

IAI - Lo Spettatore Internazionale



LA COMUNITÀ EUROPEA E LE NASCENTI DEMOCRAZIE DELL'EST

Rapporto a Delors dei sei Istituti
europei di Affari internazionali

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».

Gianni Bonvicini, Ole Diehl, Karl Kaiser, Heinz Kramer,
Cesare Merlini, Dominique Moïsi, Friedemann Müller,
Jim M.C. Rollo, Jan Q.Th. Rood, Hans Stark,
Joris Voorhoeve, Helen Wallace

LA COMUNITÀ EUROPEA E LE NASCENTI DEMOCRAZIE DELL'EST

*Rapporto a Delors dei sei Istituti
europei di Affari internazionali*

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft
für Auswärtige Politik
Institut Français des Relations Internationales
Istituto Affari Internazionali
Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen "Clingendael"
Royal Institute of International Affairs
Stiftung Wissenschaft und Politik

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

Introduzione all'edizione italiana	pag.	7
Premessa	»	9
1. Un'Europa riunita?, di <i>Dominique Moïsi</i>	»	11
2. La Comunità europea e l'Europa orientale: prospettive di lungo termine, di <i>Jan Q.Th. Rood</i>	»	17
3. I presupposti economici per il buon esito dell'associazione, di <i>Heinz Kramer e Friedmann Müller</i>	»	31
4. La politica della Comunità europea nei confronti dell'Unione Sovietica, di <i>Ole Diehl</i>	»	47
5. Nuovi modelli di partnership, di <i>Jim Rollo e Helen Wallace</i>	»	57
6. Le responsabilità globali di politica estera e di sicurezza della Comunità europea e i paesi dell'Est, di <i>Gianni Bonvicini</i>	»	69
7. Raccomandazioni	»	79
<i>Documenti</i>		
1. Accordi di associazione della Comunità europea con i paesi dell'Europa centrale e orientale (comunicazione della Commissione delle Comunità europee al Consiglio e al Parlamento, 1990)	»	91

2. Accordi di associazione della Comunità europea con i paesi dell'Europa centrale e orientale (Risoluzione del Parlamento europeo A 3-55/1991)	»	106
3. Vertice economico del Gruppo dei Sette, Houston 1990. Dichiarazione politica	»	114
4. Vertice economico del Gruppo dei Sette, Londra 1991. Dichiarazione economica per un'intesa mondiale	»	117
5. Vertice economico del Gruppo dei Sette, Londra 1991. Dichiarazione politica. Il rafforzamento dell'ordine internazionale.	»	120
6. Carta di Parigi della Csce per una Nuova Europa	»	122

INTRODUZIONE ALL'EDIZIONE ITALIANA

Quando nell'ottobre del 1990 Jacques Delors, Presidente della Commissione della Comunità europea, in una riunione con i rappresentanti dei sei istituti firmatari di questo rapporto chiese loro di studiare e proporgli una soluzione del problema di associare le democrazie emergenti dell'Europa centro-orientale all'integrazione comunitaria, il riferimento era inevitabilmente ai grandi cambiamenti avvenuti.

Ma altri grandi cambiamenti dovevano avvenire. Questo scorcio di tempo così ricco di rivolgimenti storici non lascia fiato e così, dopo che il rapporto per Delors è stato redatto nel giugno 1991 e prima che esso fosse diffuso nelle varie lingue, nuove drammatiche accelerazioni del corso della storia hanno avuto luogo ad Oriente. L'Unione Sovietica retta da un partito monolitico e da un governo centralista non esiste più. Nuovi equilibri strategico-politici sono in corso di definizione sullo sfondo della stessa crisi economica che domina questo rapporto.

È lecito quindi chiedersi se le conclusioni a cui i sei istituti sono pervenuti restano valide nella nuova situazione.

La risposta è non solo affermativa, ma si può notare come alcune raccomandazioni contenute nel capitolo conclusivo trovino negli avvenimenti successivi motivo di conferma e rafforzamento. Due in particolare vanno citate.

Innanzitutto vi è la necessità di concludere presto un accordo di associazione particolare con i paesi dell'Europa centrale, a cominciare da Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria, che stabilisca una relazione integrata di questi paesi con la Comunità, preparatoria della loro adesione. Il Consiglio dei Ministri degli Esteri della Comunità riunitosi nel momento della crisi per il colpo di stato contro Gorbaciov, il 22 agosto, ha fra l'altro deliberato di accelerare la procedura per la conclusione di questi accordi di associazione (procedura sulla quale ci risulta aver già avuto un certo peso questo rapporto dei sei istituti).

Quanto al passaggio successivo, quello delle vere e proprie adesioni,

è possibile che ugualmente i tempi siano più brevi, ma resta fermo il criterio espresso in questo rapporto, che si potrebbe chiamare della "parallela soggezione a condizioni": nel senso che da una parte i paesi associati, strettamente associati, devono realizzare le condizioni della maturità politica e della riforma economica senza le quali il loro pieno ingresso non può realizzarsi; dall'altra la Comunità deve compiere quei passi di ulteriore integrazione politica ed economica senza i quali l'allargamento a questi paesi potrebbe costituire un'inversione di tendenza sul cammino dell'unione. Dunque, se l'accorciamento dei tempi è necessario per motivi politici esterni, è necessario che anche all'interno della Comunità si determini un'accelerazione. In altre parole le procedure da prevedersi nelle due conferenze intergovernative, quella sull'unione politica e quella sull'unione economica e monetaria, non possono essere definite in isolamento dal contesto esterno, come già il rapporto sostiene.

È chiaro che il processo, definito per questi tre paesi prioritari, ha anche la funzione di rappresentare uno schema di riferimento da seguirsi, nella misura e nei tempi che saranno possibili, da altri paesi di quella che si chiamava l'Europa dell'Est: a sud per la Bulgaria, la Romania, l'Albania e la Jugoslavia (o quello che rimane di essa), a nord per le Repubbliche baltiche.

Queste, grazie all'indipendenza acquisita bruscamente in conseguenza del colpo di stato anziché gradualmente, sono anch'esse candidate per un'associazione alla Comunità in tempi più brevi di quelli previsti dal rapporto. Altre repubbliche ex-sovietiche potrebbero seguire lo stesso percorso.

Qui si manifesta la validità dell'altra raccomandazione del rapporto che conviene sottolineare: l'invito a tutti questi paesi, di cui si spera che la maturità economica e democratica non sia inferiore alla volontà di indipendenza e alle ambizioni nazionali, ad avviarsi sulla strada di una maggiore integrazione fra di loro. Quando in una discussione della prima bozza del rapporto esponenti polacchi, cecoslovacchi ed ungheresi furono invitati a esprimersi su questo punto, la loro reazione fu negativa. Invece, durante la crisi del tentato colpo di stato in Urss, Varsavia, Praga e Budapest hanno avviato, fatto senza precedenti, un processo di consultazione e di armonizzazione delle posizioni. Inoltre sono in via di elaborazione degli schemi di cooperazione economica. Sono primi passi nella giusta direzione e lasciano ben sperare che il processo di maturazione in corso presso questi tre paesi serva di esempio per altri.

Istituto Affari Internazionali

Settembre 1991

PREMESSA

Questo rapporto è frutto di un'iniziativa comune di sei istituti di ricerca di diversi stati membri della Comunità europea specializzati nel campo della politica internazionale, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Dgap) di Bonn, Institut Français des Relations Internationales (Ifri) di Parigi, Istituto Affari Internazionali (Iai) di Roma, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen (Clingendael) di Le Hague, Royal Institute of International Affairs (Chatham House) di Londra, e Stiftung Wissenschaft und Politik (Swp) di Ebenhausen (Monaco). Esso fa parte di una serie di studi collettivi su varie questioni di grande rilievo politico per l'Europa occidentale pubblicati negli ultimi anni e accolti con vivo interesse dalla pubblica opinione *.

Il compito di redigere il rapporto è stato svolto da un gruppo di singoli studiosi dei vari istituti. Sono responsabili dei diversi capitoli Dominique Moïsi (Ifri) per il Capitolo 1, Jan Rood (Clingendael) per il Capitolo 2, Heinz Kramer e Friedemann Müller (Swp) per il Capitolo 3, Ole Diehl (Dgap) per il Capitolo 4, Jim Rollo ed Helen Wallace (Riia) per il Capitolo 5 e Gianni Bonvicini (Iai) per il Capitolo 6. L'ultimo capitolo e i suggerimenti sono opera di tutto il gruppo.

Hans Stark (Ifri) ha partecipato alle riunioni degli autori.

Un ringraziamento particolare va a Joris Voorhoeve (Clingendael) per aver predisposto lo schema di varie versioni preliminari, che ha reso molto più facile il raggiungimento di una posizione comune.

Il gruppo esprime tutta la propria riconoscenza per i contributi forniti nella fase iniziale della preparazione di questo studio da esperti della

* Cfr. ad esempio Karl Kaiser et al., *The European Community: Progress or Decline?*, The Royal Institute of International Affairs, Londra, 1983 e The Royal Institute of International Affairs (a cura di), *Europe's Future in Space. A Joint Policy Report*, Routledge & Kegan Paul, Londra, 1988.

Commissione delle Comunità europee e dai seguenti studiosi dell'Europa centrale: Milan Cizkovsky (Praga), Wojtek Lamentowicz (Varsavia), Peter Neuhold (Vienna) e Laszlo Valki (Budapest). Questi ultimi, ovviamente, non si devono ritenere in alcun modo responsabili delle tesi e dei suggerimenti proposti nel presente rapporto.

Siamo grati anche del sostegno materiale offertoci dai servizi della Commissione delle Comunità europee, in particolare dal Nucleo Prospettive.

Vorremmo inoltre ringraziare l'ufficio pubblicazioni di Chatham House per aver contribuito a rendere linguisticamente coerente quello che era originariamente un testo piuttosto eterogeneo. Lorenzo Frau (Swp) ci ha assistiti nella preparazione tecnica del manoscritto per la stampa.

La versione italiana è stata curata da Guido Garavoglia a cui va il nostro ringraziamento.

Va da sé che il contenuto del rapporto non costituisce una presa di posizione ufficiale degli istituti impegnati nella sua preparazione, ma resta di esclusiva responsabilità dei singoli autori.

Cesare Merlini
Coordinatore del progetto

1. UN'EUROPA RIUNIFICATA?

di Dominique Moïsi

A più di un anno dalla caduta del muro di Berlino, l'Europa rimane una realtà divisa, soprattutto nella mente dei suoi cittadini. L'euforia del 1989, con i suoi festeggiamenti per la ritrovata unità europea, sembra già distante anni luce. Oggi, a Occidente, l'europeo pessimismo è tornato di moda quando si pensa all'Europa dell'Est ¹.

Visti da vicino, i cugini orientali dell'Europa suscitano ora meno entusiasmo. Stonano, con quell'aria da «parenti poveri», facendoci sentire a disagio nel circolo prospero e pacifico dell'Europa occidentale. La migliore illustrazione del nuovo malessere è il processo di unificazione della Germania, trasformatosi da modello di rapida e irresistibile integrazione nell'Occidente in un monito di quanto possa essere costoso e rischioso imporre a una società post-comunista un corso accelerato di moderna economia di mercato.

Certo, nessuno contesta le spiegazioni correnti di questa delusione: lo spaventoso collasso economico, l'incertezza che accompagna il passaggio alla democrazia, i rischi di disintegrazione sociale legati alle spinte nazionaliste, il riaffiorare della xenofobia e dell'antisemitismo. Tuttavia questi fenomeni vanno inseriti nell'ambito di un completo disfacimento del vecchio ordine.

Per capire le condizioni materiali e psicologiche dei cittadini dell'Europa orientale e per farsi un'idea dell'enormità e della difficoltà dei compiti che li attendono, bisogna tener conto non solo dei decenni di dominio comunista, ma di tutti gli ultimi cinquant'anni, con gli eventi bellici che ci hanno accompagnato. Per gran parte del nostro secolo, l'Europa orientale si è trovata dalla parte sbagliata della storia e dopo la guerra, prima ancora di imbarcarsi nella catastrofe dell'utopia sociale, è stata liberata dai carri armati sbagliati: quelli russi anziché quelli americani.

(1) L'Europa dell'Est non esiste più. Nell'ambito del rapporto, ci riferiremo dunque all'Europa centrale e orientale, solo per distinguerla dall'Unione Sovietica.

Alla luce di queste considerazioni occorre dunque essere pazienti e comprensivi e, soprattutto, resistere alla tentazione di cadere vittime di mode disfattiste. La storia è giunta a una svolta decisiva, ed è essenziale adottare un'ottica di lungo periodo.

Alla delusione dell'Europa occidentale corrisponde una crescente amarezza nell'Europa orientale. I «cugini poveri» hanno la spiacevole impressione di essere tenuti a distanza, se non addirittura abbandonati. Visto da Est, l'Occidente appare incostante ed egoista; sorge il dubbio che, proiettando scenari pessimistici sull'Europa orientale, l'Occidente tenti in realtà di giustificare il proprio atteggiamento difensivo. E tuttavia il fallimento è tutt'altro che scontato, a meno che non ce ne stiamo con le mani in mano, rassegnati in cuor nostro alla sua ineluttabilità.

L'Europa occidentale non può pensare di ricostruire muri per proteggersi dall'altra Europa: da quando è caduto il muro di Berlino, l'Europa è riunita «nel bene e nel male». Volente o nolente, l'Europa occidentale dovrà farsi carico della crisi dell'Europa orientale e ponderare il costo insostenibile dell'inerzia.

Aiutare l'Est non significa solo dare più soldi all'Est a titolo di beneficenza, ma presuppone un dialogo. Significa anche starlo ad ascoltare e, data la situazione di vuoto istituzionale in cui versano questi paesi, escogitare soluzioni creative per integrarli politicamente ed economicamente, fissando delle scadenze per la loro potenziale integrazione nell'Europa occidentale. L'Ungheria e la Cecoslovacchia sono già entrate nel Consiglio d'Europa, la stanza di decontaminazione essenziale sulla via che porta dal processo di democratizzazione alla democrazia compiuta. Ma il Consiglio d'Europa non è che il primo passo. Al termine del percorso c'è la Comunità europea, che resta per ora un traguardo irraggiungibile. Le risorgenti economie dell'Est non potrebbero sopravvivere nel clima di accesa concorrenza che regola il sistema occidentale. Ma la Comunità europea è anche un'ambita ricompensa - un simbolo unico, agli occhi dell'Europa centrale e orientale, di democrazia, prosperità e legittimazione. Nell'aprirsi all'Europa centrale, l'Europa occidentale deve passare dall'investimento a breve termine al coinvolgimento a lungo termine, dalla solidarietà alla corresponsabilità: un'evoluzione resa difficile dallo squilibrio esistente tra potenziali partner. L'Europa occidentale deve sfuggire a due tranelli: da un lato la falsa modestia, dall'altro il falso orgoglio. Né la sola beneficenza, né il dominio incontrastato dell'economia di mercato sono di per sé sufficienti o necessari.

Con la caduta del muro di Berlino, il progetto europeo ha trovato un nuovo obiettivo politico e una nuova dimensione spirituale. Estendere la democrazia a tutto il continente europeo deve diventare la ragion d'essere e lo scopo futuro della Comunità. Non si può scegliere tra la logica

dell'ampliamento e quella dell'approfondimento della Comunità; troppo spesso chi propugna una delle due alternative lo fa per ostacolare l'altra.

