmente tornare al loro paese, le ripercussioni si avvertirebbero immediatamente in una società, come quella turca, in crescita, ma ancora fragile sotto molti profili (specialmente a causa di inflazione, disoccupazione e gravi distorsioni strutturali dell'apparato economico-produttivo). Lo sviluppo del paese sarebbe ostacolato e le tensioni sociali si inasprirebbero con inevitabile riflessi sul tormentato processo di democratizzazione. In soccorso di Ankara, allora - come già avvenne nel 1989 ai tempi della crisi turca in Bulgaria - potrebbe interve-

(60) Della Turchia si parla anche nel cap. «L'Europa comunitaria e il Mediterraneo» [N.d.C.].

(61) Andrew Mango, «Greece and Tukey: Unfriendly Allies», in *The World Today*, n. 8-9 ago-sett. 1987, pp. 144-147.

nire il leader turco-cipriota Denktash offrendo ospitalità a queste popolazioni, o almeno a parte di esse, per trarne poi profitto sul piano diplomatico e acquisire - sotto il profilo demografico - maggior forza contrattuale con la controparte greco-cipriota. Le ripercussioni di simile politica nelle relazioni fra Atene ed Ankara non tarderebbero ad essere avvertite, riverberandosi nel delicato scacchiere del Mediterraneo orientale.

Per di più, il richiamo islamico (specie nel caso di una tensione turco-tedesca) potrebbe riflettersi sulla popolazione musulmana balcanica a favore di Ankara: l'eventuale crescita del fondamentalismo in Turchia - per il momento radicatosi nelle regioni anatoliche centrali e sud-orientali dove riscuote il consenso di circa il 25% della popolazione - rischia di mettere in discussione la tradizione laica dello stato di Ataturk. Contemporanee, eventuali spaccature di carattere nazionale nel Sud-Est europeo (si pensi sempre ai gravi pericoli di destabilizzazione in cui incorre la Jugoslavia) potrebbero agevolare il trasferimento all'Islam di una funzione unificante. Ad essa potrebbero far riferimento, trovando elementi culturali e di civiltà in cui riconoscersi, popolazioni di nazionalità diversa, ma sparse un po' dovunque nella penisola. Non è neppure da escludere che, invece del richiamo islamico, sia il riemergere del panturanesimo (già presente in Anatolia) a rivelare una efficace forza d'attrazione grazie alla presenza di numerose minoranze turche nei Balcani. Molti esperti, anzi, di turcologia - come ad esempio il britannico Philip Robins - mettono in evidenza soprattutto la potenziale capacità destabilizzante di questo fattore. Problemi nazionali, demografici e religiosi tendono così già ora ad intrecciarsi, minacciando di accentuare l'insicurezza del Sud-Est europeo e di esporre a esiti pericolosi la pace regionale. In questo contesto, la stabilità della Jugoslavia assume un'importanza addirittura determinante.

7. La cooperazione multilaterale balcanica

La Conferenza inter-balcanica di Belgrado del 16 febbraio 1988 ha costituito un evento regionale inedito e di grande rilievo. Naturalmente, non si sono verificati allora atti clamorosi (ma non poteva essere altrimenti), né si è registrata alcuna «svolta storica» nelle relazioni interbalcaniche. Per di più, la cautela non è mai troppa, quando si tratta di valutare le vicende di un'area tanto tormentata come questa. Eppure, se davvero i sei stati balcanici riusciranno a muoversi lungo il tracciato definito a Belgrado, secondo lo spirito e l'atmosfera in quell'occasione prevalsi, allora qualcosa di veramente nuovo si imporrà all'attenzione

del vecchio continente.

L'importanza di quella riunione, infatti, non sta soltanto (ma è già molto) nella partecipazione attiva di tutti i paesi dell'area (ivi compresa l'Albania), quanto negli approcci culturali e metodologici comuni che sono prevalsi. È maturata, insomma, una convinzione da tutti condivisa e secondo cui il superamento dell'arretratezza balcanica è strettamente connesso ad una nuova visione delle relazioni internazionali e della sicurezza, in rapporto anche ai principi sanciti nell'Atto finale di Helsinki. Dalle decisioni allora scaturite, dalla scelta di privilegiare nella collaborazione regionale alcuni settori cruciali come il turismo, i trasporti, lo scambio di tecnologie, la salvaguardia dell'ambiente e di procedere alla fondazione di un comune istituto di ricerca si avverte un'esigenza che va ben oltre una prospettiva di riavvicinamento fra i popoli, agevolata dall'intensificazione degli scambi. Da tutto ciò si percepisce, infatti, una maggiore consapevolezza del fatto che i singoli paesi balcanici non sono in grado di uscire dall'arretratezza e dal sottosviluppo se non attraverso la convergenza degli sforzi. Mere strategie nazionali non sono infatti più adeguate ad assicurare un riordino e un rilancio di economie disastrate, tanto più allorché questi problemi investono stati ad economia debole. Ciò spiega perché, già a Belgrado, quando ancora erano ben vive vecchie barriere ideologiche e non sembrava alle porte un sommovimento radicale in molti di quei regimi, si fosse comunque parlato della necessità di una convergenza con la Comunità europea, in modo che gli sforzi avviati nel Sud-europeo venissero agevolati da una collaborazione in grado di rivelarsi rispondente all'interesse di tutta l'Europa, sotto il profilo della pace e della sicurezza, così come del progresso e dello sviluppo [62].

Sempre a Belgrado, inoltre, e - anche questo - fatto non scontato, tutti hanno convenuto che il problema delle minoranze debba essere affrontato con comprensione e tolleranza, considerandole un «ponte» fra gli stati e non uno strumento di divisione e contrapposizione.

Da allora la collaborazione interbalcanica ha prodotto innumerevoli incontri (una dozzina nel solo 1989, oltre 40 nell'ultimo biennio, mentre altri 12 si sono svolti nel 1990) su numerose questioni di interesse comune. Particolare convergenza è stata raggiunta sulle questioni relati-

(62) Cfr. Milorad Komatina, «La réunion balkanique et l'Albanie» in *Revue de Politique Internationale,* n. 911, 1988, pp. 11-13, Mirko Ostojić, «Les Balkans dans les anneés 80», in *Ibid.*, n. 910, 1988, pp. 3-5; Milanden Gavrilovic, «La réunion des ministres des affaires étrangères des pays balkaniques», in *Ibid.*, n. 903, 1987, pp. 30-31; Petre Mladenov, «L'action bénéfique des initiatives multilaterales dans les Balkans», in *Ibid.*, n. 902, 1987, pp 1-3. La documentazione ufficiale relativa alla riunione di Belgrado è stata pubblicata in *Ibid.*, inserto del n. 910, 1988, pp.9-38.

ve alla lotta al narcotraffico, al terrorismo internazionale e al traffico illegale di armi (orientamento, questo, niente affatto scontato). Un buon livello di convergenza si è registrato anche sulle questioni dei trasporti interregionali, mentre fervono i preparativi per la fondazione dell'Istituto bancario di cooperazione economica, con sede ad Atene. Più complessa, invece, è apparsa la ricerca di accordi su questioni tanto cruciali quanto delicate, come la convocazione di una futura riunione dei capi di stato (su cui hanno insistito in particolare i romeni), la creazione di una zona denuclearizzata, il rispetto dei diritti umani e delle minoranze [63].

Indubbiamente, però, i radicali mutamenti intervenuti in Bulgaria e in Romania sul finire del 1989, nonché le trasformazioni in atto in Jugoslavia, l'evolversi delle vicende in Albania e il cambio di governo in Grecia indicano che un nuovo equilibrio di forze politiche e sociali si va realizzando nel Sud-Est europeo. La fase di transizione è ancora pienamente in corso, ma è ormai certo che debba essere considerato superato dagli avvenimenti il vecchio stereotipo interpretativo secondo cui i Balcani rappresentano - in miniatura - il mondo, con quattro paesi socialisti e due capitalisti, due appartenenti alla Nato, due al Patto di Varsavia, uno non allineato e uno neutrale e isolazionista [64].

Inoltre, non può essere dimenticato l'impatto che sulla regione avrà il processo di unificazione germanica: nel momento in cui, infatti, l'Urss si ritira dal Sud-Est europeo e gli Usa rimangono, così come ora, confinati ai margini della regione, si crea una situazione nuova che può essere riempita da un autoctono (e per alcuni versi inedito) protagonismo balcanico, ma che - data la debolezza economica di questi paesi - può più facilmente aprire le porte all'espansione di altre potenze in ascesa, come nel caso di una Germania unificata e forte. Certo, la paura stessa nei confronti del nuovo colosso centro-europeo potrebbe ridimensionare le fughe separatiste o, comunque, indurre a maggior prudenza i vari nazionalismi. Sempre che il loro radicalismo non li spinga ad accentuare le pressioni prima che l'unificazione tedesca si sia stabilizzata. In questo quadro, un Sud-Est europeo estremamente frammentato (ammesso che ciò possa avvenire pacificamente) sarebbe strutturalmente incapace di far fronte all'espansione economica e politica tedesca. Su un altro ver-

(63) Cfr. Čedomir Vućković, «La promotion de la cooperation balkanique», in *Revue de Politique Internationale,* n. 932, 1989, pp. 4-6; Milivoje Zagajac, «Les Balkans et les relations yugoslavo-grecques», in *Ibid,* n. 927, 1988, pp. 29-31; Vladan Jelić, «La continuité de la coopération balkanique», in *Ibid.,* n. 920-921, 1988, pp.25-27.

(64) V. Ranko Petković, «L'énigme balkanique», in *Revue de politique internationale,* n. 959, 1990, pp. 9-11 e, dello stesso autore, «L'an 1990: la Jugoslavie et ses voisins«, in *Ibid.,* n. 958, 1990, pp. 30-32 e «L'épilogue de la guerre froide», in *Ibid.,* n. 957, 1990, pp. 17-18.

sante, inoltre, potrebbe emergere un nuovo protagonista regionale, sebbene molto meno potente di quello tedesco, e cioè la Turchia, per ragioni precedentemente esposte.

Al di là, però, di queste evoluzioni di carattere internazionale, non c'è dubbio che pure gli sconvolgimenti interni verificatisi nel 1989 influiranno ampiamente sui processi di cooperazione regionale, e non è certo dato sapere con quali conseguenze. Le difficoltà economiche interne dei singoli paesi assorbiranno energie e preoccupazioni dei nuovi governi e delle formazioni politiche in via di costituzione: la stessa fragile tradizione parlamentare di questi paesi renderà più difficoltosa l'affermazione del pluripartitismo e di movimenti sociali autonomi, nonché l'azione dei governi. Per altri versi, proprio tale situazione evidenzia ancora di più come le indicazioni emerse a Belgrado nel 1988, e cioè l'esigenza di trovare un punto di riferimento e un ancoraggio economico nella CE, rivelino un notevole spessore prospettico, denso di implicazioni per l'area. In una situazione di transizione come l'attuale, esse possono impedire, o per lo meno ostacolare, frantumazioni localistiche, il precipitare verso situazioni simili a quelle precedenti la seconda (o addirittura la prima) guerra mondiale, una corsa scomposta di Stati e Regioni ad una adesione *uti singuli* alla CE nell'illusione di una panacea. In definitiva, i processi di cooperazione balcanica possono favorire non solo una più adeguata preparazione regionale all'integrazione europea, ma anche aiutare il consolidamento di nuovi equilibri interni e sollecitare la responsabilità collettiva di quei popoli a garanzia della stabilità dell'area.

È importante, allora, che la collaborazione multilaterale balcanica non si blocchi. Certo, alcune iniziative - come quella di un'area denuclearizzata nel Sud-Est europeo - possono essere ora più agevoli da realizzare anche se, con il superamento delle divisioni di blocco, possono perdere molto del valore politico che in altra occasione, avrebbero espresso. Dal pari, è possibile che l'idea di un vertice di Capi di stato e di governo possa essere per il momento accantonata non solo o non tanto per le difficoltà di una sua realizzazione (tenuto conto dei risultati a cui dovrebbe approdare per non rivelarsi un puro incontro di facciata), quanto per la scomparsa dalla scena politica internazionale di quelle personalità che più l'avevano sollecitata (in particolare Ceauşescu).

Tuttavia, gli incontri già a suo tempo previsti continuano a svolgersi e si intensificano persino i colloqui e i convegni internazionali fra studiosi balcanici. Di fatto, come già avevano proposto gli albanesi nel gennaio 1989, hanno luogo tanto riunioni governative, quanto incontri a carattere non governativo. Un secondo vertice dei Ministri degli Esteri si è svolto a Tirana il 24 e 25 ottobre 1990. Per il successo di questo obiettivo la diplomazia albanese si è impegnata attivamente e ha lavorato con

assiduità. Del resto, già la riunione tenutasi a Bucarest verso la metà di settembre 1990 fra i rappresentanti dei sei ministeri degli Esteri aveva confermato l'esistenza di una volontà comune affinché si giungesse al vertice di Tirana secondo le scadenze prefissate. Sicché il mese successivo, a Tirana, si è deciso di convocare annualmente la Conferenza dei Ministri degli Esteri fissando la prossima scadenza a Sofia nel 1991. In quell'occasione verrà valutata la prospettiva di un *summit* balcanico fra i capi di stato e di governo; una prospettiva che, se si dovesse realizzare, costituerebbe il primo incontro - a tale livello - dopo la II guerra mondiale. Inoltre, seppure tra difficoltà diplomatiche e procedurali, e nonostante l'iniziale opposizione della Grecia, sono stati inseriti nel comunicato congiunto della Conferenza di Tirana alcuni richiami alla controversa questione delle minoranze nazionali, agganciando la loro soluzione agli ordinamenti costituzionali di ciascun paese, ma anche ai diritti individuali e collettivi garantiti dalla Carta dell'Onu e dall'Atto finale di Helsinki. Infine, la Conferenza di Tirana si è chiusa indirizzando, per la prima volta, un messaggio comune dei sei paesi balcanici alla riunione della Csce che si sarebbe aperta a Parigi il 19 novembre successivo [65].

Altre idee e altri orientamenti di particolare interesse erano precedentemente emersi nelle riunioni degli alti funzionari dei ministeri degli Esteri che si sono svolte a Tirana (nel gennaio 1989) e ad Atene (il 7 marzo 1990). Fra queste, un'indicazione che i radicali mutamenti avvenuti nell'ex «campo socialista» possono riflettersi positivamente anche suoi processi di integrazione balcanica è stata offerta dalla proposta bulgara di convocare - in forme ancora evidentemente da discutere - una sorta di assemblea dei popoli balcanici con la partecipazione di esponenti del mondo scientifico, politico e religioso. È stata la Turchia, invece, già nel 1989 - quando la questione della minoranza turca in Bulgaria stava rendendo difficili le relazioni bilaterali tra Sofia ed Ankara -, ad avanzare la richiesta di discutere in una riunione *ad hoc,* da tenersi nella capitale turca, dei problemi connessi alle minoranze etniche nell'ambito delle tematiche relative ai diritti dell'uomo. Poiché anche la Bulgaria ha sollevato il medesimo nodo, candidando Sofia ad ospitare una tale riunione, non soltanto è stato affidato alle due delegazioni il compito di sciogliere la delicata questione venutasi a creare, ma è stato successivamente deciso che verranno convocate due riunioni di esperti sulle questioni della cultura, dei diritti umani e dei *mass media* che si terranno prima a Sofia e successivamente ad Ankara: per la natura stessa delle

(65) Cfr. Ranko Petković, «La Conférence des ministres des affaires étrangéres des pays balkaniques à Tirana», in *Revue de politique internationale,* n. 974, 1990, pp. 7-9 e la documentazione sulla Conferenza apparsa nella medesima rivista, n. 975, 1990, pp. 7-26.

problematiche che verranno trattate in tale contesto si è deciso, infatti, che fosse necessario inserire un dibattito su opinione pubblica e mezzi di comunicazione di massa [66].

Indubbiamente, la questione delle minoranze costituisce il nodo più delicato e, al tempo stesso, quello che tocca corde troppo sensibili presso tutti i popoli balcanici per non costituire un problema cruciale e fra i più complessi da rimuovere sulla strada che conduce alla cooperazione multilaterale nell'area. Il modo stesso con cui affrontarlo divide già le opinioni e gli stati balcanici. Da un lato, infatti, alcuni tra i maggiori esperti d'area di questi problemi ritengono che sarebbe meglio rinviare nel tempo la discussione, in quanto la situazione in cui versano le minoranze riflette la volontà politica dei singoli stati, per cui finché non sarà possibile modificare tale volontà politica anche il comportamento verso le minoranze rimarrà invariato, Altri, invece, sono del parere, che per mantenere stabile la fiducia reciproca fra gli stati dell'area, sia indispensabile partire proprio dal problema delle minoranze in quanto esse costituiscono la «mina vagante» che potrebbe interrompere promettenti processi di cooperazione [67]. Sul piano diplomatico i massimi rappresentanti dei Ministeri degli esteri tendono a collocare la controversa discussione sulle minoranze in ambito multilaterale con l'obiettivo esplicito di sottrarla il più possibile ad ogni approccio bilaterale, visto che la storia e le passioni si intrecciano a tal punto da rendere inestricabili e insolubili le diatribe tra due contendenti. Le divergenze, invece, potrebbero risultare più agevolmente dominabili (o, almeno, così di spera) se affrontate apertamente nel quadro complessivo della cooperazione balcanica.

In realtà, non è ancora maturata, né si è sedimentata la percezione della necessità di scindere il problema delle minoranze dalla territorialità: permanendo questa identificazione si rendono inevitabili i sospetti di irredentismo che avvelenano i rapporti regionali. Eppure è convinzione largamente diffusa che i confini attuali nei Balcani debbano essere considerati definitivamente fissati: perfino l'Albania, che non ha partecipato alla Conferenza di Helsinki e ai processi della Csce, si è espressa chiaramente in questo senso. Negli ultimi mesi, Tirana ha insistito in più occasioni sull'inviolabilità delle frontiere: ha proposto l'elaborazione di un «Codice di buon vicinato» adattato alle condizioni particolari dei Balcani e al cui interno siano inseriti non solo dei principi generali, ma

(66) *Proces-Verbal of the Meeting of High Officials of the Ministries of Foreign Affairs of the Balkan Countries,* Athens, March 7-9, 1990, cicl., Belgrade.

(67) Radovan Vukadinović, «Le renforcement de la sécurité dans les Balkans», in *Revue de politique internationale,* n. 954, 1990, pp. 14-15 e Sofokli Lazri, «Pour une politique de confiance et de sécurité dans le Balkans», in *Ibid.,* pp. 16-18.

anche una serie di misure da adottare di comune accordo per promuovere cooperazione e sicurezza nella regione. È comunque significativo che tale proposta sia stata accolta al vertice di Tirana del 1990 al punto che essa dovrà ora essere precisata nei suoi aspetti più concreti. Si delinea così, da un lato la possibilità di giungere - come già auspicato sin dal 1984 - alla stesura di una «piccola Carta di Helsinki», valida specificatamente per la regione balcanica, mentre dall'altro sono già state avanzate proposte per rafforzare la sicurezza - vero nodo irrisolto dell'area - in previsione di una ristrutturazione in senso prettamente difensivo degli eserciti, con la riduzione degli effettivi e degli armamenti. Si è così già discusso, in sede diplomatica, di come pervenire a scambi d'informazione sulle dottrine militari dei singoli stati, come allacciare linee telefoniche dirette fra i sei capi di Stato e fra i Ministri della Difesa, come ridurre gli armamenti e limitare le attività militari nei pressi delle frontiere. Per di più, proprio ad un incontro di esperti sui problemi della sicurezza, svoltosi ad Atene alla fine del 1989, ha riscosso generale consenso l'idea di creare un Centro a cui affidare il compito di prevenire le crisi nei Balcani e in cui i rappresentanti dei sei paesi, in piena eguaglianza, agiscano per preservare la stabilità regionale [68].

Sul piano più prettamente politico, invece, si fa largo la proposta di creare un gruppo parlamentare di amicizia e cooperazione interbalcanica, mentre , sotto il profilo della cooperazione economica, la Jugoslavia ritiene maturo il momento per stabilire più stretti contatti fra i presidenti delle Camere economiche o di commercio al fine di studiare le condizioni per creare una Camera economica balcanica. Nel frattempo, Belgrado vorrebbe ospitare una Fiera balcanica a cadenza annuale e Novi Sad si prepara ad agire nella medesima direzione per quanto riguarda il settore dell'agricoltura.

Come si vede, insomma, le idee non mancano proprio per dare impulso ad una cooperazione multilaterale a carattere regionale. Bisogna, però, che esse abbiano il tempo di venir attuate e, dunque, che il precipitare di crisi interne a un singolo paese o anche di carattere internazionale, provocate in larga misura da questioni etniche, non annullino un'intensa attività diplomatica, decisiva per salvaguardare la pace e la sicurezza ben oltre gli stessi limiti geografici della penisola balcanica.

Ad attutire l'impatto delle spinte disgregatrici potrebbero soccorrere inedite forme di collegamento fra CE e i processi di cooperazione balcanica. L'Italia, per ragioni economiche e culturali, è in grado di stabilire ottime relazioni con tutto il Sud-Est europeo. In un certo senso,

(68) *Ibid.*, pp. 14 e 18.

le si offre l'occasione di coprire un ruolo innovativo e più ampio rispetto a quello svolto nel secondo dopoguerra, quando la politica del nostro paese nei confronti dei Balcani si è prevalentemente caratterizzata per discontinuità. Di fatto, al di là dell'opposizione italiana al Patto balcanico negli anni '50, il governo di Roma ha rivolto la sua attenzione soprattutto verso la Jugoslavia per addivenire - dopo non poche difficoltà - alla definizione dei confini orientali e alla firma del trattato di Osimo. La politica bilaterale fra Roma e Belgrado ha comunque sofferto, anche in seguito, tanto di incertezze verso forme locali di collaborazione (come l'Alpe-Adria), quanto della controversa «questione triestina» che ha pesato al punto di ostacolare la piena attuazione degli accordi di Osimo. È vero peraltro che, da un po' di tempo a questa parte, l'Italia ha reso più incisive le sue relazioni con la Jugoslavia, sia per il ruolo svolto da Roma per la stipula dell'accordo di cooperazione tra la CE e la Jugoslavia, sia in seguito alla firma del memorandum d'intesa triennale per la cooperazione economica e finanziaria fra i due paesi, sottoscritto dagli allora primi ministri Goria e Mikulić il 28 gennaio 1988. Per quanto attiene all'Albania, almeno finché non è esploso il caso dei fratelli Popa (1985), vi è stata una, seppur discontinua, attenzione e un certo scambio commerciale, mentre una ripresa si è verificata solo nella seconda metà del 1990. Tutto sommato marginali, invece, i rapporti con gli altri paesi.

Oggi si presenta - per il nostro paese - un'opportunità di grande respiro: quella di svolgere non solo una funzione di cerniera fra CE e Balcani, ma anche quella di giocare un ruolo rilevante nell'insieme delle relazioni con l'area del Sud-Est europeo. Certo, in questa prospettiva, l'Italia guarda con favore al mantenimento dell'integrità jugoslava: sotto il profilo della propria sicurezza, essa è vitalmente interessata al mantenimento della pace e della stabilità dei Balcani dai quali dista poche centinaia di chilometri e con i quali condivide una lunghissima frontiera, di terra e di mare, che da Tarvisio si estende fino allo Ionio meridionale [69]. Le politiche regionali che il governo di Roma ha già varato, e che si sostanziano nella «Comunità Alpe-Adria», e nel progetto «Iniziativa adriatica» possono infine diventare un punto di riferimento e un ponte capaci di collegarsi direttamente ai processi di cooperazione multilaterale balcanica.

Per quel che le compete, perciò, l'Italia, può fornire un contributo importante alla pacificazione, all'integrazione e allo sviluppo dell'area; sul piano ideale, può anche rilanciare le impostazioni democratiche e

(69) V. l'ampia intervista rilasciata dal Ministro degli Affari esteri italiano Gianni De Michelis al quotidiano jugoslavo *Borba,* «Sudbina Jugoslavije još nije zapečačena» (Il destino della Jugoslavia non è stato ancora sigillato), 31 dic. 1990, pp. 1 e 11.

federaliste che essa vanta da lungo tempo. Contemporaneamente, è però indispensabile che i nuovi gruppi dirigenti del Sud-Est europeo si muovano nello spirito degli accordi di Helsinki, della democratizzazione e del pluralismo politico, dell'affermazione dello Stato di diritto, ma anche nel solco delle prospettive aperte dalle Conferenze di Belgrado del 1988 e di Tirana del 1990. Ad essi tocca agire con saggezza e cautela, rinunciando a qualsiasi forma di egemonia anche locale, a velleità isolazioniste o, peggio ancora, separatiste, in quanto esse sono ormai fuori dal tempo e il loro riproporsi non recherà nulla di buono ai Balcani e all'Europa.

7. L'UNIONE SOVIETICA: I PRIMI CINQUE ANNI DI GORBACIOV

di Marco Carnovale

1. Cos'è il «nuovo pensiero politico» di Gorbaciov?

Poco dopo aver assunto la Segreteria generale del Partito comunista dell'Unione Sovietica (Pcus) nel marzo del 1985, Gorbaciov dichiarava il suo convincimento che tutti gli aspetti della politica sovietica avevano bisogno non solo della correzione di errori passati, ma di un approccio radicalmente nuovo, che doveva essere generato da un «nuovo pensiero politico». Nel corso dei cinque anni successivi, questo concetto è stato elaborato, da Gorbaciov e da altri leader, ed in buona misura è stato applicato alla politica dello stato sovietico. Questo studio fornisce una rassegna su come ciò è stato fatto; un'analisi sulle prospettive per il futuro; ed infine una valutazione sulle possibili implicazioni per l'Occidente.

In breve, si può sostenere che il «nuovo pensiero politico» consiste in una radicale deideologizzazione della politica in Urss. L'ideologia marxista-leninista ha fino ad oggi sotteso tutti gli aspetti della politica sovietica, e così pure della vita della società sovietica nel suo insieme. Settanta anni dopo la Rivoluzione, tuttavia, questo approccio cominciava a mostrare delle crepe che era sempre più difficile nascondere, per non parlare di colmare. In questa situazione, un pragmatico cambiamento di rotta era probabilmente inevitabile.

La questione principale per gli osservatori esterni diveniva quindi capire se il cambiamento era di carattere strategico, e come tale presumibilmente permanente, o invece un «passo indietro» leninista, atto a guadagnare uno «spazio di respiro» (*peredjška*) per raggruppare le forze esauste del sovietismo prima che un nuovo e più formidabile «passo avanti» potesse essere intrapreso nella costruzione del comunismo [1].

* Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di: C. Merlini, Iai; S. Silvestri, Iai.

(1) Si veda *Un passo avanti, due passi indietro, (la crisi nel nostro partito)*, scritto da Lenin nel 1904 in un momento in cui, come oggi, l'unità e persino la sopravvivenza del partito erano in dubbio.

Quest'ultima eventualità è quanto si dovrebbe credere se si prendessero alla lettera le dichiarazioni di intenti di Gorbaciov. Egli ha incessantemente reiterato la sua fede nel marxismo-leninismo e la sua determinazione a continuare ad applicarlo nel governo dell'Urss. D'altra parte, alcuni sorprendenti cambiamenti che egli ha introdotto indicano una tendenza verso il definitivo abbandono di quella ideologia. In questa sede distinguerò tra innovazioni di politica interna ed estera.

Sul piano interno, Gorbaciov ha riconosciuto l'incurabilità dei mali dell'economia pianificata sovietica, e, conseguentemente, la necessità di fare maggiore affidamento sui meccanismi del libero mercato. Precedenti governi sovietici avevano da tempo riconosciuto tale fallimento, particolarmente nel settore agricolo, ed avevano autorizzato i contadini a coltivare privatamente piccoli appezzamenti di terra per compensare la bassa produttività delle ciclopiche aziende agricole statali. Ma queste misure erano sempre state dei palliativi; erano infatti viste come un male necessario e certamente temporaneo, che avrebbe dovuto essere sostituito dalla presa di coscienza ideologica del «nuovo uomo sovietico» appena possibile. Questo tipo di correttivi non era mai stato applicato ai settori secondario e terziario. Ora, al contrario, Gorbaciov parla del bisogno di attingere alla motivazione individuale attraverso sia incentivi materiali sia una generalizzata decentralizzazione del processo decisionale in tutti i settori produttivi dell'economia.

L'altro pilastro del «nuovo pensiero» è l'esplicito riconoscimento dell'interdipendenza negli affari internazionali. Questo è un passo avanti colossale nello sviluppo del vecchio concetto sovietico di «coesistenza pacifica», che viene ora interpretato in modo da richiedere un'attiva cooperazione tra stati con sistemi sociali differenti. Al tempo di Lenin, la «coesistenza pacifica» era vista come una necessità temporanea perché il nuovo stato sovietico potesse sopravvivere alla sconfitta nella prima guerra mondiale e poi alla controffensiva dei Bianchi durante la guerra civile ad essa seguita. Con Stalin, essa era diventata strumentale al consolidamento dell'economia sovietica per poter colmare il divario con l'Occidente. Per Krusciov e Breznev, era poi diventata inevitabile per prevenire un conflitto nucleare e proseguire la competizione internazionale con il capitalismo in altre sfere, non militari [2]. Per Gorbaciov, la «coesistenza pacifica» è necessaria per far sì che Est ed Ovest possano insieme affrontare e risolvere le nuove comuni sfide del XXI secolo, tra le quali rimane l'imperativo di evitare ogni tipo di guerra (e non solo una guerra nucleare generalizzata tra le superpotenze), ma alle quali bisogna

(2) La storia della sviluppo del concetto della «coesistenza pacifica» è spiegata in Light, Margot: *The Soviet Theory of International Relations,* New York, St. Martin Press, 1988.

aggiungere la gestione della sempre più complessa rete di interdipendenza economica ed ambientale. Quest'ultima richiede non solo che i *partner* evitino di aggredirsi a vicenda, ma anche che essi cooperino attivamente.

Si potrebbe sostenere che questo approccio è imposto a Gorbaciov dal suo desiderio opportunistico di rimediare ai mali delle disastrate economie socialiste con risorse occidentali [3]. Ma c'è motivo di credere che le radici dei cambiamenti siano più profonde. Nella teoria sovietica delle relazioni internazionali tradizionale, la «coesistenza pacifica» era resa possibile dal graduale (ed inevitabile) slittamento nella «correlazione internazionale delle forze» (così come la definiscono i sovietici) [4] in favore del socialismo, il che costringeva gli imperialisti ad evitare un confronto militare diretto. A sua volta, un ulteriore slittamento in questa correlazione si presumeva fosse favorito dalla «coesistenza pacifica» stessa, che avrebbe favorito lo sviluppo socialista mentre il capitalismo sarebbe stato corroso dalle sue inevitabili contraddizioni. Questo processo di *feed-back* reciproco avrebbe infine portato al prevalere del socialismo sul capitalismo in tutto il mondo. Le cose però non sono andate così. A parte il raggiungimento sovietico della parità nucleare con gli Usa, la correlazione delle forze, così come la vedono i sovietici stessi, almeno dalla fine degli anni settanta cominciava a cambiare in favore dell'Occidente.

Conseguentemente, la logica della relazione tra «coesistenza pacifica» e costruzione del socialismo doveva essere cambiata. In particolare, diveniva necessario abbandonare tutte le ambiguità sulla natura di conflitto di classe delle relazioni internazionali. Subito dopo la rivoluzione, si pensava che la lotta di classe avrebbe dovuto sfociare, prima o poi, in una rivoluzione mondiale. Questo si rivelava però presto impossibile, e veniva abbandonato già negli anni trenta con l'adozione del principio del «socialismo in un solo paese», che postulava che lo stato sovietico avrebbe rappresentato gli interessi delle classi sfruttate di tutti i paesi. In base a questo principio, tutto quanto avesse favorito gli interessi dello stato sovietico nelle relazioni internazionali avrebbe, *ipso facto,* favorito anche quelli del proletariato internazionale. Ci sarebbero voluti altri cinquant'anni perché Mosca affermasse esplicitamente che la sicurezza

(3) A. Lynch, «Gorbachev's International Outlook: Intellectual Origins and Political Consequences», *Occasional Paper* No. 9, New York, Institute for East-West Security Studies, 1989.

(4) Oltre alle forze militari, la definizione sovietica di «correlazione delle forze» include le risorse economiche e scientifiche, politiche e morali delle parti. Cfr. F. Scott, Harriet e W. F. Scott: *The Soviet Art of War Boulder, CO, Westview Press, 1982, pp.6 ss.*

di uno stato non può essere acquisita, e quindi non deve essere ricercata, a scapito di quella di altri [5].

È tutto ciò un abbandono del marxismo-leninismo? Una risposta definitiva a questa domanda non è facile, dato che è possibile trovare quasi tutto ed il contrario di tutto negli scritti di Marx e Lenin. Si può dire che non lo è necessariamente. Gorbaciov sta, in un certo senso, «soltanto» mettendo maggiore enfasi sul filone oggettivo che su quello soggettivo del pensiero marxista, sul lato determinista piuttosto che su quello volontarista dell'ideologia [6]. Egli riconosce l'oggettivo fallimento dell'approccio precedente e cerca di adeguarsi nel migliore dei modi.

Un altro fattore importante a questo proposito sono le convinzioni personali di Gorbaciov. Come già altri leader della storia russa, a cominciare da Pietro il Grande, egli è un «pro-occidentale» (*zapadnik*), e spinge per l'adozione dei canoni occidentali quandunque utile al progresso del proprio paese. Non è forse una mera coincidenza che Gorbaciov ha avuto una migliore intesa con ex-dissidenti pro-occidentali (come Sacharov), che non con quelli slavofili (come Solženitsyn), o persino con quelli marxisti riformisti (come Medvedev).

Un'ultima ragione, e forse la più importante, è che il «nuovo pensiero» si è sviluppato in gran parte per esclusione, dato che nessuno ha proposto alternative convincenti. Quello della mancanza di alternative è infatti un tema ricorrente dell'attuale dibattito politico sovietico, e indubbiamente uno dei punti di forza maggiori di Gorbaciov di fronte a tutte le frustrazioni generate dalla sua iniziativa fino ad ora.

2. La riforma politica interna: glasnost

Le riforme interne in Urss sono state molto più radicali sul piano politico che su quello economico. Facendo uso di due neologismi internazionali derivati dal gergo gorbacioviano, si può dire che l'apertura politica, o «*glasnost*», si è sviluppata molto di più della ristrutturazione economica, o «*perestrojka*». In linea generale, questo è l'opposto di quanto accaduto nella Cina post-maoista, l'altro gigante comunista che si è bloccato nelle strozzature dell'economia pianificata negli anni settanta. Ai fini di questa analisi, distinguerò fra diversi aspetti della riforma politica.

In primo luogo, Gorbaciov ha prodotto una sostanziale popolarizzazione della politica in Urss. Egli ha reso possibile per la gente comune,

(5) M. Gorbaciov, *Perestrojka,* Mondadori, Milano, 1987, pp.186 ss.
(6) L. Kolakowski, *Main currents of Marxism,* Oxford UP, Oxford, 1983.

come minimo, di protestare apertamente contro il sistema. In questo senso, la *glasnost* gli è servita come strumento politico in due modi: per combattere la corruzione e moderare gli abusi di potere; e per scaricare il più possibile della colpa per gli attuali mali del paese sull'era di Breznev (oggi comunemente chiamata il periodo della «stagnazione»). In questo secondo caso, Gorbaciov sta solo seguendo l'esempio di tutti i precedenti leader sovietici, ad eccezione di Stalin, che invariabilmente avevano discreditato i loro predecessori. Infine, la *glasnost* è stata usata come mezzo per scoprire le carte di coloro che la oppongono e scatenare contro di essi il crescente attivismo politico popolare.

Inoltre Mosca ha praticamente cessato l'odiosa pratica dei processi politici, e quasi tutti i dissidenti e prigionieri politici sono stati liberati ed autorizzati ad esprimersi liberamente. I casi più clamorosi qui sono stati quelli di Sacharov, al quale Gorbaciov ha telefonato personalmente nel dicembre 1986 per informarlo della decisione di liberarlo dal confino di Gorkij; e quello di Sharanskij, che è stato fatto emigrare in Israele ed ha segnato l'inizio di una nuova ondata di libera emigrazione per gli ebrei sovietici, e non solo per loro.

In campo culturale, a partire dal 1985 gli intellettuali hanno goduto di sempre maggiori spazi di manovra. Molti i circoli culturali e le associazioni che sono diventati fori di libera discussione politica. Gli scritti di Pasternak e Solženitsyn sono stati pubblicati in Urss assieme a molti altri di autori ed artisti precedentemente banditi [7]. Un altro aspetto importante della *glasnost* riguarda l'informazione. Mai prima d'ora nella storia sovietica la gente era stata inondata di così tanta e così attendibile informazione politica. Anche se le agenzie d'informazione statali non sono ancora diventate pluralistiche nel senso occidentale del termine, individui e gruppi sono autorizzati a stampare e distribuire il più ampio e vario assortimento di materiale informativo, politico e non. L'importanza di tutto questo non è sostanzialmente sminuita dal fatto che rimangono seri problemi per la stampa libera, a cominciare dalla scarsità di carta e dall'inadeguatezza dei canali distributivi, entrambi problemi ufficialmente riconosciuti ma ancora non risolti [8].

La libertà di religione è un altro aspetto fondamentale della *glasnost.* Anche se sarebbe impossibile per lo stato sovietico compensare le Chiese del paese per le perdite incalcolabili ad esse inflitte in settant'anni, per il Natale 1989 (nel gennaio 1990) sono state per la prima volta mandate in onda dalla televisione di stato cerimonie liturgiche ortodosse; editori

(7) J. Woll, «Glasnost and Soviet Culture», in *Problems of Communism,* Vol. XXXVIII, No. 6, nov.- dic. 1989.

(8) *Niente Carta, Niente Glasnost,* Novosti, (in italiano), XXV, Supplemento al No. 18, 21 mag. 1990.

statali oggi pubblicano la Bibbia, e alla voce del clero è dato spazio nei mass-media. L'atteggiamento dello stato verso la Chiesa è più benevolo di quanto non sia mai stato dalla Rivoluzione, e ricorda, *mutatis mutandis,* la pace (poi rivelatasi una fragile tregua) che Stalin cercò con la Chiesa ortodossa durante la Seconda guerra mondiale: allora, come oggi, il potere sovietico aveva bisogno di concentrare tutte le forze del paese per il supremo interesse nazionale; allora, come oggi, la Chiesa poteva agire come un potente catalizzatore per cooptare il nazionalismo russo alla causa dello stato sovietico [9].

L'ultimo, ma non meno importante, aspetto della *glasnost* è il processo di revisione storiografica. Come sempre, la riscrittura della storia assume grande importanza politica in Urss. La critica dello stalinismo è stata ricominciata laddove i successori di Krusciov l'avevano interrotta: importanti vittime all'interno del partito, come Bukharin, sono state riabilitate; altre, meno in sintonia con le politiche attuali, come Trotsky, sono almeno state recuperate alla memoria collettiva, dalla quale erano state cancellate dopo la loro eliminazione politica e fisica, ed il loro contributo allo stato sovietico è stato almeno in parte riconosciuto. Inoltre, le violenze delle collettivizzazioni forzate del Primo piano quinquennale sono state condannate. Della politica estera di Stalin, l'opportunità del patto Molotov-Ribbentrop è stata messa in dubbio, e la colpevolezza sovietica nel massacro di Katyn è stata ammessa. La politica estera dei periodi di Krusciov e di Breznev è stata criticata ancora più duramente, basti pensare alla condanna delle loro decisioni di inviare truppe sovietiche in Ungheria, Cecoslovacchia, [10] e Afghanistan [11].