Tra le due alternative dev'esserci invece un legame. Dopo il crollo dell'impero sovietico, l'unica «casa comune» in Europa è la Comunità. Per consentire l'apertura a Est dell'Europa ci vuole un nuovo, flessibile quadro di riferimento europeo. Senza un consolidamento della Comunità non si può condurre alcuna politica coerente nei confronti dell'Est. I paesi dell'Europa centrale non sono usciti vittoriosi dal totalitarismo solo per entrare in una zona di libero mercato, per quanto tale progetto possa apparire seducente ad alcuni. È urgente dar loro delle scadenze, data l'incertezza che regna in Unione Sovietica. Nel 1989 le tessere del domino hanno iniziato a cadere in direzione della democrazia; sarebbe tragico se i venti freddi che spirano da Mosca dovessero invertirne la direzione. Le possibilità che si offrono oggi potrebbero non esserci più domani. I cittadini dell'Europa centrale devono potersi convincere che c'è una luce in fondo al tunnel, e non viceversa.

La ricomparsa dell'Europa tra i protagonisti della scena internazionale deve coincidere con una determinata visione della società e con l'affermazione di valori comuni. L'Europa post-comunista sogna la libertà, la democrazia e un'economia prospera che identifica con il modello occidentale. Il contesto della società europea è laico e pluralista: l'organizzazione politica della nuova Europa dovrà anch'essa essere laica.

L'apertura all'Est dell'Europa va vista come un progetto a doppio senso. Troppo spesso, in Occidente, si considera la democrazia come qualcosa di scontato e naturale, quasi con indifferenza: un contesto, più che un valore. All'Est, invece, dove è stata conquistata con una dura lotta, la democrazia dev'essere reinventata giorno per giorno. Senza arrivare a sostenere che in Occidente vi sia una crisi della politica, per non dire un'autentica minaccia per la democrazia, occorre rendersi conto che anche il nostro sistema democratico si trova a dover fronteggiare nuove sfide. È lecito credere che l'esperimento dell'Europa orientale contribuirà a riportare una nuova, importante «dimensione di valore» al centro del processo democratico.

Ora che l'Europa occidentale rappresenta un modello istituzionale per l'Europa orientale, si dovrebbe dare nuova importanza al rapporto tra istituzioni e valori, cioè al problema del deficit democratico. Più Europa domani significa necessariamente più democrazia in Europa.

Oltre alla questione del deficit democratico, c'è il problema del deficit di sicurezza che esiste attualmente nel cuore dell'Europa a seguito della disintegrazione del blocco orientale. Con lo scioglimento del Patto

di Varsavia, i paesi dell'Europa orientale sono alla disperata ricerca di una struttura che rappresenti per loro un punto di riferimento sicuro. Il ruolo degli Stati Uniti in Europa rimane quindi cruciale sotto il profilo della sicurezza.

La sfida fondamentale, infine, sarà culturale. Non si può automaticamente passare da un'Europa economica a un'Europa politica senza il cemento di un'Europa culturale, men che meno ora che, grazie all'«altra» Europa, riscopriamo il carattere provinciale delle grandi nazioni occidentali, che si sono sempre considerate autosufficienti. L'istruzione, i libri e le comunicazioni costituiranno le tre dimensioni chiave della sfida culturale europea.

La posta in gioco nel nostro continente trascende ampiamente l'Europa. L'Europa è stata distrutta da due guerre, ed è stata risuscitata dalla democrazia. Questo messaggio dovrebbe essere universale. Dovunque, in America latina, nel Sud-Est asiatico e perfino in Africa, si assiste a questo stesso processo di democratizzazione. Ma i progressi della democrazia restano fragili e a volte, come in Pakistan, in Argentina e nelle Filippine, per non parlare dell'Unione Sovietica, vengono messi in discussione. Neppure nell'Europa orientale la democrazia è una conquista irreversibile, ma le possibilità di successo sono più concrete che altrove, non solo perché l'Europa dovrebbe costituire un terreno più fertile per la democrazia, ma anche e soprattutto perché, per le nazioni che escono dal comunismo sovietico, il ritorno alla democrazia è sinonimo e condizione di ritorno all'Europa. La Comunità ha altre grandi responsabilità internazionali in quanto membro del sistema economico internazionale occidentale. L'integrazione dell'Europa orientale deve pertanto competere con altre esigenze, ma il ruolo di primo piano che l'Europa può svolgere nei confronti dell'«altra Europa» dovrebbe avere un carattere prioritario.

Nell'uscire dalla dittatura, la principale risorsa dell'Europa orientale - rispetto a quello che non si può più chiamare il terzo mondo, essendo scomparso il secondo - è proprio l'esistenza al suo fianco di una libera, democratica e prospera Europa occidentale cui la uniscono legami culturali assai stretti. Quest'Europa dev'essere convinta della sua responsabilità storica di favorire il successo dell'esperienza democratica a Est. Solo da un simile impegno può scaturire un risultato positivo.

Come combinare l'esistenza di tre processi di cambiamento con ritmi tanto diversi? Politicamente, possono bastare sessanta giorni per trasformare un paese in senso democratico. Si devono votare le costituzioni. In questo campo, l'intervento degli esperti dell'Europa occidentale è urgente e relativamente facile. Più difficile sarà il cambiamento economico, che potrebbe richiedere sei anni. La privatizzazione si dimostrerà

inevitabilmente difficile. Più che di economisti, l'Europa centrale ha bisogno di acquisire capacità manageriali e, paradossalmente, di esperti in politiche sociali e sistemi previdenziali.

La cosa più difficile, però, sarà cambiare la società. La creazione di una società civile dopo quarant'anni di totalitarismo sovietico sarà un'impresa di lungo periodo, che richiederà pazienza e tolleranza. Essa comporterà anche un'intensificazione dei contatti tra il mondo accademico dell'Europa orientale e l'Occidente. C'è il rischio che quest'esigenza di apertura verso le società dell'Europa orientale venga bloccata dalle restrizioni all'immigrazione imposte da un Occidente troppo preoccupato di tutelare i propri interessi.

2. LA COMUNITÀ EUROPEA E L'EUROPA ORIENTALE: PROSPETTIVE DI LUNGO TERMINE

di Jan Q.Th. Rood

Da quando ha adottato l'Atto unico europeo ed ha avviato il processo che porterà al 1992, la Comunità europea ha esercitato un fascino irresistibile sugli stati del continente europeo che non ne fanno parte. La Comunità e l'Efta stanno ampliando il mercato interno attraverso la creazione dello Spazio economico europeo. Nel frattempo, alcuni stati dell'Efta stanno valutando l'opportunità di candidarsi per l'adesione o, come l'Austria, l'hanno già fatto. Anche i paesi mediterranei manifestano un crescente interesse per l'adesione alla Comunità.

Il dibattito sul ruolo più ampio, sulla fisionomia e sulle dimensioni della Comunità si è modificato soprattutto a seguito della profonda trasformazione dell'Europa orientale. Il ripudio del comunismo e la fine della «guerra fredda» hanno spinto molti osservatori a sottolineare l'esigenza di una nuova architettura per l'Europa, e ci si aspetta che la Comunità assuma un ruolo centrale in questa struttura e nella sua creazione. Tale ruolo è stato d'altronde riconosciuto nel luglio del 1989 quando, in occasione del vertice di Parigi del G-7, si è chiesto alla Commissione europea di coordinare il programma di aiuti del G-24 a favore della Polonia e dell'Ungheria (Phare).

La Comunità europea ha reagito ai cambiamenti avvenuti nell'ex Europa orientale con una politica di «scambi e aiuti», ma ha anche cercato di allacciare rapporti più stretti con questi paesi proponendo di concludere accordi di associazione della seconda generazione, gli «Accordi europei», il cui obiettivo principale è sostenere il processo di riforma in atto nell'Europa centrale e orientale collegando queste società alle democrazie pluraliste e alle economie di mercato dell'Europa occidentale. Il «quadro generale di riferimento» della Commissione per l'associazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale prevede che gli accordi «contribuiranno a creare un clima di fiducia e di stabilità favorevole alle riforme politiche ed economiche e ad instaurare rapporti che

rispecchino valori politici ed economici comuni ¹.

Gli stati dell'Europa centrale e orientale, da parte loro, considerano chiaramente l'associazione uno stadio di transizione verso una partecipazione a pieno titolo alla Comunità e in alcuni casi - Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia - hanno già espresso il desiderio di entrare a far parte della Comunità il più presto possibile, e cioè entro questo decennio.

L'interesse della Comunità per un successo delle riforme politiche ed economiche nell'Europa orientale non ha bisogno di dimostrazioni. La costruzione di regimi democratici e l'introduzione dell'economia di mercato daranno un significativo contributo alla stabilità e alla sicurezza del continente europeo. Basta leggere il discorso tenuto dal presidente Havel in occasione della sua visita alla Nato per ricordare quanto siano cresciuti i rischi di instabilità nell'Europa orientale a seguito del caos economico, del risorgere del nazionalismo, della xenofobia e dell'intolleranza e del crollo dell'Unione Sovietica ². La disintegrazione dell'Europa orientale e l'accentuata instabilità della regione possono ritorcersi sullo stesso processo di integrazione europea, provocandone un ristagno.

L'Europa occidentale, in altre parole, ha tutto l'interesse a impedire che nell'Europa orientale si sviluppi un vuoto politico ed economico e a stimolare e consolidare il processo di riforma in atto in questi paesi. Si è detto che, com'è avvenuto per la Spagna e il Portogallo, il modo migliore per farlo consiste nell'offrire a questi paesi l'adesione. C'è chi sostiene che, per motivi di sicurezza e di stabilità, la Comunità dovrebbe addirittura abbandonare la rotta fissata dal programma del 1992 e dalle conferenze intergovernative sull'unione politica, economica e monetaria. Sembra insomma riaffiorare il dibattito sulla priorità dell'ampliamento o dell'approfondimento, il dibattito sui rapporti e sui contrasti tra la finalità politica e la finalità geografica della Comunità. L'approfondimento del processo di integrazione dovrebbe essere subordinato all'ampliamento della Comunità, o è una condizione necessaria per un successivo ampliamento? Oppure ampliamento e approfondimento possono procedere di pari passo?

Il vecchio dibattito sull'ampliamento o l'approfondimento, in effetti, riguardava le priorità. La posizione assunta a tale proposito nel presente

(1) Commissione delle Comunità europee, *Accordi di associazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale: quadro generale di riferimento*, Bruxelles, 1° agosto 1990 (Comunicato stampa IP(90)695).

(2) Dichiarazione di Sua Eccellenza Vaclav Havel, Presidente della Repubblica federativa ceca e slovacca, Bruxelles, 21 marzo 1991; per un parere piuttosto pessimista al riguardo, cfr. J.J. Mearsheimer, «Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War», in *International Security*, 15 (1990)1, pp. 5-56.

capitolo è che, per il prossimo futuro, non sarebbe realistico pensare di allargare la Comunità a stati dell'Europa centrale e orientale, e questo soprattutto per motivi economici. Le società in questione non sono pronte a entrare nella Comunità europea. La loro ammissione, inoltre, potrebbe provocare un ristagno del processo di integrazione. La sfida che la Comunità dovrà affrontare nei prossimi dieci anni sarà lo sviluppo di un nuovo rapporto con quei paesi senza ammetterli tra gli stati membri, attraverso una politica di interdipendenza creativa. Nel frattempo, gli stati membri dovrebbero continuare a seguire la strada tracciata nelle proposte sull'unione monetaria e sull'unione politica. Questo è un requisito minimo perché la Comunità attuale possa sopravvivere come entità omogenea ed efficiente nell'Europa del dopo-guerra fredda e fungere da elemento di stabilità nel più vasto contesto europeo.

Il nuovo dibattito sull'allargamento e sul rafforzamento della Comunità non dovrebbe riguardare le priorità. A lungo andare, la Comunità europea sarà inevitabilmente costretta ad ampliarsi, accogliendo gli stati dell'ex Europa orientale, così come i paesi membri dell'Efta e i paesi del Mediterraneo che hanno avanzato la loro candidatura. Il nuovo dibattito, quindi, dovrebbe vertere sulle condizioni interne da soddisfare perché la Comunità possa rimanere un sistema decisionale omogeneo ed efficace di 20-25 stati membri. Per questo non basterà una positiva conclusione delle conferenze intergovernative sull'unione politica e sull'unione monetaria. Una Comunità di 20-25 membri, capace di fungere da chiave di volta di una nuova architettura europea, richiede una revisione dell'assetto politico, procedurale e istituzionale esistente più radicale di quella attualmente proposta in seno alle due conferenze intergovernative.

2.1. La Comunità europea: un successo?

Come si spiega il fascino esercitato dalla Comunità europea sugli stati che non ne fanno parte? Si direbbe che essi la considerino un successo, e vogliano quindi unirsi alla comitiva. Ma fino a che punto la Comunità europea ha avuto successo, e per quali motivi? Vale la pena di rispondere a questi interrogativi per farsi un'idea delle condizioni che potrebbero assicurare la sopravvivenza di una Comunità europea allargata.

Nel valutare il successo della Comunità europea, si dovrebbe ricordare innanzitutto che i risultati ottenuti suscitano più ammirazione nel mondo esterno di quanto ne suscitino negli stati membri. Visto dall'interno, il successo della Comunità viene ridimensionato da una serie di considerazioni. Alla luce degli obiettivi fissati dal trattato di Roma e nel

corso del processo di integrazione, il successo della Comunità è solo parziale. La Comunità costituisce un modello sbilanciato di integrazione regionale, essendo un collage di elementi intergovernativi e federali o sovranazionali, di integrazione positiva e negativa, estremamente sviluppato in alcuni campi e quasi per nulla in altri. L'integrazione, poi, sembra soggetta a flussi e riflussi, manifestando un andamento ciclico che oscilla tra l'«Euroforia» e l'«Eurosclerosi».

Facendo un confronto con altre iniziative di integrazione regionale o funzionale, tuttavia, non si può far altro che concludere che la Comunità è un successo. La Comunità costituisce un ordinamento giuridico autonomo, separato dal diritto internazionale e superiore al diritto degli stati membri. Le sue procedure decisionali e il suo assetto istituzionale costituiscono un'eccezione rispetto agli altri organismi internazionali, caratteristica, questa, resa ancor più evidente dall'adozione dell'Atto unico europeo. Infine, anche dal punto di vista dell'*acquis communautaire* e dell'integrazione effettiva, e cioè della sua portata, intensità e continuità, la Comunità occupa una posizione unica.

L'esistenza duratura e l'ulteriore evoluzione della Comunità sottolineano la sua importanza per gli stati membri. Quali che siano stati i motivi che li hanno inizialmente spinti a istituirla o ad aderirvi - numerosi quanto i partecipanti stessi - è sempre più difficile per questi ultimi ignorare o trascurare la Comunità europea nell'elaborare la loro politica interna ed estera. E tuttavia non è facile determinare lo specifico valore aggiunto di questo meccanismo di integrazione. Per farlo, bisognerebbe riuscire a immaginare un'Europa occidentale senza la Comunità europea.

Probabilmente, in un'Europa occidentale senza la Comunità europea, gli interessi nazionali o statali sarebbero stati affermati e perseguiti in modo più energico, si sarebbero usati strumenti di politica internazionale di potenza più tradizionali, la tendenza al bilateralismo sarebbe stata più marcata, si sarebbero costituite coalizioni esclusive e avrebbe prevalso una politica d'equilibrio delle forze.

Sulla base della riconciliazione franco-tedesca, che è il fondamento storico della Comunità, l'attuale sistema degli stati dell'Europa occidentale s'è invece sviluppato in una «serie di complessi ambiti sovrapposti», in cui s'è affermato «un metodo decisionale sovranazionale, caratterizzato da compromessi che promuovono gli interessi comuni»³. Questo «accorpamento di sovranità» ha prodotto un ammorbidimento del con-

(3) Robert O. Keohane e Stanley Hoffmann, «Conclusions: Community Politics and Institutional Change», in William Wallace (a cura di), *The Dynamics of European Integration*, Pinter Publishers/Riia, Londra/New York, 1990, p. 277.

cetto di potere e delle differenze nel suo esercizio, una «oggettivazione» dell'elaborazione politica attraverso l'*acquis* e la Corte, e uno stile decisionale in cui il principio guida è quello del consenso. Tramite il processo di integrazione, in altre parole, lo stato/nazione è stato spinto in secondo piano. Al tempo stesso, il contesto comunitario offre ai paesi membri un «bene comune» che permette loro di affrontare in modo più efficace una serie di problemi che sempre più spesso trascendono i loro mezzi e le loro capacità a livello nazionale.

2.2. L'Europa orientale e la Comunità europea

Il successo della Comunità spiega anche l'attrazione che essa esercita nei confronti delle nuove democrazie dell'Europa orientale.

Essendo la regione più prospera e il più forte protagonista economico della scena europea, la Comunità e i suoi stati membri sono le più probabili fonti di aiuti. Il mercato comunitario, inoltre, è un mercato potenzialmente redditizio per i prodotti dell'Europa orientale. Per motivi storici e geografici, appare del tutto logico che gli stati dell'Europa dell'Est si rivolgano a occidente, e in particolare alla Comunità europea.

Ciò è particolarmente vero in quanto la Comunità costituisce un'entità «civica», stabile e più o meno omogenea, con procedure decisionali in cui risultano attenuate le componenti delle relazioni internazionali tipiche della politica di potenza, e che la rende particolarmente attraente per gli stati europei di dimensioni più ridotte. La Comunità, inoltre, non ha per ora manifestato tendenze imperiali o egemoniche.

Scopo principale del processo di riforma nelle società dell'Europa dell'Est è rafforzare la democrazia e introdurre un'economia di mercato. Da questo punto di vista, l'Europa occidentale offre loro un esempio del futuro verso il quale si orientano. L'instaurazione di un legame tra la loro regione e l'Europa occidentale, e in particolare la Comunità europea, può ridurre i rischi di fallimento. In questo senso, il collegamento economico e istituzionale derivante da un'adesione potrebbe fungere, come è già avvenuto soprattutto nel caso della Spagna e del Portogallo, da ancora per il processo di riforma in atto.

Quest'ultima considerazione costituisce il nucleo della tesi più «aperta», in base alla quale la Comunità darebbe un notevole contributo alla stabilizzazione delle fragili società dell'Europa orientale stipulando trattati di associazione e ammettendole prima o poi come nuovi stati membri. L'adesione, secondo questa tesi, potrebbe aiutare a ridurre le forze centrifughe nella regione e fornirebbe un quadro di riferimento istituzionale già esistente per la creazione di economie di mercato e per il

processo di democratizzazione.

Alla luce dell'interesse comunitario per il successo delle riforme e la stabilità dell'Europa orientale, nonché dell'esigenza della regione di trovare una prospettiva di lungo periodo, a prima vista si direbbe che (qualche forma di) adesione sia l'opzione più logica.

2.3. L'integrazione europea come gioco a due livelli

Ma una misura del genere è altrettanto ovvia alla luce delle circostanze e dei motivi più profondi che sottendono il processo di integrazione della Comunità europea? Le molte spiegazioni dell'integrazione dell'Europa occidentale si possono suddividere in motivi interni ed esterni. William Wallace, ad esempio, sostiene che «negli ultimi quarant'anni, l'Europa occidentale è stata definita e tutelata dal suo protettore e patrono Americano - mentre il ben preciso confine tra Europa occidentale e orientale è stato definito dall'ostilità sovietica». E ancora: «Un quadro politico e istituzionale stabile sotto l'egida americana ha permesso una graduale trasformazione delle interazioni economiche e sociali all'interno dell'Europa occidentale (...)». Tuttavia, «la spinta verso un'ulteriore integrazione formale e istituzionale negli anni ottanta è derivata più da questi cambiamenti economici, tecnici e sociali che dagli obiettivi politici e di sicurezza da cui è scaturita la costruzione iniziale»⁴.

In altri termini, grazie all'esistenza di un quadro di sicurezza stabile - il fondamento della «lunga pace» sul continente europeo e della crescente interdipendenza economica e istituzionale nell'emisfero occidentale - nel corso dello stesso processo di integrazione della Comunità europea, le dinamiche interne hanno acquistato sempre maggiore importanza nel determinare il ritmo e la direzione dell'integrazione. Si potrebbe anche sostenere, tuttavia, che la Comunità ha ottenuto un discreto successo non dovendo affrontare un certo numero di problemi, in particolare le questioni relative alla sicurezza e alla difesa.

L'essenza di quella che è stata definita «la fine della guerra fredda» è che questa configurazione geopolitica è scomparsa. Il principale interrogativo in queste nuove e forse più turbolente circostanze, dunque, è se le dinamiche interne del processo di integrazione e l'assetto attuale possano bastare a mantenere la Comunità stabile ed efficiente, o se il ritmo e la direzione dell'integrazione non saranno invece sempre più determinati, come è già successo, dalle circostanze e dagli avvenimenti esterni, e

(4) William Wallace, *The Transformation of Western Europe*, Chatam House Paper, Pinter Publishers/Riia, Londra, 1990, pp. 5-6.

soprattutto dai problemi causati dalla mancanza di un quadro di sicurezza stabile a livello paneuropeo.

Il minimo che si possa dire è che, soprattutto a causa dei cambiamenti verificatisi nel continente europeo, mantenere le dinamiche del processo di integrazione è di estrema importanza. Da questo punto di vista, ci sono notevoli differenze tra l'ampliamento a favore degli stati dell'Europa meridionale e l'ingresso dell'Europa orientale nella Comunità europea. Nel primo caso, la sicurezza dell'Europa (occidentale) costituiva parte integrante della struttura dei blocchi del dopoguerra. Ora tale struttura ha perso gran parte del suo significato.

È vero che quell'allargamento rese più grave la divisione Nord-Sud, ma esso non incise sulle caratteristiche essenziali della Comunità delineate nel paragrafo 2.1, in particolare sull'equilibrio tra Francia e Germania. Ora tale equilibrio si è già modificato a seguito dell'unificazione tedesca e degli avvenimenti verificatisi nell'Europa orientale. L'ingresso nella Comunità degli stati dell'Europa centrale e orientale collocherebbe la Germania ancor più al centro della Comunità. In conseguenza del loro ingresso, la Comunità europea si troverebbe a confinare con l'Unione Sovietica o con quanto ne resta. L'ammissione degli stati dell'Europa orientale, infine, significherebbe per forza di cose un brusco incremento del numero di stati membri; tale evoluzione complicherebbe sensibilmente il processo di integrazione (cfr. paragrafo 2.4) e, in particolare, renderebbe assai difficile consolidare la Comunità, ad esempio nel campo della sicurezza e della difesa. A questo proposito non si deve dimenticare che Spagna e Portogallo sono entrati a far parte della Comunità solo dopo l'intesa sull'Atto unico europeo e il programma per il 1992.

Alla luce dei motivi dell'integrazione della Comunità europea, l'allargamento potrebbe mettere a repentaglio il processo di integrazione in una fase strategica particolarmente importante del suo sviluppo. Da questo punto di vista, ampliare la Comunità prima di averla approfondita può comportare effetti paradossali, tanto per la Comunità quanto per i nuovi stati membri dell'Europa centrale e orientale. La loro integrazione istituzionale ed economica nell'ambito comunitario, infatti, mira a contenere il rischio di frammentazione e instabilità, ma una mossa troppo prematura rischia di provocare la disintegrazione della Comunità, facendola degenerare in uno «spazio economico transeuropeo», in una «superzona di libero scambio». In una certa misura ciò potrebbe soddisfare le esigenze economiche immediate degli stati dell'Europa orientale, ma tale evoluzione finirebbe alla lunga per tradire le loro aspirazioni a entrare a far parte di una Comunità stabile, civile e democratica, capace di costituire l'elemento centrale di una nuova architettura europea.

L'effetto principale, infatti, sarebbe uno sconvolgimento dell'equilibrio interno alla Comunità, che ne costituisce il fondamento. Ciò potrebbe provocare la formazione di vari raggruppamenti, un'integrazione a più velocità e una rinazionalizzazione della politica comunitaria; in altri termini, un rischio di ristagno. Quali sono dunque le condizioni interne minime indispensabili perché la Comunità possa sopravvivere in un'Europa più vasta e forse più turbolenta?

2.4. Condizioni minime

Senza ampliamento

Indipendentemente dagli avvenimenti dell'Europa orientale, la Comunità aveva già bisogno di consolidare e approfondire il processo di integrazione per motivi di stabilità interna, coesione e legittimazione.

La stabilità economica e monetaria interna potrebbe correre dei rischi se alla definitiva realizzazione del mercato interno non si accompagnassero ulteriori misure di integrazione in questo campo, come quelle delineate nelle proposte per l'unione economica e monetaria. A lungo termine, la stabilità di tale unione richiederà probabilmente anche una politica sociale più omogenea.

Ben difficilmente in futuro si potrà conservare la coesione interna della Comunità sulla base delle attuali politiche redistributive e di bilancio. Soprattutto con la creazione dell'unione economica e monetaria, potrebbe essere necessario un bilancio molto più consistente a livello comunitario per permettere alla Comunità di svolgere un ruolo redistributivo sempre più importante oltre alle funzioni di allocazione e stabilizzazione.

Dal punto di vista dell'integrazione formale e reale, le politiche e le leggi della Comunità limitano sempre più l'autonomia degli stati membri e l'efficacia delle loro politiche. Le politiche e le decisioni comunitarie incidono a fondo sulla vita dei cittadini, ciò che rende sempre più allarmante il cosiddetto «deficit democratico». Colmare questo deficit rafforzando il controllo parlamentare è una condizione essenziale per dare alle politiche e alle leggi comunitarie la legittimità necessaria per ottenere un sostegno democratico e popolare nel lungo periodo.

Il discreto successo della Comunità di cui si è detto al paragrafo 2.1 induce sempre più il mondo esterno ad aspettarsi che essa svolga il proprio ruolo, economico e politico, su scala regionale e globale, in conformità con la norma per cui «tutti i settori in cui la Comunità elabora norme proprie sono settori potenziali di attività esterna o politica

estera»⁵. Quanto è recentemente avvenuto nel Golfo ha dimostrato ancora una volta che i Dodici non sono in grado di soddisfare tali aspettative. Alla luce degli sviluppi del sistema internazionale - il ridimensionamento del ruolo degli Stati Uniti in Europa, il crollo dell'Unione Sovietica e, ovviamente, l'evoluzione dell'Europa orientale - non c'è motivo di ritenere che l'esigenza e l'urgenza di una politica estera e della sicurezza comune più forte e coerente debbano diminuire.

Il consolidamento dell'*acquis* in materia politica, economica e monetaria sarà una condizione essenziale perché la Comunità possa conservare la propria integrità e prolungare il successo ottenuto; un successo che, come insegna la storia dell'integrazione europea, è fragile e vulnerabile.

Nell'ipotesi di un ampliamento

Le tesi favorevoli ad un rafforzamento dell'integrazione acquistano ulteriore peso nell'ipotesi di un ampliamento della Comunità, soprattutto se l'ampliamento riguarda gli stati dell'Europa centrale e orientale.

Prima che essi entrino a far parte della Comunità - e forse in misura ancora maggiore in questa fase di transizione - il processo di integrazione sarà messo alla prova. L'equilibrio interno della Comunità, già turbato a seguito dell'unificazione tedesca, potrebbe essere sconvolto ancora di più dall'assenza di una coerente »Ost-Politik« comune. Gli aiuti finanziari all'Europa orientale possono ulteriormente complicare le sue politiche redistributive interne, soprattutto dopo il 1993, quando scadrà l'accordo sui fondi strutturali.

La trasformazione in atto nell'Europa orientale mette a nudo l'artificialità dell'attuale distinzione tra la politica economica esterna della Comunità - e cioè scambi commerciali e aiuti - e la politica estera comune degli stati membri. Nel caso dell'Europa orientale, la politica di scambi e aiuti viene utilizzata come strumento per stabilizzare queste società, e riguarda dunque la sicurezza «in senso lato». Alla luce delle condizioni poste per concedere gli aiuti, inoltre, l'atteggiamento della Comunità è di natura eminentemente politica. Ciò sottolinea ancora una volta l'esigenza di una «Ost-Politik» comune che vada al di là degli scambi commerciali e di un ruolo più chiaro della Commissione nell'elaborazione della politica estera.

Il presupposto essenziale di un ampliamento della Comunità, tuttavia, è una radicale modifica del suo attuale assetto interno, che riguarda specificamente l'efficienza delle istituzioni dotate di poteri decisionali,

(5) E. Wellenstein, «25 Years of European Community External Relations», in *European Documentation*, 4/79.

un rafforzamento delle politiche redistributive e un accrescimento dei suoi poteri in materia di bilancio.

In una Comunità di 20-25 stati membri il processo decisionale sarà lento e inefficiente se continuerà ad essere dominato, come accade oggi, da elementi e considerazioni nazionali e intergovernativi. La Comunità, in altri termini, potrà accogliere altri stati membri solo attraverso un deciso rafforzamento e una notevole denazionalizzazione dei suoi poteri decisionali centrali, e cioè adottando come norma principale nell'ambito dell'*acquis* la decisione basata sul voto di maggioranza, ma soprattutto con una sostanziale delega di poteri d'iniziativa, decisionali ed esecutivi alla Commissione, secondo il principio della «sussidiarietà». A tale cambiamento dell'equilibrio di poteri interno, ovviamente, dovrebbe corrispondere un rafforzamento del controllo parlamentare all'interno della Comunità.

La «sovranazionalità», e cioè una posizione più forte e centrale della Commissione e del Parlamento, non è fine a se stessa. La sovranazionalità è l'unico rimedio al rischio che il processo d'integrazione degeneri in una sorta di politica basata sull'equilibrio delle forze tra i principali stati membri; rischio che, come si è visto al paragrafo 2.3, può crescere in conseguenza degli sviluppi in corso nell'Europa orientale e dell'unificazione tedesca.

Si è già sottolineato come, anche senza ampliamento, vi sia una crescente esigenza di rafforzare la funzione redistributiva della Comunità. Il processo che porterà al 1992 mira a migliorare la destinazione dei fattori economici in seno alla Comunità. La creazione dell'unione economica e monetaria conferirà alla Comunità un ruolo importante nella stabilizzazione macroeconomica a livello europeo. Rispetto a queste due iniziative, le funzioni di redistribuzione regionale e soprattutto sociale della Comunità sono ancora poco sviluppate ⁶.

Il rafforzamento di tali funzioni sarà tuttavia essenziale perché la Comunità rimanga un'entità omogenea e si veda riconoscere una sua legittimità sociale e politica. Questa esigenza non potrà che crescere in caso di ampliamento della Comunità con le società meno sviluppate dell'ex Europa orientale.