L'opposizione esplicita alla *glasnost* è stata relativamente limitata. Tutti i principali gruppi di interesse (sia progressisti che conservatori) l'hanno utilizzata. Questa libertà sempre crescente è stata però anche utilizzata dalle forze che ad essa si *oppongono,* come evidenziato emblematicamente dalle dimostrazioni di protesta durante le manifestazioni del 1° maggio 1990 a Mosca, quando per la prima volta dal 1917 gruppi certamente non democratici hanno spavaldamente sventolato le bandiere zariste sulla Piazza Rossa.

La *glasnost* è diventata una grande scommessa per Gorbaciov e potrebbe ancora provocare un ritorno di fiamma disastroso. Concepita

(9) V. Shlapentokh, «The Bells of Saint Basil Are Ringing Again», in *International Herald Tribune,* 9 Mar. 1990.

(10) Un portavoce sovietico durante la visita di Gorbaciov a Praga nel 1987 disse che la sola differenza tra la *perestrojka* e la primavera di Praga era «19 anni». Nel dicembre 1989, il Patto di Varsavia passava una risoluzione riconoscendo che l'invasione del 1968 era stato un errore.

(11) Nel 1989 il Ministro degli Esteri sovietico Shevardnadze dichiarava che l'invasione dell'Afghanistan era stata «illegale».

principalmente per far parlare la gente liberamente su come migliorare il sistema socialista, ha accelerato esponenzialmente di intensità, ed i confini del permissibile sono diventati sempre più difficili da definire, ed impossibili da controllare. Gorbaciov ha tentato di farlo, per esempio cercando di definire la libertà di espressione nell'ambito della critica costruttiva socialista, ma inutilmente. All'inizio, egli ha ricevuto l'appoggio della maggioranza degli intellettuali sovietici, ed anche di ex-dissidenti come Sacharov, che non osavano mettere in discussione la natura socialista del sistema sovietico [12]. Dalla metà del 1990, tuttavia, cominciava a divenire chiaro che molti più sovietici di quanti nessuno si aspettasse non vogliono riformare il socialismo, ma rinunciarvi del tutto e, con esso, anche allo stato sovietico imperiale e multinazionale.

3. Riforme economiche: perestrojka

Gorbaciov ha ereditato un'economia in rapido deterioramento. Nel 1989, i dirigenti sovietici per la prima volta facevano ufficialmente riferimento alla situazione di «crisi» dell'economia [13]. Questa crisi ha obbligato il Cremlino a fare quello che è stato appropriatamente definito un «coraggioso tuffo nell'ignoto»: [14] senza un progetto compiuto e coerente, senza avere alcuna idea né sulle probabilità di successo né sui tempi necessari, la *leadership* sovietica ha deciso di non poter più procrastinare l'intraprendimento di una ristrutturazione generale dell'economia.

È difficile calcolare quantitativamente l'innegabile progressivo rallentamento della crescita dell'economia sovietica. Differenti misure sovietiche lasciano molto a desiderare, e fino ad ora esse nascondevano deliberatamente le ideologicamente inammissibili inflazione e sottoccupazione. Le stime occidentali hanno a loro volta sofferto di una cronica mancanza di dati adeguati. La maggior parte delle stime indica un tasso di crescita del prodotto interno lordo intorno al 5% fino agli anni settanta, che poi cadeva al 4% verso la metà della decade, al 3% alla sua fine e si assestava sul 2% negli anni ottanta. L'esistenza dell'inflazione è stata finalmente ammessa da Gorbaciov, e alcune stime sovietiche la

(12) Per una rassegna di saggi di intellettuali sovietici sulla *perestrojka,* cfr. N. Petro, Nocolai, «The Outer Limits of Glasnost?», in *Orbis,* Spring 1989.

(13) Nella terminologia marxista, la parola «crisi», per definizione, si applicava soltanto ai sistemi capitalisti, affetti dalle loro inevitabili e fatali contraddizioni. M. Goldman, «The Future of Soviet Economic Reform», in *Current History,* Vol. 88, No. 540, ott. 1989, p. 329.

(14) L. T. Lih, , «The Transition Era in Soviet Politics», in *Current History,* Vol. 88, No. 540, ott. 1989, p. 354.

davano al 6.2% nel 1986, in crescita fino al 10-11% nel 1989 e 1990. La domanda di beni di consumo insoddisfatta dall'offerta è stata stimata ad oltre 150 miliardi di rubli. Persino la durata della vita media era in calo negli anni ottanta, mentre la mortalità infantile cresceva, caso raro e poco invidiabile tra i paesi industrializzati [15].

Forse anche peggiori delle deficienze nella produzione di beni materiali era l'arretratezza tecnologica del paese. Mentre il livello della ricerca scientifica di base ha tradizionalmente raggiunto livelli ragguardevoli, il sistema sovietico è stato sempre meno efficiente a tradurre questi risultati in tecnologie utilizzabili dall'industria. Ci sono state eccezioni a questa regola, particolarmente nei settori militare e spaziale, nei quali all'Urss è riconosciuto essere all'avanguardia mondiale. Da questi settori c'è stata, forse, una qualche ricaduta anche nel settore civile, ma troppo poca per evitare una crescente disparità tra questo e quello dei paesi occidentali.

Il commercio estero sovietico è pure sottosviluppato. Secondo fonti sovietiche, esso ammonta a solo il 4% del commercio mondiale, con ben oltre la metà di tutte le esportazioni costituita da materie prime. (La proporzione di petrolio e gas nelle esportazioni in *valuta pregiata* è circa di due terzi) [16]. Conseguentemente, negli anni ottanta, le ragioni di scambio sovietiche sono peggiorate a causa della caduta del prezzo degli idrocarburi. Considerevoli, ma non quantificabili per la mancanza di dati, sono le esportazioni di armi.

In questa situazione, Gorbaciov iniziava le riforme. Frequenti i suoi riferimenti, e quelli di molti altri con lui, alla Nuova Politica Economica (Nep) di Lenin, atti a cercare in essa una legittimazione socialista e sottolineando che con il grande padre della patria sovietica l'Urss permetteva una considerevole proprietà privata, era aperta al commercio estero, e per un periodo aveva persino una borsa valori. Fa sorridere, oggi, ascoltare funzionari ed economisti sovietici che spiegano le virtù della concorrenza, della libertà di scelta economica, della partecipazione dal basso nel processo decisionale, del fattore rischio come molla economica, dell'imprenditoria individuale, ecc. - concetti fondamentali solitamente esauriti in qualsiasi corso di primo anno di una facoltà di economia - come se fossero le loro ultime e più portentose scoperte scientifiche [17].

(15) M. Kaser, e P. Hanson, *Economic and Technology Problems Facing Gorbachev,* Ssrc-Rmas, 1988, p. 4.

(16) United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, *Soviet Foreign Trade,* Background Brief, Londra, ott. 1989.

(17) Cfr. United States Information Agency «Wireless Report» per un'intervista sulla rete WorldNet con Ismail Akhmedov, Presidente dell'Associazione Sovietica delle Banche Commerciali, 16 ott. 1989.

3.1. *Riforme economiche interne*

Il principale compito delle riforme è forse la riduzione della burocrazia dello stato e del partito. Un'eccessiva centralizzazione dell'economia pianificata è stata il fardello più pesante ereditato dal sistema stalinista. Il centralismo democratico ha garantito che gli organi del partito hanno potuto avere in tutta l'economia il ruolo di cinghie di trasmissione degli ordini emanati da Mosca. Uno dei principali compiti della *perestrojka* è quindi la decentralizzazione del potere decisionale, e Gorbaciov si è in realtà mosso in questo senso, cominciando a incrinare le tradizionali concentrazioni di potere a Mosca e nella periferia, per esempio nei ministeri, (il cui potere era cresciuto enormemente al tempo di Breznev) e specialmente nelle cricche di potere a livello delle quindici repubbliche e locale. Ma questo tipo di intervento può naturalmente essere fatto solo dal centro del potere, a Mosca. Lo stesso centralismo democratico che deve essere smantellato ha sempre impedito ogni iniziativa di riforma che potesse provenire dal basso.

Nei casi in cui il potere è stato effettivamente decentralizzato, esso è anche aumentato per quell'esercito di funzionari ed impiegati delle burocrazie dello stato e del partito che hanno sia l'interesse che la capacità di fermare le riforme che potrebbero urtare contro gli interessi del loro *status* personale finora privilegiato. Inoltre, mentre le riforme sono sospinte dal vertice politico, e passivamente aspettate da coloro che sono o economicamente disperati o ideologicamente disillusi, un immenso strato intermedio, senza una sua precisa fisionomia ma che si estende attraverso gruppi etnici, professionali e generazionali diversi, pratica una efficace resistenza ostruzionistica. In breve, mentre una decentralizzazione generalizzata è indispensabile, decentralizzare, in questo momento, significa dare un forte potere di veto o a coloro che si oppongono al cambiamento o a coloro che sono semplicemente indecisi perché non sanno dove risiedano i propri interessi per il futuro. Il primo gruppo è già molto potente, il secondo è enorme ed imprevedibile.

Su questo sfondo molto incerto, la riforma economica interna è proceduta simultaneamente su vari fronti strettamente collegati fra di loro [18]. Forse il più ambizioso è stato rappresentato dall'introduzione del principio dell'auto-finanziamento: per migliorare l'efficienza e ridurre le sovvenzioni statali, le aziende dovranno essere sempre più responsabilizzate sia per la pianificazione della loro produzione (all'interno delle

(18) Per una rassegna dei vari elementi della strategia di Gorbaciov descritta qui, cfr. Engwirda, Maarten (ed.), *Soviet Economic Reform - Problems and Prospects,* General Report to the North Atlantic Assembly Brussels, Naa International Secretariat, ott. 1989.

linee-guida del Gosplan) sia per la propria solvenza finanziaria. Il problema qui è che l'inaffidabilità dei prezzi artificiali del Gosplan non riflette i costi. Risulta perciò difficile determinare la vera profittabilità di un'impresa. L'autofinanziamento è un problema serio anche per lo stato sovietico, che è afflitto da un enorme deficit di bilancio che è stato stimato a ben oltre 100 miliardi di rubli. Questo dato contrasta stridentemente con l'enorme e non quantificabile eccesso di liquidità che consegue alla scarsità di offerta di beni di consumo. Questa è stata solo in minima parte alleviata da circa 50 miliardi di rubli di beni di consumo che sono stati importati nel 1989 [19]. L'economista Nikolai Shmeliov, tra gli altri, ha suggerito un approccio che potrebbe essere utile al fine di risolvere entrambi i problemi: assorbire l'eccesso di liquidità, e quindi ridurre l'inflazione, attraverso la vendita ai privati di case, terra e titoli di stato, ma l'idea non è stata ancora attuata, soprattutto per motivi ideologici.

Tuttavia, anche se la parola «proprietà privata» continua ad essere tabù, dal 1987 sono state autorizzate le associazioni in cooperative. Queste differiscono da precedenti forme di cooperative (come ad esempio le Kolkhoz) per il fatto che possono vendere i loro prodotti sul libero mercato. Più di 50.000 cooperative sono state create alla metà del 1990, con risultati però ancora incerti. Guidate da imprenditori ambiziosi e spesso altamente capaci, esse hanno generato molto risentimento ed opposizione nella burocrazia, che correttamente vede in loro una minaccia al proprio potere. Inoltre, il loro successo ha generato molta invidia tra coloro che non sono in grado di usufruire delle stesse opportunità e/o non si possono permettere di acquistare i loro prodotti, di elevata qualità ma generalmente molto costosi. Questa resistenza ha avuto l'effetto di favorire l'attuazione, dalla fine del 1988, di una serie di misure amministrative volte a controllarne e, di fatto, a ostacolarne, l'attività [20].

È stata introdotta anche una forma di *leasing* industriale, per la quale le industrie possono essere affittate ai lavoratori che possono poi venderne i prodotti sul mercato. Il problema è qui quello di definire un appropriato livello di prezzi per tali prodotti. Inoltre, i lavoratori delle nuove

(19) *Novosti Bulletin,* (in italiano), 16 gen. 1990.

(20) Per esempio, i prezzi per i prodotti delle cooperative sono determinati dalle autorità locali; le cooperative devono pagare tasse sul reddito; sono obbligate ad acquistare le materie prime per la loro produzione sul libero mercato, dove sono molte volte più costose che non nei negozi sovvenzionati dello stato all'ingrosso. Infine, devono pagare pesanti oneri di affitto, consumi elettrici, licenze, ecc. Naturalmente, tutto ciò contribuisce ad aumentare ulteriormente i prezzi finali al consumo, che arrivano ad essere, in media, 5-6 volte più alti di quelli di imprese statali di pari livello. Cfr. A. Jones, e W. Moskoff, «New Cooperatives in the Urss», in Problems of *Communism,* Vol. XXXVIII, No. 6, nov. dic. 1989, p. 30.

imprese spesso non sono professionalmente adatti al nuovo ruolo, e pochi hanno approfittato dell'opzione del *leasing* e accettato i rischi ad essa associati.

Considerando che le responsabilità di Gorbaciov prima che diventasse Segretario Generale erano proprio in agricoltura, è piuttosto sorprendente che egli abbia dedicato così relativamente poca attenzione alla riforma di questo settore cruciale per l'economia. È risaputo da decenni che i piccoli appezzamenti privati in Urss ammontano a solo l'1-2% della terra arabile ma forniscono circa il 25% della produzione agricola. Inoltre, gli sprechi ammontano ad una vera e propria pestilenza annuale: dal 20% al 40% del prodotto è perso a causa della inadeguatezza delle strutture di raccolta, stoccaggio, trasporto e distribuzione. Anche a causa di ciò, i sussidi statali necessari a mantenere i prezzi degli alimentari artificialmente bassi sono spaventosi: sono stati stimati ad un livello pari al 90% del disavanzo del bilancio dello stato [21]. Un super-ministero, il Gosagroprom, era stato creato nel 1985 per cercare di mettere un po' d'ordine nell'intricatissimo lavoro dei molti ministeri agricoli preesistenti, ma è stato successivamente abolito perché aveva solo peggiorato il problema [22].

La riforma agricola più importante al giorno d'oggi è che dal marzo del 1989 i contadini possono affittare la terra per cinquant'anni, ed il contratto di affitto è ereditabile, per cui è quasi un atto di vendita. Ma, anche in questo caso, pochi contadini hanno aderito, per vari motivi: in primo luogo, rimangono per gli affittuari pesanti quote di consegne obbligate allo stato che sono pagate a prezzi artificialmente bassi (anche se ai contadini è stato promesso che potranno vendere la produzione in eccesso di tali quote allo stato ma questa volta per valuta convertibile). Secondo, c'è tra i contadini una diffusa mancanza di fiducia nel futuro, e la memoria collettiva dello sterminio dei *kulaki* e delle successive alternanze di liberalizzazione e repressione sono ancora vive; l'attuale dirigenza non ha ancora guadagnato la fiducia della campagna sovietica. Terzo, i macchinari agricoli non sono di facile reperimento, in quanto sono molto costosi da acquistare e le fattorie statali che li possiedono non sono molto propense a fornirli ai loro nuovi potenziali concorrenti privatizzati. In breve, in agricoltura Gorbaciov ha fatto ancora troppo poco e troppo tardi.

In conclusione, si nota che mentre i grandi compiti della *perestrojka* richiedono forte motivazione da parte di tutti gli interessati, la natura contraddittoria delle iniziative di riforma intraprese del governo manda

(21) Engwirda, op. cit., p. 10.
(22) United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, «Crisis in Soviet Agriculture», *Background Brief,* set. 1989.

segnali ambigui a coloro che meglio potrebbero contribuire alla sua realizzazione. In una condizione di insicurezza legislativa ed economica, la maggior parte dei sovietici non sanno se hanno più da perdere o da guadagnare, a livello personale, dall'attuazione della *perestrojka,* e neanche se questa verrà portata alla sua logica conclusione dalla dirigenza. Come un deputato del Kazakhstan ha detto durante il dibattito sull'elezione di Gorbaciov alla presidenza del Congresso dei deputati del popolo, egli sta «mettendo il piede sul freno e sull'acceleratore contemporaneamente» [23].

3.2. *Relazioni economiche internazionali*

Il Cremlino negli ultimi anni ha posto un'enfasi particolare sul miglioramento delle relazioni economiche con l'estero. Molte iniziative sono state inaugurate a questo scopo. Contatti diretti di imprese sovietiche con partner occidentali sono stati non solo autorizzati ma incoraggiati e dal 1987 Mosca ha anche incoraggiato investimenti stranieri sul territorio dell'Urss sotto forma di imprese a capitale misto. Mentre la risposta dell'Occidente è stata generalmente favorevole, le difficoltà inerenti alla riesportazione dei profitti di queste società hanno impedito fino ad ora quello che avrebbe altrimenti potuto essere un massiccio influsso di capitali. Per far fronte a questo problema, sono stati concepiti svariati progetti per poter rendere il rublo convertibile (almeno parzialmente all'inizio, con la creazione di un nuovo rublo convertibile che dovrebbe circolare assieme al vecchio e solo gradualmente prenderne il posto). Tuttavia, rendere il rublo convertibile richiederebbe drastici ritocchi ai livelli dei prezzi interni che la dirigenza non è ancora pronta ad affrontare.

Un'area nella quali i sovietici hanno fatto uno sforzo particolare per espandere i contatti con l'Occidente è quella della tecnologia avanzata, a ragione considerata essenziale per la rivitalizzazione dell'economia. L'Occidente, ed in particolare gli Usa, tuttavia, sono ancora cauti nell'allentare i controlli del Comitato che coordina e vigila sulle esportazioni occidentali verso Est (Cocom), e certamente con l'Urss più che con gli altri paesi dell'Europa orientale. Nel 1990 c'è comunque stato un maggiore consenso tra i membri del Cocom sul fatto che la disponibilità di molte tecnologie controllate da esportatori terzi rende l'attuale lista ingiustificatamente restrittiva. Alcune tecnologie sono già state tolte

(23) Citato in D. Remnick, «Soviets Complete Revision», in *The International Herald Tribune,* 15 mar. 1990.

dalla lista, particolarmente nel settore delle tecnologie informatiche. La lista sarà probabilmente accorciata ulteriormente, ma ciò potrebbe rivelarsi inutile a meno che i sovietici non riescano ad impiegare queste tecnologie in un'economia riformata che sia capace di assorbirle, mantenerle efficienti e diffonderle.

Un'ulteriore misura in discussione per attirare investimenti stranieri è di creare «zone economiche libere», all'incirca sul modello cinese, sia in Europa che nell'Estremo Oriente. Queste aree sarebbero interamente aperte alla libera economia di mercato, nella speranza che la ricaduta economica possa beneficiare il paese nel suo insieme. Queste zone non sono ancora state determinate.

3.3. *Valutazione delle riforme economiche*

Il non troppo sorprendente risultato di tutte queste misure è stato un violento scossone a tutta la società sovietica. I rischi si sono rivelati maggiori del previsto, ma ciò non ha scoraggiato i sostenitori della *perestrojka,* i quali argomentano che, nonostante tutto, non ci sono alternative praticabili per il paese. Alcuni sostengono che il processo avrebbe dovuto e potuto cominciare molto prima, con la precedente dirigenza di Breznev, se non fosse stato per l'inatteso introito di valuta pregiata che le crisi petrolifere degli anni settanta hanno portato al tesoro di Mosca, consentendo così di prolungare la vita della malata economia ancora di circa un decennio [24].

Alla fine del 1990, lo «stato di avanzamento» della *perestrojka* non è incoraggiante. Dal punto di vista del consumatore sovietico medio, le cose peggiorano di giorno in giorno, e non si vede prospettiva di miglioramento nel breve termine. Come ha detto un autorevole studioso, il punto cruciale ora è di vedere se «il potenziale creativo liberato dalla riforma politica sarà sufficiente a superare l'amarezza e la conflittualità che sono state aggravate dalle crescenti difficoltà economiche» [25].

Da quanto discusso in questa sezione si possono dedurre tre contraddizioni che minano il processo di riforma. La prima è che il suo sviluppo irregolare ed imprevedibile, lungi dallo stimolare la motivazione personale nei cittadini sovietici, la smorza proprio in un momento in cui essa sarebbe massimamente richiesta per sviluppare l'imprenditoria individuale. La seconda contraddizione è che, mentre la *perestrojka* richiederebbe una effettiva decentralizzazione del potere decisionale, allo scopo

(24) Communicazione personale.
(25) T. Lih, Lars, «The Transition Era...», op. cit., p. 333.

di rendere l'elefantiaco sistema economico sovietico più snello e flessibile, da quando Gorbaciov è al potere egli ha in realtà centralizzato il potere nelle sue mani sia per poter così più facilmente sbarazzarsi di oppositori politici e personali, sia per poter far prevalere la sua versione di riforma dall'alto: il carattere partecipatorio che è stato applicato nel campo delle riforme politiche non è stato replicato nella sfera economica. La terza contraddizione è che, mentre le dimensioni e la capillarità del programma di ristrutturazione richiederebbe che le aspettative fossero raffreddate, esattamente il contrario sta accadendo: la politica di apertura politica, o *glasnost,* alimenta le aspettative e diminuisce la pazienza della gente. Un rampante nazionalismo (cfr. par. 5)) in tutto il paese contribuisce a rendere questi problemi ancora più acuti.

4. Riforme istituzionali

A livello istituzionale, Gorbaciov ha perseguito un trasferimento di poteri dal partito agli enti statali ed economici. Ciò è necessario sia per realizzare il carattere più partecipatorio del processo politico che è indispensabile per vincere la resistenza alle riforme (vedi sopra), sia per Gorbaciov stesso per mantenere il suo potere personale mentre diminuisce quello del partito. In Urss, potere statale significa potere dei soviet. I paragrafi che seguono forniranno una breve rassegna della ristrutturazione in corso nelle maggiori istituzioni sovietiche.

La risposta naturale al compito di favorire una maggiore partecipazione popolare è stata di creare un efficace parlamento. Il vecchio Soviet Supremo, con il suo potere legislativo esclusivamente di facciata ed una consolidata tradizione di sudditanza al Pcus, non era più proponibile a questo scopo. Il Congresso dei deputati del popolo è stato il primo organo parlamentare dell'Urss mai eletto con poteri più che cerimoniali, e molti notabili non-comunisti, e persino ex-dissidenti, sono stati inclusi tra i suoi ranghi. È stato eletto per una legislazione quinquennale nella primavera del 1989. In esso, anche se il Pcus e altre organizzazioni da esso controllate detengono un ruolo preminente, c'è un considerevole spazio di manovra per la selezione dei deputati dalla popolazione attraverso l'alto numero di seggi assegnati con candidature multiple [26]. Il Congresso a sua volta elegge un Soviet Supremo bicamerale che non svolge più la funzione puramente cerimoniale del suo predecessore ma dibatte temi politici concreti e legifera.

(26) Per i dettagli sulle procedure elettorali, cfr. Mote, Max E. «Electing the Urss Congress of People's Deputies», in *Problems of Communism,* Vol. XXXVIII, No. 6, nov.-dic. 1989.

I soviet hanno acquisito maggiori poteri rispetto alle strutture del partito anche a livello locale. Anche se il conflitto tra stato e partito non si è ancora risolto, il processo è stato utile a Gorbaciov per eliminare molti oppositori politici personali; per esempio, egli ha spinto per le dimissioni dagli incarichi nel partito per quei segretari che non avessero anche vinto le elezioni ai soviet del loro pari livello [27].

Forse la più importante delle riforme istituzionali è stata la creazione di una forte presidenza dell'Unione. Con alcuni emendamenti costituzionali, il presidente del Presidium del Soviet Supremo (che nominalmente rimane il capo di stato collettivo) ha adesso l'autorità di determinare tutti gli aspetti delle politica interna ed estera. Anche se rimangono notevoli ambiguità su come si risolverebbe un eventuale conflitto di competenze tra il presidente, il Congresso ed il nuovo Soviet Supremo, la nuova presidenza è il passo più importante fino ad oggi nel trasferimento dei poteri dal partito allo stato [28].

Mentre queste riforme sono evidentemente essenziali, il fatto che Gorbaciov ha ritenuto necessario conservare ancora il suo incarico di Segretario generale del Pcus indica come il potere del partito sia tutt'altro che definitivamente corroso. Come detto sopra, l'apparato sicuramente mantiene un forte potere di ostruzionismo sull'andamento delle riforme interne. A cominciare dal livello locale, e poi anche a livello nazionale, Gorbaciov si è mosso contro le vecchie cricche di potere partitico, trincerate nelle loro posizioni da decenni, favorendo le prime elezioni a candidati multipli a cominciare dal 1987, nelle quali i vecchi leader hanno subito molte umilianti sconfitte. In questo modo, egli è riuscito a sostituire molti vecchi capi storici delle organizzazioni locali, che erano il più delle volte arroccati allo *status quo,* con nuovi elementi più recettivi alla *perestrojka* e generalmente meno invisi alla popolazione locale.

Nel 1990 sono persino cominciate discussioni ufficiali sulla desiderabilità di istituire un sistema multipartitico e nel corso dell'anno si sono già costituiti numerosi partiti politici in varie parti del paese. Quella che era a lungo stata la peggiore delle eresie in un sistema politico dove le strutture dello stato e del partito unico erano radicalmente intrecciate, viene ora persino ufficialmente ascritta a Lenin [29]. Se il Pcus dovrà

(27) J. W. Hahn, «Power to the Soviets?», in *Problems of Communism,* Vol. XXXVIII, No. 1, gen.- feb. 1989.

(28) E. Teague, e Dawn Mann, «Gorbachev's Dual Role», in *Problems of Communism,* Vol. XXXIX, No. 1, gen.- feb. 1990.

(29) A. Sorokhin, «Lenin e il pluripartitismo nel paese dei Soviet: teoria e prassi», in *Novosti,* 19 apr. 1990. L'auitore di questo articolo è uno studioso dell'istituto per il Marxismo-Leninismo del Comitato Centrale del Pcus.

affrontare libere elezioni, e se le recenti competizioni elettorali si riveleranno indicative dell'umore della popolazione, esso subirà certamente dei rovesci senza precedenti, e potrebbe persino seguire i partiti fratelli dell'Europa orientale sulla strada che conduce, attraverso la perdita della maggioranza assoluta, verso l'opposizione.

In conclusione, si può argomentare che con drastiche riforme istituzionali il governo sovietico sta cominciando a stabilire lo stato di diritto, eliminando l'arbitrarietà pluridecennale del potere del partito nel paese. Il processo è lungi dall'essere completato. Inoltre, non è ancora pienamente istituzionalizzato, non è affatto stabilizzato e non è garantito da un sistema di controlli reciproci tra le varie branche di governo che giostrano per il potere nel processo decisionale [30]. Ma le cose si stanno certamente muovendo nella direzione giusta, e piuttosto rapidamente.

5. La politica delle nazionalità

Centoquattro nazionalità, ventidue delle quali con più di un milione di cittadini ciascuna, convivono oggi in Urss. Cinquantacinque milioni di sovietici, circa il 20% della popolazione, vive fuori dalla propria repubblica di appartenenza etnica [31]. Per decenni, a seguito della repressione dei movimenti indipendentisti immediatamente dopo la Rivoluzione d'ottobre, la stretta di Mosca aveva reso impossibile a qualsiasi forma di nazionalismo di manifestarsi, e meno che mai di ottenere attenzione a livello internazionale. A partire dal 1985, invece, non c'è stata virtualmente alcuna repubblica sovietica che sia stata risparmiata da esplosioni di carattere etnico e da più o meno violente repressioni delle stesse [32]. I dirigenti di Mosca si sono rivelati impreparati e generalmente sorpresi, come del resto la maggior parte degli osservatori occidentali. Molti studi del periodo pre-gorbacioviano sul nazionalismo in Urss si concentravano sul problema della rapida crescita demografica delle popolazioni musulmane e sul problema che la conseguente crescita della proporzione di coscritti che non parlano russo e potrebbero essere influenzati dal fondamentalismo islamico, avrebbe presto posto per le forze armate sovietiche.

(30) R. Thornburgh, «The Soviet Union and the Rule of Law», in *Foreign Affairs,* Vol. 69, No. 2, Spring 1990.

(31) P. Cockburn, «Dateline Urss: Ethnic Tremors», in *Foreign Policy,* No. 74, Spring 1989, p. 169. Per una rassegna generale del problema delle nazionalità sovietiche, cfr. G. Lapidus, «Gorbachev's Nationalities Problem», in *Foreign Affairs,* Vol. 68, No. 4.

(32) L. Alexeyeva, «Unrest in the Soviet Union», in *The Washington Quarterly,* Vol. 13, No. 1, Winter 1990.

Nei suoi primi mesi al potere, Gorbaciov non si è quasi occupato affatto del problema delle nazionalità, se non quando fosse necessario allo scopo di reprimere le mafie locali, come nel caso del Kazakhstan nel 1986. La versione ufficiale fino a quel momento era stata, per sessant'anni, che gli attriti di origine nazionalistica erano stati definitivamente risolti in Urss. Solo all'inizio del 1988, con l'eruzione della crisi tra armeni e azeri nel Nagorno-Karabakh, Mosca ammetteva apertamente che questa pretesa era del tutto insostenibile. La questione delle nazionalità veniva riconosciuta come tale e si cominciava a discutere apertamente delle politiche da adottarsi per risolverla [33].

All'inizio Mosca produsse poco più che vaghe dichiarazioni di intenti, declamando il bisogno di maggiore rispetto per i diritti delle repubbliche e delle minoranze etniche. Anche in questo caso, tuttavia, gli inevitabili compromessi hanno portato a misure incomplete e contraddittorie, che non risolvono il dilemma fondamentale di come permettere maggiore autodeterminazione locale mantenendo l'integrità dello stato sovietico [34]. Lungi dal concedere maggiori poteri alle altre etnie negli affari dell'Urss, Gorbaciov ha invece russificato i maggiori organi di governo [35].

Ma la *glasnost* ha aperto il vaso di Pandora. La maggiore libertà politica ha permesso ai conflitti e agli odi nazionalistici, a lungo repressi, di esplodere sia orizzontalmente (tra non-russi in Asia) sia, e specialmente, verticalmente (tra non-russi e Mosca in Europa). Conseguentemente, dal 1990 Mosca non parlava neanche più di omogeneizzare tutte le nazionalità costituenti l'unione in una sola, nuova nazionalità pansovietica, ma riconosceva la necessità di rispettare gli spazi politici e culturali di tutte.

In Asia, i primi fermenti nazionalistici hanno avuto luogo nel Kazakhstan nel 1986, quando la sostituzione del segretario del partito repubblicano con un Grande russo accendeva dimostrazioni senza precedenti nelle piazze, che comunque erano represse in pochi giorni. In Azerbaijan, nel 1988, la minoranza armena della regione del Nagorno-Karabakh reclamava la ricongiunzione alla repubblica armena. Nonostante ripetuti tentativi di persuasione e di repressione da parte di Mosca, gli scontri continuano. Nel 1989, la minoranza abkhaza della Georgia protestava presunti soprusi del governo di Tblisi, e le conse-

(33) P. Goble, «Ethnic Politics in the Urss», in *Problems of Communism,* Vol XXXVIII, No. 4, lug.- ago. 1989.

(34) S. L. Burg, «The Soviet Union's Nationalities Question», in *Current History,* Vol. 88, No. 540, ott. 1989.

(35) C'erano 6 Segretari di partito repubblicano nel Politburo del 1981, mentre non ce ne sono nel 1990. Cockburn, op. cit., p. 175. L'unico non-slavo oggi è Shevardnadze.

guenti contro-dimostrazioni di piazza dei georgiani a Tblisi acquisivano presto un carattere anti-russo, e venivano risolutamente represse da una combinazione di esercito e forze di sicurezza interne sotto gli ordini di Mosca. Infine, nel 1990, si sono segnalati episodi di violenza quando anche la minoranza uzbeka del Kirghizistan ha richiesto la riunione alla repubblica madre. Il denominatore comune di questi fenomeni è chiaro: i conflitti tra gruppi etnici periferici hanno inevitabilmente acceso sentimenti anti-russi.

In Europa, l'area più critica è quella delle repubbliche baltiche. Gli attriti con Mosca si sono sviluppati apertamente a partire dal 1987 e sono diventati un vero confronto nel 1989, prima di tutto in Lituania, (dove solo il 9% della popolazione è russa e l'11% appartiene ad altre etnie non locali) poi in Estonia (25% e 7%, rispettivamente) e più moderatamente in Lettonia, che ha la più consistente popolazione immigrata dall'esterno (30% e 13%) [36]. La prima questione sul tavolo in questi casi era l'annullamento delle conseguenze del Patto Molotov-Ribbentrop dell'agosto 1939 e dell'annesso protocollo «segreto», successivamente emendato, che assegnava le repubbliche baltiche alla sfera di influenza sovietica. Gorbaciov ha ammesso gli «errori della dirigenza sovietica del tempo, che ha commesso gravi crimini contro i principi leninisti della politica estera, che respingono la creazione delle sfere di influenza» [37]. L'altra, più difficile, era l'annullamento delle fittizie «domande» di annessione all'Urss che le tre repubbliche indipendenti erano state obbligate a firmare nel 1940, dopo le elezioni truccate ed inficiate dall'intimidazione dell'Armata rossa che già le aveva invase. Cosicché le repubbliche baltiche reclamano non tanto il diritto di lasciare l'Urss, (come pure la costituzione sovietica vigente le autorizzerebbe teoricamente a fare); ma vogliono che Mosca riconosca che non vi sono mai entrate legalmente, e ristabilire quindi le relazioni diplomatiche bilaterali sulla base dei trattati firmati dopo l'indipendenza conquistata sulle ceneri dello stato zarista, come accadde per la Finlandia, alla fine della prima guerra mondiale. Mosca non è ancora pronta ad accettare tanto, anche se ha accettato di intavolare «discussioni» (ma non «negoziati», riservati agli stati stranieri) sui tempi e sui modi per una eventuale secessione.

L'Ucraina è un'altra repubblica potenzialmente foriera di grande turbolenza. Il pensionamento di Scerbitskij da Primo Segretario del

(36) Per un'analisi del nazionalismo in Lituania, cfr. S. V. Vardys, «Lithuanian National Politics», in *Problems of Communism* Vol. XXXVIII, No. 4; per la Lettonia, cfr. nella stessa fonte Dreifelds, Juris, «Latvian National Rebirth»; per l'Estonia, cfr. Taagepera, Rein, «Estonia's Road to Independence», in *Problems of Communism,* Vol. XXXVIII, No. 6, nov.- dic. 1989.

(37) Dal discorso di Gorbaciov al Comitato Centrale del Pcus del 19-20 sett. 1989.

partito della repubblica nel 1989 (era, oltre allo stesso Gorbaciov, l'ultimo superstite dei membri del Politburo del Pcus nominati da Breznev) coincideva con un attivismo senza precedenti da parte del movimento nazionalista «Rukh». Per la sua estensione, posizione geografica ed importanza economica, (più di cinquanta milioni di abitanti, circa il 19% di tutti i sovietici, con altri sei milioni di ucraini che vivono in altre repubbliche, che fanno in tutto che gli etnici ucraini siano il 16% di tutti i sovietici) [38] è probabile che questo sarà il banco di prova per l'unità dell'impero sovietico. A complicare le cose, si deve tenere conto del fatto che il nazionalismo è qui intrecciato con la profonda divisione religiosa tra la Chiesa cattolica uniate, particolarmente forte nelle regioni già polacche nella parte occidentale dell'Ucraina, e la Chiesa ortodossa, le cui relazioni con Mosca sono recentemente migliorate [39].

Non sembra esserci un grave problema nazionalistico, alla fine del 1990, in Bielorussia, la più russificata delle repubbliche e quella con meno rivendicazioni storiche nei confronti dei russi. Ciononostante, anche in questa repubblica ci sono stati notevoli fermenti politici e culturali che potrebbero ancora svilupparsi in senso antisovietico e anti-russo [40].

Infine, un caso speciale è costituito dal nazionalismo russo, che sarebbe troppo lungo esaminare qui nel dettaglio che pure merita, ma che si riflette in larga misura in due organizzazioni. Il movimento xenofobo «Pamjat», nostalgici seguaci di Solženitsyn che vorrebbero una Russia non occidentalizzata e non industrializzata, ma fondata su valori altamente spirituali. Ed i cosiddetti «Movimenti Internazionali», gruppi di etnici russi che vivono fuori dalla repubblica russa e che si adoperano contro i fronti popolari indipendentisti che lavorano per la separazione da Mosca.

Nel dilemma tra perseguire le riforme e mantenere l'unità imperiale, i russi sono divisi: fino a poco tempo fa, la maggioranza era certamente «imperialista», nel senso che considerava irrinunciabile l'integrità territoriale dell'Urss. Ma un numero sempre crescente può essere considerato «costituente» di una nuova identità per la nazione russa, interessato a promuoverne lo sviluppo ed il benessere in quanto tale, anche se al di fuori del contesto imperiale [41]. Questo gruppo ha già ottenuto di creare

(38) S. Burg, «The Soviet Union's Nationalities Question», in *Current History,* Vol. 88, No. 540, ott. 1989, p. 342.

(39) D. Marples, «Ukraine», in *Report on the Urss,* Volume 1, No. 52, 29 dic. 1989, p. 20.

(40) J. Zaprudnik, «Belorussian Reawakening», in *Problems of Communism,* Vol. XXXVIII, No. 4, lug.-ago. 1989.

(41) R. Szporluk, «Dilemmas of Russian Nationalism», in *Problems of Communism,* Vol. XXXVIII, No. 4, lug.-ago. 1989.

una struttura autonoma di PC russo, all'interno del Pcus, e si parla persino di creare una capitale russa separata da quella sovietica, probabilmente a Leningrado. Dall'elezione di Boris Eltsin a presidente della repubblica russa nel maggio del 1990, i russi, come i baltici, hanno cominciato a rivendicare una sovranità nazionale in politica estera ed interna. Con il procedere della democratizzazione politica, e lo spostamento del dibattito verso i gravi problemi economici, i «costituenti» avranno maggiori probabilità di prevalere numericamente sugli «imperialisti». Rimane solo da immaginare quali potrebbero essere le conseguenze geopolitiche se la Russia decidesse di secedere dall'Urss! Dato il carattere e lo stile politico del nuovo presidente russo, la questione potrebbe presto divenire più che una semplice fantasia accademica: i rapporti tra Eltsin e i dirigenti baltici separatisti sono, almeno per ora, ottimi.

6. Relazioni Est-Ovest

Gorbaciov ha sempre accordato una priorità assoluta, nella politica estera sovietica, al miglioramento delle relazioni East-Ovest, che si erano deteriorate nell'interregno dei suoi due predecessori immediati, come non accadeva da almeno quindici anni. I contatti con l' Occidente erano la motivazione principale dietro alle aperture economiche discusse sopra. C'è consenso, nella dirigenza sovietica, che solo l' Occidente può fornire le risorse economiche e tecnologiche che sono essenziali alla riforma. Tuttavia, il campo in cui Gorbaciov è stato più flessibile e determinato a conseguire risultati immediati è stato quello del controllo degli armamenti, e con notevole successo. Nei primi anni al vertice, l'attenzione era stata concentrata sulle relazioni con gli Usa e particolarmente sugli Inf.