Da questo punto di vista, un effettivo allargamento a favore dei paesi dell'Europa centrale e orientale richiede che la Comunità rafforzi in particolare le sue risorse e i suoi poteri di bilancio e che abbia una propria, autonoma politica fiscale. Tale riforma sarà fondamentale per

(6) Cfr. T. Padoa-Schioppa et al., *Europe in the 1990s: Efficiency, Stability and Equity; A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Oxford UP, Oxford, 1987.

impedire che si crei una divisione Est-Ovest nell'ambito della Comunità che, aggiungendosi alla dicotomia Nord-Sud, porterebbe a un'impasse nell'iter decisionale a causa delle perenni discordie sui contributi degli stati membri e sui costi e benefici dell'integrazione.

In altre parole, dal punto di vista della situazione attuale dell'integrazione, l'ampliamento dovrebbe presupporre la creazione all'interno della Comunità di una struttura politica molto simile, per vari aspetti importanti, all'assetto dello stato nazionale moderno e cioè, se si prende sul serio il principio della «sussidiarietà», una struttura politica di tipo federale.

Alla luce di questi requisiti, tuttavia, si dovrebbe ricordare che le attuali conferenze intergovernative sull'unione politica, economica e monetaria non sono state convocate per preparare la Comunità all'ampliamento. Il loro scopo è rafforzare l'attuale Comunità dei Dodici. Se si vuole che pongano le premesse per una Comunità allargata ma non meno efficace, entrambe le conferenze, e soprattutto quella sull'unione politica, dovrebbero prefiggersi obiettivi molto più ambiziosi.

2.5. Conclusioni: una politica di «interdipendenza creativa»

In conclusione, è chiaro che un ampliamento della Comunità senza un rafforzamento può non solo mettere a repentaglio il futuro della stessa Comunità europea, ma anche deludere le speranze degli stati dell'Europa centrale e orientale, che si troverebbero in una Comunità allargata ma debole, incapace di prendere decisioni chiare nell'interesse dei suoi nuovi membri.

La Comunità dovrebbe dunque procedere su due strade parallele: da un lato, compiere tutti i progressi necessari per un'unione monetaria europea, per intensificare la cooperazione nel campo della politica estera e della difesa e per rafforzare i poteri del Parlamento europeo e i poteri esecutivi della Commissione; dall'altro, legare alla Comunità europea le nuove democrazie dell'Europa centrale e orientale attraverso accordi di associazione che corrispondano agli specifici bisogni e allo stadio di evoluzione di ciascun paese e che promuovano un processo di sempre maggiore interdipendenza attraverso l'integrazione e la cooperazione (funzionali). Questa politica di interdipendenza creativa deve a sua volta mirare a consolidare la capacità dei singoli paesi di assumersi, nel giro di un certo numero di anni (e cioè dopo un periodo di transizione che consenta loro di effettuare gli adeguamenti interni necessari per una partecipazione a pieno titolo), la responsabilità dell'adesione.

I principali elementi di una politica di interdipendenza creativa sono i

seguenti:

- (a) Il processo di associazione avviato nel dicembre del 1990. Scopo di tale processo dovrebbe essere la creazione di legami istituzionali ed economici tra la Comunità e gli stati dell'Europa centrale e orientale. Come nella politica statunitense nei confronti dell'Europa occidentale dopo la seconda guerra mondiale, l'apertura unilaterale dei mercati dell'Europa occidentale ai prodotti provenienti dall'Europa orientale dovrebbe costituire un elemento importante dell'associazione. L'apertura del mercato comunitario dovrebbe essere estesa ai cosiddetti «settori sensibili».
- (b) Gli accordi di associazione dovrebbero essere dichiaratamente finalizzati a preparare i paesi dell'Europa orientale all'adesione. Essi dovrebbero incentivare le società e i governi ad adottare le misure interne necessarie per soddisfare i requisiti per l'adesione. Questo significa che gli accordi dovrebbero prevedere una clausola esplicita sull'adesione. Una condizione del genere può sostenere e stimolare le nuove democrazie dell'Europa orientale, e soprattutto i loro governi, nel processo di riforma e nel prendere le misure necessarie per l'adesione. La prospettiva dell'ampliamento, inoltre, può far crescere le pressioni sugli attuali stati membri in direzione di un cambiamento dell'assetto interno della Comunità secondo i principi descritti al paragrafo 2.4.
- (c) Un'intensificazione del programma Phare. Intensificare il programma non significa necessariamente fornire un maggiore sostegno finanziario. Il programma Phare dovrebbe puntare innanzitutto alla creazione delle condizioni interne, e cioè istituzionali e infrastrutturali, per rendere il sostegno (più) efficace. Le attuali difficoltà dell'Europa orientale ad assorbire il sostegno finanziario dimostrano che il problema principale della regione non è la mancanza di capitali, ma l'assenza delle condizioni strutturali minime necessarie per rendere efficace tale sostegno. Da questo punto di vista, il Phare dovrebbe diventare un «contropiano Marshall» per l'Europa orientale.
- (d) Per quanto possano essere difficili da realizzare, l'integrazione e la cooperazione (funzionali) tra gli stessi paesi dell'Europa centrale e orientale possono agevolare la loro ripresa e dare un sostanziale contributo alla stabilità della regione. Viene quasi da chiedersi se non sia opportuno inserire tale cooperazione tra le condizioni per poter accedere agli aiuti occidentali. Nel caso degli aiuti del piano Marshall, un'importante condizione preliminare posta dagli Stati Uniti era appunto l'integrazione e la cooperazione tra gli stati del-

l'Europa occidentale.

- (e) La convinzione che alcuni problemi possono essere affrontati meglio (in modo funzionale) al di fuori dello schema della Comunità. I problemi relativi all'inquinamento dell'aria e dell'acqua, per i quali la Commissione economica per l'Europa e la Commissione del Danubio rappresentano istituzioni importanti, i problemi relativi alla democratizzazione, che in linea di principio dovrebbero essere affrontati in seno al Consiglio d'Europa, e i problemi relativi alla sicurezza, alle minoranze e ai diritti umani, per i quali si direbbe che la Csce, assieme ad altre istituzioni, sia il punto di riferimento principale per quanto riguarda consultazione, supervisione e composizione delle controversie, testimoniano l'esigenza e i vantaggi di una certa divisione del lavoro.

In conclusione una politica di interdipendenza creativa, ha lo scopo di preparare i paesi dell'Europa centrale e orientale a entrare a far parte della Comunità europea. Questa Comunità non dovrebbe essere una zona di libero scambio, ma la chiave di volta di un'Europa stabile e prospera. È su questo punto che dovrebbe vertere il dibattito sull'Europa orientale.

3. I PRESUPPOSTI ECONOMICI PER IL BUON ESITO DELL'ASSOCIAZIONE

di Heinz Kramer e Friedemann Müller

3.1. Opportunità e necessità

I cambiamenti politici verificatisi nell'Europa centrale e orientale a partire dal 1989 hanno messo in evidenza negli ex regimi socialisti una situazione non solo in via di deterioramento, ma anche molto più grave di quanto ritenessero molti osservatori esterni. Secondo le statistiche della Cia e della Banca Mondiale per gli anni ottanta, ad esempio, i paesi socialisti si sarebbero classificati a ridosso di alcuni paesi dell'Europa occidentale in base ai livelli di reddito pro-capite, ma i tassi di cambio utilizzati in questi confronti sono estremamente discutibili. Si è scoperto inoltre che la mancanza di manutenzione e di ammodernamento nei sistemi socialisti ha sostanzialmente privato di valore molti investimenti, mentre intere regioni sono state devastate a causa dell'insufficiente tutela dell'ambiente. L'inquinamento del suolo, dell'atmosfera e delle acque ha superato di gran lunga qualsiasi limite accettabile.

L'introduzione in tutti questi paesi del sistema di libero mercato come sistema economico d'elezione a partire dal 1990 ha dischiuso una vasta gamma di opportunità di cooperazione e di interdipendenza in Europa. Al tempo stesso, però, le distruzioni provocate da decenni di centralismo socialista politico ed economico hanno creato anche nuovi problemi per una potenziale politica paneuropea.

Innanzitutto, anziché da una cortina di ferro eretta dalla politica e dall'ideologia, l'Europa potrebbe essere spaccata in due da una nuova barriera tra l'Est e l'Ovest, con un confine di povertà e disperazione, segno di separazione dei ricchi dai poveri. Attraverso quel confine, e in conseguenza dell'acuirsi delle disparità del livello di benessere, è prevedibile un incontrollabile flusso migratorio dall'Est all'Ovest.

In secondo luogo, il decentramento e l'affermarsi del pluralismo fanno riaffiorare nell'Unione Sovietica, nell'Europa sud-orientale e in Jugoslavia tensioni etniche a lungo sopite (o brutalmente represses).

Questi conflitti non si possono più sbrigativamente definire affari interni di questi paesi: c'è il rischio assai concreto che conflitti etnici e povertà si combinino in una miscela esplosiva, che a sua volta potrebbe ostacolare la creazione di un sistema di sicurezza europeo.

Il degrado ambientale già verificatosi o che potrebbe verificarsi nell'Europa orientale, infine, non conosce confini: i suoi effetti si propageranno a tutta l'Europa. Questo discorso si applica in particolare alle centrali nucleari insicure, all'inquinamento diffuso delle acque e alle emissioni incontrollate di biossido di carbonio. I paesi dell'Europa orientale non potranno risolvere da soli i problemi che essi generano in un ambiente paneuropeo, e qualsiasi rimedio richiederà inevitabilmente un costoso impegno comune di tutta l'Europa.

Questi costi vanno ad aggiungersi agli investimenti per la manutenzione e l'ammodernamento delle infrastrutture e dell'industria, e al costo della trasformazione dei vecchi sistemi nelle nuove democrazie. La maggior parte di questi paesi, inoltre, deve sostenere una pesante situazione debitoria, che già di per sé tenderebbe a impedire qualsiasi progresso in direzione di un ammodernamento. A complicare ulteriormente un problema quasi insolubile, l'introduzione nel 1991 dei pagamenti in valuta forte per gli scambi tra paesi del Comecon ha provocato un sensibile e duraturo aumento del costo delle loro importazioni energetiche. Stando così le cose, sarebbe già un successo se i paesi dell'Europa orientale riuscissero, nel medio periodo, a invertire il corso del loro declino economico, che nel 1990 ha raggiunto dimensioni senza precedenti nell'Europa del dopoguerra.

La questione che si pone ai cittadini dell'Europa occidentale, quindi, non è semplicemente se vogliono vivere in un'Europa unita o fino a che punto si sentano in dovere di aiutare i loro vicini più poveri. La questione da risolvere è piuttosto come affrontare queste sfide che vengono dall'Est e che incidono sulla qualità della vita di tutta l'Europa: creare le condizioni per prevenire ingenti flussi migratori da Est a Ovest, provocati dalla povertà e dalla disperazione, per ridurre le probabilità di turbamenti sociali e scongiurare il rischio della guerra civile e per proteggere l'ambiente da danni incalcolabili. Risolvere tutti questi problemi, comunque vadano le cose, sarà costoso, e toccherà alle società dell'Europa occidentale sostenere la maggior parte dell'onere finanziario.

Quali sono dunque gli strumenti con cui l'Europa occidentale potrebbe adeguatamente contribuire ad affrontare la sfida comune?

Un'associazione alla Comunità europea dei paesi dell'Europa orientale sembrerebbe offrire una soluzione promettente a questi problemi, in quanto contribuirebbe a integrare questi paesi nel perseguimento di impegni e interessi comuni e a stabilizzare la situazione nei punti critici.

Uno sforzo in questa direzione non sarebbe un aiuto unilaterale dei cittadini dell'Europa occidentale ai loro vicini più poveri, ma esprimerebbe piuttosto l'intenzione delle due regioni di dar vita a un rapporto privilegiato, anche se asimmetrico. Vista in quest'ottica, l'associazione non è semplicemente un passo avanti verso la realizzazione di un sogno paneuropeo, ma una necessità per assicurare la stabilità a lungo termine di tutto il continente in condizioni che garantiscano una qualità di vita adeguata a tutti i suoi cittadini.

La Polonia, l'Ungheria e la Repubblica federativa ceca e slovacca hanno espresso un preciso interesse non solo ad essere associate alla Comunità europea, ma ad entrare a farne parte entro la fine del secolo. Sebbene la Jugoslavia, per motivi particolari, abbia per il momento deciso di candidarsi all'ingresso nell'Efta, in realtà anche questo paese ha tutto l'interesse ad associarsi e in seguito ad essere ammesso a pieno titolo nella Comunità. Tale discorso si direbbe ancor più valido per le singole repubbliche jugoslave che potrebbero ben presto sorgere nei Balcani quali stati sovrani indipendenti. Anche Romania e Bulgaria hanno manifestato un vivo interesse a non restare escluse dal processo di integrazione europea. L'una e l'altra si rendono conto di non disporre degli strumenti necessari per sbarazzarsi di un ingombrante passato e mettere in moto il duplice processo di democratizzazione e ristrutturazione economica. Infine non si dovrebbe scordare l'Albania. Trattandosi di un paese che è rimasto estraneo all'intero processo della Csce e che solo ora esce da un isolamento pressoché totale, esso richiederà tuttavia un trattamento e un'attenzione particolari, non appena si chiarirà meglio la direzione del suo nuovo corso.

Ci sono alternative all'associazione, e in seguito all'adesione alla Comunità europea, ora che tutti in sostanza aspirano ad un processo di integrazione paneuropea?

Meno di due anni fa si prendeva ancora in seria considerazione la possibilità di rilanciare il Comecon come potenziale sistema di integrazione regionale. I fatti del 1990 e i primi effetti dell'introduzione dei pagamenti in valuta forte per gli scambi con l'estero nel 1991 hanno tuttavia rivelato drammatiche tendenze verso una disintegrazione commerciale nell'Europa orientale. A differenza di quanto è avvenuto per gli scambi tra l'Est e l'Ovest dell'Europa, gli scambi all'interno del Comecon sono rapidamente diminuiti, così come la cooperazione industriale.

Contrariamente alle intenzioni dichiarate in un primo tempo, però, non è stato possibile sciogliere il Comecon alla fine di febbraio del 1991. Gli stati membri del sistema non sono riusciti a raggiungere un accordo minimo in merito a una loro futura cooperazione organizzata. Per il

momento, quindi, si terrà in vita il Comecon, che tuttavia non potrà in alcun modo svolgere un ruolo essenziale nell'organizzazione di un futuro sistema economico europeo. Nella migliore delle ipotesi, l'eventuale organismo che gli succederà potrebbe servire a centralizzare le informazioni e fungere, più a lungo termine, da zona di libero scambio.

Altre strutture di cooperazione regionale, quali la «Pentagonale» o la cooperazione del Mar Baltico, non possono, per definizione né per intenzione, sostituirsi all'integrazione nel sistema dell'Europa occidentale. Esse potrebbero tuttavia costituire elementi organizzativi sussidiari per una cooperazione funzionale sub-regionale in campi ben determinati, precorrendo da questo punto di vista un'evoluzione che potrebbe rivelarsi necessaria in una Comunità europea molto più ampia alla fine del secolo.

L'apparente propensione di altri paesi membri dell'Efta, quali la Svezia e la Finlandia, a seguire l'esempio dell'Austria candidandosi all'ingresso nella Comunità europea fa sì che neppure l'Efta si trovi in una posizione particolarmente affidabile come centro di integrazione con prospettive di lunga vita futura. Relazioni privilegiate di libero scambio tra alcune delle nuove democrazie dell'Europa orientale e la Zona europea di libero scambio, quindi, sembrano destinate a conservare un carattere provvisorio.

Anche se una delle sotto-regioni europee esistenti o emergenti volesse proporsi come polo regionale, essa non sarebbe in grado di definire norme proprie e un sistema giuridico adeguato. Una lezione che si può trarre dall'istituzione del mercato interno comune della Comunità europea è che gli altri attori presenti sulla scena economica europea non hanno alcuna alternativa se non quella di adeguarsi alle regole e alle dinamiche del più vasto mercato comunitario.

Sembrerebbe dunque del tutto razionale che i paesi dell'Europa orientale chiedessero in un primo tempo di associarsi, e quindi, in un futuro non troppo lontano, di aderire alla Comunità europea.

3.2. Caratteristiche fondamentali dell'associazione

Gli elementi fondamentali dell'associazione consistono in una graduale liberalizzazione in quattro settori (libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e della manodopera) e nel progressivo adeguamento delle condizioni nazionali al contesto delle norme e dei regolamenti comunitari. Come la maggior parte dei modelli d'integrazione, il progetto di schema generale degli accordi di associazione con i paesi dell'Europa orientale elaborato dalla Commissione delle Comunità eu-

ropee assegna la priorità al libero scambio, sottolineando però il carattere asimmetrico dell'abbassamento delle barriere commerciali, in quanto in un primo tempo la Comunità europea è disposta a offrire ai paesi associati condizioni più favorevoli di quelle ottenute in contropartita.

In linea di principio, però, il buon funzionamento di una zona di libero scambio richiede un sistema di partenza comune, che dev'essere un'economia di mercato imperniata sulla concorrenza. Un requisito essenziale per il successo dell'associazione è quindi che esistano una sincera intenzione di introdurre strutture di mercato e discrete prospettive di riuscirci. Ciò presuppone che un meccanismo di libera determinazione dei prezzi nell'ambito di un sistema concorrenziale assicuri l'equilibrio tra la domanda e l'offerta.

Per poter applicare con successo questo principio si devono soddisfare tre condizioni preliminari. Innanzitutto, il denaro deve avere un valore stabile rispetto alle merci oggetto di scambio, nel senso che a un incremento della quantità di denaro deve corrispondere un incremento della quantità di beni forniti. In secondo luogo, i prezzi dovrebbero fluttuare liberamente e si dovrebbero ridurre le sovvenzioni a essi relative, trasferendo la componente sociale di queste sovvenzioni a un sistema di sussidi diretti ai soggetti più bisognosi. In terzo luogo, un mercato può funzionare efficacemente solo se la concorrenza impedisce la creazione di profitti monopolistici e incoraggia le innovazioni.

Resta da vedere, cosa che richiede un attento esame, quanto tempo impiegheranno i paesi dell'Europa orientale a soddisfare le condizioni necessarie per darsi una politica monetaria stabile, una politica sociale e un sistema concorrenziale a livello nazionale. Le politiche monetarie dell'Europa occidentale si sono sviluppate nel corso di decenni, adeguandosi via via alla crescente flessibilità del mercato dei capitali e ai requisiti dell'interdipendenza internazionale. Sarebbe assurdo credere che le economie dell'Europa orientale saranno in grado di gestire tale processo di adeguamento nel giro di pochi anni. Fin dall'inizio, però, si dovrebbe imporre una disciplina monetaria, e riducendo innanzitutto gli eccessivi disavanzi dei bilanci statali, adottando le opportune misure sul versante delle entrate (politica impositiva) e delle spese (trasferendo determinati compiti al settore privato) e una politica del credito restrittiva.

La politica sociale è strettamente collegata al sistema di determinazione dei prezzi. Nell'economia socialista, la logica del sistema sociale esigeva prezzi contenuti (se non addirittura la gratuità) per tutti i generi fondamentali: casa, generi alimentari di base, energia, assistenza sanitaria, trasporti pubblici e istruzione. Quando si permette ai prezzi di (alcuni di) questi generi e prodotti di trovare il loro livello di libero

mercato, anziché fissare prezzi sovvenzionati artificialmente bassi, a risentirne negativamente sono quanti non sono in grado di competere nel mercato del lavoro (gli anziani, i malati, i disoccupati a lungo termine e i giovani), a meno che non si passi da un sistema di sovvenzione dell'oggetto (prezzi bassi) a un sistema di sussidi ai soggetti (assegni previdenziali).

Il fatto che la liberalizzazione dei prezzi riduce per definizione i sussidi ai prezzi non significa di per sé che si possano, né che si debbano, usare le risorse risparmiate per ridurre il debito pubblico. Così facendo, infatti, si otterrebbe l'effetto di una redistribuzione dei redditi a scapito dei poveri e dei deboli. Solo evitando di ridurre alla miseria chi non è competitivo si potrà generare fiducia nell'efficienza e nell'equità di un'economia di mercato. Elasticità e propensione al rischio verranno sostenute solo se i rischi non assumeranno proporzioni indefinite. Quando i governi dei paesi dell'Europa orientale dicono di non potersi permettere di chiudere le imprese antieconomiche o di liberalizzare i prezzi perché in tal caso sarebbero prevedibili notevoli squilibri, bisognerebbe incoraggiarli a costruire una rete di salvataggio che non comporti una massiccia redistribuzione dei redditi a favore del settore non concorrenziale, anziché lodare politiche di austerità rischiose e indefinite.

Generalmente si considera la privatizzazione lo strumento principe per creare la concorrenza. Tuttavia, dato che nei paesi dell'Europa orientale mancano le condizioni giuridiche e di mercato necessarie, così come scarseggiano gli imprenditori, i capitali disponibili e la fiducia da parte degli investitori stranieri, la privatizzazione richiederà più tempo di quanto non ne consenta la necessità di introdurre la concorrenza. In attesa della creazione di un sistema giuridico che sostenga la concorrenza e che preveda efficaci disposizioni antimonopolistiche, dunque, la principale fonte di concorrenza dovrà essere il mercato mondiale. La trasparenza tra mercato interno e mercati esteri è assolutamente essenziale. Un'autentica trasparenza si potrà ottenere solo adottando divise convertibili, ciò che richiede a sua volta una monetarizzazione dell'economia, premessa indispensabile per qualsiasi forma di concorrenza.

Non si dovrebbero tuttavia sottovalutare i vantaggi immediati della privatizzazione, per quanto doloroso possa apparire il processo della sua introduzione. Oltre a ridurre le dimensioni degli impegni che gravano sull'amministrazione, infatti, essa ha il vantaggio di assorbire le eccedenze di denaro in circolazione, qualora il governo dovesse soccombere alla tentazione di finanziare il proprio bilancio con tali entrate. Soprattutto, poi, la privatizzazione è l'unico modo efficace per formare «praticamente» un comportamento orientato al mercato che, a sua volta, è l'unico modo efficace per far acquisire alla popolazione dei paesi dell'Europa

orientale le capacità indispensabili per un funzionamento efficiente dell'economia di mercato.

3.3. Un compito fondamentale dell'associazione: sostenere le politiche orientate al mercato nei paesi dell'Europa orientale

Le esperienze e i processi di apprendimento diretti all'adozione di politiche monetarie adeguate si sono svolti in fasi diverse nei vari paesi dell'Europa orientale. Nella seconda metà degli anni sessanta Ungheria e Jugoslavia iniziarono timidamente ad allontanarsi dai sistemi di pianificazione rigorosamente centralizzati, che non riconoscevano alcuna funzione distributiva alle politiche monetarie. Attualmente tutti i paesi dell'Europa orientale (compresa l'Unione Sovietica) ammettono la necessità di una politica monetaria restrittiva come strumento per ottimizzare la distribuzione dei beni e dei capitali. Alcuni di questi paesi, tuttavia, devono sostenere un enorme disavanzo statale e aumenti salariali di gran lunga superiori agli incrementi di produttività. Nel 1989 i disavanzi di bilancio sono andati dall'1% (Repubblica federativa ceca e slovacca) al 5,5% (Polonia) del Pnl; nel 1988 il disavanzo sovietico ha raggiunto l'11%. Nel 1990 e nel 1991, però, almeno in Ungheria e in Polonia, si è compiuto qualche incoraggiante progresso dal punto di vista della riduzione del disavanzo (su pressione dell' Fmi). Nel 1990 il disavanzo sovietico è sceso al 6-7%.

Il sistema bancario necessario per attuare una politica monetaria efficace si sta lentamente creando, ma per ora solo in alcuni paesi dell'Europa orientale. A metà degli anni ottanta Ungheria e Jugoslavia hanno iniziato a istituire un sistema bancario dualistico, sul modello occidentale, e attualmente Polonia e Cecoslovacchia stanno muovendosi nella stessa direzione. L'Unione Sovietica ha avviato un'importante riforma legislativa con l'intenzione di legalizzare un sistema dualistico, con una banca centrale relativamente indipendente, ma resta da vedere se siano disponibili banchieri sufficientemente preparati e in numero adeguato per sostenere questo processo. Bulgaria e Romania non hanno ancora maturato alcuna esperienza concreta in direzione di un sistema bancario indipendente dalle direttive della pianificazione.

La Comunità europea dovrebbe pertanto utilizzare le parti dell'accordo di associazione relative alla «cooperazione» per portare avanti su larga scala l'attività di sostegno della formazione manageriale e del trasferimento di conoscenze specialistiche nel settore del credito e della direzione aziendale in generale, avviata con il programma Phare. Tale sostegno non dovrebbe concentrarsi unicamente sullo scambio di perso-

nale, ma comprendere anche un'assistenza per la produzione e traduzione di materiale di studio a tutti i livelli del sistema scolastico interessati.

Anche le politiche fiscali costituiscono un campo di esperienze nuovo in economie sino ad ora dominate dalla pianificazione centrale. Poco per volta si sta scoprendo la necessità di politiche fiscali più sofisticate e consapevoli dei problemi sociali, nonché di una maggiore disciplina di bilancio per quanto riguarda le spese. All'inizio del 1990 la Polonia ha avviato un primo sforzo adottando radicali misure di riforma volte a consolidare il bilancio. Il disavanzo previsto per il 1991 dovrebbe ammontare a circa 9 Mrd di Zloti (su 292 Mrd di Zloti di entrate). Ciò costituirebbe un eccezionale miglioramento della situazione dal punto di vista della possibilità di introdurre restrizioni monetarie. La Repubblica federativa ceca e slovacca punta addirittura ad un avanzo di bilancio nel 1991, da ottenere tramite un'imposta sui generi di lusso e aumentando l'imposta sugli affari. D'altro canto, il sistema di prezzi liberi entrato in vigore il 1° gennaio 1991, provocherà un'ondata inflazionistica finché non si riassorbirà l'eccedenza di moneta disponibile. La Jugoslavia ha in larga misura perso il controllo sul volume del bilancio e sull'offerta di moneta poiché le singole repubbliche contendono al governo federale la sovranità in materia di emissione.

Anche in questo campo la Comunità dovrebbe impegnarsi in programmi di cooperazione su vasta scala per sostenere l'istituzione nei paesi dell'Europa orientale di moderni sistemi fiscali compatibili con i requisiti di un'economia di mercato funzionante. Anche queste misure dovranno concentrarsi soprattutto sull'assistenza all'elaborazione dei relativi sistemi giuridici, all'istituzione di strutture amministrative efficaci e, in particolare, nel campo della formazione del personale, anche attraverso la fornitura delle strutture necessarie.

La Jugoslavia era il paese più vicino ad avere una divisa pienamente convertibile, ma la drastica riduzione delle sue riserve valutarie del 1990 e il drammatico incremento del suo disavanzo commerciale, unito ad un saldo negativo delle partite correnti (2,4 Mrd di Usd), hanno provocato una forte svalutazione e restrizioni all'acquisto di valute forti all'interno del paese. L'Ungheria ha buone possibilità di riuscire a introdurre il Forint convertibile nel 1992 o nel 1993, ammesso che sappia efficacemente ridurre il tasso d'inflazione (30%). Sino a poco tempo fa, l'Ungheria si muoveva entro i limiti fissati dal Fmi. Polonia e Cecoslovacchia stanno cercando di introdurre la «convertibilità interna», che permette alle imprese di cambiare la valuta nazionale in valuta estera ai corsi di cambio correnti. Per le economie meno orientate al mercato, la convertibilità è ancora lontana. Dopotutto, un paese come la Turchia ha impiegato sette anni per raggiungere la convertibilità della propria divisa, pur

partendo da una base di scarsa apertura alla concorrenza internazionale e con un'economia già abituata ai meccanismi del mercato.

Negli accordi di associazione, la Comunità europea non ha praticamente alcuno strumento diretto per sostenere la convertibilità delle divise dei paesi dell'Europa orientale, per cui dovrebbe lasciare le necessarie misure di assistenza monetaria alle istituzioni finanziarie internazionali esistenti.

Nei paesi dell'Europa orientale la politica sociale è ancora poco sviluppata. Il sistema assistenziale precedente, che prevedeva la gratuità o costi estremamente contenuti per i beni e i bisogni primari, non ha ancora trovato un equivalente compatibile con le caratteristiche di un sistema di mercato. In Polonia, ad esempio, le sovvenzioni sui prezzi sono state drasticamente ridotte dal 1990, ma superano ancora di un terzo le spese per la previdenza sociale nel bilancio statale per il 1991.

La Comunità europea dovrebbe quindi promuovere l'introduzione nei paesi dell'Europa orientale di una politica sociale che garantisca la sicurezza personale necessaria per rendere accettabile un'economia di mercato e per assicurare la flessibilità e la propensione al rischio del capitale e della manodopera, pur tenendo conto delle diverse situazioni nazionali. Il finanziamento di una politica sociale adeguata, ovviamente, non deve gravare eccessivamente sul bilancio statale. A questo proposito può essere utile studiare alcuni modelli occidentali che hanno dato buoni risultati.

La Comunità dovrebbe anche utilizzare le parti degli accordi di associazione previsti dedicate alla cooperazione, al fine di fornire assistenza per l'istituzione delle strutture amministrative di un efficiente sistema di assistenza sociale. Ciò comprende il finanziamento di studi in questo campo, la formazione di personale e la sistematica diffusione di informazioni sui sistemi occidentali esistenti. La Comunità europea dovrebbe inoltre contribuire a fissare norme qualitative, in particolare nei campi della previdenza sociale, degli standard sanitari e della tutela dell'ambiente, magari sulla falsariga della «Carta sociale» della Comunità.

La maggior parte dei paesi socialisti vorrebbero introdurre la concorrenza nelle rispettive economie attraverso processi di privatizzazione. Anche Romania e Bulgaria incoraggiano lo sviluppo di piccole imprese private, soprattutto nel settore dei servizi. L'Ungheria porta avanti le sue campagne di privatizzazione su scala più vasta e in modo un po' più professionale. Anche se nel giro di qualche anno si potrebbe maturare una discreta esperienza in materia di imprese private, le difficoltà connesse alla stima del capitale sociale e alla determinazione dei diritti di proprietà continuerebbero tuttavia in molti casi a creare problemi e a

dissuadere i potenziali investitori stranieri. A volte è difficile trovare acquirenti nazionali, per mancanza di capitali disponibili o di sufficiente capacità di credito. I programmi volti a introdurre e far rispettare leggi antimonopolio sono ancora a livello embrionale. Anche in questo caso, il paese più progredito è l'Ungheria, che ha già varato una legge antimonopoli conforme agli standard occidentali.