Non è questa la sede per una discussione dettagliata di questi negoziati. Basti dire che accordi che non si osava neanche sperare in precedenza sono divenuti improvvisamente possibili per la nuova inaspettata flessibilità negoziale sovietica, che ha finalmente ammesso la sua superiorità in alcune categorie di armamenti e ha accettato la vecchia richiesta occidentale per l'instaurazione di un regime di verifiche tramite ispezioni reciproche e scambio di dati. Inoltre, Mosca ha accettato di separare i vari tavoli negoziali, ed in particolare ha accettato di non rendere i negoziati sulle armi nucleari subordinati alla cancellazione americana dell'Iniziativa di Difesa Strategica. I più significativi risultati del decennio, gli accordi di Stoccolma del 1986 ed il trattato Inf del 1987, non sarebbero stati possibili senza questo cambiamento fondamentale

nell'atteggiamento sovietico. Per lo stesso motivo si è potuto registrare un notevole progresso nei negoziati Cfe di Vienna, e nei negoziati Start di Ginevra, dove però la firma di trattati conclusivi (avvenuta il 19 novembre 1990) è stata ritardata da profonde divergenze di vedute (peraltro legittime in una materia così complessa) sulla sostanza.

Sul piano politico, l'Urss ha fatto sforzi per migliorare le relazioni col l'Europa occidentale. A questo scopo, ha proposto un misto di vecchie e nuove idee. A Parigi, nel 1985, Gorbaciov elaborava la sua idea di una casa comune europea dagli Urali all'Atlantico, che richiamava alla mente l'Europa delle patrie di De Gaulle, nella quale tutti gli stati dovrebbero cooperare a creare uno spazio aperto di libero scambio economico e sociale. Negli anni che sono seguiti, lo stile disinvolto di Gorbaciov, e la sua serie ininterrotta di proposte e dichiarazioni sorprendentemente costruttive (se pure a volte sensazionalistiche) ha conquistato le masse dell'Europa occidentale, e soprattutto dei tedeschi. Egli ha reiterato la definitiva accettazione sovietica della presenza geopolitica degli Stati Uniti e del Canada in Europa, e ha persino vagamente parlato di restaurare la vecchia alleanza della seconda guerra mondiale tra occidente ed Urss, anche se non appare chiaro a che scopo e contro di chi [42].

D'altro canto, una pletora di vecchie proposte sovietiche riguardanti la reciproca dissoluzione dei blocchi, il ritiro di tutte le truppe dislocate all'estero nei propri confini nazionali, e la completa denuclearizzazione dell'Europa (con l'aggiunta della denuclearizzazione globale entro il 2000) sono stati ripetute senza sosta. Ciò fa pensare che l'antico obiettivo sovietico di preminenza geopolitica in Europa rimane inalterato. La novità, secondo questa interpretazione, è che Gorbaciov ha capito che quanto l'Urss non ha potuto ottenere tramite l'intimidazione militare poteva invece raggiungere con l'accordo politico. Per questo motivo, c'è chi continua a sospettare l'Urss di volere, oggi come ieri, cercare di distogliere l'Europa dall'alleanza strategica, e non solo militare, con gli Usa.

Un'altra chiave di lettura per interpretare la politica di Gorbaciov verso l'Europa occidentale è che suo scopo non sia tanto dividere l'Europa dagli Usa, ma utilizzare la prima per migliorare le relazioni con i secondi, dei cui commerci e tecnologie i sovietici hanno più bisogno. I sovietici sanno che in questioni riguardanti i crediti, i trasferimenti di tecnologia avanzata e i sussidi al commercio, gli europei hanno oggettivamente un maggiore interesse degli americani nella cooperazione con

(42) J. Hough, «Gorbachev's Politics», in *Foreign Affairs,* Vol. 68, No. 5, Winter 1989/90, p. 41.

loro. Ma sanno anche che sono gli americani ad avere le migliori tecnologie e risorse finanziarie e la maggiore influenza sulle più importanti istituzioni internazionali, come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, che sono chiamate a giocare un ruolo sempre maggiore nell'integrazione dell'economia sovietica nel sistema economico internazionale.

Il cambiamento più portentoso, per rapidità ed incisività, della politica estera sovietica in Europa si è però avuto nei riguardi della (ex-) questione tedesca. Già nel 1987 (ma solo dopo la risoluzione della questione Inf, e particolarmente dei missili tedeschi Pershing 1A nell'ambito di essa) Gorbaciov autorizzava la visita ufficiale dell'allora capo di stato della Germania Est Erich Honecker nella Germania occidentale. Andropov e Chernenko non avevano mai dato tale assenso. Dopo di che Mosca continuava a guardare con favore al miglioramento delle relazioni Bonn-Berlino Est, che venivano interpretate come un importante veicolo per migliorare quelle tra Bonn e Mosca.

Con la caduta del muro di Berlino nel novembre del 1989, la posizione sovietica si evolveva rapidamente verso l'accettazione dell'inevitabilità della riunificazione tedesca, anche se all'inizio Mosca insisteva un po' vagamente che sarebbe dovuta accadere in un contesto pan-europeo [43]. Questa è stata l'unica questione, in tempi recenti, in cui la diplomazia sovietica è apparsa seguire, piuttosto che fare, la storia. I sovietici hanno avuto poca leva negoziale nei cosiddetti negoziati «2 più 4» tra le quattro potenze vincitrici della seconda guerra mondiale e i due ex-stati tedeschi. Nella primavera del 1990 hanno persino dovuto accettare quanto fino a poche settimane prima appariva inconcepibile: una Germania unita all'interno della Nato. L'unico dividendo politico (oltre a sostanziali aiuti economici, ancora difficili da valutare ma comunque nell'ordine di oltre 10 miliardi di dollari) che Mosca ha ottenuto da Bonn è stato il definitivo ed inequivocabile riconoscimento dei confini orientali della Germania, con la conseguente rinuncia di tutte le rivendicazioni sui territori sovietici e polacchi di Slesia, Pomerania e Prussia orientale.

In contrasto ai progressi in Europa, le relazioni sovietiche con il Giappone sono ancora bloccate dalla questione delle isole Curili, che Mosca occupò al termine della seconda guerra mondiale e che il Giappone insiste, finora inutilmente, che Mosca restituisca senza condizioni. L'importanza strategica delle isole, nei successivi quarantacinque anni, è

(43) Cfr. l'intervista di Valentin Falin, Capo del Dipartimento Internazionale del Comitato Centrale del Pcus a *Neues Deutschland,* 9 feb. 1990, tradotta dal Soviet Studies Research Center of the Royal Military Academy at Sandhurst, United Kingdom (in seguito abbreviata in Ssrc-Rmas).

diminuita: i moderni sensori subacquei permettono ai sovietici di controllare le entrate al mare di Okhotsk senza essere sulle isole, ed è perciò probabile che i sovietici saranno presto più disposti al compromesso: restituire le isole in cambio di aiuti tecnologici e finanziari giapponesi. La principale ragione per non averlo ancora fatto è che tale restituzione sarebbe il primo caso di modifica delle frontiere post-belliche (a parte l'eliminazione del confine intertedesco), con possibili pericolose reazioni a catena.

7. Relazioni intersocialiste

Sarebbe difficile esagerare l'impatto che il «nuovo pensiero» ha avuto sulle relazioni tra Urss ed Europa orientale. Il ripudio della «dottrina Breznev» e la conseguente accettazione della dissoluzione del «blocco sovietico» hanno sorpreso anche i più cinici osservatori. Tali risultati finali non sono arrivati in un giorno, tuttavia, e ci sono ragioni di credere che non erano neanche stati programmati da Gorbaciov, che all'inizio del suo mandato aveva fatto poco più che incoraggiare gli alleati a seguirlo sulla strada delle riforme. La quale cosa era, peraltro, strabiliante in sé: fino al 1985 vari stati dell'Europa orientale erano andati ben più avanti dell'Urss nella riforma del sistema stalinista. Mosca aveva sempre operato da freno, determinando i limiti del tollerabile.

Con Gorbaciov Mosca prende la guida dei riformatori, loda le riforme avanzate in Polonia e Ungheria e critica la stagnazione in Cecoslovacchia e Romania. Già nel 1985 cominciava un'inversione della routine ciclica quarantennale di repressione e di riforme con la graduale de-ideologizzazione delle relazioni intersocialiste [44]. Gorbaciov smetteva di cercare di convocare una conferenze globale dei partiti comunisti, cosa che avevano fatto (senza successo) tutti i suoi predecessori, allo scopo di utilizzarle per raccogliere il movimento comunista internazionale sotto l'ombrello di Mosca. Conseguentemente, Gorbaciov ha spostato lentamente le relazioni con gli ex-satelliti dal livello inter-partitico a quello inter-governativo.

Il dibattito nel Pcus del primo periodo gorbacioviano sulle relazioni con gli altri paesi socialisti dimostrava una crescente predisposizione nel

(44) Per una discussione sulle relazioni sovietico-europee orientali nei primi anni di Gorbaciov, cfr. M. Carnovale, e William C. Potter (Eds.), *Continuity and Change in Soviet-East European Relations: Implications for the Occident,* Boulder, CO: Westview Press, 1989, e R. De Nevers, *The Soviet Union and Eastern Europe: The End of an Era,* Adelphi Paper No. 249, London, UK: International Institute for Strategic Studies, 1990.

riconoscere la legittimità degli interessi nazionali di quei paesi. Alcuni sostenevano che bisognasse riconoscere esplicitamente che era possibile avere persino conflitti di interesse tra paesi socialisti. I conservatori, numericamente sempre meno, si opponevano invece risolutamente a questa linea, e sostenevano la continuazione, magari meno rigidamente, del vecchio «internazionalismo socialista»; altri ancora, nel mezzo, enfatizzavano la possibilità di accordare ai piccoli stati socialisti un ruolo maggiore nel perseguire un miglioramento delle relazioni Est-Ovest.

La svolta a favore della prima delle tre correnti di pensiero veniva con il discorso di Gorbaciov a Belgrado nel marzo del 1988, nel quale egli sosteneva la priorità «incondizionata» delle prerogative della sovranità nazionale su qualsivoglia obbligo derivante dall'internazionalismo socialista [45]. Questo punto fondamentale sarebbe successivamente stato confermato più volte dalla dirigenza sovietica, ed in particolare dal Ministro degli Esteri Shevardnaze nel suo storico discorso al corpo diplomatico sovietico dell'estate 1988, e da Gorbaciov stesso al Parlamento di Strasburgo nel maggio 1989, quando egli fece riferimento al principio della «non interferenza incondizionata negli affari di qualsiasi altro paese, sia amico o alleato» [46]. Che quella che gli occidentali chiamavano la soglia della tollerabilità per Mosca nelle riforme nei paesi dell'Est era stata elevata a livelli senza precedenti, e forse stava scomparendo del tutto, diventava inequivocabilmente chiaro nel 1989, quando diversi di quei paesi superavano (o risuperavano) la stessa Urss in termini di riforme sia politiche che economiche, e arrivavano persino a rinunciare al ruolo guida del partito comunista, che poi, con successive elezioni, finiva quasi sempre all'opposizione [47].

Con queste premesse, bisognava aspettarsi che presto le condizioni nella Germania orientale sarebbero state mature per proporre la questione della riunificazione, anche se nessuno, e probabilmente neanche lo stesso Gorbaciov, si aspettava che i relativi sviluppi avrebbero acquisito il ritmo che si è poi visto. A parte le implicazioni della cosa per le relazioni Est-Ovest, l'unificazione è una conseguenza logica della fine della dottrina Breznev e della proclamazione del principio dell'autodeterminazione di ciascun popolo. Il desiderio di Honecker di migliorare le relazioni intertedesche provocava quindi il disfacimento del suo stesso

(45) M. Kramer, «Beyond the Brezhnev Doctrine: A New Era in Soviet-East European Relations», in *International Security,* Vol. 14, No. 3, pp. 39 ss.

(46) In un discorso al Parlamento europeo, giu. 1989, cfr. De Nevers, op. cit., p. 21. Per una discussione sulla fine della politica brezhneviana verso l'Est Europa, cfr. Kramer, M., «Beyond the Brezhnev Doctrine», in *International Security,* Vol. 14, No. 3, Winter 1989/1990.

(47) Sul processo di rinnovamento politico nell'Est europeo cfr. il cap. «L'Europa centro-orientale».

regime ed una volta di più la cauta apertura di Mosca veniva superata di slancio dall'ex-alleato.

I cambiamenti sono stati significativi anche nelle due maggiori organizzazioni dell'ex-blocco sovietico. Mosca ha riconosciuto che il Comecon è poco più che una scatola vuota, quasi inutile e sempre più senza speranza. Nel tentativo di salvarlo, l'Urss ha cercato di far passare tutte le transazioni commerciali al suo interno, per lungo tempo regolate secondo fittizie leggi di «fratellanza» commerciale, su valuta convertibile, rendendole così più realistiche e rispondenti ai reali valori del mercato internazionale.

Il Patto di Varsavia è pure sull'orlo del collasso. I sovietici hanno accettato l'annuncio del ritiro di Ungheria e Cecoslovacchia, ed il loro completo ritiro dalla Germania unita è, a meno di grandi stravolgimenti, solo questione di tempo. Solo la Polonia, soprattutto per i timori verso la Germania, potrebbe continuare ad ospitare le truppe sovietiche ancora per alcuni anni. In retrospettiva, è curioso ripensare oggi a come gli esperti occidentali dibattevano, solo uno o due anni fa, se gli europei orientali sarebbero stati o meno degli alleati affidabili per l'Urss in caso di guerra [48]! Dal 1989, si può sostenere che il Patto mantiene soltanto una funzione negli attuali negoziati sul controllo degli armamenti, ed anche questa appare precaria e temporanea.

Il collasso delle istituzioni coercitive del blocco è un'altra conseguenza del «nuovo pensiero» nelle relazioni internazionali. Ciò che è paradossale è che, alla fine del processo di disgregazione, la perdita del sistema egemonico in Europa possa essere vista da Mosca come un *successo* della propria politica estera [49]! Una discussione approfondita sul perché Mosca abbia intrapreso questo processo di ritirata va al di là degli scopi di questa relazione. Basti qui sottolineare tre motivi fondamentali. In primo luogo, l'Urss era divenuta sempre meno capace di sovvenzionare la stabilità politica dell'Europa orientale, come aveva a lungo fatto in passato, e pertanto era divenuta più accondiscendente a politiche di riforma che potessero rendere quei paesi più autosufficienti, ivi comprese le relative aperture verso l'Occidente. Il vecchio dilemma sovietico tra la coesione del blocco e la sua efficienza economica non esisteva più: il Cremlino era obbligato a scegliere la seconda. In secondo luogo, l'Europa orientale era diventata un peso politico insopportabile ed inaccettabile nelle relazioni sovietiche con l'Occidente, e questo in un momento in cui Mosca aveva un bisogno disperato di migliorare tali

(48) D. N. Nelson, (Ed.), *Soviet Allies: The Warsaw Pact and the Issue of Reliability,* Boulder, CO: Westview Press, 1984.

(49) S. A. Karaganov, «The Year of Europe: A Soviet View», in *Survival,* Vol. XXXII, No. 2, mar.- apr. 1990, p. 121.

relazioni. Infine, in parallelo al processo di disarmo in Europa, che Gorbaciov era determinato a portare avanti, il valore militare e strategico dell'Europa orientale era in diminuzione.

L'altro grande sviluppo nei rapporti inter-socialisti è stato il riavvicinamento alla Cina. Le tre condizioni poste da Pechino per una normalizzazione dei rapporti venivano soddisfatte nel 1988 [50]. Dopo lo storico incontro al vertice di Pechino nel maggio 1989, la prima visita di un capo di stato sovietico in Cina, nel 1990 il Primo Ministro cinese Li Peng visitava Mosca. Le relazioni interpartitiche non sono ancora state normalizzate, ma ciò è molto meno importante che non in passato. Il riavvicinamento Cino-sovietico dovrebbe avere conseguenze positive per l'Occidente e specialmente per il Giappone. Mentre è improbabile una restaurazione del blocco ideologico degli anni '50, la loro nuova distensione può favorire la pace nella regione.

8. Politica estera verso il Terzo Mondo [51]

Gorbaciov ha portato la politica sovietica verso il Terzo Mondo su un canale meno aggressivo e conflittuale dei suoi predecessori, e ciò particolarmente per quello che concerne le ripercussioni di tale politica sulle relazioni Est-Ovest. Egli ha preso atto del fatto che l'approccio espansionistico precedente era finito in un vicolo cieco: politicamente, aveva mancato l'obiettivo di esportare il modello di sviluppo sovietico; economicamente, era diventato troppo costoso; militarmente, l'Urss non era in grado di contrastare la presenza occidentale, e particolarmente degli Usa, e non era quindi utile a migliorare la correlazione delle forze (dal punto di vista di Mosca) nell'era nucleare. D'altro canto, Mosca riconosceva l'impatto negativo che tale precedente approccio aveva avuto sulle relazioni Est-Ovest e sulle relazioni con paesi terzi.

La più importante conseguenza di questi cambiamenti è stato il ritiro dall'Afghanistan, la cui invasione aveva contribuito enormemente a peggiorare le relazioni con l'Occidente ed anche con il mondo arabo. La presenza sovietica in quel paese era stata definita già al tempo del 27° Congresso una «ferita sanguinante», e Gorbaciov prendeva la decisione

(50) La questione nord-orientale comprendeva alcune dispute di confine, un accordo sulla giurisdizione su alcune isole nel fiume Amur, e una riduzione delle forze sovietiche sul confine ed in Mongolia. Nel sud-est asiatico, il Vietnam, con l'incoraggiamento di Mosca, decideva di lasciare la Cambogia. Infine, nel 1989 l'Urss lasciava l'Afghanistan.

(51) Una rassegna delle relazioni sovietiche con il Terzo Mondo si trova in C. Saivetz, «'New Thinking' and Soviet Third World Policy», in *Current History,* Vol. 88, No. 540, ott. 1989.

politica definitiva di uscire dal paese all'inizio del 1988 [52].

Nel Medio oriente, i sovietici hanno fatto sforzi *tout azimouts* per migliorare le relazioni con tutti gli stati. Fa eccezione l'Iraq dopo l'invasione del Kuwait, ma anche in questo caso Mosca ha tentato una mediazione (evitando a lungo peraltro di ritirare i propri consiglieri militari da Baghdad) atta, tra l'altro, a non compromettere le proprie relazioni con gli arabi pro-Saddam e con lo stesso Iraq, quale che sia la dirigenza di quel paese in futuro. L'uscita dall'Afghanistan ha rimosso un ostacolo insormontabile per migliorare le relazioni sia con gli arabi sia con l'Iran. L'Urss ha continuato ad appoggiare i tradizionali alleati (principalmente la Siria e, fino all'invasione del Kuwait, l'Iraq) militarmente, ma ha sempre con maggiore insistenza richiesto pagamenti in valuta pregiata (o petrolio) per le proprie armi. Miglioramenti significativi anche nelle relazioni con Israele, ma allo stesso tempo Mosca riconosceva l'autoproclamatosi stato palestinese e nel gennaio 1990 conferiva alla rappresentanza dell'Olp a Mosca lo *status* di ambasciata [53].

In Estremo oriente, due discorsi di Gorbaciov, a Vladivostok nel luglio 1986 e a Krasnojarsk nel settembre 1988, indicavano un ulteriore cambiamento di rotta della politica sovietica. Anche in questo caso, il Cremlino ha cercato di migliorare le relazioni con tutti gli stati della regione [54]. Molte le iniziative, soprattutto in materia di controllo degli armamenti, alcune simili a quelle proposte in Europa. Tra le altre, basti ricordare le zone libere da armi nucleari, le riduzioni di armi navali, le misure di fiducia e sicurezza, il ritiro delle truppe straniere nei propri territori, la creazione di un sistema generale di sicurezza sul tipo della Csce. Mosca non ha avuto qui molto successo, sia perché gli Usa non sono propensi a discutere sulle armi navali, sia perché i loro alleati nella regione restano in larga misura più scettici sui mutamenti gorbacioviani di quanto non siano gli europei occidentali [55].

Particolarmente interessante è quella che può essere chiamata la politica de *facto* delle «due Coree». Anche se non c'è ancora stata l'offerta di ristabilire relazioni diplomatiche con Seul, sono iniziati voli diretti tra le due capitali, nelle quali sono state anche aperte missioni

(52) Un'esposizione dettagliata delle varie fasi del negoziato sul ritiro sovietico si trova in S. S. Harrison, «Inside the Afghan Talks», in *Foreign Policy,* No. 72, Fall 1988; e in Rubinstein, Alvin, «The Soviet Withdrawal from Afghanistan», in *Current History,* Vol. 87, No. 531.

(53) United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, Background Brief on *Soviet Policy in the Middle East,* Londra, apr. 1990.

(54) D. S. Zagoria, «Soviet Policy in East Asia: A New Beginning?», in *Foreign Affairs,* Vol. 68, No. 1.

(55) R. Menon, «New Thinking and Northeast Asian Security», in *Problems of Communism,* Vol. XXXVIII, No. 2-3, mar.- giu. 1989.

commerciali nel 1990. Durante la sua visita in Usa nel giugno 1990, Gorbaciov si incontrava con il presidente sud-coreano Roh a San Francisco, una mossa di alto significato politico che equivaleva a poco meno di una visita di stato ufficiale che aveva luogo un anno dopo [56].

In Africa, Mosca ha svolto un ruolo positivo nel favorire il ritiro cubano dall'Etiopia, il cui governo, letteralmente di punto in bianco, ha definitivamente rinnegato il socialismo nel 1990. Contributo sovietico anche nella risoluzione della guerra civile angolana, e della questione della Namibia, che riacquistava l'indipendenza dal Sud Africa nel 1990 [57].

9. Politica militare

9.1. *I militari e le riforme*

Il *leit-motif* del «nuovo pensiero» negli affari militari è stato il subordinare senza riserve lo strumento militare a quello politico nella conduzione della politica estera. Esponenti sovietici hanno più volte ripetuto che la sicurezza non può essere perseguita soltanto, e neanche principalmente, attraverso mezzi militari, bensì politici. Come suaccennato, Gorbaciov ha anche accettato il concetto di interdipendenza della sicurezza, che non può essere acquisita a danno di quella degli altri.

Una conseguenza di questa diminuzione del ruolo dello strumento militare è stata la diminuzione del prestigio e del potere negoziale interno dei militari, anche se Gorbaciov ha cercato di cooptarli con un loro maggiore coinvolgimento in alcuni aspetti della politica militare, come ad esempio nel settore del controllo degli armamenti [58]. L'affare Rust [59] nel maggio 1987 ha fornito quella che deve essere stata un'insperata opportunità di pensionare buona parte della vecchia guardia delle gerarchie militari. Dopo di allora, i vertici militari hanno accettato più docilmente i tagli di bilancio e di armamenti. È vero peraltro che ci sono

(56) Zagoria, op.cit., p. 129.

(57) N. S. MacFarlane, «The Soviet Union and Southern African Security», in *Problems of Communism,* Vol. XXXVIII, No. 2-3, mar.-giu. 1989.

(58) D. Fane, «The Demilitarization of the Soviet Union», in *The Washington Quarterly,* Vol. 13, No. 2.

(59) Mathias Rust era un diciassettenne tedesco occidentale che sbalordì il mondo quando riuscì a volare, inosservato, con un piccolo monomotore ad elica da turismo, dalla Finlandia fino alla Piazza Rossa di Mosca, evadendo le sofisticate difese aeree sovietiche. Approfittando dell'umiliazione che questa impresa rocambolesca aveva inflitto ai militari sovietici, entro pochi giorni Gorbaciov sostituiva il Ministro della Difesa Sokolov, un conservatore della vecchia guardia brezhneviana, con Dimitri Yazov, un generale relativamente sconosciuto ma sostenitore della *perestrojka*.

stati casi di opposizione militare ad alcune iniziative riformistiche, come per esempio alla ristrutturazione delle forze armate per linee etniche, o alla creazione di un esercito professionale di volontari, o ancora l'autorizzazione del rinvio per studi ai giovani di leva. Spesso i militari non sono stati uniti nella loro posizioni su queste questioni, ma alla fine hanno sempre accettato la volontà del vertice politico [60].

La ragione principale di questa acquiescenza è forse che non esiste in Urss una tradizione di militarismo come forza politica indipendente. Inoltre, le forze armate sono state sempre permeate dal controllo del partito. Tutti i vertici militari sono membri del Pcus. Perciò, è altamente improbabile, anche se non inconcepibile, che i militari opporranno resistenza al processo di démocratizzazione, che riduce la statura politica sia dello stato che del partito, e quindi anche la loro [61]. Questa situazione potrebbe però cambiare se Gorbaciov ridimensionasse il potere del partito al punto che i militari non si identificassero più in esso.

9.2. *Riduzioni unilaterali*

In aggiunta alle iniziative di controllo degli armamenti discusse nel capitolo 6, Gorbaciov ha proposto una ristrutturazione ed un ridimensionamento unilaterali piuttosto radicali delle forze armate sovietiche. Le linee generali di queste ci sono state in campo di armamenti convenzionali, e sono state annunciate nel discorso alle Nazioni Unite nel dicembre 1988: 500.000 uomini, dei quali 50.000 dall'Europa orientale; 10.000 carri armati, 8.000 pezzi d'artiglieria e 800 aerei da combattimento, il tutto da effettuarsi in due anni [62]. Anche se parte di queste proposte sono state superate dagli eventi in Europa orientale (gli ex-alleati hanno chiesto a Mosca di ritirare pressoché tutte le forze) il significato politico era importante perché costituiva la prima ammissione sovietica che, come la Nato aveva a lungo sostenuto, il Patto di Varsavia aveva una

(60) G. Krivosheyev, Col.-Gen., Deputy Chief of Staff of the Urss Armed Forces, «About the Universality of Military Service», in *Krasnaya Zvezda,* 31 ago. 1989, tradotta da Ssrc-Rmas. Cfr. anche M. Kramer, «Soviet Military Policy», in *Current History,* Vol. 88, No. 540, ott. 1989, p. 340. D'altra parte, alcuni militari sovietici sostengono che se i tagli convenzionali saranno sufficientemente profondi, una difesa sufficiente potrà essere garantita solo da un esercito professionale, anche se questo potrebbe portare ad un aumento delle spese militari. Cfr. V. Makarevskiy, Maj.-Gen. «Conscription or Voluntary Service?», in *Novoye Vremya,* as tradotto da Ssrc-Rmas, 14 nov. 1989.

(61) D. Holloway, «State, Society and the Military under Gorbachev», in *International Security,* Vol. 13, No. 4, Winter 1989/90.

(62) Per una breve analisi delle dichiarazioni di Gorbaciov all'Onu nel dicembre 1988, cfr. the International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance, 1989-1990,* London: Brassey's, 1989, pp. 29 ss.

superiorità convenzionale in Europa. Nei mesi successivi, l'Urss ha cominciato a ridurre le forze in assetto di guerra al confine della Nato, e a ridurre così il pericolo di un attacco di sorpresa.

Questa tendenza sta spostando i termini del problema militare della Nato che, più che dell'attacco di sorpresa, si deve ora preoccupare soprattutto di tenere sotto controllo il potenziale di mobilitazione dei sovietici. Il pericolo di sorpresa per la Nato non sarebbe più quello di una carenza tecnica dei sistemi di avvistamento lontano e di allerta, ma di una possibile mancanza di volontà politica di reagire a possibili segni di mobilitazione sovietica. Alcuni osservatori occidentali avevano peraltro già da tempo osservato che questo era il problema principale anche prima delle riduzioni qui discusse. In ogni caso, queste riduzioni unilaterali sovietiche saranno utili in quanto contribuiranno ad aumentare il margine di tempo che i dirigenti di tutte le parti avrebbero, in una possibile crisi futura, per prendere decisioni militari [63].

Nello stesso discorso alle Nazioni Unite, Gorbaciov annunciava anche tagli unilaterali alla spesa militare, materia che era stata a lungo oggetto di dibattito tra gli analisti occidentali. Non è questa la sede per affrontare questa complessa materia in dettaglio; basti dire che il livello di spesa militare è un indicatore estremamente debole della capacità militare sovietica, per vari motivi. In primo luogo, neanche loro sanno quale esso sia [64]; inoltre, il 40% del bilancio amministrato dal Ministero della Difesa è già, secondo i sovietici, devoluto a produzione destinata al settore civile, e tale proporzione dovrebbe salire al 60% entro il 1995, rendendo così difficile capire quanto delle risorse spese dal settore difesa sono in realtà destinate alle forze armate; in terzo luogo, dato che l'economia sovietica manca di un sistema di contabilità affidabile, è difficile calcolare l'«onere» che ogni rublo speso per le forze armate rappresenta; infine, a causa delle inevitabili differenze nei costi relativi e nei fattori di produttività tra l'Urss e qualsiasi altro paese, le stime di spesa militare non forniscono alcuna informazione per un paragone con, per esempio, la spesa militare americana. La risoluzione di tutte queste incertezze è stata a lungo oggetto di un dibattito inconcludente in Occi-

(63) Per una discussione dell'impatto della ristrutturazione militare sul processo decisionale in caso di crisi, cfr. J. W. Legro, «Soviet Crisis Decision-Making and the Gorbachev Reforms», in *Survival,* Vol. XXXI, No. 4, lug.- ago. 1989.

(64) Mosca dichiarava di avere un bilancio militare di 77 miliardi di dollari nel maggio 1989, e che sarebbe stato congelato per due anni, e poi ridotto in parallelo alla riconversione dell'industria della difesa. Questa cifra era vicina alle stime occidentali più basse. Gorbaciov aveva detto nel discorso all'Onu del 1988 che i tagli avrebbero ammontato al 14%, ma non aveva specificato di quali parti del bilancio si sarebbe trattato.

dente [65]. Uno sforzo sovietico per ridurre l'«onere» militare sta certamente prendendo forma, ma l' Occidente non ne dovrebbe sopravvalutare il significato [66].

Senza per questo voler sminuire il significato delle iniziative qui descritte, bisogna anche notare che l'Urss continua a modernizzare tutte le proprie forze armate [67]. È ciò indice di una intelligente politica di trasformazione della elefantiaca, vecchia e farraginosa macchina militare in una di più nuova concezione, più agile ed efficace [68]? Certamente sarebbe difficile sostenere che Gorbaciov possa puntare di proposito ad un indebolimento di tale efficacia, soprattutto in un momento in cui l'impero dell'Europa orientale si stà sfaldando, lo stesso stato sovietico è indebolito da fermenti interni, le armi nucleari (l'unica area nella quale l'Urss ha raggiunto la parità qualitativa con l'Occidente) stanno diminuendo la loro importanza nella correlazione delle forze, e la tecnologia militare dell'Occidente rimane superiore nelle forze convenzionali.

Per poter meglio comprendere il significato delle riduzioni, è perciò necessario prendere in considerazione non solo i crudi numeri relativi ai livelli quantitativi delle forze in campo, ma anche tutte le rilevanti informazioni parametriche sulle capacità operative di tali forze, sulle strutture di spiegamento, e sulla misura in cui la *glasnost* ha reso possibile ottenere informazioni affidabili sull'apparato militare sovietico [69]. Tra

(65) Alcuni analisti credono che, forse per motivi politici, la Cia ha regolarmente esagerato le stime sulle spese militari sovietiche. Per due recenti articoli da parte di un analista della Cia ed un suo autorevole critico in questo dibattito ultradecennale, cfr. F. D. Holzmann, «Politics and Guesswork: Cia and Dia Estimates of Soviet Military Expenditures», in *International Security,* Vol. 14, No. 2, Fall 1989, e «Correspondence» nella stessa rivista, Vol. 14, No. 4, Spring 1990.

(66) Per un'analisi della relazione tra riduzione di spesa militare e rivitalizzazione dell'economia, si rimanda alla sezione conclusiva della presente relazione.

(67) Per esempio, i nuovi carri T-72 e T-80 continuano a rimpiazzare i modelli più vecchi, i nuovi SS-24 e SS-25 mobili sostituiscono i più obsoleti ICBMs, i nuovissimi SSBN «Delta» sono appena diventati operativi, come pure i bombardieri intercontinentali «Blackjack». Inoltre, il programma di portaerei continua, con la possibilità che fino a tre unità saranno operative entro la fine del secolo. Cfr. International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1989-1990,* op. cit., pp. 30 ss; cfr. anche le edizioni degli anni precedenti.

(68) D. R. Herspring, «The Soviet Military and Change», in Survival, Vol. XXXI, No. 4, lug.- ago. 1989.

(69) Riguardo a questo punto, si sottolinea come sia più facile oggi sapere i reali livelli di forza sovietici, dato che Mosca fornisce dati in quantità e accuratezza maggiori che non in passato. Cfr. R. Garthoff, «Estimating Soviet Force Levels: Some Light from the Past», in *International Security,* Vol. 14, No. 2, Spring 1990. Inoltre, dal 1990 è possibile abbonarsi a *Voyennaya Mysl',* l'importante giornale di dottrina militare delle forze armate sovietiche che era prima a circolazione ristretta. Ciononostante, i sovietici sono ancora lontani dal fornire dettagli nella misura in cui lo fa l'Occidente, e questo è un fatto riconosciuto nella stessa Urss. Cfr. Arbatov, Alexei, «How Much Defence is Sufficient?», in *International Affairs* (Moscow), apr. 1989, per esempio, si lamenta che non c'è sufficiente informazione disponibile da fonti sovietiche, e che pertanto anche gli analisti sovietici sono costretti ad utilizzare fonti occidentali.

tutto ciò, il fattore non-quantitativo più cruciale è quello della dottrina e della strategia operativa. Hanno i sovietici veramente cessato i loro preparativi per combattere e vincere una guerra in Europa?

9.3. *Una nuova dottrina militare sovietica?*

Molto è stato scritto sull'evoluzione della dottrina militare sovietica, e non è stato raggiunto un consenso in materia. Molta vaghezza e ambiguità emerge anche da una rassegna di recenti analisi prodotte sulla questione della «dottrina difensiva» da analisti civili sovietici, vicini spesso al Ministero degli Esteri [70], e spesso scomodi e perciò criticati dai militari [71]. Due concetti sono emersi come i capisaldi del «nuovo pensiero» in materia di sicurezza. Difesa non-offensiva (che si applica solo alle forze convenzionali) e «sufficienza difensiva», (che si applica anche a quelle nucleari).

Un documento approvato dal Patto di Varsavia a Berlino il 29 maggio 1987 adottava una nuova «dottrina difensiva» per l'Alleanza. Il documento, senza dubbio frutto prevalentemente di elaborazioni sovietiche, è un'assemblaggio di dichiarazioni sugli aspetti politici della dottrina e su una serie di altre questioni come ad esempio il controllo degli armamenti. Non tocca però gli aspetti operativi della strategia. Il punto principale e più originale in esso contenuto è la dichiarazione esplicita che la missione principale delle forze armate sovietiche è la prevenzione della guerra. Questo concetto era stato peraltro già enunciato in precedenza [72], e il documento non dice nulla riguardo a cosa il Patto, o l'Urss, farebbe se nonostante tutto dovesse scoppiare una guerra.

I dirigenti politici sovietici hanno anche proposto di ridurre le forze armate fino ad un livello sufficiente solo alla difesa. L'analista è però confuso riguardo al concreto significato di questa affermazione. Anche qui, gli analisti civili sovietici hanno cercato di distinguere concettualmente la «sufficienza» dalla «parità», e c'è chi ha persino sostenuto che la parità è una trappola occidentale per spingere l'Urss in una corsa agli armamenti e sfibrarne l'economia. In campo nucleare, alcuni militari e

(70) Autori Vari, «Military Doctrines and Stability», in *Disarmament and Security,* 1988-1989 Yearbook of the Institute for the World Economy and International Relations of the Academy of Sciences of the Urss, Moscow, Novosti Press, 1989.

(71) S. M. Meyer, e J. I. Sands, «Soviet Military Doubts Competence of 'New Thinkers'», in *Soviet Defense Notes* of the Soviet Security Studies Working Group, Massachusetts Institute of Technology, Vol. 1, No. 6, nov.-dic. 1989.

(72) M. Sadykiewicz, «Trends in Soviet Military Doctrine: New Warsaw Pact Concepts and Rationales for Future Arms Control Proposals», in *Gorbachev: Economics and Defense,* mar. 1989, Ssrc-Rmas, pp. 3 e ss.

civili sovietici hanno preso il criterio di McNamara della «Distruzione reciproca assicurata» («Mutual Assured Destruction» - Mad) come indicativo della «sufficienza».

Nel più complesso campo degli armamenti convenzionali, alcuni hanno suggerito di dimezzare le forze in Europa, ma non hanno fornito alcuna spiegazione razionale sul perché quella particolare dimensione di taglio sarebbe la più auspicabile [73]. I militari sono stati ancora più vaghi, esortando a mantenere una «capacità di non far passare impunito un attacco nucleare» in campo nucleare, e una «certa minima quantità e elevata qualità di truppe» nella sfera convenzionale [74]. Queste argomentazioni minimaliste sono state peraltro già proposte prima di Gorbaciov, non solo riguardo ai livelli di armamenti, ma anche per i livelli di spesa militare [75].

Queste proposte hanno riacceso un vecchio dibattito in Occidente, cominciato molto prima di Gorbaciov [76]. Alcuni analisti tendono piuttosto a minimizzarne la portata [77], altri sono scettici [78], altri ancora sono entusiasti, soprattutto nella sinistra europea occidentale. I più sono, comunque, attenti ma cauti: secondo un osservatore, il «difensivismo» sovietico fa di necessità virtù, e potrebbe cambiare [79]. Questa interpretazione corrisponde alla visione marxista sovietica secondo la quale i nuovi orientamenti sono imposti dai cambiamenti oggettivi della situazione internazionale e della correlazione delle forze. In ogni caso, non si deve dimenticare che i sovietici hanno sempre detto di avere una dottrina militare difensiva, a prescindere da quello che ora sostengono che ciò significasse in passato.

In conclusione, si può sostenere che la «nuova» dottrina militare difensiva non è che un'evoluzione del pensiero precedente, ed un'evolu-

(73) A. Arbatov, «How Much Defence ...», op. cit., passim; A. Arbatov, e A. Savalyev, «Military Doctrines: Discussions in the East», in *Imemo Yearbook, 1988-1989,* Moscow: Imemo, 1989, p.205 ss.

(74) L'ex-Capo di Stato Maggiore della Difesa, attualmente consigliere militare del Presidente, Maresciallo dell'Unione Sovietica Sergej Akhromeyev, citato in Kokoshin, Andrei, «The Future of Nato and Warsaw Pact Strategy», *Adelphi Papers* No. 247, International Institute for Strategic Studies, p. 62.

(75) Breznev aveva solennemente dichiarato che l'Urss non avrebbe mai speso «un solo rublo in più di quanto non fosse assolutamente necessario». Cfr. R. Garthoff, «New Thinking and Soviet Military Doctrine», in *The Washington Quarterly,* Vol. 11, No. 3, Summer 1988, p. 138.

(76) R. L. Garthoff, e R. Pipes, «A Garthoff-Pipes debate on Soviet Doctrine», in *Strategic Review,* Vol. X, No. 4, Fall 1982.

(77) Cfr. per esempio l'analisi sulla dottrina militare sovietica preparata da Leon Gouré in *Strategic Review,* Vol. XV, No. 4, Fall 1987.