La Comunità europea dovrebbe incoraggiare i governi dell'Europa orientale e assisterli nella creazione di un ordinamento giuridico che garantisca una concorrenza effettiva e agevoli gli investimenti privati. Nel quadro dell'associazione, però, la Comunità dovrebbe anche sostenere gli investimenti diretti dall'estero tramite protocolli finanziari pluriennali, soprattutto nel campo delle piccole e medie imprese, come strumento per permettere un diffuso trasferimento di tecnologie e un maggiore apporto di capitali.

Parallelamente, la Comunità dovrebbe fornire prestiti agevolati a lungo termine per il rapido miglioramento delle infrastrutture, soprattutto nei settori del credito, dei trasporti e delle telecomunicazioni. Come dimostrano gli esempi di altri paesi, un'infrastruttura efficiente nei campi citati costituisce un'importante premessa per beneficiare dei vantaggi delle attività imprenditoriali private e per ottenere un accesso su vasta scala alle opportunità offerte dai mercati internazionali.

Nel complesso, si può dire che Ungheria e Jugoslavia godono di un netto vantaggio per quanto riguarda l'esperienza pratica nell'uso di uno strumento fondamentale come la politica monetaria. Lo stesso dicasi per i loro progressi in materia di privatizzazioni e di concorrenza interna. La Polonia cerca di recuperare il tempo perduto perseguendo audaci politiche di riforma in tempi assai brevi (liberalizzazione dei prezzi, disciplina monetaria, privatizzazioni). Gli oneri del passato (soprattutto il suo indebitamento, che ora si direbbe controllabile, ma rimane estremamente pesante) rendono tale processo assai doloroso. La Cecoslovacchia è partita con un anno di ritardo sulla Polonia e ha imboccato sostanzialmente la stessa strada, sia pure con minore rapidità e partendo da un indebitamento molto inferiore, che le consente un maggiore spazio di manovra per dare una solida base finanziaria ai suoi programmi di riforma. La Romania e la Bulgaria sono chiaramente attardate nella formulazione ed esecuzione di una strategia di riforma, nonché nei necessari processi di apprendimento delle regole fondamentali di un'economia di mercato da parte dei responsabili delle decisioni e della popolazione in generale. L'onere del debito bulgaro costituisce un ulteriore ostacolo. Tutti i paesi stentano a mettere a punto una politica sociale coerente. Sarebbe dunque irresponsabile incoraggiarli ad approfondire lo iato tra la monetarizzazione dell'economia da un lato e il

mantenimento di una politica sociale arretrata dall'altro.

Dato che, per il momento, non è ancora possibile dire quali paesi compiranno i progressi più rapidi, sarebbe altrettanto irresponsabile premiare i più evoluti con l'associazione alla Comunità europea e lasciarne fuori quelli con le maggiori difficoltà e il più consistente potenziale di crisi, la Bulgaria e la Romania. Questi paesi hanno ancor più bisogno del sostegno e della guida previsti, proprio per questa fase transitoria, dalle «sezioni cooperazione» degli accordi di associazione.

L'applicazione di questi accordi, tuttavia, dovrebbe essere gestita in modo differenziato, in base all'effettiva velocità delle riforme in questi paesi. Nel portare avanti il processo di riforma si deve tenere conto di fattori quali l'indebitamento, le capacità della classe dirigente, il livello di informazione e istruzione della popolazione. A proposito di quest'ultimo aspetto, la Comunità europea dovrebbe inoltre promuovere la massima diffusione possibile di informazioni adeguate sul funzionamento dei sistemi pluralistici, democratici e orientati al mercato i quali si fanno carico anche dei problemi internazionali. Ciò potrebbe contribuire tra l'altro a rendere più comprensibili, e quindi più accettabili, i criteri finora piuttosto severi che stanno alla base delle condizioni economiche e politiche poste dalla Comunità per stipulare gli accordi di associazione con i vari paesi dell'Europa orientale.

Un altro insegnamento che si può trarre da questa rapida panoramica della situazione dei paesi dell'Europa orientale per quanto riguarda l'introduzione e il funzionamento di un sistema di mercato è che, in un primo tempo, l'applicazione degli accordi di associazione previsti dovrà concentrarsi sulle questioni relative alla «cooperazione», piuttosto che sull'istituzione delle «quattro libertà», e questo semplicemente perché in tutti i paesi dell'Europa orientale non sono ancora soddisfatte e devono ancora svilupparsi alcune importanti condizioni per un reale esercizio di queste libertà. Il migliore contributo che la Comunità può dare a tale sviluppo consiste in un'impostazione globale della cooperazione economica e «tecnica», che dovranno disporre degli strumenti finanziari adeguati dopo la fine del programma Phare.

3.4. Relazioni economiche internazionali e potenzialità di libero scambio

Le attività economiche internazionali di tutti i paesi dell'Europa orientale hanno subito un radicale cambiamento dal 1989 in poi. Il crollo degli scambi all'interno del Comecon è stato solo in parte compensato da un ampliamento degli scambi con l'Occidente. La quota dei sei paesi dell'Europa orientale (esclusa l'Unione Sovietica) sul totale delle espor-

tazioni comunitarie non ha superato l'1,8% nel 1989 (rispetto all'1,7% del 1988), mentre la quota delle importazioni è ammontata nello stesso anno al 2,6% (rispetto al 2,5% precedente). L'Unione Sovietica aggiunge l'1,2% alle esportazioni comunitarie e l'1,4% alle importazioni. Questa tendenza ad un lieve incremento è proseguita nel 1990. Il passaggio ai pagamenti in valuta pregiata per il commercio tra paesi membri del Comecon all'inizio del 1991 ha ulteriormente ridotto le possibilità di scambiare prodotti di modesta qualità con energia e materie prime all'interno del sistema. Poiché l'Unione Sovietica non è in grado di assicurare la continuità delle sue forniture ai paesi dell'Europa orientale, si è dissolta la ragion d'essere del Comecon. Ciò costringe questi paesi ad assumere un nuovo orientamento, indipendentemente dalle sfide poste dalla caduta della cortina di ferro.

Se questi paesi riusciranno ad ammodernare i loro sistemi economici, la percentuale del commercio estero rispetto al loro Pnl dovrebbe registrare un forte aumento. Se inoltre, a più lungo termine, i tassi di crescita di questi paesi dovessero risultare abbondantemente superiori alla media dell'Europa occidentale, e se gli scambi tra paesi dell'Europa orientale e occidentale dovessero spostarsi in direzione di scambi di sostituzione (per lo più di prodotti industriali), la loro quota nel commercio estero della Comunità potrebbe salire al 7-8%, rimanendo dunque a livelli ancora modesti.

Questa scarsissima interdipendenza si può forse spiegare con la struttura delle esportazioni dei paesi dell'Europa orientale verso la Comunità. I principali prodotti per l'esportazione sono materie prime e di base, anche nel caso della Repubblica federativa ceca e slovacca, che è relativamente sviluppata. In testa all'elenco figurano ferro e acciaio, combustibili minerali, legno e prodotti chimici organici. Le esportazioni sovietiche, polacche e rumene verso la Comunità mostrano una struttura analoga. Solo nel caso dell'Ungheria i tessili figurano al primo posto, seguiti da macchinari, articoli elettrici e prodotti chimici organici. Di tutte le esportazioni dei paesi dell'Europa orientale verso la Comunità europea, la quota dei macchinari è appena del 7%, mentre il 40% delle esportazioni comunitarie verso questi paesi appartiene a questo settore. Per quanto riguarda i prodotti dell'industria manifatturiera, molti paesi in via di sviluppo sono più concorrenziali dei paesi dell'Europa orientale.

Anche da parte della Comunità, tuttavia, notevoli ostacoli si frappongono ad una struttura degli scambi più interdependente. I dazi hanno un ruolo relativamente secondario nell'impedire le esportazioni dall'Est. Il tasso medio per le importazioni comunitarie va dal 2,4% nel caso dell'Unione Sovietica al 7,3% per l'Ungheria (1989). Maggiore è il peso dei tessili nella struttura delle esportazioni, più elevati sono i tassi medi.

Dall'inizio del 1990 l'Ungheria e la Polonia, e dal 1991 anche la Bulgaria e la Repubblica federativa ceca e slovacca, beneficiano di un trattamento preferenziale che prevede la riduzione dei dazi. Ciò tuttavia non porterà ad un sensibile aumento del volume delle importazioni dai paesi dell'Europa orientale.

Più importanti come strumento di restrizione degli scambi sono le barriere commerciali non tariffarie. I tessili, i prodotti agricoli e l'acciaio sono i campi che risentono maggiormente di queste restrizioni. Tutti i paesi dell'Europa orientale sono soggetti a restrizioni quantitative delle esportazioni di tessili in base ad accordi speciali con la Comunità europea, e proprio i tessili occupano il primo posto tra le esportazioni di manufatti in tutti questi paesi (esclusa l'Unione Sovietica). Date le rigide regole del mercato agricolo comunitario, i paesi dell'Europa orientale non esportano molti prodotti agricoli. È chiaro, tuttavia, che esiste un potenziale per esportazioni di questo genere.

La Comunità europea dovrebbe quindi aprire progressivamente il proprio mercato ai paesi dell'Europa orientale anche nei settori sensibili dei tessili e dell'agricoltura. Qualsiasi forma di protezionismo rallenterebbe l'urgente processo di riforma necessario per rendere questi paesi a lungo termine indipendenti dagli aiuti alimentari dell'Europa occidentale. Una graduale ma completa liberalizzazione degli scambi tra Comunità e paesi dell'Europa orientale, inoltre, faciliterebbe notevolmente una successiva adesione, che sembra comunque inevitabile.

È difficile prevedere i potenziali vantaggi relativi dei paesi dell'Europa orientale finché i mercati internazionali non saranno del tutto trasparenti e liberi da ogni barriera. È tuttavia evidente che a più lungo termine si potrebbero sfruttare con buoni risultati i livelli salariali relativamente bassi, combinati con capacità relativamente elevate, per produrre manufatti più competitivi. Ciò che serve urgentemente sono i capitali, il *know-how* e le tecnologie occidentali.

Tra l'inizio del 1988 e l'ottobre del 1990 sono state create più di 5000 *joint-venture* con imprese occidentali in cinque paesi dell'Europa orientale (esclusa la Jugoslavia). L'ammontare in dollari degli investimenti occidentali, però, è meno sensazionale: poco più di 1 Mrd di Usd, di cui due terzi investiti in Ungheria. Chiaramente, gli adeguamenti strutturali necessari per attirare capitale straniero in grandi quantità richiedono tempo, in quanto presuppongono esperienze positive, condizioni politiche e sociali stabili e prevedibili e un sistema di comunicazioni consolidato. Una «clausola di adesione» politicamente consistente nei previsti accordi di associazione potrebbe contribuire a migliorare alcune di queste condizioni di natura psicologica, al fine di attirare massicci investimenti dall'estero.

Un grosso ostacolo all'espansione del commercio tra gli stati dell'Europa orientale e tra di essi e la Comunità è l'indebitamento accumulatosi in quattro dei sei stati. Solo Romania e Repubblica federativa ceca e slovacca non risentono di questo problema.

Il debito della Polonia ammonta a poco meno di 30 Mrd di Usd dopo la generosa rinegoziazione offerta dal Club di Parigi nel marzo del 1991, ma la Polonia deve ancora sostenere l'onere più pesante in termini assoluti. La bilancia commerciale polacca nei confronti dei paesi a valuta forte registra nel corso degli anni una notevole eccedenza. Solo nel 1990 le esportazioni sono aumentate del 34%. Dopo la riduzione del debito, per la prima volta dopo gli anni settanta, la Polonia dovrebbe riuscire a coprire il servizio del debito con il surplus delle esportazioni.

I 20 Mrd di Usd dell'Ungheria corrispondono al più elevato indebitamento pro capite, mentre la bilancia commerciale tradizionalmente negativa non offre alcuna risorsa per il finanziamento del debito. Il problema più difficile da risolvere è quello che si pone all'economia bulgara: il suo debito di 10,8 Mrd di Usd corrisponde infatti a nove volte i proventi delle esportazioni nel 1989 (1,2 Mrd di Usd). Ciò corrisponde a un pagamento del servizio del debito dello stesso ordine di grandezza del totale dei proventi delle esportazioni. Il volume dell'indebitamento contratto dalla Bulgaria raggiungerà probabilmente proporzioni astronomiche non appena il paese dovrà pagare gli acquisti di energia in valuta forte.

I 17,4 Mrd di Usd di indebitamento della Jugoslavia sembrano gestibili, almeno finché i problemi interni tra repubbliche non getteranno l'economia nel caos. Date però le poco incoraggianti prospettive del paese da questo punto di vista, la distribuzione ancora ignota dell'attuale indebitamento con l'estero tra i futuri stati sovrani membri di una confederazione jugoslava rischia di mettere a dura prova le capacità di alcune delle nuove repubbliche di impegnarsi in efficaci processi di integrazione economica e politica con i Dodici.

Se la Comunità europea intende guidare tutti questi paesi nel consesso delle società e delle economie industriali moderne, si dovrà promuovere una generosa soluzione del problema dell'indebitamento, in collegamento con l'Fmi e i vari creditori. Il programma Phare andrebbe pertanto ampliato con un altro «dossier» che tenga conto della gestione dell'indebitamento internazionale dei paesi dell'Europa orientale secondo il «modello polacco». Se non si risolverà abbastanza rapidamente il problema del debito, l'efficace funzionamento degli accordi di associazione attualmente in discussione ne risulterà notevolmente ostacolato fin dall'inizio.

Un'altra importante preconditione per l'efficace funzionamento de-

gli accordi è la capacità della Comunità europea di svolgere senza difficoltà il proprio ruolo. A questo scopo essa dovrà, innanzitutto, conservare la prosperità e la stabilità economica attuali. Il modo migliore per farlo è realizzare pienamente il programma per il mercato interno alla data stabilita e mantenere la Comunità aperta alla concorrenza internazionale.

Ciononostante, potrebbero sorgere problemi per l'accentuarsi delle pressioni interne esercitate da alcuni stati membri in direzione di un maggiore ruolo redistributivo a favore delle regioni periferiche della Comunità, soprattutto quando verrà istituita l'unione economica e monetaria. Per poter far fronte a tutte le richieste di assistenza interne ed esterne, i Dodici dovrebbero riflettere sui modi e i mezzi più adatti per ampliare le proprie risorse. Una possibilità potrebbe essere l'adesione di paesi industrializzati dell'Efta.

4. LA POLITICA DELLA COMUNITÀ EUROPEA NEI CONFRONTI DELL'UNIONE SOVIETICA

di Ole Diehl

L'instabilità e l'incertezza che caratterizzano la situazione attuale dell'Unione Sovietica rendono difficile una previsione sulle linee di tendenza future. Molto probabilmente questo stato di cose non cambierà per il resto degli anni novanta. Ogni considerazione sul futuro sviluppo dei rapporti tra la Comunità europea e l'Urss, dunque, deve basarsi su una molteplicità di scenari e risulterà per forza di cose estremamente ipotetica. Per avanzare dei suggerimenti occorre pertanto concentrarsi su una prospettiva di breve-medio termine, dato che qualsiasi ipotesi sulla possibile evoluzione dell'Urss nel prossimo secolo sarebbe di scarsa utilità per considerazioni di tipo politico.