(78) S. R. Covington, «Soviet Military Doctrine and the Occidentern Response», in *Gorbachev: Economics and Defence, 1989,* Ssrc-Rmas, mar. 1989.

(79) S. R. Covington, «Nato and Soviet Military Doctrine», in *The Washington Quarterly,* Vol. 12, No. 4, Autumn 1989, p. 80.

zione del tutto logica: i sovietici accettarono l'evitabilità della guerra contro il capitalismo già dal 1956, anche se allora sostenevano che se questi la avesse comunque iniziata sarebbe stata una guerra nucleare totale e che l'Urss l'avrebbe vinta. In seguito, verso la metà degli anni '60 accettarono l'evitabilità di una guerra nucleare totale in caso di conflitto, e cominciarono a prepararsi a far di tutto perché se fosse scoppiata rimanesse convenzionale. Già al tempo di Breznev, l'Urss aveva rinunciato pubblicamente ad ogni mira di superiorità militare e si era presa l'impegno di non essere mai la prima ad usare armi nucleari in un conflitto. La maggiore novità della «dottrina difensiva» degli anni '80 è forse il peso politico che è stato dato alla priorità di evitare una qualunque guerra in Europa, e dalla costante preminenza che questo traguardo ha ricevuto nelle dichiarazioni dei dirigenti politici e militari. D'altra parte, rimangono ambiguità per quello che concerne l'aspetto operativo della «nuova dottrina».

10. Conclusioni e tendenze per il futuro

In breve, si può sostenere che la caratteristica principale del «nuovo pensiero» negli affari interni sovietici sia un tentativo di mobilitare il potenziale represso della gente rendendo possibile in misura senza precedenti la sua partecipazione alla vita politica, cercando allo stesso tempo di preservare un controllo centralizzato sul processo nel suo insieme. In politica estera, l'aspetto principale del «nuovo pensiero» è l'esplicito riconoscimento che gli strumenti militari non bastano a raggiungere la sicurezza e che quelli politici ed economici sono più importanti; e che l'interdipendenza tra gli stati in materia di sicurezza è imprescindibile [80].

In verità, l' Urss aveva già parzialmente; anche se solo implicitamente, accettato entrambe le cose sin dagli anni '50, quando aveva riconosciuto l'evitabilità della guerra con il capitalismo a causa della rivoluzione nucleare. I sovietici avevano da tempo ammesso che la deterrenza nucleare aveva reso obsoleto il concetto clausewitziano sul ruolo dello strumento militare in politica estera (concetto ripreso da Lenin): e la deterrenza, in quanto obbliga gli stati a tenere in considerazione la sicurezza degli altri stati, implica un alto grado di interdipendenza.

La competizione militare, tuttavia, era continuata, sia nella sfera non-nucleare, sia nel Terzo Mondo. Dopo alcuni considerevoli successi

(80) R. Legvold, «The Revolution in Soviet Foreign Policy», in *Foreign Affairs,* Vol. 68, No. 1, p. 84.

fino agli anni '70, l'Urss infine si dimostrava incapace di competere con l'Occidente anche su questo piano, soprattutto per la sua incapacità di far seguire alla presenza ideologica e militare anche gli aiuti economici di cui i potenziali alleati più poveri avevano più bisogno. Gorbaciov deve aver compreso la non vincibilità di questa competizione, e ha quindi iniziato a svincolarsi dai pesanti coinvolgimenti nel Terzo Mondo. Il caso del Mozambico ha segnato il punto di svolta. Questo paese era governato da un regime rivoluzionario che durante gli anni '70 aveva forti inclinazioni marxiste e che, alla metà degli anni '80, aveva una forte e crescente presenza militare sovietica e cubana. I dirigenti di Maputo cominciarono a rivolgersi all'Occidente quando capirono che i sovietici sarebbero stati incapaci di procurare ciò di cui loro avevano più bisogno delle armi o dell'ideologia, e cioè di aiuti allo sviluppo.

10.1. *Valutazioni di successi e fallimenti*

Le riforme politiche interne sono il risultato più importante del «nuovo pensiero politico». La *glasnost* negli affari di stato e di partito e la libertà di espressione sono cresciuti esponenzialmente. Gorbaciov ha anche cominciato a stabilire lo stato di diritto in Urss, anche se il processo è ancora incompleto e non completamente istituzionalizzato. D'altro canto, le riforme economiche sono finora state meno che drastiche, hanno mancato gli obiettivi ambiziosi che si proponevano e hanno prodotto delusioni. Il divario tra risultati politici ed economici è crescente.

Alla fine del 1990, il «nuovo pensiero» ha prodotto successi considerevoli in politica estera, particolarmente in materia di sicurezza. Il controllo degli armamenti ha raggiunto mete importanti, e sembra poterne raggiungere di ulteriori. Le relazioni economiche estere sono più problematiche, ma stanno tuttavia progredendo.

Pertanto, sta crescendo anche il divario tra successi di politica interna ed estera. I due campi delle politiche interne ed estere sono tuttavia interconnessi, e lo stesso Gorbaciov ha ripetuto più volte che un clima internazionale stabile è una condizione per il successo della *perestrojka* in Urss. Anche qui, il potenziale beneficio della distensione internazionale per le riforme interne appare più chiaro in campo politico che non economico. Politicamente, i successi della politica estera, hanno reso considerevoli ricadute interne, di cui Gorbaciov ha un disperato bisogno per mantenere il necessario sostegno alle sue iniziative nonostante i fallimenti economici e la crescente resistenza alle riforme degli interessi costituiti che queste ledono.

Sul piano economico, molti analisti hanno sostenuto che il controllo degli armamenti rende possibile all'Urss di spostare vitali risorse dal settore militare a quello civile. Questo è un punto controverso. Senza dubbio la distensione, e in modo specifico il controllo degli armamenti, renderà possibile, col tempo, una considerevole conversione economica. Questa sarà indubbiamente utile, ma sarà certamente insufficiente al successo delle riforme economiche. Non sarà certamente la panacea che è stata dipinta in molti mass-media occidentali negli ultimi anni; come ha detto un autorevole osservatore:

> Se la conversione sarà gestita bene ci aiuterà ad uscire dalla crisi, tuttavia la soluzione di lungo termine risiede nella riforma economica. Senza di essa, prima o poi ci «mangeremo» i miliardi militari così come prima ci siamo «mangiati» i miliardi petroliferi [81].

Senza riforme efficaci, la conversione economica (come pure eventuali aiuti economici e tecnologici dell'Occidente) saranno ridotti ad un'effimera spinta con susseguente ricaduta nella stagnazione e in aspettative popolari frustrate. Altri paesi socialisti in passato hanno già fatto questa esperienza, come la Polonia degli anni Settanta, dove massicce infusioni di capitali occidentali furono sperperate da un sistema inefficiente. Partendo dal presupposto, quindi, che la conversione economica da sola non è condizione sufficiente al successo delle riforme, ci si potrebbe chiedere se non sia comunque una condizione necessaria. Alla luce della discussione di cui sopra sull'«onere» della spesa militare sovietica, è impossibile fornire una risposta inequivocabile a questa domanda, ma un certo grado di conversione è probabilmente indispensabile nel breve termine: si potrebbe pensare, d'altra parte, che man mano che le riforme dovessero prendere piede in Urss diminuirebbe la necessità di stornare risorse dal settore militare a quello civile.

10.2. *Prospettive per il futuro*

Un fattore importante per l'Occidente è se il «nuovo pensiero» di Gorbaciov implichi, o richieda, la fine del carattere ideologico dello stato sovietico, intrinseco dal momento dell'adozione del «socialismo in un solo paese». Si potrebbe sostenere che non è così. La *peredyška*

(81) Dichiarazione dello specialista sovietico di conversione industriale Aleksei Izyumov, citato in W. H. Kincade, e T. K. Thomson, «Economic Conversion in the Urss: Its Role in Perestrojka», in *Problems of Communism,* Vol. XXXIX, No. 1, gen.-feb. 1990, p. 92.

potrebbe essere solo un necessario passo indietro prima di nuovi passi avanti. Di queste ritirate tattiche, peraltro suggerite dallo stesso Lenin, se ne sono viste in passato, anche a costi considerevoli (basti pensare alla concessione dell'indipendenza a svariate nazioni dell'impero zarista in politica interna, alla Nep in economia, alla pace di Brest-Litovsk in politica estera. ecc.) e sono poi state tutte rinnegate.

C'è motivo di pensare che la *perestrojka* non farà pure marcia indietro? Ci sono due motivi per pensare cautamente di sì. In primo luogo, il cambiamento del sistema sta togliendo gli strumenti di mano da potenziali restauratori nel partito. Secondo, il quasi esplicito riconoscimento del fallimento ideologico (Gorbaciov ha riconosciuto gli errori del «dogmatismo» ideologico), e non solo della sbagliata attuazione dell'ideologia, vanno più in là di qualunque altra autocritica del passato. Terzo, la politica della *glasnost* nella nostra era di diffusa tecnologia informatica rende molto difficile ristabilire il genere di controllo capillare della società che sarebbe necessario per una restaurazione ortodossa. Tuttavia, rimane un certo margine di incertezza. Il principale punto interrogativo nel processo di revisionismo è il mancato riconoscimento del fatto che lo stalinismo era figlio del leninismo; che questi non era solo, e non era neanche principalmente, la Nep e gli accordi di Brest-Litovsk, ma soprattutto la negazione della democrazia e l'asserzione del governo di un solo partito al di sopra della legge.

In politica estera, Mosca probabilmente continuerà a sfruttare, con cautela, le opportunità via via che esse le si presenteranno, come ha fatto in passato per sessant'anni fino all'azzardo dell'invasione dell'Afghanistan, e così come fanno pure gli altri paesi. Ora ci sono meno opportunità da sfruttare, ma ce ne potrebbero essere di nuove in futuro, soprattutto se la riforma economica avrà successo. Allora la domanda non sarà *se,* ma *come* l'Urss cercherà di avvantaggiarsene, che continui a chiamarsi comunista o no. La crisi del Golfo del 1990 sembra indicare che Mosca è capace di cooperare con l'Occidente e con il resto del mondo, per esempio in ambito Nazioni Unite, per proteggere la sicurezza internazionale contro chi infrange il diritto internazionale, anche se si tratta di paesi prima alleati come l'Iraq. Se questo atteggiamento si confermerà nei prossimi anni, si confermerebbe la rivendicazione sovietica di voler operare per rafforzare l'interdipendenza internazionale.

10.3. *Quale Unione Sovietica post-comunista?*

Può sopravvivere l'impero russo se il comunismo sarà abbandonato a favore della democrazia? La risposta non può che essere negativa. Un

impero soggiogato con la forza sarebbe incompatibile con i valori dell'umanesimo, dell'autodeterminazione, e dello stato di diritto, che sono alla base del «nuovo pensiero politico». Ma, se Mosca rinuncia alla coercizione tramite lo strumento militare, non ne avrà di migliori (politici, ideologici, religiosi o economici) per tenere insieme l'impero per libera volontà delle sue parti componenti. E poi, può Gorbaciov, dopo essersi ritirato dall'Europa orientale, sacrificare l'impero costruito sotto gli zar e Stalin sull'altare della *perestrojka?* Forse sì, ma tale operazione sarà comunque pericolosa. Qualsiasi sia il suo risultato, c'è un inevitabile dilemma tra integrità imperiale e riforme, e forse la scelta definitiva tra di loro deve ancora essere fatta [82].

Se, come sembra più probabile, la scelta sarà a favore delle riforme, come si disintegrerà l'impero? Sarà come per l'impero britannico, con un ritiro graduale e relativamente incruento, o come per quello francese, con il centro che combatte per ogni centimetro di territorio? O ancora sarà più simile alla dissoluzione dell'impero Ottomano, con un graduale ma inevitabile sfaldamento ai confini, che alla fine riduce l'impero al suo cuore etnico? Oppure ancora Mosca gestirà un lento declino economico e politico fino a passare nel dimenticatoio internazionale [83]?

In questo scenario post-imperiale, ciò che rimarrà dell'Urss sarà un paese senza alleati? È chiaro che l'Urss avrà ben poco in comune con i «fratelli» ideologici di un tempo. Ma la Russia potrebbe aver tutto da guadagnare se riuscisse a conquistarsi veri amici. Gli ex-alleati dell'era post-bellica non sono quasi mai stati genuinamente tali, e mai in Europa [84]. I pianificatori militari di Mosca probabilmente non hanno mai fatto affidamento sul Patto di Varsavia per molto di più del territorio che esso ha messo a disposizione delle forze armate sovietiche. L'affidabilità militare dei paesi satelliti è sempre stata in dubbio e non c'è mai stato un'effettiva ripartizione degli oneri economici militari nel Patto (tranne che per la Rdt, che nel periodo post-bellico aveva dovuto subire pesanti esazioni economiche come riparazioni di guerra) [85].

Tutto sommato, la sicurezza internazionale dell'Urss potrebbe para-

(82) A. Pork, «Global Security and Soviet Nationalities», in *The Washington Quarterly,* Vol. 13, No. 2, Spring 1990, p. 37.

(83) S. Sestanovich, «Gorbachev's Foreign Policy: A Diplomacy of Decline», in *Problems of Communism,* Vol. XXXVII, No. 1, gen.-feb. 1988.

(84) Al di fuori della Cina di Mao, per pochi anni, ed in misura minore di Cuba e Vietnam, l'unico alleato genuino che l'Urss ha avuto per tutta la sua storia è stata la Mongolia.

(85) D. Chemberlain, *Burden Sharing in the Warsaw Pact,* Ssrc-Rmas, December 1988, p. 17; per una discussione della divisione degli oneri all'interno del Patto, cfr. Rice, Condoleezza, «Burden Sharing», in D. Holloway, e J. M. O. Sharp, *The Warsaw Pact: Alliance in Transition?*, Ithaca, NY, Cornell U.P., 1984.

dossalmente trarre giovamento dalla nuova situazione: rinunciando all'impero, Mosca ha migliorato le relazioni con l'Occidente, e questo era e rimane il punto centrale della sua politica estera. Riesce così ad evitare l'accerchiamento geopolitico degli anni settanta quando, anche prima dell'Afghanistan, i sovietici avevano l'Europa occidentale, la Cina, il Giappone, e gli Usa, tutte potenze ostili, che si stavano avvicinando a formare una sorta di grande alleanza di fatto in funzione anti-sovietica [86] e tutti quegli stati godevano di una situazione economica migliore dell'Urss. Ora l'Urss potrebbe ritrovarsi senza alleati, ma non ne ha praticamente mai avuti di veri. D'altra parte però potrebbe conquistarsi alcuni veri ed importanti amici, di cui ha molto più bisogno.

11. Implicazioni per l'Occidente

C'è stato un significativo cambiamento nell'atteggiamento occidentale verso le riforme di Gorbaciov. Nel periodo iniziale, l'Occidente dapprima minimizzava scetticamente quanto stava accadendo in Urss, poi si domandava se fosse nell'interesse delle democrazie che la *perestrojka* avesse successo. In verità, gli occidentali certamente volevano penetrare i mercati sovietici e concludere con Mosca accordi sul controllo degli armamenti. Ma sospettavamo anche che se una Urss riformata fosse diventata più ricca e più tecnologicamente avanzata, avrebbe potuto pure diventare un avversario più formidabile, con rinnovate opportunità di espansione.

Questa preoccupazione era e rimane prudente e ben fondata. A lato di essa, però, si sta formando un consenso in Occidente attorno alla realizzazione che l'Urss sta diventando più debole ogni giorno che passa, e che ciò è pericoloso anche per noi. Non solo per quella che viene definita la «sindrome dell'orso affamato», ma perché la superpotenza sovietica, a fronte di tutti i suoi abusi, ha anche avuto un ruolo stabilizzatore per il quale ora dobbiamo in fretta trovare un'alternativa. L'Occidente ha cominciato ad aver paura della disgregazione dell'impero sovietico per i suoi possibili, anzi probabili, effetti collaterali esplosivi. La riduzione della minaccia militare è una conseguenza importante del declino del potere sovietico, ed è benvenuta, ma altre conseguenze potrebbero essere meno benefiche. Mentre l'Urss è meno capace di ieri di difendere i propri interessi, vecchi e pericolosi conflitti a lungo repres-

(86) D. Holloway, «Gorbachev's New Thinking», in *Foreign Affairs,* Vol. 68, No. 1, p. 67.

si intorno alla sua periferia si stanno riaccendendo [87].

In altre parole, la sfida per l'Occidente non è più solo di contenere l'Urss militarmente. Prima di tutto dobbiamo assicurarci che le trasformazioni che stanno avvenendo nell'Urss e intorno ad essa rimangano graduali e pacifiche. In secondo luogo, cooptare una riformata e democratizzata Unione Sovietica, che rimarrà comunque una superpotenza nucleare, nella gestione del nuovo ordine internazionale, particolarmente in Europa. Questo è un problema nuovo e diverso, che richiederà un «nuovo pensiero politico» anche in Occidente.

Una domanda che è legittimo porsi a questo proposito è se l'Occidente può fare molto per raggiungere questi scopi. Alcuni sostengono di no, i sovietici devono mettere le cose a posto a casa loro da soli; altri controbattono che perché lo possano fare l'aiuto occidentale è indispensabile. Una risposta definitiva è difficile, ma l'Occidente può probabilmente aiutare al margine, e il margine potrebbe essere critico. Una domanda più interessante da porsi è: aiutare i sovietici a fare cosa? E a quali condizioni [88]? A questo proposito, il recente passato delle relazioni Est-Ovest ci fornisce almeno due lezioni che faremmo bene a non dimenticare mentre cerchiamo la risposta a tale domanda.

Nel campo della sicurezza, l'Occidente dovrebbe essere molto attento a mettere sul tavolo proposte e richieste a scopo propagandistico dando per scontato che i sovietici non le accetteranno (come nel caso dell'«opzione zero» degli Inf e quando ci si è rifiutati di riconoscere l'annessione degli stati baltici all'Urss. Solo quando i sovietici hanno accettato l'«opzione zero» gli occidentali, ed in particolar modo gli europei, hanno realizzato che, per quanti meriti potesse avere quell'accordo, non era probabilmente la migliore categoria di sistemi dalla quale cominciare il processo di disarmo. Come ha detto un osservatore, «'Opzione Zero', 'doppio zero' e riduzioni di forza asimmetriche erano la ricetta della destra per trattare con i sovietici, allo scopo di dimostrare che ogni trattativa sarebbe stata futile. ... Gorbaciov ha smantellato la minaccia così come *noi* l'avevamo caratterizzata, eppure potremmo finire con l'essere meno sicuri» [89]. Similmente, solo quando la materia è stata sollevata dai baltici nelle piazze, l'Occidente si è reso conto che forse non era stata una buona idea quella di spingere Mosca a concedere

(87) M. N. Katz, *The Decline of Soviet Power: Implications for International Relations,* relazione presentata al VII Conferenza Internazionale di Lisbona dell'Instituto de Estudos Estrategicos e Internacionais, Lisbon, 9-11 nov. 1989, pp. 22 ss.

(88) J. Snyder, «International Leverage on Soviet Domestic Change», in *World Politics,* ott. 1989.

(89) J. Sherr, *Soviet Attempts to Influence the Military Posture of Nato in Europe,* Sandhurst, UK: Soviet Studies Research Center of the Royal Military Academy, 1989, p. 31.

subito l'indipendenza alle tre repubbliche. Al giorno d'oggi le dinamiche in atto nella politica sovietica sono invero sorprendenti, e pertanto noi dovremmo solo proporre ciò che siamo poi disposti ad accettare.

Economicamente, l'apertura del maggior paese del «socialismo reale» verso l'economia mondiale presenta grandi opportunità ma anche rischi. L'aiuto economico e tecnologico occidentale deve procedere in armonia con le riforme sovietiche, deve svilupparsi man mano che Mosca ci apre la strada attraverso la giungla economica sovietica, non più lentamente, ma non più velocemente, o correrebbe seri rischi di divenire controproduttivo. Se l'aiuto è troppo lento, potrebbe non portare in tempo il contributo marginale, e forse cruciale, per il successo delle riforme, e l'esperimento sovietico potrebbe quindi fallire. Ma se è troppo veloce, come ha detto un esperto sovietico all'autore, sarebbe come seminare sull'asfalto [90]. Ciò produrrebbe ancora più sprechi, disappunto, frustrazioni e delusioni di quanti non se ne siano già accumulati, tutto a vantaggio dei potenziali restauratori dell'ortodossia pregorbacioviana, o di chissà quale altra variante di autoritarismo.

12. Post-scriptum (27 febbraio 1991)

Nel periodo intercorso dall'ultimazione della stesura del presente capitolo (ottobre 1990) si è assistito a rapidi mutamenti nella scena politica internazionale, specialmente in funzione dell'evolversi della crisi del Golfo conseguente all'invasione irachena del Kuwait. Questo ha distratto l'attenzione da quella che fino a quel momento era forse la maggiore fonte di potenziale instabilità per l'Europa, e cioè la crisi sovietica. Ciononostante, questa crisi ha continuato ad aggravarsi, e le sue possibili ripercussioni sul futuro dell'Europa sono oggi più preoccupanti di prima.

In breve, se da una parte si conferma la mancanza di un programma di riforme economiche coraggioso e coerente, dall'altra si notano serie battute d'arresto in quello che fino all'autunno del 1990 era stato un importante risultato del «nuovo pensiero politico», e cioè l'apertura di politica interna verso una graduale democratizzazione, battute d'arresto così serie da giustificare forse le preoccupazioni di Shevardnaze per un'involuzione dittatoriale. Maggiore continuità invece per quanto concerne la politica estera, con l'Urss costruttivamente impegnata, anche se con qualche scossone, sia nella realizzazione di un nuovo ordine europeo sia nella risoluzione della crisi del Golfo nell'ambito delle Nazioni Unite.

(90) Comunicazione personale.

Sul finire del 1990 ed all'inizio del 1991, le pur notevoli aperture politiche interne dei primi cinque anni di Gorbaciov sono diventate oggetto di critica da parte di un sempre più ampio ed eterogeneo schieramento politico del paese. Questo schieramento comprende in primo luogo la destra conservatrice, tra cui le gerarchie militari, che rimproverano al Gorbaciov di presidiare sullo sgretolamento politico del paese; le sinistre progressiste, che gli rimproverano di aver lasciato il lavoro a metà; i nazionalisti baltici e caucasici, che non vedono coerenza tra le professioni di democratizzazione e l'ostinazione al mantenimento dello stato imperiale anche se trasformato ed in prospettiva decentralizzato. Mentre fino a pochi mesi prima erano proprio le aperture politiche a fornire a Gorbaciov la moneta con cui pagare le insufficienze economiche, all'inizio del 1991 anche il progresso verso la democratizzazione mostra evidenti segni di rallentamento. Per esempio, si nota una minore apertura nei mezzi di informazione, e si deve registrare che ancora una volta il potere centrale ha fatto ricorso all'uso della forze per schiacciare fermenti nazionalistici. Quello che era avvenuto già a Tblisi nel 1989, e che si era sperato non si sarebbe più verificato, si è invece rivisto a Vilnius e a Riga nel 1991.

In politica estera, le teatrali dimissioni di Shevardnaze nel dicembre 1990 hanno fatto temere un cambiamento di rotta della politica estera sovietica, soprattutto alla luce della motivazione data dallo stesso per il suo abbandono, e cioè che l'Urss si stava muovendo «verso la dittatura». È presto per giudicare quale effetto di lungo termine queste dimissioni avranno sulla politica estera del paese, anche perché il nuovo ministro, Aleksander Bessmertnykh è anch'egli considerato un riformatore. Ma è preoccupante che il capo della diplomazia sovietica che aveva reso possibile la fine della guerra fredda in Europa, abbia ritenuto questo tipo di diplomazia inconciliabile con il pericolo di sviluppi autoritaristici al vertice del paese, al punto da dimettersi.

Qualche sintomatica spiegazione di ciò si può rilevare in alcuni episodi che hanno caratterizzato un certo raffreddamento delle relazioni con gli Usa. In primo luogo, i militari sovietici (notoriamente schierati su posizioni conservatrici) hanno frenato nei negoziati Start, ed hanno anzi costretto i propri diplomatici a riconoscere che l'Urss aveva violato gravemente lo spirito dell'appena concluso trattato Cfe spostando al di là degli Urali ingenti quantitativi di forze convenzionali allo scopo di farle uscire dall'area coperta dal trattato e non doverle così distruggere; inoltre, i sovietici hanno assunto alcune posizioni alquanto ambigue riguardo all'identificazione di alcune forze terrestri come formalmente «navali», anche qui allo scopo si escluderle dal trattato. In secondo luogo, la repressione violenta nei Baltici ha costituito fonte di disillusio-

ne in Usa (ed in tutto l'Occidente) circa le prospettive di democratizzazione in Urss. Per contro, il 26 febbraio la *leadership* militare doveva accettare la decisione politica di dissolvere la struttura militare del Patto di Varsavia.

A fronte di ciò, la linea sovietica nella crisi del Golfo è stata positivamente orientata alla collaborazione internazionale nell'Onu. Il voto favorevole di Mosca ha permesso a novembre di far passare, nel Consiglio di Sicurezza, la Risoluzione 678 che autorizzava l'uso della forza per obbligare l'Iraq a lasciare il Kuwait occupato. Bisogna sottolineare che questa presa di posizione sovietica (affianco alla tiepida astensione cinese) ha reso possibile, per la prima volta, la concretizzazione di un mandato Onu per l'impiego di forze militari in operazioni di guerra, superando così la paralisi che fino ad allora era stata causata da innumerevoli veti sovietici. Parallelamente, Mosca ha anche cercato, e continua a cercare, soluzioni diplomatiche che limitino l'effetto politico dell'intervento e dell'influenza militare statunitense nella regione.

Il tutto è volto da una parte a cercare di ristabilire una certa misura di influenza sovietica nella regione, e dall'altra ad accumulare capitale politico ad uso interno. Nel primo caso, è presto per trarre conclusioni, ma è quantomeno incerto che i sovietici riusciranno a recuperare l'influenza che avevano nei paesi arabi quando erano i loro principali fornitori di armi in funzione anti-israeliana ed anti-americana. Il comportamento nell'Onu probabilmente guadagnerà a Mosca una sedia ad eventuali conferenze di pace, ma non l'appoggio politico degli anni sessanta. Nel secondo caso, è già chiaro che per le popolazioni sovietiche i successi internazionali sono ormai moneta svalutatissima, e qualsiasi merito Mosca potrà rivendicare per aver contribuito a risolvere la risoluzione della crisi del Golfo non aiuterà la dirigenza sul piano interno.

Se le politiche interna ed estera sono più incerte di prima, è in economia che i problemi sono più gravi. Negli ultimi mesi del 1990 e nei primi del 1991 si è confermata la caduta in verticale descritta nelle pagine precedenti (cfr. par. 3). Con il nuovo Primo Ministro Pavlov, che sostituisce Rižkov accusato di essere inefficace, mancano ancora riforme coraggiose, e non si tocca ancora, se non al margine, il tabù ideologico della proprietà privata. Tutti gli indici della produttività e dello standard di vita continuano a cadere. Il segno più sintomatico di questa situazione è stata la decisione, nel gennaio 1991, di procedere al ritiro dalla circolazione delle banconote da 50 e 100 rubli, con il pretesto di stroncare «gli speculatori» del mercato nero, che secondo il governo più ne farebbero uso, ma con il chiaro scopo di eliminare liquidità in eccesso in modo rapido e senza che lo stato dovesse dare niente in cambio. Chiaro indice di disperazione, questo provvedimento preoccupa ancora di più conside-

rando che è stato presentato come un provvedimento obbligato da un «complotto» tra Occidente e alcune forze anti-socialiste interne che avrebbero voluto rovesciare Gorbaciov.

8. IL SUD DEL MONDO NELLA SUA INTERRELAZIONE CON L'EUROPA

di Giuseppe Pennisi

1. Premessa

Questo saggio[1] è diviso in tre parti. La prima contiene un'analisi prevalentemente statistica dell'evoluzione dei paesi in via di sviluppo (Pvs) nel contesto dell'economia e della cooperazione internazionale. La seconda riguarda, invece, il «Terzo Mondo» (in quanto espressione politica dei Pvs) come attore di politica internazionale. La terza attiene specificatamente all'interazione tra Europa e Sud del mondo. Nelle conclusioni si delineano le possibili strategie di cooperazione dell'Europa negli anni '90.

2. I Pvs e la cooperazione internazionale

2.1. Nel 1965 i Pvs si presentavano sulla scena economica internazionale con la prospettiva di diventarne, in un breve arco di tempo, uno dei protagonisti grazie alle loro riserve di materie prime e di manodopera a basso costo ed in quanto potenziale mercato di sbocco per le merci ed i servizi dei paesi industrializzati. Venivano create nuove organizzazioni internazionali - prime tra tutte l'Ida (Associazione per lo sviluppo internazionale - sportello agevolato della Banca Mondiale), la Sfi (Società

* Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di: R. Aliboni, Iai; W. Grabendorff, Irela; C. Meriano, Iri; A. Vasconcelos, Ieei.

(1) Nel contesto della conferenza internazionale «Progetto Europa Novanta: verso un nuovo ordine internazionale» mi è stato chiesto di rivisitare una ricerca promossa dallo Iai circa un quarto di secolo orsono e pubblicata nei «Quaderni» dell'Istituto (Pennisi, 1967).

Ringrazio l'Istituto Affari Internazionali per l'opportunità offertami di ritornare ai temi affrontati allora non solo per verificare le ipotesi formulate in un libro ormai datato, ma anche e soprattutto per individuare le principali linee di tendenza del futuro dell'interazione tra Sud del mondo e Europa. La ricerca bibliografica è stata curata da Aline Pennisi.

Sigle utilizzate nel testo: **Asean** (Association of South Asian Nations): Brunei, Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Tailandia; **Nic's** (New Industrial countries): Hong Kong, Singapore, Corea e Taiwan, Provincia della Cina; **Acp:** Africa, Caraibi, Pacifico.

Finanziaria Internazionale per la promozione di *joint ventures* tra imprese dei Pvs ed imprese dei paesi industrializzati), la Pica e la Picla (Società per gli investimenti privati rispettivamente in Asia ed in America latina) - per facilitare il trasferimento di risorse verso i Pvs. Gli articoli del Gatt (Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio) venivano modificati per renderli meglio adatti alle esigenze dei Pvs. L'Unctad (Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo) veniva instituita in quanto foro permanente per dibattere le grandi tematiche del commercio e dello sviluppo. Le agenzie specializzate delle Nazioni Unite (Fao, Unesco, Uit, Ilo, ecc.) venivano gradualmente trasformate di fatto da organi senza finalità operative per il perseguimento «funzionale» della pace tramite la collaborazione tecnico-scientifica (Claude, 1964) a enti di cooperazione allo sviluppo. A livello europeo, i servizi della Commissione Cee e della Bei (Banca europea per gli investimenti) si davano strutture per poter lavorare attivamente per lo sviluppo dei paesi africani e malgascio associati.

Ancora più importante di questa evoluzione istituzionale è il fatto che allora i prezzi delle materie prime erano in ripresa (Grilli, 1981), i manufatti dei Pvs (tessili, meccanica leggera, anche petrolchimica) cominciavano ad avere un ruolo significativo nella dinamica del commercio mondiale (Prebisch, 1964), la «rivoluzione verde» stava dando i suoi primi risultati concreti e le tensioni tra Est ed Ovest incoraggiavano il flusso di aiuti alla ricerca di alleanze e clientele. Le prospettive erano incoraggianti: sarebbe bastato aprire i mercati ai beni ed ai servizi dei Pvs ed assicurare un flusso moderatamente crescente di trasferimenti di risorse in termini reali per promuovere una partecipazione maggiore e più incisiva dei Pvs nell'economia mondiale.

Bastano pochi dati per indicare come tale visione incoraggiante peccasse di eccessivo ottimismo. Veniamo, innanzitutto, a quelli del commercio mondiale. Escludendo i paesi dell'Asean ed i Nic's, la quota dei Pvs sulle esportazioni mondiali è passata dal 15,2% nel 1970 al 10,8% nel 1988; stime preliminari puntano ad un'ulteriore anche se leggera contrazione per il 1990 (tabella 1). La contrazione è stata particolarmente marcata per l'Africa - le cui esportazioni sono scese dal 4% all'1,5% di quelle mondiali - e per l'America latina - dal 5,7% al 4%. Negli ultimi dieci anni, i continenti più colpiti sono stati, ancora una volta, l'Africa e l'America latina. Dal 1980 al 1987, le esportazioni dall'Africa hanno esposto una riduzione in volume del 3% l'anno e quelle dall'America latina hanno virtualmente stagnato: in quegli anni, il commercio mondiale cresceva ad un tasso del 4% p.a. Negli ultimi tre anni, si è registrata una leggera inversione di rotta; ciononostante, le esportazioni in volume dei due continenti stanno crescendo a saggi molto inferiori a quelli del

Tab. 1 - *Valore delle esportazioni totali per regione (miliardi di dollari in percentuale).*

	Valore						*Parte delle esportazioni totali nel mondo*		
Anno	*1970*	*1980*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1970*	*1985*	*1988*
Mondo	321.1	2049.4	1921.7	2439.8	2775.6	100.0	100.0	100.0	100.0
Mercato econ. sviluppato nei paesi	216.1	1224.1	1230.3	1421.7	1684.8	1931.6	70.4	65.9	71.3
Europa	137.2	812.4	750.1	915.0	1103.2	1225.6	42.7	39.0	44.2
Giappone	19.6	132.5	179.8	208.3	264.3	6.1	9.4	9.5	
Nord America	59.8	279.2	300.4	298.4	352.9	441.7	18.6	15.6	15.9
Paesi in via di sviluppo	59.9	591.5	462.8	403.3	491.5	557.7	18.7	24.1	20.1
Africa	12.7	98.1	61.6	46.6	46.8	46.2	4.0	3.2	1.7
America latina	18.2	111.4	110.7	86.8	94.5	109.8	5.7	5.8	4.0
Sud e Sud Est dell'Asia	15.0	148.0	169.1	176.0	228.5	282.1	4.7	8.8	10.2
Est Asia 4 a/	6.6	78.4	101.8	114.6	154.3	193.6	2.0	5.3	7.0
Est Asia 4 b/	4.7	47.9	48.5	42.0	52.6	63.8	1.5	2.5	2.3
Paesi esportat. di olio Ovest Asia c/	10.1	211.0	94.4	66.6	88.5	81.9	3.2	4.9	3.0
Altri Asia Ovest d/	3.9	23.0	27.0	27.3	33.2	37.7	1.2	1.4	1.4
Paesi socialisti Europa orien.	33.2	162.1	164.8	178.4	182.7	191.4	10.3	8.6	6.9
Cina	11.9	18.7	27.3	30.9	39.3	47.2	0.6	1.4	1.7

Fonte: Segretariato Unctad, basato su dati dell'Ufficio statistico delle Nazioni Unite.

a/Hong Kong, Repubblica della Corea, Taiwan, Provincia della Cina, Singapore.
b/Indonesia, Malesia, Filippine, Tailandia.
c/Repubblica islamica dell'Iran, Iraq, Kuwait, Arabia Saudita, Baharain, Oman, Quatar, Emirati Arabi Uniti
d/Inclusi i paesi in via di sviluppo in Europa (Cipro, Malta, Turchia, Jugoslavia).

commercio mondiale e pari alla metà circa di quelli dei paesi asiatici.

Non soltanto le quantità esportate ansimano, ma le ragioni di scambio peggiorano. Fatti pari a 100 i prezzi alle esportazioni nel 1980, nel 1988 quelli dei paesi industrializzati ad economia di mercato avevano raggiunto quota 117,6 mentre quelli dei paesi in via sviluppo in generale

erano scesi a quota 80,6 e quelli dell'Africa a quota 63,2 (tabella 2). Nel 1989 e 1990, l'ulteriore slittamento dei corsi delle materie prime e l'acuirsi di tensioni inflazionistiche nei paesi industrializzati ad economia di mercato hanno ulteriormente aggravato il quadro (Unctad, 1990). L'Africa e l'America Latina sono anche i continenti in cui gli investimenti hanno accusato tassi di crescita negativi o nulli tra il 1980 ed il 1987 e soltanto una leggera ripresa negli ultimi due anni, mentre a livello mondiale, gli investimenti hanno segnato tassi di espansione sul 3% tra il 1980 ed il 1987 e sul 4% negli ultimi due anni. Tutto ciò ha, naturalmente, comportato tassi di crescita reali del prodotto interno lordo (meno del 2%) notevolmente inferiori a quelli mondiali (leggermente superiori al 3% l'anno).

Tab. 2 - *Indici dei prezzi delle esportazioni per regione, 1970-1988 (1980 = 100)*

Regioni	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*
Paesi industr. a economia di mercato	86.9	96.7	110.3	117.6
Europa	78.7	90.6	106.6	113.8
Giappone	94.8	114.0	123.6	133.0
Nord America	109.8	107.8	115.0	123.0
Pvs	87.3	70.0	79.5	80.6
Africa	83.0	57.9	66.0	63.2
America latina	82.4	73.7	77.9	82.7
Sud e Sud-Est asiatico	89.8	81.7	90.7	97.5
Est asiatico *	91.2	86.8	96.2	104.6
Asean **	85.7	68.7	77.1	80.6
Paesi asiatici petroliferi ***	91.9	54.1	67.1	54.7
Ovest asiatico ****	77.3	84.0	97.5	101.1
Paesi socialisti dell'Europa	82.3	76.0	81.3	79.3
Cina	79.2	67.1	73.8	78.9
Totale mondiale	86.2	87.5	99.2	103.9

Fonte: Segretariato Unctad, basato su dati dell'Ufficio Statistico delle Nazioni Unite

* Hong Kong, Repubblica di Corea, Singapore, Taiwan
** Indonesia, Malaisia, Filippine, Tailandia.
*** Iran, Iraq, Kuwait, Arabia Saudita, Oman, Bahrain, Qatar, Emirati arabi uniti.
**** Include anche i Pvs europei (Cipro, Malta, Turchia, Jugoslavia).

2.2. Questi aggregati celano ovviamente grandi differenze come illustrato nella tabella 3.

L'Africa e l'America latina appaiono, ancora una volta, come i continenti in cui la crisi dello sviluppo è più grave ed il cui processo di emarginazione dal resto dell'economia internazionale è più accentuato. Sono anche quelli caratterizzati dal maggior numero di paesi considerati «severamente indebitati», nella tassonomia della Banca Mondiale (The World Bank, 1989).

Il debito estero complessivo dell'insieme dei Pvs ha raggiunto i 1290

Tab. 3

	Tassi di crescita reale:			*Pnl pro-capite*		*Aspettativa di vita alla nascita*	
	Pnl pro-capite 1965-87	*Pnl 1965-87*	*Popolazione 1965-87*	*1965*	*1987*	*1965*	*1987*
		%		*in dollari*		*in anni*	
Asia e Pacifico	3.8	6.0	2.0	180	430	44	62
Nic's asiatici	5.5	7.7	2.1	710	2430	57	67
Pvs asiatici	3.4	5.6	2.0	150	320	43	62
Pvs del Pacifico	1.0	3.3	2.3	950	1200	47	56
America latina	2.1	4.4	2.3	1090	1760	57	66
Africa a sud del Sahara	0.3	3.1	2.7	380	410	43	50
Nord Africa	1.9	4.5	2.6	870	1330	49	61
Medio Oriente	2.4	5.6	3.1	2060	3560	50	61
Totale Pvs	2.9	5.1	2.2	360	700	46	61
Paesi meno sviluppati	0.4	2.8	2.5	210	230	42	51
Paesi Ocse	2.4	3.2	0.8	7620	13140	69	75

Fonte: Ocse, Development Assistance Committee, 1989

miliardi di dollari alla fine del 1989; di questi, 1165 miliardi di dollari rappresentano la posizione debitoria del sottoinsieme di paesi inclusi nel sistema statistico-informativo della Banca Mondiale ed i restanti 125 miliardi sono imputabili a paesi non censiti dal sistema.