4.1. Quattro scenari

Gli scenari relativi allo sviluppo dell'Unione Sovietica nei prossimi dieci anni comprendono sostanzialmente quattro varianti:

- (a) In uno scenario di restaurazione, continueranno le attuali tendenze autoritarie, conservatrici e soprattutto centraliste. Finora la leadership politica dell'Unione Sovietica ha dato la massima priorità alla conservazione dell'impero plurinazionale, anziché al passaggio all'economia di mercato e al pluralismo democratico. I dirigenti sovietici sembrano intenzionati a seguire questa strada anche a costo di dover usare la forza contro le repubbliche che si battono per l'indipendenza e di mettere così a repentaglio la continuazione del processo di trasformazione economica e politica. Una politica centralista imperniata su quest'obiettivo primario costringerebbe ad accettare una restaurazione del dominio autoritario affidato ai tradizionali strumenti dell'esercito, della polizia e dell'apparato del partito. Le conseguenze di questo scenario di restaurazione sarebbero probabil-

mente violazioni dei diritti umani individuali e collettivi e violente rivolte o guerra civile.

- (b) In uno scenario di disintegrazione, la lotta per l'indipendenza e la sovranità delle repubbliche o di altre entità regionali si concluderebbe col loro successo. Nel corso di un pacifico - e verosimilmente graduale - processo di disintegrazione, le singole entità otterrebbero la piena indipendenza. Esse potrebbero concordare qualche tipo di cooperazione, probabilmente un «Commonwealth delle nazioni (ex) sovietiche», una struttura confederale o addirittura federazione sovranazionale, che permetterebbe di ottimizzare la cooperazione e il coordinamento e di delegare spontaneamente determinate funzioni ad apposite istituzioni centrali. Le repubbliche indipendenti, tuttavia, potrebbero anche avere sistemi economici o politici diversi e approcci differenziati per quanto riguarda i diritti umani e in particolare il problema delle minoranze.
- (c) Lo scenario del caos prevede il collasso dell'economia sovietica, l'impossibilità di uno scioglimento ordinato dell'Unione e l'incapacità dei leader politici, a livello centrale e delle singole repubbliche, di tenere la situazione sotto controllo. Guerra civile, violenti sommovimenti, eccessi nazionalisti, carestie e grandi esodi sembrano essere i possibili sbocchi di una situazione che, per le sue caratteristiche di instabilità e di violenza, potrebbe minacciare non solo il territorio sovietico, ma anche quello dei paesi limitrofi.
- (d) In uno scenario misto, la situazione rimarrebbe estremamente instabile: la lotta per l'indipendenza delle repubbliche continuerebbe senza grandi progressi e la leadership centralista oscillerebbe tra periodi di repressione e periodi pacifici di dialogo e cooperazione. Questa evoluzione instabile e dall'esito incerto potrebbe protrarsi nel tempo. In una variante di questo scenario, alcune repubbliche potrebbero riuscire a conquistare l'indipendenza, mentre altre resterebbero sotto il controllo del governo centralista.

Per i prossimi dieci anni, lo scenario più probabile sembra appunto quello misto, che comprende elementi dello scenario della restaurazione, di quello della disintegrazione e di quello del caos. Qualora si intenda basare la politica della Comunità su questo insieme di considerazioni, occorrerà delineare opzioni realistiche, prudenti e flessibili per fronteggiare tutti i possibili sviluppi dell'Urss.

4.2. Gli interessi della Comunità europea

La Comunità europea e i singoli stati membri hanno determinati interessi, dai quali dipende la loro politica nei confronti dell'Urss. Un'Europa pacifica, democratica, prospera e stabile, rispettosa dei diritti umani e del diritto internazionale, è indubbiamente nell'interesse a lungo termine di tutti gli stati europei. La politica a breve e medio termine, però, è determinata da obiettivi più concreti. Negli anni di cambiamento e di instabilità che ci aspettano assume particolare importanza per il benessere di tutti gli stati europei la costruzione di una nuova struttura della sicurezza europea nell'ambito della Csce, che non si occupi solo degli aspetti militari in senso stretto, ma anche di problemi ecologici, di migrazioni di massa, di conflitti regionali e dei problemi delle minoranze. La Comunità europea, che è responsabile non solo nei confronti degli stati membri, ma anche in certa misura delle nuove democrazie dell'Europa centrale, dovrà svolgere un ruolo fondamentale nel delineare questa nuova struttura, di cui essa potrebbe con tutta probabilità costituire il nucleo.

Gli interessi e le preoccupazioni particolari dei singoli stati membri della Comunità europea complicheranno l'elaborazione di una posizione uniforme della Comunità nei confronti dell'Urss. La necessità di pervenire ad un ritiro delle ultime truppe sovietiche crea un forte interesse a instaurare un rapporto costruttivo con l'Unione Sovietica. Solo con uno sforzo di consultazione e cooperazione tra gli stati dell'Europa occidentale si potranno evitare possibili frizioni tra le politiche nazionali e la politica comune della Comunità. Gli stati dell'Europa occidentale devono rendersi conto che le politiche nazionali nei confronti dell'Urss rischiano di compromettere l'ulteriore evoluzione non solo dei rapporti tra Comunità e Urss, ma anche di una futura unione politica europea.

La politica comunitaria nei confronti dell'Urss va collocata in un contesto internazionale più vasto, che comprende le relazioni Usa-Urss. La Comunità perseguirà i propri interessi nei confronti dell'Unione Sovietica, interessi che non necessariamente coincidono sempre con quelli degli Stati Uniti; una forte divergenza tra la politica comunitaria e quella statunitense, tuttavia, non solo sarebbe controproducente, ma potrebbe addirittura creare gravi pericoli per la sicurezza dell'Europa.

4.3. Settori che richiedono un'attenzione particolare

Indipendentemente dai vari scenari, vale la pena di soffermarsi su alcune aree di particolare interesse per la Comunità.

Alla luce dello stato catastrofico dell'ambiente nell'Unione Sovietica e dell'impatto che ciò potrebbe avere sull'Europa, la Comunità e gli stati membri devono considerare i problemi ecologici dell'Urss come minacce alla propria sicurezza. L'assistenza tecnica e finanziaria destinata all'ammodernamento delle centrali nucleari o ad uno sfruttamento più oculato delle risorse energetiche dell'Urss si può comunque considerare un investimento redditizio nel futuro dell'Europa. Qualsiasi grave conflitto o crollo dell'ordine esistente in Unione Sovietica può avere effetti ecologici devastanti, soprattutto se venissero danneggiati centrali nucleari o stabilimenti industriali.

Se gli sviluppi recenti in Urss non dovessero mutare, bisognerà aspettarsi ondate di immigrati tedeschi ed ebrei, di rifugiati o semplicemente di lavoratori provenienti dall'Est, che potrebbero minacciare la pace sociale negli stati membri della Comunità. La questione migratoria è un argomento estremamente delicato, in quanto alcuni tradizionali valori occidentali in materia di diritti umani entrano in conflitto con importanti considerazioni sociali. Questo problema dev'essere urgentemente analizzato e discusso, sia tra la popolazione, sia a livello governativo. Un'importante condizione per prevenire, o se necessario per affrontare, questo grave problema è l'esistenza di un'intensa cooperazione e di uno stretto coordinamento tra gli stati membri della Comunità europea, con gli Usa e con il governo sovietico, e soprattutto un appoggio concreto che aiuti queste minoranze a migliorare la propria situazione.

Per alcuni settori della società sovietica, l'aiuto alimentare rappresenta un impegno umanitario per il lungo e arduo periodo di transizione; esso tuttavia dovrebbe essere utilizzato in modo eccezionale e selettivo e rimanere sottoposto a uno stretto controllo da parte dei distributori occidentali.

Le tendenze politiche riformatrici presenti in Unione Sovietica, le rivoluzioni politiche nell'Europa orientale, gli ultimi progressi compiuti nel campo del controllo degli armamenti e la dissoluzione del patto militare orientale hanno notevolmente giovato agli interessi europei in materia di sicurezza, nella tradizionale accezione militare del termine. Ciononostante, l'Unione Sovietica o chiunque ne prenderà il posto conserverà una residua capacità militare, e in particolare nucleare, che, a seconda degli sviluppi nella stessa Urss, potrebbe consentirle di ridiventare una minaccia per i vicini occidentali, asiatici o mediorientali. Il deterrente nucleare, la conservazione di una Nato forte, ma riformata, e il permanere di truppe americane in Europa sembrano offrire le adeguate garanzie per rispondere a una residua minaccia militare sovietica. Una possibile evoluzione non pacifica del processo di disintegrazione e dei

conflitti alla periferia dell'Urss rischia di contagiare i paesi limitrofi e la stessa politica internazionale. La droga e il terrorismo potrebbero creare ulteriori problemi.

4.4. L'influenza della Comunità europea

Per vari motivi, l'influenza che la futura politica della Comunità europea nei confronti dell'Urss potrà esercitare sul processo di riforma e sul pacifico sviluppo della situazione in Unione Sovietica sarà estremamente limitata.

Le possibilità di influire sull'evoluzione interna di altri paesi senza interferire nelle politiche nazionali, infatti, sono sempre limitate; nel caso dell'Unione Sovietica, poi, lo sono ancora di più. La politica sovietica si è tradizionalmente concentrata sul raggiungimento del massimo livello possibile di autarchia. L'apertura della società sovietica è appena iniziata, così come è appena iniziata l'integrazione dell'Urss nei circuiti internazionali e nell'economia mondiale. I dirigenti sovietici cominciano solo ora a rendersi conto dei rapporti di crescente interdipendenza mondiale in tutti i campi della politica. Ammesso che l'Urss abbia imboccato la strada delle società aperte, il processo di integrazione nei circuiti economici e politici mondiali non richiederà anni, ma decenni. In un'ottica a medio termine, da parte dell'Occidente e dell'Urss stessa non ci si dovrebbe aspettare nulla di più che piccoli passi lungo un percorso di graduale evoluzione. Il successo o l'insuccesso delle riforme e di uno sviluppo pacifico dipendono in primo luogo dalla volontà e dalla capacità dei dirigenti sovietici, della popolazione e delle repubbliche sovietiche di seguire una chiara rotta verso la democratizzazione, la liberalizzazione, il decentramento e il passaggio a un sistema di mercato. Per l'Urss, tuttavia, la Comunità europea rappresenta lo sbocco preferenziale verso il mondo esterno, per motivi storici, economici e di vicinanza geografica.

4.5. Partner politici

La politica della Comunità deve tener conto di vari protagonisti della scena politica dell'Urss. Dal punto di vista del diritto internazionale, degli interessi e della stabilità della Comunità, fino a che non si sia giunti alla separazione formale di singole repubbliche o allo scioglimento dell'Unione, il governo centrale dell'Urss dovrà rimanere la controparte della Comunità europea per i contatti diplomatici ufficiali. L'Occidente non può avere alcun interesse per un'Urss in preda al caos e all'anarchia,

e deve pertanto sostenere un trapasso ordinato.

La Comunità dovrebbe sostenere gli sforzi autonomisti nella misura in cui ciò le venisse espressamente richiesto dalle singole repubbliche. Contatti in tal senso con i protagonisti della scena politica a livello centrale e periferico, con potenziali forze politiche future e con le autorità regionali o locali potrebbero favorire una stabilità della regione basata sull'autodeterminazione e sulla reciproca comprensione. Tra le varie possibili forme d'intervento diretto, la Comunità potrebbe aprire «uffici di informazione» nelle singole repubbliche.

Se la disintegrazione dell'Urss dovesse proseguire, alcuni stati indipendenti di nuova formazione alla periferia occidentale potrebbero con tutta probabilità cercare di instaurare una stretta collaborazione con la Comunità europea. In tal caso, questi ultimi stati si aspetteranno un trattamento analogo a quello offerto agli altri stati dell'Europa orientale. La situazione delle tre Repubbliche baltiche, già in passato costituite in stati indipendenti, si differenzia da quella degli altri nuovi stati che potrebbero sorgere. Gli stati baltici indipendenti, o eventualmente anche altri singoli stati, sorti in sostituzione delle repubbliche dell'Urss o frutto di secessioni, dovrebbero essere integrati in tutti i possibili programmi comunitari di assistenza, cooperazione o associazione previsti per gli stati dell'Europa orientale.

La politica comunitaria, tuttavia, dovrà operare una netta differenziazione tra le repubbliche alla periferia occidentale dell'Urss e le eventuali repubbliche secessioniste asiatiche o caucasiche. Le caratteristiche geografiche, culturali ed economiche delle regioni meridionali dell'Urss sono troppo diverse dai modelli dell'Europa occidentale per consentirne l'integrazione. La stessa Russia è semplicemente troppo grande, le sue strutture sono troppo diverse e la vastità dei suoi problemi è troppo dirimente per poterla integrare negli schemi di cooperazione della Comunità europea trattandola alla stessa stregua degli stati baltici. Nella situazione attuale, il sostegno comunitario a progetti di sviluppo interni all'Urss dovrebbe indirizzarsi verso quelle parti dell'Unione Sovietica - in particolare le repubbliche occidentali - in cui esiste la garanzia di un impiego efficace delle risorse, d'intesa con le autorità nazionali o regionali.

La cooperazione e il sostegno nei confronti del governo centrale dell'Unione Sovietica dovrebbero essere vincolati a condizioni che non lascino alcun dubbio circa la volontà della Comunità europea di non tollerare eventuali violazioni dei diritti umani nell'Urss. Le sanzioni previste non dovrebbero limitarsi a vibrare proteste politiche o diplomatiche, ma dovrebbero comprendere anche altre iniziative più concrete. La Comunità europea potrebbe citare l'Unione Sovietica nell'ambito

della Csce per violazione dei diritti umani, potrebbe rallentare o addirittura annullare l'esecuzione degli accordi di assistenza tecnica, potrebbe sospendere o cancellare i finanziamenti e i programmi commerciali e potrebbe ritirare il proprio sostegno alla candidatura dell'Unione Sovietica presso le organizzazioni internazionali.

La Comunità europea deve far capire molto chiaramente a tutte le possibili controparti in Urss che non si devono mettere in discussione i confini europei esistenti, compresi quelli delle singole repubbliche. Una ridefinizione dei confini europei metterebbe in gravissimo pericolo la pace e la stabilità di tutta l'Europa.

4.6. Strumenti economici che possono influenzare l'Urss

Gli strumenti economici attraverso i quali la Comunità europea può influenzare l'evoluzione dell'Unione Sovietica sono molto limitati.

Le caratteristiche dell'economia sovietica, e soprattutto la struttura delle sue esportazioni, sono tali da limitare per il futuro prevedibile i vantaggi che l'Urss può trarre da una maggiore presenza sul mercato europeo e mondiale. Solo in una prospettiva a lungo termine, con il passaggio ad un sistema economico che consenta la creazione di incentivi di mercato per aumenti di produttività dell'economia sovietica, questo aspetto potrebbe richiedere una rivalutazione.

In considerazione delle incertezze e dei problemi giuridici e pratici, gli investimenti dall'estero in Urss sono attualmente molto rischiosi, e anche a breve-medio termine è improbabile che acquistino dimensioni economicamente rilevanti. Gli investimenti dall'estero possono però svolgere un ruolo fondamentale in una fase successiva della trasformazione dell'economia sovietica. L'apertura del mercato sovietico offrirà una buona occasione agli investitori stranieri. Finché non verranno varate e non troveranno una base giuridica le necessarie grandi riforme, tuttavia, le dimensioni degli investimenti rimarranno modeste. La Comunità europea, inoltre, potrebbe svolgere solo un ruolo secondario e indiretto, inducendo le aziende private dei propri stati membri a intensificare le attività nell'Urss.