2.3. Nei suoi termini aggregati, il debito non presenta problemi di sostenibilità per l'economia internazionale : attualmente, includendo anche gli Stati Uniti, l'Urss e gli altri paesi sviluppati, lo *stock* di debito internazionale ammonta a circa 1800 miliardi di dollari a fronte di esportazioni mondiali che superano i 3000 miliardi di dollari (Gatt, 1989). A titolo di riferimento, nel 1913 l'indebitamento internazionale toccava i 45 miliardi di dollari e le esportazioni mondiali sfioravano i 19 miliardi di dollari (Keynes, 1920; United Nations, 1949).

I problemi di sostenibilità esistono, però, e sono molto gravi per numerosi Pvs e per diversi intermediari finanziari. Essi sono costituiti dalla distribuzione del debito e dalle modalità di intermediazione utilizzate. Nel 1913, i paesi indebitati erano quelli a maggior potenziale di crescita e lo strumento impiegato per prendere a prestito capitali all'estero era l'emissione di obbligazioni: i rischi di crisi di liquidità e di insolvenza venivano, dunque, ripartiti su un vastissimo numero di operatori. Adesso, invece, il debito dei Pvs riguarda principalmente i paesi a bassa crescita dell'Africa e dell'America latina (Tabella 4). Ove non è stato contratto con istituzioni ufficiali, l'indebitamento è stato intermediato da un numero relativamente limitato di banche commerciali: una ventina secondo i più recenti dati sia della Bri (Banca dei regolamenti internazionali) e dell'Unctad, appena nove secondo un'analisi più aggiornata (Knox, 1990). Il suo impatto sui conti economici di queste ultime influisce negativamente sulla loro affidabilità e, quindi, sui tassi d'interesse, innescando un circolo vizioso; l'aumento degli interessi si ripercuote sulla capacità di ripagamento, e rimbalza, dunque, sulle banche.

La conseguenza più immediata del debito è stata la contrazione dei finanziamenti netti ai Pvs. Dagli 84 miliardi di dollari del 1981 - l'anno immediatamente precedente l'annuncio del Messico e di altri paesi dell'America latina della loro incapacità a far fronte alle scadenze del servizio del debito - si è passati ai 20-25 miliardi di dollari l'anno nell'ultimo triennio (Tabella 5). La contrazione è stata più forte per i paesi maggiormente indebitati, in particolare per quelli a reddito intermedio (in gran parte, in effetti, dell'America latina) per i quali i flussi netti si sono ridotti da circa 40 miliardi di dollari l'anno all'inizio degli anni '80 a soltanto 7 miliardi l'anno nell'ultimo scorcio della decade appena trascorsa.

Il quadro è ancora più inquietante se la situazione viene esaminata in

Tab. 4 - *Principali indicatori del debito, 1980 - 89 (in %)*

Gruppi di paesi	*Quota sul totale del debito*	*Rapporto tra servizio del debito ed esportazioni (a)*					*Rapporto tra debito ed esportazioni (a)*				
		1980	*1982*	*1985*	*1988*	*1989*	*1980*	*1982*	*1985*	*1988*	*1989*
Totale PVS (c)	100		27,3	30,4	28,5	27,5	132,2	174,9	212,1	205,8	196,7
Senza problemi di servizio del debito	21	11,0	14,5	21,2	18,2	15,5	77,4	95,2	120,3	98,0	38,9
Con problemi di servizio del debito	79	26,2	34,3	35,7	36,5	37,6	157,6	218,6	264,5	289,7	298,0
Paesi maggiormente indebitati	54	30,8	42,6	41,1	37,1	39,5	172,3	265,0	312,1	330,8	337,9
– a medio reddito	45	37,1	46,8	42,3	38,2	40,9	194,3	274,9	315,9	310,7	316,3
– a basso reddito	9	9,6	19,1	34,1	28,2	28,5	96,9	209,0	290,1	487,7	498,3
Paesi moderatamente indebitati	25	18,7	22,5	27,6	35,8	35,1	132,9	152,2	194,9	228,3	220,1
Aree											
– Africa sub-sahariana	12	12,0	19,3	30,3	27,2	27,6	98,3	191,9	239,7	361,2	369,4
– Estremo oriente e area del Pacifico	13	13,5	18,0	25,1	19,5	16,7	89,9	114,3	139,3	108,9	94,2
– Asia meridionale	3	11,6	14,5	22,6	27,2	27,5	159,5	207,1	265,1	276,2	269,5
– Europa e Mediterraneo	14	13,1	20,4	25,5	26,6	28,0	102,2	119,7	158,9	139,2	252,7
Medio Oriente e Africa del Nord	10	20,3	21,3	23,9	37,9	38,4	136,7	145,6	132,0	236,1	259,0
– America latina e Caraibi	37	36,9	47,5	42,7	40,5	39,7	194,5	269,1	308,4	311,0	297,0

(a) I rapporti calcolati sul debito estero totale (debito a lungo e a breve termine de Fmi.
(b) Stime
(c) Paesi inclusi nel World Bank Debtor Reportin System.

Fonte: Banca Mondiale, World Debt Tables, 1989.

Tab. 5 - *Finanziamenti e trasferimenti netti (miliardi di dollari)*

Gruppi di paesi	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Totale Pvs (c)	66,5	84,0	74,5	62,3	47,5	33,5	26,6	23,9	20,3	25,6
					Finanziamenti netti (b)					
Paesi maggiormente indebitati	35,1	50,4	41,6	29,2	21,8	7,5	9,0	13,9	8,6	11,1
a basso reddito	5,9	7,0	6,8	5,7	3,4	0,7	3,6	3,9	2,4	3,8
a medio reddito	29,1	43,4	34,8	23,5	18,4	6,8	5,4	10,0	6,3	7,2
					Trasferimenti netti (b)					
Totale Pvs	19,6	22,7	6,4	- 2,4	-21,9	-36,2	-38,2	-40,3	-32,0	-51,5
Paesi maggiormente indebitati	5,3	11,2	2,1	-11,1	-19,9	-33,9	-26,3	-19,7	-31,3	-31,7
a basso reddito	3,7	4,4	4,3	3,0	0,2	- 2,4	1,3	1,9	- 0,5	1,0
a medio reddito	1,7	6,8	- 6,3	-14,1	-20,1	-31,4	-27,7	-21,6	-30,8	-32,5

(a) Stime
(b) Finanziamenti e trasferimenti a fronte del totale del debito
(c) Paesi inclusi nel World Bank Debtor Reporting System
Fonte: Banca Mondiale, World Debt Tables, 1989.

termini di trasferimenti netti di risorse (erogazioni in conto interessi meno finanziamenti netti): sono diventati negativi per l'insieme dei Pvs nel 1983 e sono ammontati a ben 52 miliardi di dollari nel 1989.

In breve, all'inizio degli Anni '90, a fronte di un'Europa il cui processo d'integrazione avanza molto rapidamente e le cui prospettive di crescita sono più che incoraggianti (Cecchini, 1988), i Pvs nel loro insieme, e particolarmente quelli dell'Africa e dell'America latina (proprio i sotto-insiemi con i quali l'Europa ha legami tradizionali più lunghi e più stretti) si presentano sempre più emarginati nel commercio mondiale, attanagliati da problemi di sviluppo sempre più severi e vincolati dall'indebitamento internazionale.

2.4. Come si è giunti a questa situazione? La letteratura in materia è molto vasta (cfr. per una serie di utili riferimenti, Parboni, 1988). Vediamone i punti essenziali:

Non soltanto i tassi di risparmio mondiale sono in fase di riduzione anche nei paesi, come il Giappone, dove erano più elevati (Oecd, 1990), ma la politica fisco-monetaria e di cambio dei governi americani ha favorito il convogliamento del risparmio mondiale verso gli Stati Uniti (Micossi e Vona, 1990) al fine di colmare, con trasferimenti dal resto del

mondo, il disavanzo dei conti federali americani ed il saldo negativo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti degli Usa. Ciò ha provocato un aumento dei tassi d'interessi ed un rialzo del tasso di cambio del dollaro che ha influito negativamente sui paesi che si erano fortemente indebitati negli anni '70 quando la liquidità internazionale era abbondante ed i tassi d'interesse negativi (Pennisi e Scanni, 1991). Ciò ha anche inciso sui flussi di capitale sia a breve che a lungo termine: attirati sempre di più verso gli Stati Uniti, si sono rivolti sempre meno verso Pvs travagliati da crisi di liquidità e spesso sull'orlo dell'insolvenza (Gwine, 1987).

Il peggioramento delle ragioni di scambio è stata un'altra causa di fondo e della riduzione della partecipazione dei Pvs al commercio mondiale e dell'indebitamento. Il protezionismo sempre più diffuso e sempre più pervicace dei paesi industrializzati (Unctad, 1989 e 1990) ha anche contribuito in misura significativa a frenare l'accesso delle merci e dei servizi dei paesi in via di sviluppo ai mercati in più rapida espansione. Tuttavia, non soltanto i paesi del Sud asiatico a rapida industrializzazione rivolta alle esportazioni non sono caduti nel circolo vizioso di bassa crescita - elevato indebitamento - bassa crescita, ma i paesi dell'Asean, l'India, la Cina ed anche alcuni paesi dell'America latina (ad esempio, la Colombia, l'Ecuator, il Paraguay, la Repubblica Dominicana) e della stessa Africa a sud del Sahara (ad esempio, il Botswana, il Congo, il Lesotho e sino a tempi recenti il Camerun ed il Kenia) hanno accusato saggi di aumento sostenuti dei redditi pro-capite, nonostante un contesto internazionale avverso e perdita delle loro ragioni di scambio.

Almeno importanti tanto quanto le cause esterne sono quelle interne. Non è un caso che i continenti ed i paesi dove lo sviluppo è più lento e l'indebitamento più grave sono l'Africa e l'America Latina. Sono quelli in cui nell'ultimo quarto di secolo lo «strutturalismo economico» (Pennisi, 1987) ha avuto maggiore diffusione nelle sue accezioni più grossolane. Con politiche di intervento pubblico mal concepito (e sovente pure mal gestito) si è tentato di isolare le strutture economiche interne da quelle internazionali. Lo si è fatto per cercare di spezzare rigidità alle schede di offerta e di domanda il cui superamento avrebbe richiesto variazioni troppo elevate e troppo brusche dei prezzi. Tale paradigma, oltre a fornire una giustificazione intellettuale alle politiche in questione, è stato utilizzato a fini puramente strumentali anche e soprattutto per rispondere alle esigenze dei ceti urbani, dei servizi, della pubblica amministrazione, di industrie non competitive penalizzando i settori più produttivi e, in potenza, maggiormente competitivi. Sovvenzioni ai produttori ed ai consumatori, prezzi amministrati, controlli burocratici, spese pubbliche per finalità molto distanti dallo sviluppo hanno prodotto «crisi

fiscali» molto più gravi da quelle analizzate da O'Connor per i paesi industrializzati (O'Connor, 1979, 1988). Mancando le capacità tecniche che hanno attutito le «crisi fiscali» nei paesi a capitalismo maturo (Offe, 1977), ne sono risultati squilibri interni che si sono inevitabilmente ripercossi negativamente sia sulla capacità produttiva che sui conti con l'estero: i paesi a crescita più lenta e maggiormente indebitati sono anche quelli la cui finanza pubblica espone i disavanzi di cassa più elevati e più pervicaci (Seers, 1962). Ove sono state attuate politiche rigorose di riassetto strutturale e risanamento finanziario sia interno che estero, il processo di crescita è ripreso; ciò anche nei paesi dell'Africa a sud del Sahara meno dotati di risorse materiali ed umane (World Bank, 1989).

Politiche di riassetto strutturale basate sul rilancio del mercato per spezzare le rigidità esacerbate da politiche economiche «strutturaliste» non soltanto hanno elevati costi sociali e gravano soprattutto sui ceti più deboli (Cornia, Jolly, Stewart 1987), ma non costituiscono da sole una soluzione. La storia economica (Rostow, 1985) e le vicende anche recenti di paesi, come la Corea, che sono riusciti a superare crisi di liquidità esterna con misure espansioniste, insegnano che nel medio e lungo periodo il vincolo principale allo sviluppo è rappresentato dal grado di capacità delle risorse umane di assorbire le innovazioni tecnologico-organizzative, il maggiore bene pubblico internazionale (Maddison, 1986). Un bene quindi non divisibile e non esclusivo a cui hanno accesso da sempre i paesi industrializzati, a cui hanno dimostrato di saper aver accesso, in varia misura, i paesi del sud asiatico a rapida industrializzazione, i paesi dell'Asean, gli altri paesi dell'Asia e del Pacifico ma a cui non riescono ad accedere - o quanto meno non sembrano riuscire ad accedere - gran parte dei paesi dell'Africa e dell'America latina.

Per questi gruppi di paesi, poi, ci sono ulteriori vincoli, prevalentemente tecnici per l'Africa ed istituzionali per l'America latina. In sintesi, per i primi la ricerca (segnatamente quella agronomica) ha dato sino ad ora risultati molto modesti in materia di quali merci e servizi possano essere prodotti in condizioni da potere essere competitivi sui mercati internazionali, tenendo anche conto della distanza dai mercati e, quindi, degli alti costi di trasporto (Hogan, 1988; Harrison, 1987; Meier e Steel, 1989; Uneca, 1989; World Bank, 1989). Per i secondi, invece, i profondi squilibri nella distribuzione dei redditi rendono laceranti le tensioni sociali (Albanez e altri,1989). La pressione demografica accentua ulteriormente questi vincoli tecnici ed istituzionali: in Africa, la popolazione cresce ad un saggio annuo del 3% ed in America latina del 2,5% mentre in Asia e nel Pacifico il tasso d'espansione sfiora il 2,2% e nei paesi Ocse si sta avvicinando allo 0,5% l'anno. Questi vincoli vogliono dire che non

basta richiamare il teorema in base al quale, per non cadere in un circolo vizioso, il tasso di crescita deve essere superiore a quello del saggio d'interesse. Nei paesi in questione, infatti, i vincoli tecnologici, istituzionali e demografici sono tali da ostacolare la formulazione e l'attuazione di politiche «virtuose» e di mantenere molto bassi i tassi di crescita. Comincia, anche se tardivamente, ad acquisire credibilità internazionale l'ipotesi secondo cui il concentrarsi della crisi debitoria in solo due continenti, nonché in un paese asiatico (le Filippine) di estrazione spagnola, è il «sintomo» di problemi socio-politici molto più profondi (Rogoff, 1990).

2.5. Sciogliere questi nodi deve essere l'obiettivo prioritario delle politiche internazionali di cooperazione negli Anni '90. Ciò implica non soltanto un aumento dei trasferimenti al netto delle erogazioni per il servizio del debito ma anche un attento riesame dei contenuti delle strategie interne di sviluppo e di quelle internazionali di cooperazione.

Negli anni '80 - lo abbiamo accennato - i flussi netti di risorse hanno subito una contrazione e i trasferimenti netti sono diventati negativi per i Pvs. Si è assistito essenzialmente ad una contrazione dei flussi privati che è stata soltanto in parte compensata da un leggero aumento dei flussi da istituzioni ufficiali di finanziamento allo sviluppo.

Le prospettive in materia di disponibilità di finanziamenti per lo sviluppo - sia pubblici che privati - dipendono in misura essenziale dal coordinamento delle politiche macroeconomiche tra i paesi industrializzati ad economia di mercato. Il persistente saldo negativo della bilancia delle partite correnti americana assorbe una quota elevata dei risparmi mondiali. Inoltre, analisi dell'Ocse (Oecd, 1990) indicano che la propensione al risparmio dei paesi industrializzati sta diminuendo; ciò frena ulteriormente la crescita della liquidità mondiale in un momento in cui alla domanda in essere si sta aggiungendo - come vedremo - quella dell'Europa dell'Est. Infine, i tentativi di coordinamento tra i principali paesi industrializzati hanno sino ad ora posto l'accento su come ridurre gli squilibri al loro interno non quelli tra essi ed i Pvs (Micossi e Vona, 1990).

Secondo le più recenti stime Unctad (Unctad, 1990), le prospettive in materia di finanziamenti ufficiali allo sviluppo sono «scoraggianti»: un tasso di incremento sul 2% l'anno sull'ipotesi che in termini reali gli aiuti americani restino ai livelli attuali e quelli giapponesi continuino a crescere. Anche per le operazioni delle istituzioni finanziarie multilaterali (Fondo Monetario, Banca Mondiale, banche e fondi regionali di sviluppo), le previsioni sono di una crescita reale contenuta. Per i flussi privati, infine, sembra difficile poter concepire un ritorno agli elevati livelli degli

anni '70 e dell'inizio degli anni '80, prima che esplodesse la crisi dell'indebitamento.

Quindi, se non ci sarà una iniziativa politica di vasto respiro, negli anni '90 i flussi aumenteranno molto lentamente in termini reali. Anche ove tornassero ad essere positivi grazie ad una strategia di riduzione e cancellazione del debito, i trasferimenti netti resteranno insignificanti. A titolo di raffronto, basti pensare che il recente studio a lungo termine della Banca Mondiale sull'Africa stima che per assicurare il sostegno essenziale alle politiche interne di riassetto strutturale, la cooperazione finanziaria, a condizioni agevolate, a favore del continente dovrebbe raddoppiare nell'arco dei prossimi dieci anni (World Bank, 1989).

Per quanto riguarda i contenuti, le prescrizioni del rapporto del Dac (Comitato di assistenza allo sviluppo) sulla cooperazione allo sviluppo negli anni '90 sono ineccepibili: una rinnovata enfasi allo stimolo di energie produttive tramite investimenti in risorse umane, contribuendo, al tempo stesso, ad uno sviluppo sano e sostenibile sotto il profilo ambientale ed al rallentamento della crescita demografica (Oecd, 1989). Nel terzo capitolo e nelle conclusioni di questo lavoro, tracceremo quale contributo può apportare l'Europa.

3. Il Terzo Mondo come attore internazionale

3.1. Venticinque anni fa, i Pvs si proponevano come un attore politico nuovo sulla scena internazionale: si respirava ancora quello che, sulla scorta del luogo in cui nel 1955 era stata tenuta la prima conferenza afro-asiatica, era stato chiamato lo «spirito di Bandung» (McTurman Kahin, 1956). Anzi, era in corso di preparazione una «Bandung n. 2» a cui avrebbero dovuto partecipare i paesi che avevano acceduto da pochi anni all'indipendenza: l'unità d'azione del Terzo Mondo tanto alle Nazioni Unite quanto nelle altre sedi di confronto e decisione - si riteneva - avrebbe così cambiato il quadro politico internazionale, premessa essenziale, anche se non sufficiente, per mutare quello economico. C'erano tensioni tra solidarietà nell'ambito del vasto gruppo dei Pvs e diversità storico-politico-culturali; tuttavia, si avvertiva ancora un'atmosfera sostanzialmente ottimista sul ruolo e le funzioni che i Pvs in quanto gruppo avrebbero potuto svolgere sulla scena politica internazionale (Kimche, 1983). Esistevano già il «gruppo dei non-allineati» ed il «gruppo dei 77» nati rispettivamente alla Conferenza del Cairo del 1957 e nei lavori che avrebbero portato alla prima Conferenza Unctad (Kay, 1970).

Si stava, in breve, dando vita a quella che, nelle aspettative dei proponenti (Willets, 1978), sarebbe dovuta essere una «grande coalizio-

ne» in grado di assumere responsabilità di governo della politica internazionale e, dunque, dell'economia internazionale. Nel giro di pochi anni queste aspettative sono state deluse (Rothstein, 1977; Williams, 1981).

Nei testi di relazioni internazionali, l'evoluzione del Terzo Mondo nella politica internazionale viene di norma suddivisa nelle fasi o stadi seguenti : a) lo stadio dell'asserimento delle individualità nazionali e della cooperazione regionale (dal 1945 al 1955); b) lo stadio della collaborazione afro-asiatica nello «spirito di Bandung» (dal 1955 al 1965); c) lo stadio della costruzione della coalizione del «gruppo dei 77» «non allineati» (dal 1965 al 1973) ; d) lo stadio del tentativo di elaborazione ed attuazione, del «nuovo ordine economico internazionale» (dal 1973 al 1980) ; e e) lo stadio dello stallo e della dispersione (a partire dal 1980) (Bralliard e Djalil, 1984 ; Mortimer, 1984).

Nei limiti di questo lavoro, si passeranno in rapida rassegna le ultime due fasi per sottolineare come le disfunzioni interne - quali la mancanza di coesione sociale, i freni allo sviluppo civile, la messa in atto, con tenacia, di politiche anche economiche dirette a reprimere i tentativi di evoluzione pluralistica - abbiano minato il ruolo del Terzo Mondo in quanto attore internazionale. Lo hanno fatto almeno tanto quanto tale diminuzione sia risultata dalla sua progressiva marginalizzazione economica.

3.2. Le origini concettuali del «nuovo ordine economico internazionale» (Noei) risalgono alle teoria della dipendenza e dello scambio ineguale degli anni '50 (ad esempio, Singer 1950; Myrdal 1957 ; Grunwald, 1961; Amin, 1976). Con il Noei si dovrebbe modificare, però, non solo la distribuzione di ricchezza e di reddito tra Pvs e paesi industrializzati, ma anche e soprattutto quella del potere (Frank, 1980; Furtado, 1979; Cline, 1979; Griffin and Gurley, 1985). L'obiettivo, quindi, diventava specificatamente politico, prima ancora che economico; nella sua dimensione politica avrebbe dovuto costituire il magnete in grado di coagulare una coalizione estremamente eterogenea.

La ridistribuzione del potere prima di quella della ricchezza e del reddito avrebbe, quindi, dovuto costituire un minimo comun denominatore che avrebbe accumunato paesi molto diversi, da quelli collegati, con alleanze più o meno strette, con le superpotenze a quelli effettivamente «non allineati». Avrebbe anche formato un minimo comun denominatore per paesi a strutture politiche interne molto diverse: da quelli multipartitici, come l'India e gran parte dei paesi dell'America latina, a quelli mono-partitici, come quasi tutti i paesi africani; da quelli «laici» a quelli, invece, «fondamentalisti». Avrebbe poi dato un nesso connettivo a paesi con livelli di reddito e struttura economica pro-capite molto diversi: da

quelli esportatori di petrolio ma pur sempre ad economia fragile in quanto basata su una sola risorsa (e, per di più, non rinnovabile) a quelli ai più bassi livelli di consumo dell'area sub-sahariana. Oltre che un magnete, quindi, sarebbe stata un'etichetta valida sia per i paesi più «radicali» che per quelli più «moderati».

La distinzione tra «radicali» e «moderati» avrebbe dovuto imperniarsi sui temi distributivi, nonché su quelli attinenti alle strategie ed alle misure nei confronti dei ceti più poveri ed indigenti - i più «moderati» sul piano interno sarebbero stati anche tali sul piano internazionale e su quello delle pertinenti alleanze strategico-militari (Vayrynen, 1981) e viceversa. In effetti, ad un'analisi tanto teorica quanto empirica, appare che paradossalmente, i «radicali» non richiedevano una migliore distribuzione internazionale (ed interna) della ricchezza e dei redditi in quanto fine a se stessa. Con un'impronta rigorosamente marxista, essi sostenevano, invece, che, una volta risolto il problema di chi controlla i mezzi di produzione, si sarebbero risolti anche e necessariamente i problemi distributivi. Così come per Marx i temi distributivi erano secondari (Marx, 1867), il dibattito internazionale sul Noei ha posto l'accento principalmente, se non esclusivamente, sul «problema del potere» tanto a livello internazionale quanto a livello interno.

A livello internazionale, la coalizione non poteva, però, esercitare una funzione decisiva nell'ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a ragione delle regole in materia di diritto di veto (Claude, 1964) e si trovava a non essere neanche presente nelle altre sedi, molto più importanti e molto più efficienti ed efficaci, in cui il potere effettivo veniva utilizzato - i vertici, le «linee calde», la «shuttle diplomacy» (Hansen, 1982; Stroessinger, 1976). Di conseguenza, le tensioni venivano scaricate sul piano interno.

Da un lato, si metteva in questione il paradigma di Kuznets (Kuznets, 1968) in base al quale, nei primi stadi del processo di crescita, all'espansione dell'economia nel suo complesso avrebbe corrisposto un peggioramento della distribuzione dei redditi. Dall'altro, si sosteneva che dato il sistema di produzione «capitalistico» e l'assetto proprietario anch'esso «capitalistico» dei mezzi di produzione, non sarebbe stata possibile una modifica significativa alla distribuzione della ricchezza e dei redditi. Ambedue queste conclusioni militavano per un ruolo più inciso dello stato nell'economia e nella società - aggiungevano, quindi, un fondamento teorico politico e sociale a quelli economici, in quanto basati principalmente sulla rigidità delle schede di domanda e di offerta, alla base di varie forme di strutturalismo (Pennisi, 1987).

A livello internazionale, la solidarietà tra i paesi del Terzo Mondo diventava il vessillo degli elementi più «radicali» della coalizione. Non

riuscendo a trovare riscontri effettivi, però, in termini di ridistribuzione del potere, la coalizione riduceva ben presto le proprie ambizioni ad ambiti quali quelli relativi alla redistribuzione degli incarichi nei Segretariati delle Nazioni Unite, delle agenzie specializzate e delle organizzazioni internazionali in generale: l'obiettivo si esplicitava, per lo più, in una mera questione di posti e prebende che avrebbe alla lunga danneggiato la credibilità stessa e della coalizione e delle istituzioni internazionali (Steele, 1987; De Senarclens, 1989).

Coalizioni specifiche su piano regionale, e con obiettivi ben precisi, riuscivano - è vero - ad avere un peso ed un'incidenza: si pensi, ad esempio, al ruolo svolto dai «front- line states» nel conflitto in Africa australe (Legum 1988; Smith, 1990) o dalla funzione avuta in America latina dal «gruppo di Rio» (Bagley, 1987; Kramer, 1990). Una maggiore attenzione ai problemi ed alle crisi regionali, piuttosto che ad ambizioni mondialistiche che si sarebbero rivelate velleitarie, avrebbe potuto dare una maggiore influenza a gruppi e coalizioni del Terzo Mondo in quanto attori internazionali.

Sul piano interno, invece, l'obiettivo della redistribuzione del potere in quanto condizione essenziale per mutare i rapporti di produzione forniva il sostrato intellettuale per varie forme di nazional-socialismo ispirate alle esperienze della Cina, dell'Unione Sovietica e dell'Europa orientale (Gurley, 1984; Bettelheim and Burton, 1978 ; Bahro, 1981; Mandel, 1981). Ciò dava anche giustificazione a regimi non pluralistici e nei quali la salvaguardia dei diritti civili o di quelli che, in linguaggio rawlsiano, potremmo chiamare i «beni primari» (Rawls, 1971) aveva comunque un'importanza secondaria ed in ogni caso subordinata all'obiettivo della redistribuzione del potere ed alle strategie ad esso attinenti. Negli anni del Noie, soltanto pochi paesi della «coalizione» vantavano sistemi di governo basati, di fatto o di diritto, su meccanismi tesi a promuovere il pluralismo decisionale e la partecipazione alle scelte collettive. Spesso i meccanismi pre-esistenti, ispirati a costumi tribali, venivano rimpiazzati da processi burocratico-autoritari (Oosthvizen, 1985).

3.3. Esaminiamone le conseguenze. Sul piano interno, la redistribuzione non soltanto non ha portato a processi più rapidi di crescita economica od ad una migliore ripartizione dei benefici dello sviluppo ma ha accentuato le inequità in termini di ricchezza e di reddito. Lo denunciava un «radicale» come René Dumont già a pochi anni dall'indipendenza di gran parte dei paesi africani (Dumont, 1964); la denuncia diventava ancora più forte vent'anni dopo alla luce dell'esperienza di un quarto di secolo di regimi autoritari (Dumont, 1986). In America latina -

come documentato da un altro analista «radicale» (de Janvry, 1981) -, l'obiettivo della redistribuzione del potere ha portato ad un alleanza tra la borghesia urbana e le elite semi-feudali agricole. Ciò ha, a sua volta, esacerbato le lacerazioni interne ed innescato un circolo vizioso in base al quale i vari gruppi lottano per massimizzare la propria quota del reddito nazionale (o quanto meno per impedire che parte di essa finisca nelle mani di altri), la «crisi fiscale» che ne risulta porta a regimi autoritari, preda, a loro volta, delle pressioni dei gruppi che causano nuovi autoritarismi e così via. Evoluzioni analoghe, anche se in minor misura, si sono verificate in altre regioni del Terzo Mondo negli anni del Noei.

Se ne sono avute ripercussioni immediate sul piano della ripartizione funzionale della spesa pubblica. Mentre ristagnavano, in termini reali, le spese per i settori sociali (istruzione, sanità) che avrebbero dovuto costituire una delle leve per la ridistribuzione sia del potere che della ricchezza e del reddito (Pscharopoulos and Woodhall, 1985), nonché per porre la basi di uno sviluppo di lungo periodo, quelle militari aumentavano rapidamente. Circa due anni fa, sulla base di dati del Fondo Monetario, del Sipri e dell'United States Armed Control and Disarmament Agency, concludevamo che le spese militari dei Pvs, cresciute del 562% in termini nominali tra il 1960 ed il 1985, sono, al tempo stesso, uno specchio delle disfunzioni economico-sociali interne di gran parte dei paesi in via di sviluppo ed una delle cause principali del loro indebitamento sull'estero (Pennisi, 1988); uno studio recente conferma che nonostante il debito estero e la retorica del «decennio perduto», il divario tra la crescita delle spese militari ed il contenimento di quelle sociali sta aumentando (Leger Sivard, 1989).

Sviluppo economico e sviluppo civile - è stato sottolineato (Sylos Labini, 1989) - sono «espressioni problematiche»; inoltre, non è necessario che il secondo evolva di pari passo con il primo. È certo tuttavia che, negli anni del Noei, in numerosi paesi dell'Africa, dell'America latina e del Medio Oriente è mancato sia lo sviluppo economico che lo sviluppo civile. In Asia, invece, terminata la guerra in Vietnam, iniziava una lunga fase di pace che per molti paesi avrebbe significato l'avvio a processi di decentramento decisionale, pluralismo e, quindi, democratizzazione interna, a politiche economiche orientate verso lo sviluppo delle esportazioni, a rapidi tassi di crescita ed alla graduale rinuncia alla richiesta di una nuova divisione internazionale del potere (Corneli, 1988; Robinson, 1989). Questa strada avrebbe fatto sì che, all'inizio degli anni '90, l'Asia, particolarmente quella del Sud-Est, si manifesta come uno dei più importanti attori economici e politici internazionali: la nascita dell'Asian Pacific Economic Cooperation (Apec), che unisce i paesi dell'Asean con Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, e

Stati Uniti, schiude un quadro nuovo nelle relazioni internazionali come indicato dal ruolo che la nuova organizzazione sta svolgendo nella fase finale dell'«Uruguay Round» in corso in seno al Gatt (Pennisi, 1990b).

Nell'ultimo scorcio degli anni '70, proprio quando la Commissione Brandt invocava «vertici per la sopravvivenza» (Indipendent Commission, 1979) per tentare di rilanciare parte delle proposte sul Noei, il Terzo Mondo, che di tale Noei sarebbe dovuto essere la «lobby», appariva dilaniato dalla corsa agli armamenti, da guerre in tutte le sue maggiori regioni geo-politiche (con l'eccezione dell'Asia), da un indebitamento sempre meno sostenibile e da regimi interni repressivi (Amnesty International, vari anni). Al tempo stesso, tra i paesi industrializzati dell'Occidente e quelli dell'Est europeo, Urss compresa, si ponevano le basi per una fase di distensione, interrotta dall'intervento armato sovietico in Afghanistan, e che avrebbe dato i suoi frutti nell'ultimo scorcio degli anni '80.

3.4. Abbandonato nei fatti, e gradualmente pure nei discorsi, il Noei, gli anni '80 sono stati quelli della fase di stallo e della dispersione. «Il decennio perduto», lo hanno chiamato sia la Banca interamericana per lo sviluppo che la Banca africana di sviluppo (Inter-American Development Bank, 1989; African Development Bank, 1989) a ragione degli scoraggianti andamenti economici riassunti al par. 2. 2 e nella Tabella 3. Il tentativo di varare, a Cancun, i «vertici per la sopravvivenza» in quanto strumento per coagulare una coalizione sempre più allo sbando si era rivelato «un fallimento colossale» (Mortimer, 1984). La sesta e la settima Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo indicavano che lo stesso «Gruppo dei 77» brancolava e che nel suo ambito erano ormai i «moderati» a prendere il sopravvento sui «radicali». Gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la stessa Repubblica di Singapore lasciavano l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite e l'Unesco, che più aveva promosso l'estensione del Noei a sfere come l'informazione e la cultura; tutti i principali paesi industrializzati riducevano i loro contributi alle altre, insoddisfatti dai criteri di gestione di Direttori generali emanati dalla «coalizione» del Noei (De Senarclens, 1989). La moltitudine di organizzazioni di cooperazione regionale - oltre 200 nella sola Africa a sud del Sahara - era allo sbaraglio. Molte, prive di ragion d'essere, prima ancora che di finanziamenti, vivacchiavano alla meno peggio. Riuscivano non solo a sopravvivere ma anche e soprattutto a svolgere un ruolo effettivo; quelle - come l'Asean in Asia e la Ceao in Africa - che operavano in regioni non travagliate da guerre e guerriglie locali ed, al tempo stesso, avevano posto come loro finalità principali la convertibilità delle valute, la liberalizzazione degli scambi, la promozio-

ne degli investimenti e l'esaltazione della complementarità tra paesi membri e delle conseguenti sinergie (Berg, 1988).

Il mai realizzato Noei finiva tanto più ingloriosamente in quanto lo stadio dello stallo e della dispersione trovava come tema di fondo quel «riassetto strutturale» che era, ed è, l'antitesi non soltanto economica dei paradigmi promossi nel perseguimento del Noei. Quest'ultimo, infatti, propugnava il cambiamento della struttura di produzione e di potere internazionale per il soddisfacimento degli obiettivi dei Pvs. Il «riassetto strutturale», invece, propugna il riaggiustamento delle strutture produttive interne dei singoli Pvs, e del Terzo Mondo nel suo complesso, alla struttura di produzione e di potere internazionale - dato esogeno a cui, nel medio periodo, tutti, anche i più «radicali», devono conformarsi. Per toccare con mano i contenuti del «riassetto strutturale» basta sfogliare i «Rapporti sullo sviluppo economico mondiale» della Banca Mondiale dal 1981 al 1989 (World Bank, vari anni). Mentre dal 1976 al 1980, lo studio aveva messo enfasi sulla necessità di soddisfare i bisogni di base e di promuovere una migliore distribuzione dei redditi, dal 1981 al 1989 l'accento è sulla riduzione dell'intervento pubblico, sulle denazionalizzazioni, sulla riduzione delle sovvenzioni e dei sussidi, sui modi e le maniere per «giungere a prezzi rappresentativi delle scarsità relative». Solo nel 1990, il documento sarebbe stato di nuovo imperniato sui settori sociali. Come corollario a livello micro-economico, a partire dalla fine degli anni '70 - e del crollo, dunque, del Noei - si diffondono anche nei paesi più «radicali» tecniche di analisi di progetti basate sull'utilizzazione non di prezzi interni ma di prezzi internazionali (Ipalmo, 1990) - ammissione implicita che non solo le politiche economiche e sociali ma pure le singole operazioni devono avere come punto di riferimento e confronto la struttura di produzione e di potere non interna ma internazionale.

Non tutti hanno afferrato la portata politica del «riassetto strutturale» e dell'adozione di tecniche di analisi di progetti sulla base di prezzi internazionali. Occorre, quindi, sottolinearla. Non soltanto ci si doveva adattare alla struttura di produzione e di potere internazionale ma in ambedue i casi si faceva perno sul mercato come strumento efficiente per produrre e diffondere informazioni e per plasmare comportamenti. Il ricorso al mercato comporta inevitabilmente il pluralismo decisionale (Sartori, 1985; Pellicani, 1989); si pone, quindi, come antitetico non solo allo «strutturalismo» economico, ma anche e soprattutto agli assunti di filosofia politica interna dei regimi che più vociferamente propugnavano il Noei. La sconfitta di quest'ultimo non poteva essere più cocente: era, infatti, in primo luogo intellettuale.

3.5. Con l'adesione del Messico al Gatt ed il varo dell'Uruguay Round (Jackson, 1989), da un lato, e gli accordi per il mantenimento di tassi di cambio stabili tra le principali valute (Guerrieri e Padoan, 1988) inizia, verso la metà degli anni '80, una lunga fase di ricomposizione dell'economia internazionale, a cui si accompagna una più marcata distensione tra Est ed Ovest. La «coalizione» non esiste più: viene mobilitata per occasioni semi-irrilevanti, come le nomine di alti funzionari delle Nazioni Unite. Il Terzo Mondo è uno spettatore di cui appena ci si accorge. È vociferoso nelle sedi internazionali, alla ricerca di briciole da raccattare in termini di posti e prebende nei Segretariati delle Nazioni Unite (Steele, 1987; de Senarclens 1989; The United Nations Specialized Agencies 1989), ma nel contesto politico mondiale conta sempre meno.

Gli anni '90 si aprono con l'indipendenza della Namibia e la liberazione di Nelson Mandela in Sud Africa, nonché con moti sempre più violenti nelle capitali africane (Mbembe, 1990; Ayittey, 1990). È il segno che molte cose stanno cambiando: «rappresentati in maggioranza all'assemblea dell'Onu, i paesi del Terzo Mondo - scrive un osservatore che non può essere certo tacciato di tendenze conservatrici (Bruzzo, 1990) - hanno sempre agitato lo spettro dell'*apartheid* per sviare l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale sull'avvilente stato dei diritti dell'uomo in casa propria».... in quanto «il Sud Africa è servito da schermo fumogeno per mascherare i delitti e le nefandezze più atroci delle tirannidi africane e del Terzo Mondo».

Eppure, proprio mentre finiamo di redigere questo studio (agosto 1990) l'annessione del Kuwait da parte dell'Iraq ed i toni che sembra aver assunto la guerra del Sud del mondo contro il Nord (o di regimi con i quali quest'ultimo intrattiene rapporti neo-coloniali), può rappresentare l'inizio di una nuova fase: terminato il conflitto tra Ovest ed Est, potranno essere ancora più frequenti in futuro quelli tra Sud e Nord, soprattutto su base regionale o per il controllo di una risorsa specifica (petrolio). In questi conflitti grandi e piccoli, però, la «grande coalizione» o le coalizioni regionali e/o tematiche che si formeranno di volta in volta non potranno riuscire che perdenti se non saranno stati precedentemente risolti i problemi interni dei paesi del Terzo Mondo, avviando processi effettivi di sviluppo economico e coniugandoli con un effettivo sviluppo civile.

4. Il Sud del Mondo e l'Europa

4.1. L'interazione tra il Sud del mondo e l'Europa rispecchia in gran misura l'evoluzione dell'economia e delle relazioni internazionali dell'ultimo quarto di secolo i cui tratti salienti sono stati sintetizzati nelle due sezioni precedenti di questo lavoro: da aspetti, anche formali, sostanzialmente neo-coloniali e post-coloniali caratteristici degli anni in cui iniziava il processo di integrazione europeo, si è passati, negli anni '70, ad aspetti e contenuti che riflettevano il Noei. Si è adesso alla ricerca di nuovi aspetti e di nuovi contenuti a ragione, da un lato, del fallimento del Noei e, dall'altro, del fatto che non è stato ancora definito in che misura esista una «volontà politica» europea di diventare partner del Sud del mondo (o di parte di esso). Escluso il rinnovo di opzioni post-coloniali (anche di natura militare) da «superpotenza», la necessità di una *partnership* (e di una redistribuzione di reddito ove non di ricchezza) con alcune regioni del Sud del mondo viene imposta dai flussi migratori che, se non regolati, potranno apportare, nel medio e lungo periodo, mutamenti strutturali alla società europea (vedi par. 4.4.).

In breve, all'inizio degli anni '90, dopo la fine degli ultimi tentativi diretti a dare vita ad un Noei ed in una fase in cui l'attenzione si sta spostando sempre più verso l'evoluzione e le esigenze dell'Europa centrale ed orientale, le relazioni tra Sud del mondo e l'Europa sono ad un bivio tra rischio ed opportunità: il rischio di diventare un elemento sempre più marginale del quadro economico e politico internazionale e l'opportunità di costruire rapporti nuovi tanto nei loro aspetti formali quanto in quelli contenutistici.

In questa sezione, si tratteggeranno, innanzitutto, i lineamenti salienti dell'evoluzione delle relazioni tra Sud del mondo ed Europa per indicare, poi, le prospettive che si aprono. Per Europa si intende quella comunitaria nelle dimensioni e configurazioni che ha mano a mano avuto in questo ultimo quarto secolo.

4.2. Le relazioni tra il Sud del mondo e l'Europa, hanno le loro origini nel «Piano di Strasburgo» varato dal Consiglio d'Europa (Conseil de l'Europe, 1952) all'inizio degli anni '50 nonché nei legami coloniali tra alcuni paesi della Comunità europea e territori dell'Africa e dei Caraibi; si era giunti al rapporto di associazione previsto nel Trattato di Roma non senza notevoli controversie tra i paesi della costituenda Comunità con legami coloniali e quelli che, invece, tali legami non avevano (Pennisi, 1966). Il rapporto di associazione nasceva ad immagine e somiglianza della «comunità franco-africana» che, nell'ultimo scorcio degli anni '50, si presentava come estremo tentativo di mantenere il rapporto coloniale

tra la Francia e l'Africa a sud del Sahara. Per questo motivo, esso veniva visto con sospetto dagli altri Pvs, in particolare dal gruppo di Bandung e dai «non allineati» (Moussa, 1960; Andreis, 1966).

Gli stessi negoziati che, dopo l'accessione all'indipendenza di gran parte dei paesi associati, hanno portato alla Convenzione di Yaoundé del 1963, rivelano come si cercasse di estendere il modello della «comunità franco-africana» ad una relazione tra la Comunità ed un gruppo di Pvs che, privilegiata sotto il profilo non solo dell' assistenza finanziaria ma anche e soprattutto sotto quello commerciale, fosse necessariamente discriminatoria nei riguardi degli altri paesi in via di sviluppo. Anche alla vigilia del rinnovo della Convenzione di Yaoundé, nell' ultimo scorcio, cioè, degli anni '60, gli esponenti stessi della Commissione Cee spezzavano più di una lancia in favore di una «politica intensiva» che, invece di aprire gradualmente il rapporto ad altri paesi in via di sviluppo aumentasse il «magnetismo» tra la Comunità e gli « associati della prima ora» (Ferrandi, 1967). Le Convenzioni di Yaoundé del 1963 e 1969 venivano considerate, dai paesi non associati, come strumenti di politica economica neo-coloniale per dividere il Terzo Mondo e perpetuare i flussi commerciali e finanziari tra le ex- metropoli e le loro dipendenze di un tempo.

Una «politica intensiva» avrebbe procrastinato quello che, nella ricerca promossa dallo Iai venticinque anni fa, giudicavamo «un approccio parziale» che non avrebbe dovuto «costituire il contenuto della politica europea nei confronti dei paesi in via di sviluppo» essendone «soltanto un anticipo imposto da uno dei partners» (Pennisi, 1967).

È importante tener presente questi riferimenti per afferrare il significato del passaggio dalle Convenzioni di Yaoundé del 1963 e del 1969 alle Convenzioni di Lomé del 1975 e 1979: si è andati, infatti, da una relazione neo-coloniale e post-coloniale ad un rapporto che cercava di costituire un modello di quelle che sarebbero dovute essere le relazioni tra gruppi di paesi del Sud e del Nord del mondo nel Noei. Per contrassegnare il passaggio, la storiografia comunitaria d'ufficio (Lucron, 1987) pone l'accento sulle ramificazioni dell'adesione, nel 1972, della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca alla Cee e sulla scelta in favore del rapporto di associazione fatta dai paesi in via di sviluppo del Commonwealth. Per importante che sia stato l'allargamento dell'associazione dovuto all'ampliamento della Comunità, le innovazioni qualificanti non sarebbero state possibili senza l'adozione del sistema di preferenze generalizzate per i manufatti ed i semi-manufatti dei Pvs, senza i primi progetti per la costituzione di un fondo comune per le materie prime, senza l'aspirazione ad una divisione internazionale del potere, prima ancora che del lavoro, senza il richiamo costante quasi ossessivo all'in-

terdipendenza tra la Comunità ed il Terzo Mondo (Hager e Noelke, 1980). Senza, quindi, il clima del Noei (Natali, 1986)).

Ed, infatti, gli elementi qualificanti della Convenzione di Lomé del 1975 sono strettamente politici, più e prima ancora che economici: la definizione di un assetto istituzionale formalmente paritetico per giungere ad una co-responsabilità nella gestione delle relazioni commerciali e finanziarie tra Comunità e paesi associati - un numero sempre più vasto che sta per sfiorare i 90 paesi (Il nuovo contratto Cee - Acp, 1990; Dossier Lomé Atto Quarto, 1990). In questo contesto vengono concettualizzati e messi in atto strumenti innovativi quali lo Stabex e lo Sysmin che, pur trovando i loro antecedenti nelle «caisses de stabilisation» della «zone franc» (Moussa, 1957), si collegano concettualmente al «fondo comune» che, nel contesto del Noei, si stava faticosamente negoziando all'Unctad (Commission des Communautés Europeennes, 1990). Sempre in questo contesto, man mano che la Convenzione di Lomé viene rinnovata, la progressiva inclusione di nuovi capitoli (la protezione dell'ambiente, l'assistenza in materia di riassetto strutturale, la proibizione di esportare verso i paesi associati sostanze tossiche o pericolose) rende il rapporto di associazione più completo (Abugre, 1989; Cova, 1990) e lo distingue dalla miriade di accordi commerciali e di cooperazione economica che gradualmente la Comunità conclude con quasi tutti i paesi in via di sviluppo (Commissione delle Comunità europee, 1989). Tali aspetti sono più importanti dell'incremento delle risorse finanziarie riassunto nella tabella 6.

Tab. 6 - *Incremento delle risorse finanziarie (in milioni di Ecu)*

	Lomé III 1984-89	*Lomé IV 1990-1995*
Volume Globale	8.500	12.000
di cui		
Bei	1.100	1.200
Fes	7.400	10.800
di cui		
sovvenzioni	5.460	7.995
stabex	925	1.500
sysmin	415	480
capitali di rischio	600	825

4.3. A sottolineare il carattere politico, prima ancora che economico, dell'associazione e della rete di relazioni stabilite tra la Comunità ed altre aree del Terzo Mondo c'è poi, il supporto attivo in varie sedi

internazionali che i paesi associati hanno spesso fornito all'Europa facendo blocco con i paesi europei nelle votazioni all'Assemblea delle Nazioni Unite e costituendo, con le loro pressioni indirette, uno dei fattori che hanno contribuito a far avere alla Commissione della Cee un seggio nei vertici annuali dei Capi di Stato e di Governo dei sette paesi maggiormente industrializzati. A questo elemento, certamente non secondario, si è di recente aggiunta la spinta migratoria dal Sud, principalmente dalla riva meridionale ed orientale del Mediterraneo, verso l'Europa i cui punti salienti verranno ricordati successivamente al par. 4.4.

Questi aspetti risultano ancora più chiari raffrontando l'associazione Cee - Apc con gli accordi con altre regioni. In effetti, mentre l'associazione di Lomé rappresenta una politica - ed una politica ispirata al Noei - gli accordi di cooperazione economica e commerciale, anche quando sottoscritti con paesi (come quelli del Magreb e del Mashrek) particolarmente vicini e di particolare interesse per la Cee, non sono che strumenti parziali.

Le differenze emergono chiaramente giustapponendo il rapporto tra la Cee e gli Acp a quelli con altre regioni. Esaminiamo i tratti salienti delle relazioni tra la Comunità ed i paesi del Bacino del Mediterraneo, indubbiamente l'area geo-politica in via di sviluppo con la quale la Cee ha più in comune, non soltanto in termini di tradizione storica e di flussi commerciali, finanziari ed umani (Pennisi, 1989) ma anche in termini di protezione di risorse esauribili come quelle ambientali (European Investiment Bank and World Bank, 1990).

Gli accordi in vigore prevedono il libero accesso dei manufatti dei paesi del Mediterraneo nella Comunità, l'accesso preferenziale per certi prodotti agricoli, il contributo finanziario delle istituzioni comunitarie (Commissione e Bei) allo sviluppo economico della regione, incentivi per i flussi di investimenti privati nonché l'embrione di una normativa per i sempre più importanti movimenti migratori. Le clausole specifiche variano da accordo ad accordo; a differenza delle Convenzioni di Lomé, infatti, i singoli accordi non aspirano a dare un quadro organico ai rapporti di cooperazione tra Comunità ed i paesi del Mediterraneo ma a trattare soltanto, o principalmente, le materie di maggior momento tra la Cee e ciascun paese della regione, distinguendo, inoltre, nettamente tra quelle di competenza comunitaria e quelle, invece, di competenza nazionale. Inoltre, mentre le relazioni Cee-Acp sono contraddistinte da un quadro istituzionale molto marcato (oltre che molto complesso), quelle tra la Comunità ed i singoli paesi del Mediterraneo vengono inserite in un contesto istituzionale molto labile e che «non funziona in modo soddisfacente»: lo ammettono gli stessi funzionari della Cee, al termine di un'analisi, peraltro elogiativa, di dieci anni di «politica medi-

terranea della Comunità» (Rhein, 1989). In breve, nonostante il moltiplicarsi dei convegni e degli studi, le prospettive di una cooperazione globale nella regione del Mediterraneo restano incerte (Bersani, 1988 ; Gaetani d'Aragona, 1988); anzi negli ultimi anni, nel bacino «la cooperazione è andata progressivamente perdendo quei caratteri di dinamicità e globalità» osservati in passato (Triulzi, 1990).

Ancora più tenui, e privi dei caratteri necessari per dar loro dei contenuti politici, i rapporti con l'America latina. Nonostante che la Cee sia il secondo partner commerciale più importante dell'America latina, dopo gli Usa, non esistono accordi globali di cooperazione, ma meri accordi commerciali tra singoli paesi dell'America centrale e meridionale e la Comunità. All'inizio degli anni '80 con l'ingresso della Spagna e del Portogallo nella Cee, c'erano segni che ciò avrebbe potuto significare una maggiore attenzione della Comunità nei confronti dell'America latina (Grabendorff, 1982). Tuttavia, presto è parso evidente che per i paesi della penisola iberica le relazioni con il resto d'Europa fossero molto più importanti di quelle con i paesi di estrazione spagnola e lusitana del Nuovo Continente: già verso la metà degli anni '80, ad esempio, il 50% dei commerci della Spagna era con gli altri paesi della Cee, mentre l'intercambio con l'America latina toccava appena l'8% (Irela, 1987).

Per quanto riguarda i paesi dell'Asia che non appartengono alle Convenzioni di Lomé, infine, il continente, ed in particolare i paesi dell'Asean, hanno rivestito e continuano a rivestire un ruolo marginale nelle priorità europee (Harris e Bridges, 1983).

4.4. All'inizio degli anni '90, quindi, la Cee si presenta con una politica di cooperazione nei confronti dei paesi Acp molto articolata, ma modellata su uno schema (quello del Noei) non più al passo con i tempi e priva di una vera e propria politica nei riguardi degli altri paesi in via di sviluppo. Gli stessi tentativi, in corso da più di un quarto di secolo, di coordinare le politiche bilaterali dei singoli paesi membri della Comunità non hanno ancora dato risultati di rilievo: a documentarlo basta esaminare le relazioni nazionali al Comitato di aiuto allo sviluppo dell' Ocse (Oecd, 1989) e scorrere i dati nella tabella 7.

Al tempo stesso, i rapporti economici della Comunità con i paesi in via di sviluppo acquistano sempre maggiore importanza. L'interazione commerciale è leggermente diminuita: nel 1965, i Pvs assorbivano il 38% delle esportazioni ed il 43% delle importazioni della Cee, mentre alla fine degli anni '80 ne assorbivano rispettivamente il 36% ed il 37% (Comunità europea, 1989). Stanno aumentando rapidamente, però, i flussi migratori. A ragione della pressione demografica, soprattutto

Tab. 7 - *Assistenza Ufficiale allo sviluppo (Aus) dei paesi del Dac nel 1988*

	Aus in milioni $ Usa	*Aus percentuale sul Pnl*	*Percentuale sul totale Dac*	
			Aus	*Pnl*
Belgio	597	0.04	1.40	1.20
Danimarca	922	0.86	2.00	0.80
Francia	6865	0.72	15.00	7.20
Rfg	4731	0.46	10.20	9.10
Italia	3183	0.38	6.50	6.20
Paesi Bassi	2231	0.98	4.80	1.70
Gran Bretagna	2645	0.33	5.00	5.90
Cee	21231	0.51	45.00	32.30
Austria	302	0.24	0.60	0.90
Finlandia	608	0.59	1.20	0.70
Norvegia	985	1.10	2.10	0.70
Svezia	1529	0.87	3.20	1.30
Svizzera	617	0.32	1.30	1.40
Cee+Efta	25272	0.53	53.40	37.30
Australia	1101	0.47	1.90	1.70
Giappone	9134	0.32	18.40	20.60
Nuova Zelanda	105	0.27	0.20	0.30
Usa	10141	0.21	21.30	36.70
Canada	2342	0.49	4.70	3.40
Totale (esclusi Cee+Efta)	22823	0.27	46.50	62.70
Totale	48059	0.36	100.00	100.00

Fonte: Oecd

nella sponda inferiore del bacino del Mediterraneo, le migrazioni diventeranno uno dei temi centrali della politica sia della Comunità che dei singoli paesi negli anni '90 (Livi Bacci e Martucci Veronesi, 1990); tramite le migrazioni, il Terzo Mondo sta riacquistando, all'interno dei singoli paesi della Comunità e nella Comunità nel suo complesso, un peso ed una rilevanza anche politica almeno pari, se non maggiore, di quella che aveva perso in quanto attore di politica internazionale. Tra il 1990 ed il 2000, la popolazione in età produttiva (tra i 15 ed i 65 anni) della riva orientale e meridionale del Mediterraneo aumenterà di circa tre milioni di unità l'anno; nei venti anni successivi, aumenterà di circa 4 milioni l'anno. Si tratta di cifre impressionanti, che corrispondono a tassi

di variazione del 2% e che presuppongono uno sviluppo dell'economia almeno del 5% (e dei settori moderni almeno dell'8%) per poter essere assorbite dai mercati del lavoro interni. A questi numeri, si aggiungono i lavoratori migranti dall'Africa a sud del Sahara, un continente - lo abbiamo visto al par. 2.3 - afflitto dal ristagno economico e dal degrado ecologico e la cui popolazione di età produttiva cresce del 4% l'anno (circa 2 milioni di unità). Ci sono, infine, i flussi migratori dall'Asia centrale e meridionale e dall'Estremo oriente sulle cui caratteristiche non esistono ancora dati attendibili. In breve, a cavallo tra la fine del secolo ventesimo e l'inizio del ventunesimo, mentre le forze di lavoro europeo subiranno una graduale contrazione rispetto ai 100 milioni circa, tra i due ed i quattro milioni di lavoratori extra-comunitari l'anno premeranno per entrare nei mercati del lavoro della Comunità.

Inoltre, negli anni '90 nuove opportunità di sviluppo si stanno aprendo in Asia, soprattutto in Estremo Oriente, la regione caratterizzata dai tassi di crescita pro- capite più elevati, (Asian Development Bank, 1990) e, naturalmente, in Europa centrale ed orientale (United Nations Economic Commission for Europe, 1990), nonché, una volta risolta la crisi del debito, in America latina.

Questi dati indicano, da soli, che sarebbe errato marginalizzare l'interazione tra il Sud del mondo e l'Europa o ridurla al solo rapporto tra la Cee e gli Acp.

4.5. Proprio nel senso di correggere il tiro - anzi di effettuare una vera e propria inversione di rotta - e di dare nuova centralità di politica economica alla cooperazione tra Europa e Terzo Mondo deve essere vista la proposta italiana di una nuova strategia di cooperazione europea per gli anni '90. È un'iniziativa politica di alto profilo e vasto respiro che è stata lanciata in occasione della Presidenza da parte dell'Italia del Consiglio dei ministri della Cee nel luglio - dicembre 1990. La proposta (De Michelis, 1990) parte dall'assunto che la costruzione del mercato unico accelererà il processo di crescita della Comunità ed aumenterà, quindi, l'omogeneità tra i paesi membri. Ciò comporta - come si è accennato nel par. 4.1. - rischi ed opportunità: il rischio di un maggiore isolamento rispetto al resto del mondo e l'opportunità di una maggiore e migliore cooperazione con i paesi in via di sviluppo. L'opportunità deve essere raccolta anche in quanto una politica di isolamento potrebbe portare all'erosione graduale delle risorse esterne e, quindi, ad un «circolo di crescente instabilità, sia politica sia economica». Già adesso, i paesi della Cee dedicano lo 0,50% del loro Pil alla cooperazione allo sviluppo.

La proposta consiste nel portare questo contributo all'1% del Pil,

dopo il completamento del mercato unico, e di rivolgere il 25% delle risorse addizionali così disponibili all' Europa centrale ed orientale, un altro 25% ai paesi della sponda inferiore del Mediterraneo ed il restante 50% agli altri paesi in via di sviluppo. Alla base di tale allocazione c'è il ragionamento seguente: «guardando le regioni più vicine sotto il profilo geografico, vediamo che l'Europa Orientale ha la metà della popolazione dei Dodici ed il 10% del loro Pil, mentre la popolazione della riva meridionale del Mediterraneo è più della metà di quella della Comunità nonostante che il Pil sia appena il 6% di quello dei Dodici. Queste cifre ci aiutano a comprendere l'effetto moltiplicatore del trasferimento di una quota delle risorse della Comunità sulle regioni indicate» (De Michelis, 1990).

Le istituzioni ed i meccanismi attuali sono adeguati alla luce di questi obiettivi? Quali riforme auspicare? Cerchiamo di rispondere, a grandi tratti, a queste domande.

Al momento attuale, la cooperazione allo sviluppo dei Dodici è caratterizzata da una vasta pluralità di istituzioni e di accordi sia bilaterali sia comunitari che a volte si sovrappongono e spesso seguono politiche e procedure diverse e pure divergenti (Ministero Affari esteri, 1986; Ipalmo, 1990). Nel lanciare un grande disegno per la cooperazione allo sviluppo delle istituzioni comunitarie e dei paesi europei negli anni '90 ed oltre, occorre, da un lato, rispettarne le diversità, da un altro, individuare alcune direttive di fondo che diano alla diversità un indirizzo comune e, da un altro ancora, colmare le lacune più evidenti. Occorre, infine, evitare di cadere in vecchi modelli quali quelli del Noie; ciò vuol dire dare, quindi, sempre maggiori responsabilità ai paesi in via di sviluppo medesimi nella scelta e nell'attuazione delle singole iniziative di cooperazione, nell'ambito di metodi, tecniche e procedure di valutazione e monitoraggio rigorose, chiare, trasparenti e tali da privilegiare quelle con maggiori esternalità ed interdipendenze.

Soffermiamoci, innanzitutto, sulle direttive di fondo. Come si è accennato al par. 2.4., le politiche di cooperazione allo sviluppo sono ad una svolta: dopo gli anni '80 in cui si è data la priorità al riassetto strutturale (World Bank, 1989), l'enfasi per gli anni '90 è sul potenziamento delle risorse umane ed ambientali (Oecd, 1989). Questa enfasi può diventare il tema conduttore della cooperazione allo sviluppo dell'Europa dei Dodici; d'altronde, già per i paesi del Mediterraneo, la strategia comune della Banca mondiale e della Banca europea degli investimenti dà la priorità alle risorse umane ed ambientali (European Investment Bank and The World Bank, 1990). La priorità dello sviluppo delle risorse umane ed ambientali è in linea con le esigenze dei due continenti - l'Africa e l'America latina - i cui processi di crescita e

modernizzazione hanno subito i peggiori contraccolpi negli anni '80.

Ciò non vuol dire trascurare le aree tradizionali di cooperazione allo sviluppo come le infrastrutture, l'energia ed i settori direttamente produttivi dell'agricoltura e dell'industria. Ciò non vuol neanche dire accantonare il supporto alle bilance dei pagamenti ed il sollievo dal debito. Ciò significa caratterizzare la cooperazione europea dando ad alcuni temi specifici il compito di far da elemento unificante di interventi che altrimenti sarebbero disparati. Ciò può anche significare una divisione dei compiti, o quanto meno una diversità di accenti, tra le istituzioni comunitarie e le istituzioni bilaterali. Ciò dovrebbe, infine, implicare «una nuova condizionalità» che colleghi l'analisi micro-economica dei singoli programmi, progetti ed iniziative con quella macro-economica delle strategie di sviluppo: al di là degli schemi del Noie ed in linea con i principi di *partnership* che la Comunità applica con i suoi stessi Stati membri per i «fondi strutturali» (Regolamento Cee n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988), la cooperazione deve privilegiare i paesi che attuano «strategie virtuose» non soltanto riguardo agli aspetti convenzionali del riassetto strutturale (inflazione, bilancia dei pagamenti, conti pubblici, risparmio ed investimenti) ma anche e soprattutto i vincoli di lungo periodo ai processi di sviluppo (istruzione, sanità, ambiente).

Sotto l'aspetto istituzionale, infine, appare necessario un impulso ad un maggiore e migliore coordinamento: l'unione politica europea non potrà non prevedere un coordinamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo in quanto parte integrante della proiezione e dell'azione esterna della Comunità. Spetterà a tale coordinamento non soltanto di evitare duplicazioni e sovrapposizioni ma anche e soprattutto di colmare vuoti e di far sì che l'interazione tra Europa e Sud del Mondo non sia limitata all'associazione Cee-Acp ovvero non mostri un divario eccessivo tra i contenuti e le forme dell'associazione Cee-Acp e quelli dei rapporti tra l'Europa e gli altri continenti. A riguardo, appare urgente dar vita ad una migliore e maggiore interazione con i Pvs più vicini al continente, quelli del Mediterraneo orientale e meridionale, creando, semmai, pure un'istituzione finanziaria euro-mediterranea simile alla Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo recentemente istituita per facilitare l'integrazione dell'Europa centrale ed orientale nei flussi finanziari e commerciali internazionali. Anche nei confronti dell'America latina, legata da profondi legami storico-culturali con numerosi paesi europei, è essenziale una strategia meglio articolata. Una *parternship* ben modulata, al tempo stesso, merita di venir messa a punto tra l'Europa ed i paesi a rapido sviluppo dell'Asia.

Un'ultima notazione. Perché il disegno costituisca effettivamente un'iniziativa politica di alto profilo e vasto profilo, non deve esser

limitato alla cooperazione tra l'Europa ed il Sud del Mondo; tale cooperazione deve diventare uno degli assi su cui ricomporre l'economia mondiale, risolvendo i problemi del debito e del dopo-debito, degli squilibri commerciali e finanziari tra i maggiori paesi industrializzati ad economia di mercato, del nuovo assetto del commercio internazionale.

L'evoluzione del ruolo dei Pvs nell'economia mondiale ed il superamento del Noei, congiuntamente alla costruzione del mercato unico europeo e degli impegni in vista dell'unione politica, fanno si che esistano le premesse per tale iniziativa politica di alto profilo e vasto respiro. I prossimi anni, o forse soltanto mesi, ci diranno in che misura l'Europa ed i Pvs sanno coglierla.

5. Conclusioni

Nel tirare le somme di quanto si è visto nelle sezioni precedenti di questo lavoro, occorre delineare gli elementi essenziali dell' evoluzione possibile dell'interazione tra Europa e Sud del Mondo negli anni '90.

Per farlo, occorre prendere l'avvio da alcune ipotesi : a) la messa in atto del mercato unico farà da volano alla crescita dei redditi e dell'occupazione della Cee ed accentuerà la funzione della Comunità in quanto magnete nei confronti non solo degli altri paesi e delle altre regioni europee ma anche rispetto al resto del mondo; b) gli altri paesi della Comunità risponderanno positivamente alla proposta italiana di dedicare una parte crescente dei benefici della sua stessa crescita ai paesi meno sviluppati; c) la crisi dell'indebitamento che attanaglia soprattutto l'America latina e l'Africa verrà risolta grazie all'attuazione di uno dei numerosissimi piani proposti (ben 78 secondo una recente rassegna critica - Miller, 1989). Occorre, inoltre, sottolineare ancora una volta come la crisi del debito sia un sintomo di disfunzioni molto profonde e molto diffuse (par. 2.4.), ancor più che un problema in se stessa. Di conseguenza, pur avendo un ruolo non da protagonista nella crisi del debito, l'Europa degli anni '90 può e deve avere una funzione chiave nel cooperare con i Pvs nell'affrontare, negli anni '90, i problemi, profondi e diffusi, sottostanti la crisi del debito.

Ciò comporta una strategia che faccia perno su questi elementi:

– promuovere una riforma delle regole del commercio e delle trattative multilaterali sugli scambi di merci, servizi e tecnologie, che dia un peso adeguato alle esigenze dei vari gruppi di Pvs nella liberalizzazione delle transazioni internazionali e che faciliti il riassetto dell'economia internazionale (Jackson, 1989; Pennisi, 1990);

– incoraggiare politiche di riassetto strutturale da attuarsi con graduali-

smo e che diano la priorità ai vincoli di lungo periodo sui processi di sviluppo. Oltre ad una maggiore attenzione ai settori sociali ed al capitale umano, ciò può voler dire una revisione delle procedure di valutazione di progetti e programmi in favore di una più vasta diffusione del metodo degli effetti in luogo dell'analisi costi benefici od a sua integrazione della seconda con il primo (Chervell e Le Gall, 1989);
– favorire l'industrializzazione dei paesi del Bacino del Mediterraneo e del vicino Oriente in quanto questa è l'unica strada per far crescere l'occupazione su quelle rive del Mediterraneo ed assorbire il rapido aumento delle forze di lavoro dei paesi interessati. Ciò vuol dire, da un lato, facilitare la rilocazione di interi rami produttivi dell'industria manifatturiera dall'Europa a queste regioni e, dall'altro, un programma ben articolato di salvaguardia ambientale per contenere i costi sociali di lungo periodo dell'industrializzazione (European Investment Bank e The World Bank, 1990);
– contribuire all'individuazione di soluzioni nuove ed innovative per i problemi di lungo periodo della formazione e della mobilizzazione delle risorse umane, dell'ambiente, e della messa a punto e diffusione di tecnologie appropriate (in particolare per l'agricoltura) in Africa. Ciò vuol dire partecipare attivamente in istituzioni multilaterali pubbliche e private quali la International Learning Cooperative ed il Consultative Group on International Agricultural Research, nonché convogliare un ammontare crescente di risorse per programmi e progetti di sviluppo delle risorse umane, dell'ambiente, dell'agricoltura e del mondo rurale in senso lato che privilegino soluzioni innovative caratterizzate da bassi costi finanziari ed economici e dalla partecipazione delle comunità locali;
– potenziare il riassetto industriale e la modernizzazione dei servizi e dell'agricoltura in America latina al fine, al tempo stesso, di contribuire al contenimento di crisi fiscali che hanno causato gravi distorsioni e disfunzioni e sono all'origine dell'indebitamento di gran parte dei paesi del continente. Ciò comporta la rilocazione di comparti e linee produttive dal nord al sud del mondo sulla base dei vantaggi comparati attuali e di quelli che emergeranno dalla definizione di nuove regole del gioco per l'economia internazionale;
– definire una politica di cooperazione organica con l'Asia, ed in particolare, con i paesi dell'Asean che esalti i flussi commerciali e finanziari e favorisca l'apertura dei mercati, su base di reciprocità, pur salvaguardando le esigenze di industrie nascenti in paesi caratterizzati da abbondanza di manodopera qualificata.

Questa strategia può necessitare di un nuovo e più organico disegno istituzionale che comprenda non solo la creazione di nuove istituzioni

finanziarie per il Sud del mondo analoghe a quelle che si stanno istituendo per facilitare l'integrazione dell'Europa orientale nell'economia internazionale, ma anche un'estensione ed un rafforzamento di organi quali quelli che hanno dato prova di utilità nelle Convenzioni di Yaoundé e Lomé e che, nonostante i loro limiti, rappresentano soluzioni originali europee alle problematiche istituzionali della cooperazione allo sviluppo (Aloisi, 1988).

È una strategia che l'Europa vorrà e potrà perseguire? Dopo il completamento del mercato unico, ed avviata la realizzazione dell'unione monetaria - i due obiettivi principali che si è posta la Comunità per il prossimo futuro -, gli anni '90 sapranno dirci in che misura l'Europa saprà elaborare ed attuare un nuovo disegno di cooperazione, ove non di *partnership,* con il Sud del Mondo. O se si limiterà invece a baloccarsi con le vestigia delle impalcature semi-barocche di un Noei ormai vetusto.

Bibliografia

Abugre, C. «Vers un mécanisme Acp - Cee à l'ajustement structurel» in *Lomé briefing,* giu. 1989.

African Development Bank, *Annual Report,* Abidjan, 1989

Albanez e altri, *Economic Decline and Child Survival: the Plight of Latin America in the Eighties,* Unicef International Child Development Center, Firenze, 1989.

Aloisi de Lardarel, G. *Dall'aiuto alla cooperazione,* Palombi Editori, Roma, 1988.

Amin, S. *Unequal Development,* Monthly Review Press, New York, 1976.

Amnesty International, *Rapporto Annuale,* Hoepli, Milano, vari anni.

Andreis, M. *L'Africa e la Comunità economica europea,* Einaudi, Torino, 1966.

Asian Development Bank, *Annual Report,* Manila, 1990

Ayittey, G. B. N. «Helping Africa: not by Aid Alone» in *The International Herald Tribune,* 6 apr. 1990.

Bagley, B. (a cura di), *Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America,* Westview Press, Baulder, 1987.

Bahro, R. *The Alternatives in Eastern Europe,* Schocken Books, Londra, 1981.

Berg, E. e altri, *Regional Cooperation in Africa,* Applied Development Economics, Alexandria V.A., 1988.

Bersani G. (a cura di) *La prospettiva euro-mediterranea. Per una cooperazione globale nella regione del Mediterraneo,* Edizioni Cefa, Bologna, 1988.

Bettelheim, Ch.- Burton, N. «China Since Mao», Monthly Review Press, New York, 1978.

Braillard, Ph.- Djalli, M-R. *The Third World and International Relations,* Frances Pinter, Londra, 1984.
Bruzzo, E. «Le grandi, forse eccessive, speranze di Pretoria» in *MondOperaio,* apr., 1990.
Cecchini, P. *Il costo della non Europa,* Sterling and Kupfter, Milano, 1988.
Chervell, M.- Le Gall, M. *Manuel d'évaluation économique des projets,* Ministère de la Coopération et du Développement, Parigi, 1989.
Claude, I. *Swords into Plowshares - The Problems and Progress of International Organization,* Random House, New York, 1964.
Cline, W. (a cura di) *Policy Alternatives for a New International Order: an Economic Analysis, Preager,* New York, 1979.
Commissione delle Comunità europee, «Il commercio internazionale della Comunità europea» in *Economia europea,* mar. 1989.
Commissione delle Comunità europee, *Il dialogo Europa - Sud nei fatti,* Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 1989.
Commission des Communautés Europeènnes, «Le système Stabex» in *Europe Information,* gen. 1990.
Conseil de l'Europe, *Le Plan de Strasbourg,* Strasburgo, 1952.
Corneli, A. *L'era del Pacifico - Dinamismo economico e conflittualità politica,* Edizioni de Il Sole 24 0re, Milano, 1988.
Cornia, G.A.- Jolly, R.- Stewart, F. *Adjustment with Human Face: Protecting the Poor and Promoting Growth,* Oxford UP, Oxford, 1987.
Cova, C. «Lomé IV: une convention pour dix ans», in *Revue du Marché Commun,* gen. 1990.
de Janvry, A. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America,* Johns Hopkins U. P., Baltimore, 1981.
De Michelis, G. *Strategy for Cooperation - A New Proposal for 1992,* Ministero degli Affari Esteri, Roma, 1990, in uscita.
De Sanerclens, P. *La crise des Nations Unies,* Presses Universitaires de France, Parigi, 1989.
Dossier: Lomé Atto Quarto, in *Cooperazione,* feb. 1990.
Dumont, R., *L'Afrique noire est mal partie,* Du Seuil, Parigi, 1964.
Dumont, R. *Pour l'Afrique: j'accuse,* Plon, Parigi, 1986.
European Investment Bank e The World Bank, «The Environmental Program for the Mediterranean - Preserving a Shared Heritage and Managing a Common Resource», Washington D.C., 1990.
Ferrandi, J. «L'association: aventure ou necessité» Buxelles, Commissione Cee doc. 6099/ VIII / Fed / 67- F, 1967.
Frank, A.G. *Crisis in the World Economy,* Homes and Meier, New York, 1980.
Furtado, C. «An Age of Global Reconstruction» in Jameson K.- Wilber C. *Directions in Economic Development,* University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1979.
Gaetani d'Aragona, G. *Rapporti economici tra Comunità europea e paesi africani e mediterranei,* Istituto di Ricerche sull'Economia mediterranea, Napoli, 1988.
Gatt, *International Trade 1988-89,* Ginevra, 1989.

Grabendorff, W. «Latin America and Western Europe: Towards a New International Sub-System?» in *The European Challenge: Europe's New Role in Latin America,* Latin American Bureau, Londra, 1982.
Grilli, E. *Materie prime ed economia mondiale,* Il Mulino, Bologna, 1981.
Giffin, K.- Gurley, J. «Radical Analyses of Imperialism, the Third World and the Transition to Socialism» in *Journal of Economic Literature,* set. 1985.
Grunwald, J. «The Structuralist School on Price Stabilisation and Economic Development: the Chilean Case» in Hirschman A. *Latin American Issues,* The Twentieth Century Fund, New York, 1961.
Guerrieri P. e Padoan P.C. *L'economia politica della cooperazione economica internazionale,* F. Angeli, Milano, 1988.
Gurley, J. «Some Elements of a Marxist Theory of Socialist Economic Development», Syrquin, M.- Taylor, L.- Westphal (a cura di) in *Economic Structure and Performance,* Academic Press, Orlando, 1984.
Gwine, S. *Il mondo sull'orlo del fallimento,* Ed. Comunità, Milano, 1987.
Hager, W.- Noelke, M. «Communauté- Tiers Monde, Le Défi de l' Interdépendance», Commission des Communautés Européennes, *Bullettin de Renseignement Documentaires,* Bruxelles, 1980.
Hansen, R.D.(a cura di), *US Foreign Policy and the Third World,* Preager, New York, 1982.
Harris, St.- Bridges, B. *Eurepean Interests in Asean,* Royal Institute of International Affairs, Londra, 1983.
Harrison, P. *The Greening of Africa: Breaking Through the Battle for Land and Food,* Paladin Grafton Books, Londra, 1987.
Hogan, Ph. e altri «Les Afriques en l'an 2000: perspectives économiques» in *L'Afrique Contemporaine,* n. 146, 1988.
Independent Commission on International Development Issues, *North-South: a Program for Survival,* Oxford UP, Oxford, 1979.
InterAmerican Development Bank, *Annual Report,* Washington D.C. 1989.
Ipalmo, *La valutazione ex-post dei progetti di sviluppo,* Vol. I, Roma, 1990.
Ipalmo, «Potenziamento della capacità di valutazione ex-post della Dgcs - Rapporto preliminare n. 1», Roma, 1989.
Irela, *La cooperacion para el desarollo entra Cee y America Latina: experiencias y perspectivas,* Guido Ashoff, Madrid, 1989.
Il nuovo contratto Cee-Acp, in *E- News,* gen. 1990 (per una descrizione più dettagliata Commissione della Cee, Service du Porte-Parole, «Quatrième Convention de Lomé - Note d'information» Bruxelles, 13 dic. 1989).
Kay, D. A. *The New Nations in the United Nations,* Columbia UP, New York, 1970.
Keynes, M. *The Economic Consequences of Peace,* McMillian, Londra, 1920.
Kimche, D. *The Afro-Asian Movement,* Halstead Press, New York, 1983.
Knox, D. *Latin American Debt: Facing the Facts,* Oxford International Institute, Oxford, 1990.
Kramer, F. V. *Encauzamiento y posible solucion del conflito centroamericano. El papel de Europa y superpotencia,* Irela, Madrid, 1990.
Kuznets, S. *Towards a Theory of Economic Growth,* Norton, New York, 1968.

Jackson, J. *Restructuring the Gatt System,* Royal Institute of International Affairs, New York, 1989.
Leger Sivard, R. *World Military and Social Expenditures 1989,* Washington D.C., 1989.
Legum, C. *The Battlefronts of Southern Africa,* African Publishing co., New York, 1988.
Livi Bacci, M.- Martuzzi Veronesi, F. (a cura di) *Le risorse umane nel Mediterraneo - Popolazione e società al crocevia tra Nord e Sud,* Il Mulino, Bologna, 1990.
Lucron, C. «A la recherche du Pvd oublié» in *Revue du Marché Commun,* dic. 1987.
Maddison, A. «Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies» in *Journal of Economic Literature,* giu. 1986.
Mandel, E. «The Class Nature of the Soviet Union» in *Review of Radical Political Economy,* primavera 1981.
Marx, K. *Das Kapital,* Amburgo, 1867.
Mbembe, A. «L'Afrique noire va imploser» in *Le Monde Diplomatique,* apr. 1990.
McTurnam Kahin, G. *The Asian-African Conference,* Cornell UP, Ithaca, 1956.
Meier, G.- Steel, W. (a cura di) *Industrial Adjustment in Sub- Sahara Africa,* Oxford UP, New York, 1989.
Micossi, S.- Vona, S. (a cura di) *Il difficile sentiero del riequilibrio,* Il Mulino, Bologna, 1990.
Miller, M. *Resolving the Global Debt Crisis,* Undp, New York, 1989.
Ministero Affari esteri, *Strategy for Cooperation: a New Proposal for 1992,* Roma, 1989.
Mortimer, R. «*The Third World Coalition in International Politics,* Westview Press, Londra, 1984.
Moussa, P. *Les chances économiques de la Communauté Franco-africaine,* Colin, Parigi, 1957.
Moussa, P. *L'économie de la zone franc,* Presses Universitiares de France, Parigi, 1960.
Myrdal, G. *Economic Theory and Under-Developed Regions»,* Gerald Duckworth, Londra, 1957.
Natali, L. «Dieci anni di Lomé: un quadro delle relazioni Acp - Cee 1976 - 1985» Commissione delle Comunità europee, Sec (86) - 1295 Bruxelles, 6 ott. 1986.
Nomisma, *La cooperazione bilaterale allo sviluppo,* Bologna, 1986.
Oecd, *Development Co-operation in the 1990s,* Parigi, 1989.
Oecd, *Economic Outlook,* Parigi, 1990.
Offe, C. *Lo stato nel capitalismo maturo,* Etas Libri, Milano, 1977.
O'Connor, J. *Individualismo e crisi dell'accumulazione,* Laterza, Bari, 1986.
O'Connor, J. *La crisi fiscale dello stato,* Einaudi, Torino, 1988.
Oostthvizen, G.C. «Africa's Social and Cultural Heritage in a New Era» in *Journal of Contemporary Studies,* ott. 1985.
Parboni, R. (a cura di) *Dinamiche della crisi mondiale,* Editori Riuniti, Roma, 1988.

Pellicani, L. *Saggio sulle origini del capitalismo,* Sugarco, Milano, 1989.
Pennisi, G. «Dal Piano di Strasburgo alla Comvenzione di Yaoundé» in *Rivista di Studi Politici Internazionali* n. 2, 1966.
Pennisi, G. «Il fardello dei cannoni» in *Il Mondo,* 10 ott. 1988.
Pennisi, G. *L'Europa e il Sud del Mondo,* Il Mulino, Bologna, 1967.
Pennisi, G. «Les migrations entre les pays de la Région» in Hutzinger J. *Deuxiéme Forum de la Mediterranèe occidentale,* Parigi, 1980.
Pennisi, G. «Strutturalismo economico» in *MondOperaio,* gen. 1987.
Pennisi, G. «Il Gatt, l'Uruguay Round ed i paesi in via di sviluppo» in *Politica Internazionale* n. 5-6, 1990
Pennisi, G. «Nel negoziato commerciale i paesi del Pacifico vogliono contare di più», in *Il Messaggero,* 1 ago. 1990.
Pennisi, G.- Scanni, G. *Debito e sviluppo,* Sugarco, Padova, 1991, in uscita.
Prebisch, R. *Vers une nouvelle politique commerciale en vue du developpement économique,* Dunod, Parigi, 1964.
Psacharopoulos, G.- Woodhall, M. *Education for Development,* Oxford, Oxford University Press 1985
Rawls, J. *A theory of justice,* Harvard UP, Harvard, 1971.
«Regolamento Cee n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missione dei fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia ed al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli Investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti» in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee,* 15 lug. 1988.
Rhein, E. «Bilan de la politique mediterraneenne de la Communauté (1975 - 1988) - Document de travail des services de la Commission», Aspen Institute, Roma, 1989.
Robinson, F. (a cura di) *The Cambridge Encyclopeadia of India, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Buthan, and the Maldives,* Cambridge UP, Cambridge, 1989.
Rogoff, K. «Symposium on New Institutions for Developing Countries Debt» in *Journal of Economic Perspectives,* apr., 1990.
Rostow, W.W. «The World Economy since 1945. A Stylized Historical Analysis» in *Economic History Review,* mag. 1985.
Rothstein, R. *The Weak in the World of the strong,* Columbia U. P., New York, 1977.
Sartori, G. *The Theory of Democracy Revisited,* Chatham House, Londra, 1985.
Singer, H. «The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries» in *American Economic Review,* mag. 1950.
Smith, S. *Front-line Africa. The Right to a Future,* Oxford UP, Oxford, 1990.
Steele, D. *The Reform of the United Nations,* Croom Helm, Londra, 1987.
Stroessinger, J. *Henry Kissinger: the Anguish for Power,* Norton, New York, 1976 .
Sylos Labini, P. «Sviluppo economico e sviluppo civile» in *Moneta e Credito,* dic. 1989.
Triulzi, U. *Il problema del debito estero per alcuni paesi dell'area del Nord Africa e del Medio Oriente,* Roma, 1990, in uscita.

Unctad, *Trade and Development Report 1989,* Ginevra, 1989.
Unctad, *The External Financing of Development,* Ginevra, 1990.
United Nations, *International Capital Movements During the Inter-War Period,* New York, 1949.
United Nations Economic Commission for Africa (Uneca), *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Trasformation in Africa,* Addis Abeba, 1989.
United Nations Economic Commission for Europe (Unece), *The Economic Situation in Europe,* Ginevra, 1990
United Nations Specialized Agencies in *The Economist,* 2 dic. 1989.
Vayrynen, R. «The Reformist Approach to the New International Economic Order: an Empirical Assessement» in *Cooperation and Conflict,* n. 3, 1981.
Willets, P. *The Non-Aligned Movement: the Origins of a Third World Alliance,* Frances Pinter, Londra, 1978.
Williams, G. *Third-World Political Organizations,* Allanheld Osmun, Montclair N.J., 1981.
World Bank, *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustained Growth - A long Ter Perspective Study,* Washington D.C., 1989.
World Bank, «World Debt Tables 1989-90», vol. 1 «Analysis and Summary Tables», Washington D.C., 1989.
World Bank, *World Development Report,* Washington D.C., vari anni.
World Bank, *Adjustment Lending - An Assessment of Ten Years of Experience,* Washington D.C., 1989.

9. IL MEDITERRANEO E L'EUROPA COMUNITARIA: GLI ANNI '80 E LE PROSPETTIVE PER GLI ANNI '90

di Laura Guazzone

1. Introduzione

«Europa» e «Mediterraneo» sono due termini ampi, spesso utilizzati facendo riferimento ad accezioni diverse di una stessa realtà geopolitica, secondo l'utile filosofia della «geometria variabile». Introducendo questo saggio è però opportuno precisare che l'area di cui si analizzano qui i rapporti con l'Europa comunitaria è composta sia dai paesi extra-comunitari rivieraschi del Mar Mediterraneo[1], che da alcune aree adiacenti al Mediterraneo 'geografico', come il Golfo arabo-persico, le cui vicende hanno influenzato la politica dei paesi rivieraschi nel corso degli anni ottanta. Si tratta dunque dell'area comprendente i sottosistemi nord-africano, medio-orientale e adriatico-balcanico che insieme compongono la controparte mediterranea della CE, pur non costituendo una regione e tanto meno un sistema unitari.

Com'è noto, nel corso degli anni '80 si è compiuto il processo di adesione alla CE di tre paesi della sponda Nord del Mediterraneo: Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986). Con il secondo allargamento, il peso delle regioni mediterranee all'interno della Comunità si è accresciuto. Questo Mediterraneo «interno» alla Comunità non è l'oggetto di questo studio, che si concentra sui rapporti tra l'Europa comunitaria e i paesi mediterranei extra-comunitari[2]; di esso si parla tuttavia, seppure marginalmente, come fonte di interessi e preoccupazioni specifiche che influenzano la politica della Comunità e dei suoi stati membri verso la regione mediterranea extra-comunitaria.

L'analisi dei rapporti tra Europa e Mediterraneo negli anni '80 è

* Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di: R. Aliboni, Iai; C. Guazzaroni, Fondazione Internaz. Balzan; A. Lorca, Universidad Autonoma de Madrid.

(1) I paesi rivieraschi extra-comunitari sono: Albania, Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Libano, Libia, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Jugoslavia;

(2) Anche laddove nel testo sono usate, per semplicità, espressioni quali «Mediterraneo» o «regione mediterranea», il riferimento è sempre all'area extra-comunitaria definita qui.

svolta considerando separatamente le evoluzioni politiche, economiche e di sicurezza (sez. 3-5), mentre una visione complessiva è offerta in sede di introduzione storica (sez. 2) e considerazioni finali (sez. 6).

2. Le origini

La politica europea verso il Mediterraneo degli anni Ottanta ha raccolto l'eredità di due diversi momenti della politica europea verso quest'area: da un lato, la sintesi operata alla fine degli anni '60 tra mondialismo e regionalismo, due impostazioni ben diverse dei rapporti con il Terzo Mondo; dall'altro, l'evoluzione, soprattutto politica, subita dai rapporti Nord-Sud nel corso degli anni '70[3].

2.1. *I primi 15 anni*

Nei primi quindici anni del processo di integrazione europea, una corrente politica europea, rappresentata essenzialmente dalla Francia gollista, ha perseguito la costruzione di una Europa delle nazioni, che difendesse i propri specifici interessi politici, economici e culturali e mantenesse una marcata autonomia anche economica nei confronti dei due poli sovietico e americano. Tra i presupposti di questa corrente terzaforzista era il mantenimento del rapporto privilegiato con le colonie, cioè un approccio regionalista (che postula rapporti preferenziali tra regioni a diverso livello di sviluppo) ai rapporti col Terzo Mondo.

Un'altra fondamentale corrente del pensiero politico europeo presupponeva invece che la costruzione europea non poteva farsi che tramite l'alleanza strategica con gli Stati Uniti e l'esposizione delle economie europee al libero scambio su scala mondiale. Di conseguenza questa corrente, che aveva nella Germania industrializzata e priva di legami coloniali il suo centro di gravità, osteggiava l'instaurazione di legami regionali privilegiati preferendo l'approccio mondialista ai rapporti col Terzo Mondo, cioè l'inserimento del problema dello sviluppo nel contesto d'una globale politica di cooperazione internazionale.

La corrente regionalista riusciva nel corso degli anni '60 ad integrare nella costruzione europea le tradizionali regioni di influenza francese dell'area mediterranea allargata (Maghreb e gruppo afro-malgascio)

(3) Nell'ambito del complessivo rapporto CE-Terzo Mondo, le origini della politica mediterranea della Comunità sono analizzate in questo volume anche dal saggio di Pennisi (cfr. in particolare le sez. 4.2 e 4.3.) [NdC].

tramite gli accordi di associazione. Tuttavia tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 l'equilibrio intereuropeo si spostava a favore della corrente mondialista, anche a causa dell'adesione della Gran Bretagna alla CE. Questo spostamento si traduceva nell'applicazione del regime delle preferenze generalizzate a tutti i paesi del Terzo Mondo e nell'estensione degli accordi di associazione, in particolare al gruppo Africa-Caraibi-Pacifico (Acp).

Alla fine degli anni '60, con il perfezionamento dell'indipendenza delle ex-colonie europee, la fine della presenza inglese in Medio Oriente e con lo svuotamento della primitiva, privilegiata associazione alla CE dell'area di influenza francese, si concludeva la prima fase del rapporto Europa-Mediterraneo del dopoguerra.

2. 2. *Gli anni '70*

All'inizio degli anni '70, in un clima politico internazionale caratterizzato dalla prima distensione Est-Ovest e dall'emergere del Terzo Mondo quale attore di rilievo nelle relazioni internazionali, la CE concepiva il lancio d'una specifica politica mediterranea che armonizzasse gli obiettivi delle contrapposte correnti degli anni '60 con quelli del nascente dialogo Nord-Sud. Strumento principale della nuova politica mediterranea della CE erano gli accordi di cooperazione, la cui negoziazione si sviluppava nella prima metà degli anni '70 affiancata dal rinnovo degli esistenti accordi commerciali o di associazione[4].

I nuovi accordi di cooperazione e associazione corrispondevano ad uno stesso modello imperniato su due capitoli principali: quello commerciale e quello tecnico-finanziario. Il capitolo commerciale concedeva ai prodotti agricoli e industriali dei paesi mediterranei condizioni preferenziali di accesso al mercato comunitario. Il capitolo tecnico-finanziario prevedeva il contributo tecnico e finanziario della CE all'elaborazione di progetti di sviluppo di comune interesse.

Il regionalismo degli anni '60, rinsanguato dalle aspirazioni ad una nuova gestione multipolare delle relazioni internazionali che ridavano significato all'esistenza di sistemi regionali, veniva soddisfatto dal nuovo «approccio mediterraneo globale» che creava una relazione specifica e

(4) Gli accordi di cooperazione sono stati stipulati nel 1975 con Israele, nel 1976 con i paesi del Nord Africa, nel 1977 con i paesi arabi del Vicino Oriente; gli accordi di associazione sono stati rinnovati nel 1970 con la Turchia e stipulati nel 1971 e 1972 con Malta e Cipro; con la Jugoslavia veniva stipulato un semplice trattato commerciale nel 1970. Per una valutazione del contenuto degli accordi cfr. anche in questo volume il saggio di Pennisi, par. 4.3 [NdC].

preferenziale tra l'Europa comunitaria ed i suoi partner più prossimi. Il mondialismo liberale poteva considerarsi anch'esso soddisfatto dalla centralità della componente commerciale negli accordi e dalla non eccessiva preferenzialità rispetto agli accordi con il resto del Terzo mondo, che andavano parallelamente espandendosi. Infine, il nascente dialogo Nord-Sud con il suo corollario di impegno alla cooperazione allo sviluppo, era rappresentato nella «politica mediterranea globale» della CE dal *volet* tecnico-finanziario degli accordi di cooperazione e di associazione.

Alla metà degli anni '70, l'accrescimento del potere contrattuale dei paesi arabi, generato soprattutto dall'aumento del prezzo del petrolio, apportava un elemento imprevisto che induceva i paesi europei non tanto a rivedere la propria politica verso la regione mediterranea, quanto ad affiancare ad essa una azione più specificamente diretta verso i paesi arabi dell'area. Quest'azione si concretizzava nell'avvio d'una conferenza multilaterale tra i membri della CE e quelli della Lega araba, denominata «Dialogo Euro-arabo»(Dea) e imperniata, pur tra molte ambiguità, sul doppio fulcro della questione petrolifera e della ricerca di una soluzione equa e globale al conflitto arabo-israeliano.

3. L'evoluzione politica

3.1. *Il quadro regionale*

L'evoluzione politica dei paesi del Mediterraneo extra-comunitario è stata prevalentemente negativa nel corso degli anni '80. Benché le variabili in gioco e le modalità del processo siano diverse per ciascun paese e per ciascun «quadrante» subregionale, non c'è dubbio che in questo periodo matura nell'area una generalizzata crisi politica nella quale l'accrescersi delle tensioni interne e interstatali, dovuto al deterioramento della situazione economica, si unisce al ristagno dei tentativi di soluzione politica ai conflitti in corso, e al venir meno delle ideologie mobilitanti (dal panarabismo al marxismo), cui nulla si è sostituito all'infuori dell'integralismo nell'area islamica.

Certo, questo complessivo giudizio negativo è necessariamente riduttivo e non dà conto né delle singole situazioni nazionali in cui qualche progresso politico è stato effettivamente compiuto (è il caso del ritorno dei civili al governo in Turchia o del relativo pluralismo politico realizzato in Egitto), né di fenomeni generalizzati quali il lento, ma costante emergere di una «società civile» organizzata (come testimonia ad esempio il diffondersi delle organizzazioni non governative per i diritti umani). Tuttavia questi fenomeni positivi costituiscono fragili eccezioni,

incapaci di influenzare il quadro complessivo.

La crisi politica, che ha toccato in modi e tempi diversi i tre quadranti nordafricano, mediorientale e adriatico-balcanico della regione, scaturisce da problemi politici fondamentali: la delegittimazione dei regimi al potere e delle ideologie da essi rappresentate, il mancato sviluppo della democrazia. Da questa crisi politica, che si è inevitabilmente accompagnata ad una profonda crisi culturale, consegue la rinascita del sentimento religioso e del nazionalismo, tradizionali valori-rifugio delle società in crisi. Se durante gli anni '80 la crisi è stata più evidente nella zona arabo-islamica del Mediterraneo, gli sconvolgimenti della fine del decennio in Jugoslavia e Albania hanno dimostrato chiaramente che essa ha investito appieno anche il quadrante adriatico-balcanico. Nel corso del 1990 la crisi politica dell'area arabo-islamica del Mediterraneo si è nuovamente radicalizzata fornendo spazio alle ambizioni egemoniche dell'Iraq, drammaticamente espresse concretizzate nell'annessione del Kuwait prima, e nella guerra ingaggiata contro coalizione occidentale poi.

Al deteriorarsi del quadro politico nella regione mediterranea l'Europa ha risposto da un lato partecipando alla complessiva strategia occidentale sotto la *leadership* americana, dall'altro con una serie di azioni comunitarie o bilaterali.

Tuttavia, benché non si possa imputare all'Europa, né all'Occidente, l'involuzione politica subita dalla regione mediterranea nel corso degli anni '80, la risposta politica europea non ha contribuito molto a controbilanciare questa tendenza, limitandosi di fatto a tentare di contenerla.

3.2. *Il quadro internazionale visto dall'Europa*

Il quadro politico internazionale all'inizio degli anni '80 presentava per l'Europa motivi di preoccupazione, capaci di mettere in crisi la sua strategia di «potenza civile» in via di integrazione interna ed espansione esterna.

Tra i principali fattori di preoccupazione: le rinnovate tensioni nelle relazioni euro-atlantiche ed Est-Ovest suscitate dalle aggressive politiche di rilancio nazionale adottate negli Usa dall'amministrazione Reagan, il ristagno del processo di integrazione europea, la frammentazione politica e l'aumento della conflittualità nel Terzo Mondo, la recessione economica che ha caratterizzato l'economia mondiale fino alla metà degli anni '80, la prospettiva d'una perdita di competitività delle economie europee rispetto a quelle dell'area del Pacifico.

Ciascuno di questi fattori ha influenzato negativamente la realizza-

zione dei complessivi obiettivi dell'Europa comunitaria: la creazione di un polo europeo integrato, in grado di contribuire ad un diverso equilibrio occidentale impegnandosi nella distensione ad Est, e nel dialogo con il Sud.

A fronte di questi sviluppi negativi, l'Europa si è rivelata incapace, a causa sia delle proprie contraddizioni interne che dell'inospitalità del quadro internazionale, di affiancare una propria strategia unitaria al neo-egemonismo americano. L'Europa occidentale sceglieva infatti una strategia più reattiva che propositiva, all'interno della quale le direttrici politiche - integrazione interna, distensione con l'Est, cooperazione con il Sud - venivano mantenute solo nella misura in cui non mettevano in crisi sostanziale il rapporto con l'alleato americano.

3.3. *L'impasse della strategia mediterranea dell'Europa*

All'interno di questo quadro internazionale difficile e della strategia reattiva che ne conseguiva, l'Europa ha mutato anche il proprio approccio politico verso la regione mediterranea; senza tuttavia che tale mutamento corrispondesse ad una nuova strategia globale come quella concepita all'inizio degli anni '70.

Il mutamento politico più vistoso era la rinuncia all'aspirazione a svolgere un ruolo politico autonomo nella risoluzione dei principali conflitti politico-militari della regione mediterranea degli anni '80: i conflitti arabo-israeliano, libanese e Iran-Iraq. Va sottolineato però, che quello cui l'Europa rinunciava era appunto un'aspirazione, che non aveva sin lì prodotto risultati apprezzabili, né era stata sostenuta da un consenso europeo generalizzato.

Pur tuttavia quest'aspirazione era emersa, come risultante di due spinte di origine diversa: da un lato le preoccupazioni per l'incapacità americana di continuare a garantire gli interessi occidentali nell'Asia di Sud-Ovest, (evidenziatasi alla fine degli anni '70 con la rivoluzione iraniana); dall'altro, il desiderio proprio di alcune forze politiche, specie nei paesi del Sud Europa, di recuperare uno spazio di politica estera autonomo seppur collocato all'interno delle alleanze di riferimento. La necessità di supplire a carenze contingenti della *leadership* americana e l'ambizione di sostituirvisi, almeno parzialmente, rappresentano motivazioni ben diverse, che tuttavia convergono nell'aspirazione europea a svolgere un ruolo autonomo nei confronti delle crisi politico-militari dell'area mediterranea.

La massima espressione di questa aspirazione a svolgere un ruolo politico autonomo nella regione mediterranea, era la dichiarazione del

vertice europeo di Venezia (giugno 1980) sui principi di una soluzione negoziale al conflitto arabo-israeliano (negoziato globale e autodeterminazione dei palestinesi), e sul ruolo europeo in questo processo (partecipazione anche *in loco* ad un sistema di garanzie).

L'iniziativa diplomatica CE che faceva seguito alla dichiarazione di Venezia restava però schiacciata dal parallelo mutamento del quadro internazionale e non si concretizzava che in una serie di missioni esplorative affidate ai presidenti di turno del Consiglio. Pur senza rinunciare ad evocare ritualmente «lo spirito di Venezia» in sede comunitaria, gli europei già nel 1981 finivano per abbandonare di fatto ogni iniziativa autonoma, optando per un sostegno, seppur critico e condizionale, alle iniziative degli Usa in Medio Oriente.

L'espressione più visibile di tale sostegno è stata la partecipazione militare dei principali stati europei alle varie forze multinazionali inviate in Medio oriente: nel Sinai dal 1981, in Libano nel 1982-84, nel Mar Rosso nel 1984 e infine nel Golfo nel 1987-89. La partecipazione europea a queste spedizioni militari era al contempo un segno della riconferma della *leadership* occidentale Usa (le spedizioni nascevano tutte su iniziativa Usa), e del rafforzamento degli strumenti per un'autonoma politica estera da parte di alcuni stati europei (è significativo in questo senso che il numero dei partecipanti europei alle varie multinazionali sia andato aumentando col tempo).

Nel corso degli anni '80 gli Stati Uniti e i principali stati europei sono intervenuti dunque in tutti i principali focolai di crisi dell'area mediterranea a sostegno di una strategia politica, non priva di contraddizioni, essenzialmente concepita a Washington. Un caso paradigmatico in questo senso è quello del Libano, verso la cui crisi, riacutizzata dall'invasione israeliana del giugno 1982, gli europei hanno percorso la stessa parabola degli Usa: dal pieno coinvolgimento politico, militare ed economico dei primi anni '80 alla pressoché totale estraniazione della fine del decennio.

Più articolato e meno visibile di quello militare, ma non meno importante politicamente, è stato il sostegno offerto dai singoli stati membri e dalla Comunità nel suo insieme alle iniziative politico-diplomatiche degli Usa rispetto alle varie crisi in corso in Medio Oriente (Libano, questione palestinese, guerra Iran-Iraq). Strumenti di questo sostegno sono stati un insieme di politiche negative (sanzioni, embarghi, dichiarazioni di condanna) e positive (crediti, cooperazione, riconoscimenti politici), oltre ad un capillare lavoro di mediazione diplomatica tra gli attori regionali e gli Stati Uniti.

3.4. *Il decadere delle iniziative globali*

Conseguenza naturale del mutare della strategia politica europea verso la regione mediterranea è stato il decadere delle iniziative regionali globali avviate dalla Comunità nel corso degli anni '70. In linea con l'origine non programmatica del mutamento, le principali iniziative globali lanciate negli anni '70 (il Dialogo Euro-Arabo, ma anche, come si vedrà meglio nella sez. 4, la politica economica mediterranea) non sono state mai dichiarate concluse, bensì progressivamente svuotate di sostanza.

All'approccio globale se ne è sostituito, parzialmente, uno per quadranti subregionali, come nel caso dei rapporti CE con il Consiglio di Cooperazione del Golfo (istituzionalizzati nel 1988) e con il Nord Africa (tuttora in via di istituzionalizzazione); complessivamente il ruolo della Comunità nell'orientamento e nella gestione dei rapporti mediterranei perdeva importanza a vantaggio dell'approccio bilaterale dei singoli stati membri.

Nel quadro di relativo disimpegno politico e di assenza di strategie globali che ha caratterizzato l'atteggiamento dell'Europa verso la regione mediterranea nel corso degli anni '80, sono restate senza seguito anche alcune altre ipotesi globali avviate negli anni '70. Tra queste, l'idea di un allargamento al Mediterraneo del processo della Conferenza per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa (Csce), sia per quanto riguarda l'inclusione degli stati della riva Sud, sia per quanto riguarda l'estensione dell'area di competenza territoriale della Conferenza.

L'ipotesi di allargamento della Csce era stata lanciata negli anni '70 dai paesi extra-comunitari non allineati (Malta, Jugoslavia, Cipro), ed appoggiata dai paesi comunitari meridionali e in particolare dall'Italia. Rimasta allo stato embrionale nel corso degli anni '70 (agli stati del Sud era stato concesso il ruolo di osservatori nella Conferenza), tale proposta è stata mantenuta durante gli anni '80, senza tuttavia essere mai concretamente precisata negli eventuali contenuti, nonostante il contemporaneo crescere della percezione di una minaccia da Sud da parte degli stati del Nord del Mediterraneo. Solo alla fine del 1990 l'idea è stata rilanciata con un'iniziativa congiunta italo-spagnola (cfr. par. 6.1).

Anche in questo settore dunque, le iniziative nazionali hanno sopperito alla mancanza di un quadro di riferimento globale, in particolare quelle degli stati comunitari meridionali, più sensibili alla domanda di sicurezza e cooperazione proveniente dai paesi della riva Sud (un esempio importante in questo senso è il rapporto privilegiato dell'Italia con Malta, concretizzato dal trattato del 1980). Tuttavia queste iniziative nazionali hanno lasciato inevitabilmente irrisolto sia il problema della

gestione della dimensione mediterranea della sicurezza europea, sia quello più ampio dell'inserimento nel tessuto europeo dei paesi mediterranei che aspirano ad aderirvi.

Indubbiamente il numero dei paesi mediterranei che nel corso degli anni '80 hanno presentato o riproposto domanda di adesione alla Comunità (Turchia, Cipro, Malta, Marocco e, più di recente, Jugoslavia) è un sintomo eloquente del fatto che l'effetto magnetico della CE è esaltato dall'assenza di altre reti di aggregazione politico-economica nell'area mediterranea.

4. I rapporti economici

4.1. *Un quadro preoccupante*

Nel corso degli anni '80 la situazione socio-economica dei paesi mediterranei terzi (Pmt)[5], si è complessivamente deteriorata. Il ritmo di crescita del Pnl di questi paesi, che si era mantenuto alto nel quindicennio precedente al 1980 ha decelerato rapidamente nella prima metà degli anni '80 per poi recuperare, moderatamente, dopo il 1986. Principali fattori di questa caduta della crescita sono stati la tendenza al ribasso dei prezzi petroliferi e la recessione che ha caratterizzato le economie occidentali nella prima metà degli anni '80.

Naturalmente, dietro questa generale tendenza negativa si celano differenziazioni, anche marcate, a seconda del paese e del settore produttivo. Ad esempio, sono Marocco, Jugoslavia e Turchia che registrano i decrementi più notevoli nel periodo 1980-85, mentre negli stessi anni Algeria ed Egitto registravano elevati tassi di crescita del Pnl. Così pure, la decelerazione della crescita è stata più importante per la produzione industriale che per quella agricola (già rallentata).

La caduta del tasso di crescita si è tradotta in una contrazione dei consumi e degli investimenti interni; alla generale stagnazione economica si è accompagnata una crescita demografica intensa (2-3% medio annuo). A fronte della stagnazione, l'incremento demografico ha aumentato la disoccupazione e la dipendenza alimentare (tra i Pmt, solo la Jugoslavia ha una autosufficienza alimentare completa, mentre per la maggioranza dei paesi la percentuale di autosufficienza è al disotto del 10%).

(5) La Comunità chiama «Paesi Mediterranei Terzi (Pmt)» i paesi mediterranei legati alla CE da accordi economici: sono i paesi elencati alla nota 1, meno l'Albania e la Libia, più la Giordania.

La dipendenza dei Pmt dai mercati esteri per l'importazione di beni e servizi si è accresciuta nel corso degli anni '80 e il deficit delle partite correnti è aumentato di conseguenza, venendo sempre meno controbilanciato dalle rimesse degli emigrati, che diminuiscono a causa delle politiche restrittive adottate dai paesi riceventi (sia europei che del Golfo). Conseguenza di questo ciclo negativo, solo parzialmente riequilibrato nella seconda metà degli anni '80 dalle politiche di austerità adottate, è l'aumento del volume complessivo del debito estero (triplicatosi nel 1975-1985) e dell'incidenza del servizio del debito sul reddito nazionale.

4.2. *La struttura degli scambi*

Il rapporto economico tra le due rive del Mediterraneo è fondato da un lato sullo scambio di beni e servizi, dall'altro sullo sfruttamento (e la conservazione) di quello spazio comune che è appunto il Mediterraneo. La struttura di questo scambio, sbilanciata a favore della riva Nord, non ha subito nel corso degli anni '80 il riequilibrio che si poteva sperare alla fine degli anni '70: la dipendenza dei Pmt dalla CE si è accresciuta, mentre non è cresciuto né in qualità né in quantità il loro apporto all'economia europea.

I motivi di questo mancato miglioramento dello scambio intermediterraneo sono molteplici. Gli ostacoli più importanti sono derivati, come si è detto, dall'avversa congiuntura economica internazionale (recessione occidentale, caduta della rendita petrolifera). All'interno di questo quadro hanno poi influito le singole strategie nazionali e sub-regionali; così ad esempio le economie dei paesi che hanno adottato politiche economiche rivolte all'esportazione (come la Turchia e Israele) hanno reagito meglio di quei paesi che, come l'Algeria, hanno puntato su uno sviluppo autocentrato. Le spese militari e i conflitti in corso hanno continuato a pesare sulle economie dei paesi arabi mediterranei sia direttamente che come ostacolo allo sviluppo di una reale integrazione economica orizzontale.

Da parte europea è poi prevalso un atteggiamento protezionistico, in gran parte indotto dal desiderio di limitare i costi sociali della recessione, che ha ostacolato, oltre all'immigrazione, anche l'accesso al mercato europeo di alcuni dei principali prodotti mediterranei.

4.3. *La politica mediterranea della CE*

Da quanto detto sin qui risulta evidente che la politica mediterranea comunitaria globale - cioè l'insieme degli accordi di associazione o cooperazione stipulati nella seconda metà degli anni '70 [6] - non è stata in grado di raggiungere l'obiettivo che si prefissava e cioè un riequilibrio mutualmente profittevole della struttura degli scambi con i Pmt. Sebbene il deterioramento della situazione economica dei Pmt non sia conseguenza della politica comunitaria, tuttavia è evidente che essa non è riuscita a produrre efficaci controtendenze ed ha, limitatamente ad alcuni settori, contribuito al prevalere delle tendenze negative.

Si tratta indubbiamente di un bilancio negativo per una strategia politico-economica che si proponeva invece di «promuovere una cooperazione globale tra le parti contraenti per contribuire allo sviluppo economico e sociale e...favorire il rafforzamento delle loro relazioni».

Nel settore commerciale il limite più evidente della politica mediterranea comunitaria è stato costituito, come si è detto, dalle misure protezionistiche (quote, calendari) nei confronti dei prodotti mediterranei più competitivi (agro-alimentari, tessili, petrolchimici) adottate pochi anni dopo la stipula degli accordi; l'allargamento della CE a Grecia, Spagna e Portogallo ha poi ulteriormente eroso le quote di mercato europeo disponibili per i prodotti mediterranei. Chiaro sintomo della scarsa possibilità di intervento commerciale della politica comunitaria è l'impegno, preso dalla CE con i Protocolli addizionali agli accordi di cooperazione (1987-88), di garantire il livello tradizionale degli scambi, limitatamente alle produzioni agricole, solo fino al 1995.

Gli strumenti messi in opera dalla politica comunitaria per la cooperazione allo sviluppo dei Pmt sono stati sinora troppo limitati per contribuire ad ovviare a questo stallo degli scambi commerciali. I risultati della cooperazione tecnica prevista dagli accordi (trasferimento di tecnologia, ricerca e sviluppo, cooperazione industriale) sono deludenti sia per l'insufficienza qualitativa e quantitativa degli interventi, sia per la scarsa utilizzazione fattane dai destinatari. Anche la cooperazione finanziaria è stata insufficiente: sul piano quantitativo il volume dei finanziamenti è irrilevante se confrontato ai flussi finanziari provenienti dalle altre fonti bilaterali e multilaterali, europee e non. Infine, l'aspetto sociale previsto dagli accordi con la Turchia e coi paesi del Maghreb (che sanciva la non discriminazione e, solo per la Turchia, il libero accesso dei lavoratori) è rimasto praticamente inattuato.

Tentativi di correzione della politica mediterranea comunitaria sono

(6) Cfr. sez. 2, par. 2.2.

stati tuttavia avviati sul finire degli anni '80, stimolati soprattutto dall'iniziativa dei paesi del Sud Europa. I Protocolli addizionali e i nuovi Protocolli finanziari stipulati tra CE e Pmt nel 1987-89 rappresentano soprattutto una compensazione degli effetti negativi sui paesi terzi del secondo allargamento della Comunità; il rilancio del rapporto tra la CE e i Pmt ha bisogno tuttavia di una nuova strategia e di nuovi strumenti, esigenza che è stata avvertita ed è all'origine delle proposte della Commissione, di cui è iniziato il processo di discussione alla fine del 1989 (tuttora in corso alla fine del 1990).

4.4. *La geopolitica degli scambi*

Per quanto importante economicamente e politicamente, la politica economica mediterranea CE degli anni '80 non ha fatto che fornire un quadro agli scambi bilaterali. A questo proposito è interessante sottolineare che il ruolo centrale negli scambi commerciali intermediterranei è stato svolto negli anni '80 (i dati considerati si riferiscono al 1987) da due attori esterni alla regione: la Rft e gli Usa. La Rft è infatti il primo partner commerciale di Jugoslavia, Turchia e Malta e il secondo partner per quasi tutti gli altri Pmt (oltre ad essere il primo partner per tutti i paesi mediterranei della CE). Gli Stati Uniti sono il partner economico fondamentale per Israele, Egitto e Giordania, ma svolgono un ruolo importante anche per Turchia, Marocco e Algeria.

Quanto ai principali paesi sudeuropei, la Francia è di gran lunga il partner più importante per i paesi del Maghreb, mentre l'Italia è al primo posto per Libia, Libano, Siria e Cipro e al secondo per Malta, Jugoslavia, Egitto e Algeria.

Le correnti di scambio commerciale ricalcano dunque la rete delle preferenzialità politiche verticali instaurate tra paesi delle due rive del Mediterraneo, ma l'insieme di queste relazioni è iscritto nel cerchio dei rapporti tra il Mediterraneo e il maggiore polo economico europeo (la Rft) e occidentale (gli Usa).

5. Le questioni di sicurezza

5.1. *Dal «fianco» Sud al «fronte» Sud*

All'inizio degli anni '80 è giunto a compimento il ciclo di avvenimenti che ha cambiato il ruolo strategico del Mediterraneo nei confronti della sicurezza occidentale. A provocare questo mutamento sono stati diversi

fattori: il diretto inserimento sovietico nella regione (presenza navale e alleanze con i paesi arabi) alla fine degli anni '70, l'emergere della questione petrolifera (dall'embargo arabo del 1973), la rivoluzione islamica in Iran e l'invasione dell'Afghanistan alla fine degli anni '70.

Esito complessivo di questi avvenimenti è stata la trasformazione del Mediterraneo da «fianco Sud» relativamente tranquillo dell'Alleanza Atlantica, a frontiera Sud dell'Europa con una regione più ampia e tormentata, che comprende tutto il Medio Oriente e raggiunge l'Atlantico passando per il Golfo, il Mar Rosso e l'Africa settentrionale.

Il Mediterraneo geografico si è cioè saldato nell'ottica strategica occidentale ad una più ampia regione costellata di crisi locali, spesso oggettivamente collegate tra loro in virtù di alleanze regionali e fenomeni transnazionali (islamismo, panarabismo, terrorismo internazionale), ma soprattutto aventi in comune l'incidenza su alcuni fondamentali interessi della Nato (la sicurezza dei rifornimenti petroliferi e il complessivo equilibrio di potenza con l'Unione Sovietica).

Questa saldatura del Mediterraneo con l'arco meridionale delle crisi è avvenuta sullo sfondo del già ricordato complessivo deteriorarsi delle condizioni politico-economiche dei paesi della riva Sud e del perdurare delle crisi «tradizionali» dell'area: conflitto arabo-israeliano, del Sahara occidentale, del Golfo, a cui si sommano i vari e irrisolti contenziosi minori (turco- cipriota, macedone, del Kossovo, di Ceuta e Melilla, di Gibilterra ..).

Nel corso degli anni '80 a questi noti fattori di instabilità si è aggiunto l'aggravamento di due fenomeni che sono conseguenza diretta del deteriorarsi del quadro politico-economico dell'area Mediterranea.

Il primo di questi fenomeni è la crisi socio-culturale che nei paesi musulmani alimenta la speranza in un alternativa islamica ai modelli politici che tale crisi non hanno saputo evitare. Questa crisi socio-culturale ha generato la rinascita del sentimento religioso e fornito spazio alle correnti più radicali dell'islamismo: quelle integraliste che predicano il rigetto, anche violento, dei modelli politici di matrice occidentale.

Il secondo fenomeno è l'incremento quantitativo e qualitativo degli armamenti diffusi nella regione, accentuatosi in particolar modo nell'ultimo scorcio del decennio con la proliferazione chimica e missilistica nei paesi arabi e in Israele. La corsa agli armamenti, che interessa principalmente il quadrante mediorientale dell'area mediterranea e solo marginalmente quello nordafricano, ha il suo movente primo nel perdurare irrisolti dei principali conflitti interstatali, ma è direttamente collegata anche alla complessiva crisi politica dell'area (cfr. sez. 3). Fondamentalmente insicuri verso l'interno e verso l'esterno, i regimi mediorientali

ricorrono infatti al nazionalismo armato come surrogato di legittimità politica interna e come grimaldello per ottenere un inserimento internazionale più vantaggioso di quello che riescono ad ottenere per vie pacifiche. Drammatica conferma di questa tendenza, già individuabile alla fine degli anni '80, sono state le scelte avventuristiche operate dalla dirigenza irachena; scelte che hanno fatto precipitare la crisi latente della regione in un conflitto guerreggiato, dagli esiti complessivi ancora incerti al momento di scrivere, ma certamente devastanti.

Il mutamento del quadro strategico del Mediterraneo che è maturato negli anni '80 è dunque l'esito di due fattori convergenti: il collegamento diretto che si crea tra quest'area e «l'arco delle crisi»; la diffusione di potenza agli stati dell'area, che aumenta la loro capacità di influenza extra-regionale.

5.2. *Le risposte europee*

Per buona parte degli anni '80 l'Europa è stata al centro di pressioni contrastanti provenienti dall'acuirsi delle crisi nell'area mediterranea. Da Sud, l'Europa è stata sottoposta alla continua richiesta di iniziative dirette o indirette tese a modificare la lettura americana prevalentemente in chiave Est-Ovest delle crisi regionali; soprattutto l'Europa ha risentito direttamente delle ricadute dei conflitti in corso, sia subendo attacchi terroristici e rapimenti, sia rispondendo alle richieste d'aiuto dei regimi in crisi (Tunisia nel 1980, Libano dal 1982, Egitto nel 1984). Da Ovest, le richieste americane non sono state meno pressanti perché gli alleati sostenessero le politiche Usa verso le crisi dell'area, sia nell'analisi delle cause che nella scelta degli interventi (e dei non interventi).

Importanti condizionamenti interni ed esterni (cfr. sez. 3) hanno fatto sì che l'Europa non rispondesse con una strategia unitaria e globale al mutare del quadro strategico mediterraneo, e proiettasse sovente un'immagine di incoerenza rispetto alle crisi a Sud. Tuttavia, per quanto importante, l'assenza d'una strategia complessiva e autonoma non deve oscurare l'insieme di sviluppi realizzatisi negli anni '80, sviluppi che costituiscono un mutamento di fatto nella politica europea di sicurezza nell'area del Mediterraneo.

Questi sviluppi si situano a tutti i livelli della gestione della sicurezza europea (Nato, coordinamento intraeuropeo, intese Nord-Sud e politiche nazionali), e si sono consolidati nel corso degli anni '80 predisponendo la struttura di un'eventuale nuova politica europea di sicurezza nell'area mediterranea.

A livello euro-atlantico, il fatto saliente è stato rappresentato dal

dibattito interno alla Nato sul «fuori area». Da questo dibattito, mai veramente concluso e riaperto nel 1990 dalla crisi irachena, è emerso: 1) il riconoscimento della crescente importanza dei problemi di sicurezza provenienti dal Terzo mondo per la sicurezza occidentale e mondiale; 2) la non disponibilità dei membri europei della Nato ad estendere l'area di competenza dell'Alleanza e ad adottare meccanismi prestabiliti di risposta alle crisi «fuori area»; 3) la disponibilità ad un coordinamento caso per caso delle azioni interne (ridispiegamento delle forze, diritti di transito ecc.) ed esterne. All'interno di questa strategia di decisione per singoli casi, sono poi definiti alcuni principi minimi di concertazione-consultazioni «tempestive», impegno a mantenere «sufficienti» livelli di forze all'interno dell'area Nato, sovranità nazionale della decisione di intervento - il cui rispetto nel corso degli anni '80 si rivela difficile, ma non impossibile.

Diretta conseguenza di questo dibattito è stata la già menzionata partecipazione europea agli interventi multinazionali nelle crisi a Sud (cfr. sez. 3). Un'analisi complessiva di questi interventi fa rilevare un seppur modico progressivo miglioramento qualitativo (in termini di tempestività, efficacia e coordinamento) e quantitativo della partecipazione europea. Benché mai ufficialmente sconfessate, le teorizzazioni sull'Europa «potenza civile», sono in effetti state progressivamente abbandonate nel corso degli anni '80 e l'uso dello strumento militare, accanto a quello economico e diplomatico, ha acquistato una parziale legittimazione di fatto.

Un coordinamento propriamente europeo nella gestione delle crisi «fuori area» non è tuttavia decollato a causa degli ostacoli interni ed esterni alla costituzione di un «pilastro europeo» all'interno della Nato. Solo alla fine degli anni '80, il doppio processo dei tentativi di «rivitalizzazione» della Ueo e del coinvolgimento europeo nell'intervento «fuori area» ha cominciato a saldarsi. Frutto concreto di questo processo è stata la «Piattaforma sugli interessi europei in materia di sicurezza» adottata dalla Ueo nell'ottobre 1987, nella quale è annunciato l'impegno al coordinamento rispetto alle «crisi fuori dell'Europa nei limiti in cui possano influenzare i nostri interessi di sicurezza». Nello stesso periodo la Ueo offriva, benché a posteriori, un foro per il coordinamento del contemporaneo intervento nel Golfo delle flotte di cinque paesi europei.

Anche il secondo intervento occidentale nel Golfo iniziato nell'estate del 1990 allo scopo di applicare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu contro l'annessione irachena del Kuwait, ha costituito dal punto di vista europeo un ulteriore passo in avanti nel processo di elaborazione degli strumenti per una politica di sicurezza comune. In questo caso il coordinamento degli interventi europei è intervenuto ad

uno stadio più precoce della crisi con l'Iraq, la partecipazione è stata più ampia e il coordinamento più stretto che nel precedente intervento.

La maggior fiducia europea nella propria capacità di usare lo strumento militare in funzione di *peace-keeping* e *peace- enforcing* è sostenuta anche dall'aumento della cooperazione militare bilaterale nel Mediterraneo tra Italia, Francia e Spagna. Tramite il coordinamento tecnico, le esercitazioni congiunte e l'utilizzo comune di importanti mezzi tecnici quali quelli di controllo e comunicazione, questa cooperazione ha posto le basi di una effettiva compatibilità operativa tra le forze di questi paesi nel Mediterraneo.

Altro «fatto» della politica di sicurezza europea verso il Mediterraneo negli anni '80 è stata l'inclusione degli interventi nell'area mediterranea e della difesa contro minacce provenienti da Sud tra le missioni principali delle forze armate nazionali di alcuni paesi europei (Italia compresa); questa inclusione ha implicato un riorientamento della pianificazione strategica, della struttura delle forze e della acquisizione di armamenti.

Infine, nel corso degli anni '80 si è delinea una rete di intese bilaterali su questioni di sicurezza (dall'assistenza tecnico-militare alla cooperazione antiterrorismo) tra i principali paesi europei e alcuni paesi dell'area mediterranea; Francia e Gran Bretagna hanno stretto intese con i paesi del Golfo, l'Italia con Malta, Egitto, Tunisia, Somalia, la Spagna con il Marocco. Queste intese, di basso profilo politico, ma di indubbio significato, costituiscono il nesso tra le ingenti forniture di armi europee, l'assistenza offerta ai paesi riceventi e il sostegno alle politiche di sicurezza interna ed esterna di questi paesi.

Da quanto si è detto sin qui risulta chiaro che le questioni di sicurezza sono state centrali nel rapporto tra Europa e Mediterraneo negli anni '80 (cfr. anche sez. 3, par. 2). Tuttavia, malgrado questa centralità, in questo decennio non è maturato un chiaro orientamento strategico dell'uso dei crescenti strumenti europei di gestione della sicurezza, e la mancanza di una strategia complessiva ha limitato le possibilità di impatto positivo delle politiche di sicurezza europee nell'area mediterranea.

In effetti, anche dall'analisi degli sviluppi in materia di sicurezza emerge che la politica europea verso il Mediterraneo negli anni '80 è stata sostanzialmente una politica di contenimento, che pur producendo concreti risultati rispetto ad alcune singole situazioni di crisi non si è tradotta in una più ampia strategia di prevenzione e risoluzione delle crisi regionali.

Inoltre, in assenza di una globale strategia politica europea verso la regione, hanno continuato a persistere contraddizioni, talvolta notevoli, tra le varie politiche nazionali verso i paesi del Mediterraneo extra-

comunitario. Esempi in questo senso sono le iniziative unilaterali della Francia nei confronti della questione palestinese e libanese, l'isolamento inglese nel corso delle crisi con la Libia, la Siria e l'Iran, così come la pericolosa mancanza di coordinamento in materia di esportazioni di armamenti e tecnologia militare verso la regione. Se la differenziazione delle posizioni nazionali verso le questioni dell'area può in qualche caso aver reso più flessibile ed articolato l'approccio, in generale queste differenziazioni hanno influito negativamente sui rapporti intereuropei, su quelli euroatlantici e sull'allentamento delle tensioni regionali.

6. Prospettive all'inizio degli anni novanta

Alla fine degli anni '80 la regione mediterranea si presentava caratterizzata da alcune tendenze di fondo indicanti la direzione dei possibili sviluppi futuri. Le implicazioni di queste tendenze per l'evoluzione del rapporto con l'Europa sembravano chiare, seppur tutte da realizzare, all'inizio del 1990. La profonda crisi e la guerra scatenate dall'invasione del Kuwait nell'agosto 1990 rischiano tuttavia di imprimere cambiamenti duraturi all'assetto politico della regione mediterranea e al rapporto tra questa e l'Europa. Allo stato attuale vecchie e nuove tendenze convivono e un'analisi delle prospettive non può non registrarne la contraddittorietà.

6.1. *L'Europa occidentale e la sicurezza nel Mediterraneo*

Sul piano internazionale, la fine della contrapposizione Est-Ovest ha trasformato l'importanza dei conflitti regionali nel rapporto Usa-Urss: da terreno di scontro essi sono infatti divenuti oggetto di cooperazione.

Sia per il venir meno della dimensione Est-Ovest, sia per autonomi sviluppi locali, alla fine degli anni '80 i principali conflitti regionali, ivi compresi quelli in corso in quell'«arco meridionale delle crisi» che va dal Marocco all'Afghanistan, sono stati avviati alla risoluzione o alla perpetuazione senza altra ricaduta internazionale diretta che l'impegno d'intermediazione delle Nazioni Unite. In taluni casi, come in quello afgano o libanese, la rimozione del livello Est-Ovest ha esaltato la dimensione interna e regionale di questi conflitti; in altri casi, come nel caso del Sahara Occidentale, non ne è rimasta che la dimensione interna. Molti conflitti regionali restano irrisolti, ma la loro gestione sembra ricadere ora principalmente sugli attori locali e regionali; soprattutto, i conflitti regionali sembrano aver perso la capacità di incidere sulla sicurezza

globale.

Un caso a parte in questo processo di trasformazione della rilevanza per la sicurezza internazionale dei conflitti regionali sembra essere costituita da quei conflitti che si collocano nelle aree immediatamente contigue alla Nato. La minaccia agli interessi occidentali in una di queste regioni sembra ancora capace di costituire il nesso tra una crisi locale nel Terzo Mondo e la sicurezza globale. Gli interessi di sicurezza del sistema occidentale rappresentato dalla Nato sono infatti gli unici interessi globali esistenti, almeno in questa prima fase di transizione dall'equilibrio bipolare.

Il Mediterraneo è, assieme al Centro America, la principale tra queste regioni di confine. Dunque non è probabile che nel medio termine diminuisca l'importanza strategica del Mediterraneo. Tuttavia in futuro la risposta europea alle crisi nel Mediterraneo potrebbe essere diversa; quanto e come dipenderà dall'evolvere del sistema di sicurezza europeo e del rapporto euroatlantico.

Alcune indicazioni sulla direzione di questo cambiamento sono già emerse nel corso del 1990: la riorganizzazione del sistema di sicurezza europeo dopo la «rivoluzione del 1989» è stata avviata, e al suo interno è già emersa l'opzione di affidare la gestione delle crisi nell'area mediterranea ad un coordinamento a due pilastri, uno europeo ed uno statunitense, fuori dalla struttura Nato. In attesa dell'approfondimento dell'Unione politica europea, il pilastro europeo resta ancora rappresentato dall'Unione dell'Europa Occidentale.

In altri termini, fino a tutta la prima metà del 1990 si è creduto (specie in Italia) che attraverso il processo per l'Unione politica europea, favorito dal nuovo quadro internazionale, potesse finalmente emergere una personalità e una politica europea integrata e istituzionalizzata anche nel campo della sicurezza e della difesa. Si riteneva perciò che le modalità della risposta europea ad eventuali future crisi nel Mediterraneo, la cui gestione richiedesse l'uso dello strumento militare, sarebbe dipesa dalla definizione dei rispettivi ruoli e rapporti tra CE, Nato e Usa, ma sarebbe comunque stata diversa dal passato.

L'invasione irachena del Kuwait dell'agosto 1990 e la crisi internazionale che ne è conseguita, ha colto l'Europa appena all'inizio di questo complesso processo di trasformazione politica e di ingegneria istituzionale. Di fronte alla crisi, e ancor più di fronte alla guerra scoppiata il 17 gennaio 1991, nella reazione dei paesi dell'Europa occidentale sembra prevalere l'utilizzo dei tradizionali e collaudati schemi di riferimento politico (alleanza bilaterale con gli Usa; politica estera più o meno autonomistica ecc.), più che l'incentivo ad accelerare il processo di trasformazione.

Nelle complesse reazioni europee di fronte alla più grave crisi dell'ultimo ventennio sembra per ora prevalere il ritorno al passato più che la conferma delle tendenze evolutive appena emerse. Se questa tendenza dovesse confermarsi, l'intero processo di integrazione europea nel campo della sicurezza potrebbe essere compromesso, e verrebbe bloccata anche la revisione del problema della sicurezza nel Mediterraneo già avviata all'interno di questo processo.

Questa revisione si è finora concretizzata nel tentativo di collocare la dimensione di sicurezza all'interno di una nuova strategia dell'Europa comunitaria verso il Mediterraneo. È in questa prospettiva che si colloca (rappresentandone sinora la principale concretizzazione) l'impegno assunto su iniziativa italiana alla fine del 1990 dai nove paesi del Mediterraneo occidentale per la convocazione di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (Cscm)[7]. Questa conferenza, che adotterebbe il modello dellaCsce e sarebbe imperniata sul nesso tra economia e sicurezza, non è ancora però un'iniziativa condivisa da tutti i partner comunitari.

6.2. *La crisi dello sviluppo*

Dal punto di vista economico all'inizio degli anni Novanta il futuro della regione si presenta ancora in bilico tra la regressione verso il sottosviluppo permanente e il rilancio della crescita. Le chiavi del rilancio dello sviluppo stanno in parte nel successo delle riforme economiche e politiche avviate nella maggioranza dei paesi dell'area in reazione alla crisi della prima metà degli anni '80, ma soprattutto nel grado di impegno di cooperazione che l'Occidente sviluppato potrà dedicare a quest'area.

L'entità e la qualità dell'impegno di cooperazione europeo dipenderà sia dalle risorse effettivamente disponibili, sia dalla volontà politica di canalizzarle verso il Mediterraneo. Entrambi i fattori saranno influenzati dalle modalità e dagli esiti finali della guerra scoppiata nel Golfo nel gennaio 1991; tra gli scenari ipotizzabili allo stato attuale c'è sia un sostenuto impegno occidentale per la ricostruzione di un nuovo ordine regionale, sia, all'estremo opposto, la trasformazione del rapporto Europa-Mediterraneo in uno scontro Nord-Sud.

(7) Riuniti a Roma il 10 ott. 1990 i ministri degli esteri di Algeria, Francia, Italia, Libia, Marocco, Mauritania, Portogallo, Spagna e Tunisia (più Malta quale membro associato) hanno sottoscritto un documento sul *Dialogo e la Cooperazione nel Mediterraneo occidentale* dichiarando contemporaneamente il proprio impegno per l'avvio d'una «Conferenza per la Cooperazione e la Sicurezza nel Mediterraneo», secondo le modalità descritte nel *Non-documento italo-spagnolo sulla Cscm* presentato a Roma il 17 sett. 1990 e illustrato alla riunione Csce di Palma di Maiorca il 24 sett. 1990.

Comunque, dal punto di vista europeo, l'implicazione più grave della crisi economica dei paesi mediterranei è indubbiamente quella demografica. Nei prossimi vent'anni il Nord perderà la predominanza numerica nel Mediterraneo: i paesi del Sud conteranno, nel 2015, 372 milioni di abitanti contro i 127 milioni degli attuali membri mediterranei della Comunità (che in totale avrà 333 milioni di abitanti); Turchia, Egitto, Algeria e Marocco raccoglieranno da soli 270 milioni; oltre il 60% della popolazione della riva Sud sarà al disotto dei 25 anni, mentre il 18% di quella della CE avrà superato i 65 anni.

Se non si creeranno in loco i presupposti almeno per una sopravvivenza dignitosa, la pressione migratoria sull'Europa, distante da Gibilterra solo 12 km di mare, diverrà ingovernabile. Se tali presupposti verranno creati, le «giovani» popolazioni mediterranee potranno costituire per l'Europa un importante complemento di energie non solo in termini di manodopera e di mercati, ma anche in senso culturale e politico.

Il rapporto economico con l'Europa è, e sarà, di fondamentale importanza nel determinare l'equilibrio dell'area tra sviluppo e sottosviluppo. Poiché l'Europa è interessata a sottrarre il Mediterraneo alla prospettiva del sottosviluppo per motivi di sicurezza prima ancora che per motivi economici, il dilemma della competizione tra le richieste di aiuti provenienti dall'Est europeo e dal Sud mediterraneo deve essere risolto dedicando risorse ad ambedue le aree.

Anche per quanto riguarda la politica di cooperazione economica, la direzione da prendere è già stata indicata e aspetta solo di essere sorretta da un'adeguata volontà politica. A livello internazionale, la politica di cooperazione allo sviluppo negli anni '90 dovrà essere globalmente riorientata secondo le indicazioni già tracciate dagli organismi internazionali, cioè dando priorità al potenziamento delle risorse umane e ambientali, ma questa riforma dovrà essere accompagnata da una revisione delle regole del commercio internazionale e dalla risoluzione della crisi debitoria dei Pvs[8].

La revisione della politica di cooperazione richiederà da parte dell'Europa comunitaria un impegno particolare, che potrebbe articolarsi secondo le proposte avanzate in questo senso dal ministro degli esteri italiano De Michelis nel 1990[9]. Per quanto riguarda il Mediterraneo in

(8) Un'analisi delle condizioni di rilancio della politica di cooperazione allo sviluppo è svolta in questo volume nel saggio di Pennisi (cfr. par. 4.5 e conclusioni) [N.d.C.].

(9) La proposta De Michelis prevede che l'investimento dei paesi CE per la cooperazione allo sviluppo sia raddoppiato raggiungendo l'1% del Pil; tale cifra andrebbe poi ripartita in accordo con le priorità geopolitiche dell'Europa occidentale: 25% ai paesi dell'Europa centro-orientale, 25% al Mediterraneo ed il restante 50% al resto dei Pvs.

particolare, cooperazione allo sviluppo, politica commerciale e cooperazione politica dovrebbero essere gestite secondo un'unica strategia che si prefigga di armonizzare obiettivi globali e politiche settoriali. Sebbene ancora in via di definizione, l'ambizioso progetto della Cscm costituisce un importante passo in questa direzione; infatti, sul modello della Csce, ma in modo più pronunciato, la Cscm dovrebbe comprendere una dimensione economica.

6.3. *Verso un nuovo ordine politico?*

Alla fine degli anni '80 la divisione della regione mediterranea in insiemi subregionali - nord-africano, mediorientale e adriatico-balcanico - restava importante, benché la coesione interna di questi insiemi permanesse scarsa.

La coesione del sistema mediorientale restava conflittuale, polarizzata dal confronto arabo-israeliano e dal gioco di alleanze relative al conflitto dominante. Le tendenze alternative a questo assetto del sistema, concretizzate in un'accresciuta cooperazione economica orizzontale e nei tentativi di democratizzazione interna sembravano incapaci di modificare in modo sostanziale gli equilibri tradizionali.

La guerra provocata dall'annessione irachena del Kuwait ha drammaticamente confermato queste previsioni, facendo al contempo esplodere la conflittualità e le contraddizioni latenti nelle relazioni politiche tra gli stati della regione e indicando chiaramente i limiti della strategia politica occidentale precedente al conflitto.

Alla coesione conflittuale del Medio Oriente, si affiancava alla fine degli anni '80 il riemergere di un'entità nordafricana più pacifica e pragmatica, istituzionalizzata nel febbraio 1989 con la creazione dell'Unione del Maghreb Arabo (Uma). Tuttavia, anche in questo quadrante la tendenza all'instaurazione di nuovi rapporti subregionali, emersa non solo in Nord Africa nel corso degli anni '80[10], rischia di essere annullata dalla traumatica revisione dei rapporti interarabi innescata dall'invasione irachena del Kuwait. I paesi del Maghreb inoltre sono stati colti dalla nuova crisi del Golfo in un delicato momento di transizione interna verso regimi più democratici, questa transizione rischia ora di veder prevalere gli elementi più estremisti delle nuove forze politiche.

Nell'affrontare il non facile compito di contribuire alla costruzione in Medio Oriente di un nuovo ordine politico meno conflittuale e instabile,

(10) Oltre all'Unione del Maghreb Arabo (Uma) nel 1989 è stato creato il Consiglio di cooperazione arabo (Cca) e dal 1981 esiste il consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg).

l'Occidente in generale e l'Europa in particolare dovranno tenere conto che sia in Medio Oriente che in Nord Africa le tendenze coesive e cooperative esistono, così come esiste una domanda di democrazia che stava già trasformando alcuni dei regimi dell'area in sistemi pluralistici. Queste tendenze rischiano di venire eclissate dall'estrema frammentazione e dalla radicalizzazione generate dal nuovo conflitto nel Golfo.

Un altro fattore di novità nell'area mediterranea è costituito dalla rimessa in movimento del quadrante adriatico-balcanico, le cui potenzialità conflittuali e cooperative erano rimaste bloccate dalla divisione Est-Ovest. Quando un nuovo ordine politico emergerà anche in questo quadrante, sarà possibile capire se esso si configurerà come una nuova regione dell'Europa o se, almeno in parte, esso dovrà essere considerato una regione esterna.

Infatti alla fine del 1990 non è ancora chiaro se tra i sei stati del Sud-est europeo prevarranno i numerosi fattori di divisione (minoranze etniche e religiose, dispute territoriali), o gli interessi cooperativi già espressi nella rivitalizzazione della Conferenza inter-balcanica operata nel 1988. Non è nemmeno chiaro quale assetto politico si daranno i nuovi stati ex-comunisti, al cui interno stanno riesplodendo nuove e vecchie contraddizioni[11].

Delicata appariva in ogni caso la posizione della Turchia alla fine degli anni '80: il peso subregionale del paese cresceva in virtù del buon andamento economico e della relativa stabilità politica, ma esso restava escluso dall'Europa comunitaria. L'adesione della Turchia alla Comunità era, e resta, legata al più ampio dilemma «allargamento/approfondimento» della CE, mentre il collegamento all'Europa per il tramite dell'appartenenza alla Nato si è indebolito proporzionalmente all'indebolimento del ruolo strategico della Nato stessa.

Mentre il richiamo islamico, la questione curda e le crisi del Caucaso minacciano di coinvolgerla, può essere pericoloso che la Turchia sia collegata all'Europa solo in virtù dei legami conflittuali che la collegano ai Balcani e al Medio Oriente.

7. Conclusioni

La posta in gioco fondamentale per l'Europa nei confronti del Mediterraneo negli anni a venire è essenzialmente quella di garantire la propria sicurezza contribuendo a eliminare l'instabilità politico-

(11) Per una valutazione delle dinamiche in corso nell'area adriatico-balcanica cfr. in questo volume il cap. «I Balcani» [NdC].

economica dell'area mediterranea e i rischi che da essa possono provenire. Questi rischi (la «bomba demografica», la degradazione dell'ambiente, l'antagonismo politico-culturale verso l'Occidente che accomuna l'Islam integralista e il nazionalismo terzomondista) sono allo stadio attuale, e nel prevedibile futuro, essenzialmente legati alla difficile congiuntura socio-economica che interessa, con poche eccezioni, l'intera regione.

L'origine essenzialmente socio-economica dei rischi provenienti dall'area indica con chiarezza che la strategia di risposta non può che essere la cooperazione politico-economica. Tale strategia, se coadiuvata da un contesto locale e internazionale favorevole, potrebbe ottenere non il semplice contenimento delle minacce, bensì la realizzazione del notevole potenziale di sviluppo dei paesi dell'area.

La guerra contro l'Iraq dimostra con brutale evidenza che il fatto che i problemi dell'area mediterranea siano essenzialmente di origine socio-economica, non significa tuttavia che da essi non possano scaturire crisi dalle implicazioni militari che coinvolgano l'Europa. È dunque fondamentale che si sviluppi una più chiara strategia europea di prevenzione e gestione delle crisi nell'area mediterranea; questa strategia non potrà non essere collegata ad una politica europea di sicurezza che comprenda anche la dimensione militare del *crisis management.*

È tuttavia essenziale per il futuro della pace che il conflitto attuale non oscuri le vere origini dei problemi della regione e non impedisca il rilancio della politica europea di cooperazione nel Mediterraneo.

Gli assi portanti della nuova strategia di cooperazione sono già stati individuati e alcune iniziative miranti a realizzarla sono già state intraprese, in particolare da parte italiana. Quello che occorre è creare e sostenere la volontà politica di realizzare questa cooperazione rinnovata, dotandola di mezzi e istituzioni adeguati; esigenza che forse non sarà facile soddisfare dopo la nuova crisi del Golfo.

Infine, non è tanto la scelta tra la prospettiva regionalista o mondialista che influirà sull'efficacia e la proficuità della nuova strategia, quanto se essa verrà riconosciuta come un interesse comune di tutta l'Europa o se diverrà onere e competenza della sola Europa di Sud-Ovest.

Da soli, i paesi dell'Europa meridionale non possono produrre gli investimenti politici ed economici necessari alla strategia di cooperazione mediterranea; l'approccio rischierebbe dunque di restare quello del contenimento, già rivelatosi insufficiente negli anni '80, e la gestione del rapporto con il Mediterraneo potrebbe finire per avere un effetto divisivo, nocivo per l'insieme della coesione europea.

836. *Istituto Affari Internazionali. Lo Spettatore Internazionale*

1. Istituto Affari Internazionali, *L'Europa e la sfida dello spazio*
2. Istituto Affari Internazionali, *Le relazioni est-ovest negli anni '90*
3. Natalino Ronzitti (a cura di), *Europa e terrorismo internazionale. Analisi giuridica del fenomeno e Convenzioni internazionali*
4. Paolo Guerrieri, Pier Carlo Padoan (a cura di), *Regimi internazionali e politiche economiche nazionali. Il governo di un'economia mondiale tripolare*
5. Laura Guazzone (a cura di), *L'Europa degli anni novanta. Vol. I: La geopolitica del cambiamento*
6. Cesare Merlini (a cura di), *L'Europa degli anni novanta. Vol. II: Scenari per un futuro imprevisto*

835. *Collana dell'Istituto Affari Internazionali*

1. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno dodicesimo: 1983-1984*
2. Maurizio Cremasco (a cura di), *Lo strumento militare italiano. Problemi e prospettive*
3. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XIII: 1984-1985*
4. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XIV: 1985-1986*
5. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XV: 1986-1987*
6. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XVI: 1987-1988*
7. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XVII: 1988-1989*
8. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XVIII 1989:-1990*

1127. *Ministero affari esteri — Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo*

2. M. D'Angelo, R. Walker, *Criteri per una cooperazione industriale con i paesi in via di sviluppo*
3. C. Vangi. *Cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Criteri pratici orientativi per l'applicazione delle norme della legge n. 38*
4. C. Barberis, *Guida alla valorizzazione agricola nei paesi in via di sviluppo*
5. U. Bilardo, G. Mureddu, P. Piga, *Geopolitica delle materie prime minerarie*
6. Itec, *Formazione dei quadri e cooperazione allo sviluppo*
7. A. Clementi, L. Ramirez, *Abitazione e periferia nei Pvs. Area mediterranea e America latina in una prospettiva comparata*
8. S. Marchisio, *Il finanziamento multibilaterale. La terza via della cooperazione allo sviluppo*
9. C. Finocchietti, G. Finocchietti, P.G. Palla, A. Razzano, *La cooperazione universitaria per i paesi in via di sviluppo. Bilancio delle esperienze italiane*

1275. Quaderni di "Affari sociali internazionali"

1. Oreste Alfonsi, *Il regime giuridico del passaporto*
2. Angelo Maddaloni, *La diffusione della lingua italiana in Australia*
3. Sergio Neri, *Le Champ d'application du droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs*
4. Armando Sanguini, Leonardo Cuzzocrea, *Il regime delle pensioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti ed autonomi con riferimento alle disposizioni a favore dei lavoratori migranti*
5. Franco Ferrarotti (a cura di), *Forme evolutive dei valori nel quadro della mobilità odierna di grandi gruppi umani*
6. Nicola Cacace, *Professioni e mestieri del 2000. Rapporto sui cambiamenti sull'occupazione e sulla formazione in Europa*
7. Fondazione Brodolini, *Gli italiani fuori d'Italia. Gli emigrati italiani nei movimenti operai dei paesi d'adozione 1880-1940*, a cura di B. Bezza
8. Gianfranco Cresciani, *Australia, the Australians and the Italian Migration*
9. Enrico Lapenna, M. Paola Pietrosanti (a cura di), *L'uomo, la comunità, lo stato. La difesa dei diritti del cittadino in ambito europeo*
10. Franco Pittau, *Emigrazione italiana in Svizzera. Problemi del lavoro e della sicurezza sociale*
11. Luigi Caltagirone, *La colonia italiana di Mendoza*
12. Maurizio Pescarolo, *La circolazione internazionale delle notizie*
13. Herzel Gera Weizmann, *Emigranti alla conquista della foresta. Una colonizzazione promossa da italiani in Costa Rica: San Vito de Java.* Prefazione di U. Sansonetti
14. G. Marocco, *Sull'altra sponda del Plata. Gli Italiani in Uruguay*
15. Iscos, *Cooperazione, nuovi flussi migratori e tutela degli operatori* (a cura di Franco Pittau e Nino Sergi)
16. Mario Arpea, *Le origini dell'emigrazione abruzzese. La vicenda dell'altopiano delle Rocche*
17. Rocco Antonio Cangelosi, *Dal progetto del trattato Spinelli all'Atto unico europeo*
18. Gerardo Zampaglione, *Gli italiani in Illawarra*
19. Emile Temine, Teodosio Vertone (a cura di), *Gli italiani nella Francia del sud e in Corsica (1860-1980)*
20. Vincenza Lomonaco, *Nazioni Unite e soccorso umanitario internazionale*
21. Giovanni Kojanec, *La cittadinanza italiana nei suoi riflessi interni ed internazionali*
22. Lina Panella, *Diritti umani e procreazione artificiale.* Prefazione di Maria Rita Saulle

23.1. Ministero degli Affari Esteri. Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali, *Atti della seconda conferenza nazionale dell'emigrazione. Vol. I: Interventi e relazioni ufficiali. Documenti finali della plenaria e delle commissioni*

23.2. Ministero degli Affari Esteri. Direzione Generale dell'Emigrazione e degli

Affari Sociali, *Atti della seconda conferenza nazionale dell'emigrazione. Vol. II: Interventi in seduta plenaria*

23.3. Ministero degli Affari Esteri. Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali, *Atti della seconda conferenza nazionale dell'emigrazione. Voll. III e IV: Lavori delle Commissioni*

24. Raimondo Cagiano De Azevedo, *La società in transizione: italiani ed italo-canadesi negli anni Ottanta*

1360. *Collana di Scienza politica e Relazioni internazionali, diretta da Umberto Gori*

1. Samuel P. Huntington, *Ordinamento politico e mutamento sociale. Analisi dei fattori di crisi del sistema e delle soluzioni possibili*
2. Zbigniew K. Brzezinski, *Storia dell'Urss e delle democrazie popolari. L'evoluzione dei rapporti tra i paesi comunisti dal 1945 agli anni '60. Un'analisi critica*
3. Fulvio Attinà, *I conflitti internazionali. Analisi e misurazione*
4. E.S. Quade, W.I. Boucher (a cura di), *Analisi dei sistemi e processi decisionali*
5. Adriano Pappalardo, *Governi di coalizione in Europa (1945-1977)*
6. Giuseppe de Vergottini, *Una costituzione democratica per la Spagna*
7. J.E. Dougherty, R.L. Pfaltzgraff Jr., *Relazioni internazionali: teorie a confronto*
8. Umberto Gori, *Natura e orientamenti delle ricerche sulla pace*
9. Fulvio Attinà, *Diplomazia e politica estera*
10. Umberto Gori, Orio Onori (a cura di), *Tecniche di analisi per le decisioni politiche e economiche*
11. Leonardo Morlino, *Come cambiano i regimi politici: strumenti di analisi*
12. Fulvio Attinà, *La politica internazionale contemporanea (1945-1980)*
13. Marco Cesa, *L'equilibrio di potenza. Analisi storica e teorica del concetto*
14. Fulvio Attinà, *Politica internazionale contemporanea (1945-1987)*
15. Pietro Grilli di Cortona, *Le crisi politiche nei regimi comunisti. Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia da Stalin agli anni ottanta*
16. Progetto Forum Humanum, *Le paci possibili.* Prefazione di Umberto Colombo, introduzione di Umberto Gori
17. Forum per i problemi della pace e della guerra, *Il commercio delle armi. Per un controllo nei trasferimenti internazionali di armamenti*
18. Gabriele Patrizio, *Tempo e diplomazia. Un'analisi cronopolitica delle crisi internazionali*
19. Pietro Grilli di Cortona, *Rivoluzioni e burocrazie. Continuità e mutamento negli stati rivoluzionari*

1460. *Società e politica*

1. Sergio Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di Stato*
2. Mauro Fotia, *Partiti e movimento politico di massa*
3. Luigi Graziano (a cura di), *Clientelismo e mutamento politico*
4. Silvano Belligni (a cura di), *Il partito di massa. Teoria e pratica*
5. Mauro Fotia, *Ruoli di dominio e classe politica*
6. Franco Ferrarotti, *Colloquio con Lukàcs. La ricerca sociologica e il marxismo*
7. Gian Mario Bravo, *Ritorno a Marx. Partito del proletariato e teoria politica in Engels e Marx*
8. M. Bovero, F. Brunetti, A.E. Galeotti, S. Maffettone, T. Magri, A. Melucci, F. Papi, P. Pasquino, G.E. Rusconi, S. Veca, *Politica e filosofia*
9. F. Girotti, M. Guadagnini, C. Malandrino, A. Mastropaolo, G. Morgando, B. Soggia, *Rapporto sui consiglieri comunali in Piemonte*
10. Mariarosa Dalla Costa, *Famiglia, Welfare e Stato tra progressismo e New Deal*
11. Franco Riccio, Aldo Caruso, Salvo Vaccaro, *Il capitalismo regolato statualmente. Antologia ragionata del dibattito internazionale contemporaneo sullo Stato*
12. Carlo Maria Santoro, *Lo stile dell'aquila. Studi di politica estera americana*
13. Alfio Mastropaolo, *Saggio sul professionismo politico*
14. Raffaele De Mucci, *La politica dei cittadini. Forme e strumenti di partecipazione politica nei sistemi urbani*
15. Giovanna Zincone, *Gruppi sociali e sistemi politici: il caso donne*
16. P. Trupia, *Logica e linguaggio della politica*
17. Fulvio Attinà, *Il Parlamento europeo e gli interessi comunitari*
18. Gilberto Tinacci Mannelli, Enrico Cheli, *L'immagine del potere. Comportamenti, atteggiamenti e strategie di immagine dei leader politici italiani*
19. Luigi Bonanate, *Né guerra né pace*
20. Carlo Maria Santoro, *La perla e l'ostrica. Alle fonti della politica globale degli Stati Uniti*
21. Marco De Andreis, Paolo Miggiano, *L'Italia e la corsa al riarmo: un contro-libro bianco della difesa*
22. Franco Riccio, *Genealogia dell'esperienza sociale*
23. Gabriele Calvi (a cura di), *Indagine sociale italiana. Rapporto 1986*
24. Fabio Magni, Salvo Vaccaro (a cura di), *Saggi di critica al complesso politico-militare*
25. Massimo Morisi, *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*
26. Carlo Jean, *La guerra. La guerra nel pensiero politico*
27. Alain Badiou, Silvain Lazarus, *La politica è pensabile?* (a cura di V. Romitelli, A. Russo)
28. G. Fofi, R. Monteleone, G. Pontara, M. Reberschak, G. Sofri, *Non vio-*

lenza e pacifismo

29. G. Caforio, P. Del Negro, *Ufficiali e società. Interpretazioni e modelli*
30. Carlo Maria Santoro, *Il sistema di guerra. Studi sul bipolarismo*
31. Gilberto Mannelli Tinacci, Enrico Cheli, *L'ora di punta dell'informazione. Selezione, valorizzazione e narrazione delle notizie del TG1 delle 20*
32. Marco De Andreis, *Quale disarmo. Per una nuova politica della sicurezza*
33. Alisa Del Re (a cura di), *Stato e rapporti sociali di sesso*
34. Carlo Jean, *Studi strategici*
35. Enrica Collotti Pischel, *Dietro Tian An Men: la Cina dopo Mao*
36. Umberto Curi, *Lo scudo di Achille. Il Pci nella Grande Crisi*
37. Norberto Bobbio e al., *Sulla rivoluzione. Problemi e teoria politica*
38. Giovanni Berlinguer, *Storia e politica della salute*
39. Umberto Curi (a cura di), *I limiti della politica*
40. Giuseppe Gerbino, *Speranze e tensioni dopo Tian An Men. Un'immagine della Cina moderna*
41. Umberto Curi, Paolo Flores d'Arcais, *L'albero e la foresta. Il Partito democratico della sinistra nel sistema politico italiano*
42. Carlo Jean (a cura di), *Morte e riscoperta dello Stato-nazione*
43. Luigi Bonanate, *La politica internazionale di fronte al futuro*

1574. *Storia diplomatica, collana diretta da Enrico Serra*

1. Enrico Serra, *La diplomazia in Italia*
2. Roberto Gaja, *Introduzione alla politica estera dell'era nucleare*
3. Enrico Serra (a cura di), *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*
4. Giancarlo Giordano, *Carlo Sforza: la diplomazia 1896-1921*
5. Fabrizio Ghilardi, *L'Europa degli equilibri 1815-1890*
6. Enrico Decleva, *L'incerto alleato. Ricerche sugli orientamenti internazionali dell'Italia unita*
7. Enrico Serra, *Alberto Pisani Dossi diplomatico. Con scritti inediti di P.D.*
8. Enrico Serra (a cura di), *Professione diplomatico*
10. Silvio Fagiolo, *La Russia di Gorbaciov. Il nuovo corso della politica russa settanta anni dopo l'Ottobre*
11. Giuseppe Caprotti, *Alto Adige o Südtirol? La questione altoatesina o sudtirolese dal 1945 al 1948 e i suoi sviluppi: studio degli archivi diplomatici francesi*
12. Marco Lenci, *Eritrea e Yemen. Tensioni italo-turche nel Mar Rosso.* Presentazione di Enrico Serra
13. Enrico Serra, *L'Italia e le grandi alleanze nel tempo dell'imperialismo. Saggio di tecnica diplomatica*
14. Enrico Serra (a cura di), *Professione: diplomatico.* Vol. 2°

Stampa Tipomonza
Viale Monza, 126 - Milano

Scritto da storici, giuristi, politologi ed economisti italiani, questo libro è un'indagine sul passato e sul futuro prossimi dell'Europa, considerata nella sua interezza oggi possibile, ma anche nelle sue riemergenti differenziazioni. Dalle prospettive per l'Unione politica ed economica europea ai nazionalismi balcanici, dalla difficile cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo ai rapporti tra Europa, Giappone e Stati Uniti, dalla riforma dell'Unione Sovietica alla politica europea dell'Italia, i nove studi raccolti in questo volume indicano le prospettive dell'Europa degli anni Novanta attraverso l'analisi della storia recente delle sue regioni interne e delle sue relazioni con il resto del mondo.
Questo libro è dunque rivolto a tutti coloro i quali, studiosi o semplicemente attenti alle vicende della politica internazionale, desiderano poter dare una risposta documentata alla domanda: «Cos'è oggi l'Europa? E cosa sarà domani?».
Il volume contiene scritti di Maria Valeria Agostini, Federigo Argentieri, Stefano Bianchini, Marco Carnovale, Andrea de Guttry, Ettore Greco, Marinella Neri Gualdesi, Laura Guazzone, Giuseppe Pennisi.

Laura Guazzone, responsabile per lo Iai del programma Mediterraneo-Medio Oriente, ha curato il progetto di ricerca «Europa '90», di cui questo volume raccoglie la prima parte dei risultati. La seconda parte è presentata, in questa stessa collana, dal volume *L'Europa degli anni Novanta. Scenari per un futuro imprevisto*, a cura di Cesare Merlini.

ISBN 88-204-7162-0



L. 50.000, iva inclusa.