Per i prossimi cinque anni, la concessione di crediti finanziari incondizionati potrebbe risultare addirittura controproducente per il processo di riforma. L'assistenza occidentale non può risolvere i problemi della bilancia dei pagamenti sovietica finché non verrà realizzata una ristrutturazione generale del sistema economico, comprendente ad esempio una riforma dei prezzi e il passaggio ad una divisa convertibile. Finanziamenti sottoposti a vincoli possono dimostrarsi particolarmente utili sotto

forma di assistenza ai progetti. L'assistenza finanziaria della Comunità europea può sostenere la realizzazione di vari tipi di infrastrutture. Ciò può contribuire a sostenere la competitività di una futura economia di mercato dell'Urss. I settori più importanti di cui ci si dovrà occupare a questo riguardo sono le telecomunicazioni e i trasporti.

I corsi di formazione nel campo dell'economia in generale e della gestione aziendale, e programmi speciali per il credito, la contabilità e le materie tecniche possono essere uno strumento di sostegno particolarmente utile. Una premessa fondamentale per la trasformazione dell'Urss in un'economia funzionante è la creazione di una nuova élite economica nazionale. Anche l'assistenza nel campo delle infrastrutture e i programmi di formazione, tuttavia, possono soltanto sostenere l'indispensabile riforma economica dell'Urss, e in nessun modo sostituirla.

La Comunità europea ha determinati interessi economici nei confronti dell'Urss, soprattutto in settori quali le importazioni di energia e di materie prime e l'esportazione di macchinari. Poiché nell'ambito della cooperazione economica esterna l'Urss non è oggi una delle principali controparti della Comunità, la sua effettiva importanza risiede nel futuro. Se riuscissero a riformarsi efficacemente, tanto l'Urss quanto alcune repubbliche, compresa la Russia, potrebbero offrire promettenti prospettive di stretta cooperazione economica.

Finché nell'Urss non avverranno grandi cambiamenti, anziché seguire la strada del «grande accordo» la Comunità dovrebbe concentrarsi su una cooperazione funzionale con i sovietici, ovunque lo permettano i rispettivi interessi e le rispettive possibilità.

4.7. La cooperazione internazionale

Oltre alla cooperazione economica diretta, le iniziative politiche di sostegno a favore dell'Urss prevedono che la Comunità europea appoggi i tentativi sovietici di ottenere un più agevole accesso presso le organizzazioni internazionali, soprattutto quelle che si occupano dell'ordine economico mondiale. Il sostegno comunitario per un rafforzamento della cooperazione istituzionale con l'Urss potrebbe aiutare l'Unione Sovietica a diventare un membro accettato dell'economia mondiale.

Il Cocom (Comitato di coordinamento della Nato per il controllo del commercio con i paesi dell'Europa orientale) e il trasferimento di tecnologie rimarranno questioni molto importanti e controverse. L'accesso dell'Urss a tecnologie strategiche occidentali, specialmente nel campo delle comunicazioni è, infatti, una condizione necessaria per la realizzazione delle riforme economiche, ma alcuni alleati occidentali muovono

decise obiezioni a qualsiasi genere di concessione in questo campo. È dunque indispensabile adottare una linea occidentale comune e procedere in stretta collaborazione e con un buon coordinamento tra Europa e Stati Uniti d'America. Un controllo più efficace su un numero molto inferiore di prodotti sensibili sembra essere una prospettiva ragionevole per una futura politica del Cocom.

Un esplicito sostegno diplomatico alle riforme e al cambiamento pacifico, contatti diplomatici stretti e amichevoli e il lancio di nuovi programmi di scambi e contatti culturali e sociali sono altrettanti elementi che potrebbero consolidare i rapporti politici e sociali tra la Comunità europea e l'Urss. Promuovendo la cooperazione in questi settori, la Comunità può contribuire alla realizzazione del contesto politico internazionale necessario per il pacifico sviluppo di un processo di riforma all'interno dell'Urss.

4.8. Conclusioni

Alcuni aspetti della Comunità europea potrebbero anche servire da modello per un'Urss in cui si sta cercando di instaurare nuovi rapporti tra le repubbliche e il governo centrale, e tra una repubblica e l'altra. Ovviamente c'è una differenza fondamentale, dato che la Comunità europea è in cerca di una maggiore unità mentre le entità regionali dell'Urss cercano una maggiore indipendenza. Tuttavia, la divisione delle funzioni, il principio della sussidiarietà e una serie di specifiche procedure di cooperazione elaborate in ambito comunitario dovrebbero essere caldamente raccomandate come approcci interessanti da prendere eventualmente ad esempio.

Uno spirito di cooperazione da parte della Comunità europea nei confronti dell'Unione Sovietica e una politica di attiva collaborazione basata su un rapporto di tipo contrattuale potrebbero attenuare i timori dei paesi dell'Europa orientale nei confronti della minaccia sovietica, mentre un isolamento dell'Urss potrebbe indurre i falchi di Mosca a restaurare l'egemonia sovietica sull'Europa centrale.

5. NUOVI MODELLI DI PARTNERSHIP

di Jim Rollo e Helen Wallace

5.1. Il nuovo contesto

La Comunità europea non può estraniarsi dalla nuova Europa, né le converrebbe scaricare sul resto del mondo le proprie responsabilità. Essa tuttavia deve far fronte a numerose richieste concomitanti di rapporti privilegiati con altri stati europei ed è sommersa dalle sollecitazioni di molti paesi extraeuropei che rivendicano un trattamento imparziale. Neppure la Comunità d'altronde, come si è chiarito nel capitolo 2, si trova in una situazione stabile; le Conferenze intergovernative sono state convocate appunto per innalzare il livello dell'integrazione politica ed economica.

Il problema della Comunità europea si potrebbe risolvere con un suo allargamento su vasta scala che trasferisse gli aspetti politici ed economici della contrattazione sulla nuova Europa all'interno del contesto costituzionale della Comunità europea. Per il momento, però, la risposta politica europea punta a trovare un equilibrio tra le richieste e le esigenze interne ed esterne e a lavorare con un variopinto collage di accordi di partnership differenziati. Pur contenendo alcuni elementi strategici, per certi versi questa politica è troppo cauta e reattiva. Non esiste un progetto per il nuovo mosaico europeo.

Gli interrogativi che si pongono, dunque, sono questi: innanzitutto, se il nuovo rapporto con l'Europa centrale e orientale debba assumere una netta priorità rispetto ai rapporti già instaurati con gli altri paesi europei; in secondo luogo, se la necessità di far fronte alle richieste dell'Europa centrale e orientale esiga formule completamente diverse da quelle adottate per altri partner europei, o anche extraeuropei; e, in terzo luogo, quali siano gli interessi della Comunità stessa in questo periodo di trasformazione dei sistemi.

Innanzitutto, per quanto riguarda le priorità, la Comunità è attivamente impegnata in negoziati che potrebbero modificare sostanzialmen-

te i rapporti con gli stati dell'Efta e deve già rispondere ad alcune candidature di ammissione provenienti da tali paesi, cui altre probabilmente seguiranno. Tre paesi dell'Europa meridionale hanno presentato domanda di adesione. I paesi dell'Europa centrale e orientale dovrebbero essere immessi in una corsia preferenziale, o dovrebbero seguire un percorso parallelo? E questa scelta dovrebbe basarsi su criteri politici, economici o su entrambi? Fino a che punto è importante che la Comunità europea riservi un trattamento imparziale, ad esempio in materia di accesso al mercato o di circolazione delle persone, e in rapporto a quali termini di riferimento: il principio di parità in discussione con i paesi dell'Efta o il rapporto di dipendenza esistente con l'Europa meridionale? E la Comunità può davvero accollarsi l'onere di aprirsi e di finanziare l'adeguamento su tutti i fronti? Questi interrogativi danno un'idea del dilemma in cui si trova la Comunità europea, che da un lato è consapevole della diversità del caso dell'Europa orientale, ma al tempo stesso si rende conto che forse non converrebbe subordinare ad esso i rapporti con gli altri paesi europei o accantonare le considerazioni relative alle proprie responsabilità extraeuropee.

In secondo luogo, dobbiamo trarre dalle esperienze fatte con gli altri paesi europei le componenti possibili e praticabili di un rapporto di partnership con l'Europa centrale e orientale, tenendo presente che il problema della «successiva adesione» è costantemente all'ordine del giorno dei paesi dell'Europa centrale e orientale e nella mente di alcuni politici e responsabili della Comunità europea. La stragrande maggioranza degli accordi di partnership della Comunità, pur avendo obiettivi politici, consiste in una combinazione di scambi e aiuti: più scambi con le controparti economicamente più progredite e più simili, e più aiuti per le meno progredite e più dipendenti. Lungo il litorale mediterraneo, i rapporti si fanno più complessi a causa dell'ulteriore peso delle implicazioni storiche e della contiguità geografica. Solo nei casi della Grecia e della Turchia l'associazione è stata vincolata all'inserimento di una clausola sulla «successiva adesione», rinviata in entrambi i casi a scadenze piuttosto lunghe. Spagna e Portogallo non hanno percorso la tappa dell'associazione prima di essere ammessi nella Comunità, che negoziò un'adesione a tutti gli effetti nella convinzione che - quali che fossero i potenziali oneri economici - una partecipazione a pieno titolo avrebbe sostenuto le neonate democrazie.

Nell'ambito dell'Europa occidentale, il caso dell'Efta e dei negoziati sullo Spazio economico europeo (See) ancora in corso è abbastanza atipico, in quanto prevede l'integrazione delle economie dei paesi dell'Efta nel mercato unico e nella relativa legislazione, senza però prevedere un'unione doganale e con l'aggiunta di un coinvolgimento piuttosto

intenso in varie «politiche di fiancheggiamento». Questa soluzione è stata escogitata come alternativa all'adesione priva delle componenti politiche e delle costrizioni istituzionali, ma l'intero progetto si basa sull'ipotesi di una parità di oneri e di vantaggi e di un trattamento paritetico per paesi economicamente, socialmente e politicamente simili agli stati membri della Comunità europea.

Il cappello politico previsto negli accordi europei di associazione non ha sostanzialmente precedenti, benché vari paesi abbiano alcuni diritti di consultazione in materia di cooperazione politica europea. Le nuove dichiarazioni transatlantiche sottoscritte dalla Comunità con gli Stati Uniti d'America e con il Canada sono atipiche per il carattere piuttosto vago, che non prevede un *corpus* legislativo comune né specifica le procedure che regolano il rapporto. L'accordo tra Comunità europea e Stati Uniti si basa su una mutua ricerca di parità: per la Comunità a livello politico non meno che economico, e per gli Stati Uniti a livello economico non meno che politico.

La Comunità europea si trova dunque ad operare al di fuori delle proprie esperienze in materia di partnership, fatta eccezione per gli importanti casi della Grecia, del Portogallo e della Spagna, che sono divenuti membri della Comunità a pieno titolo, e della Turchia, che ritiene di essere già a buon punto sulla strada che la porterà a tale partecipazione. La riuscita integrazione nella Comunità della Spagna, in particolare, viene spesso citata come motivo di ottimismo in rapporto al possibile raggiungimento di obiettivi analoghi da parte dei paesi dell'Europa centrale e orientale. Non tutti però sono d'accordo nel ritenere adeguata l'analogia con il caso spagnolo.

In terzo luogo, quali sono gli interessi della Comunità o, meglio: i membri della Comunità hanno tutti gli stessi interessi? La risposta a questo interrogativo è particolarmente difficile perché implica una scelta tra desideri a lungo termine e pressioni immediate, tra ipotesi e realtà, tra occasioni storiche e dati di fatto. A un certo livello, la risposta sembra assolutamente scontata, nel senso che la Comunità ha un'occasione irripetibile per dimostrare a se stessa e a tutti gli altri di essere in grado di riscattare interi paesi dai disastri della guerra fredda e dal crollo del dominio sovietico. E il premio sarebbe la possibilità di beneficiare alla fine dei vantaggi economici che col tempo ne deriverebbero. Se poi la Comunità europea non sapesse raccogliere questa sfida, non si vede chi altro potrebbe assumersene la responsabilità, e i costi potenziali di un'Europa orientale in uno stato di instabile confusione sarebbero elevati. L'interesse collettivo della Comunità implica quindi un intervento attivo e urgente. Ma a che prezzo, metaforicamente e letteralmente? La Repubblica federale di Germania ha deciso che non vi era alternativa se

non quella di accettare una politica di unificazione a tappe forzate con l'ex Rdt. Questa analogia, però, potrebbe non applicarsi fino in fondo ai rapporti tra Comunità europea ed Europa dell'Est, per le quali esiste la possibilità di graduare gli impegni, e gli imperativi politici sono meno precisi.

La difficoltà consiste nell'estrapolare da questi obiettivi generali una politica concreta e una serie di scadenze per questo rapporto. Si devono infatti compiere delle scelte sugli orientamenti e risolvere le divergenze tra interessi economici e politici fondamentali. Né tutti i membri della Comunità europea hanno interessi identici o compatibili, quando si scende nei particolari. È importante quindi avere le idee chiare sugli adeguamenti che potrebbero rendersi necessari all'interno della Comunità perché alla retorica si accompagnino i fatti.

Il ritmo dell'integrazione interna della Comunità potrebbe rallentare; i costi economici potrebbero essere considerevoli e difficilmente contenibili dal punto di vista contabile; un accesso efficace ai mercati comunitari avrebbe notevoli ripercussioni per determinati interessi costituiti all'interno della Comunità, nonché per alcuni partner esterni; l'apertura delle frontiere ai cittadini dell'Europa dell'Est potrebbe provocare forti tensioni interne ed esterne. E non è detto che i guadagni o i costi si distribuiscano in maniera uniforme nella Comunità, come hanno chiaramente indicato gli spagnoli, preoccupati di poter essere penalizzati a causa dei loro prolungati accordi di transizione per la piena applicazione dell'*acquis communautaire*.

5.2. La lezione dei negoziati con l'Efta

Lo Spazio economico europeo è la ricerca di un'integrazione economica o di mercato senza integrazione politica, fondata sulla compatibilità dei sistemi, ma con un'influenza asimmetrica sulle rispettive politiche. Che lezioni possiamo trarre da questa concezione e dalle notevoli difficoltà che si incontrano nel tradurla in un accordo concreto?

- (a) Dal punto di vista pratico, è difficile svincolare l'integrazione politica da quella economica;
- (b) l'asimmetria ostacola il reciproco adeguamento;
- (c) questo meccanismo potrebbe funzionare solo grazie a una chiara congruenza dei sistemi e a una già notevole compenetrazione economica;
- (d) i negoziati sono stati duri e combattuti, e i paesi dell'Efta si sono dimostrati esigenti e abili negoziatori;

- (e) all'interno della Comunità si sono registrate persistenti divergenze di finalità e contenuti;
- (f) l'assenza dell'unione doganale costituisce un difetto strutturale;
- (g) l'assenza della componente politica rende difficile una valutazione a tutto tondo del rapporto;
- (h) si può concepire un regime giuridico comune anche senza una piena adesione, ma una partecipazione parziale degli stati dell'Efta al processo decisionale non è ottimale per questi stati e può rivelarsi macchinosa per la Comunità;
- (i) la soluzione delle difficoltà pratiche in base al buon senso dipende dalla preparazione e dall'esperienza dei sistemi politico-amministrativi degli stati dell'Efta;
- (l) questa soluzione non è riuscita a conciliare la limitazione di sovranità con un'effettiva influenza e un'attiva democrazia interna per gli stati dell'Efta, ciò che spiega la crescente popolarità delle candidature dirette di adesione a pieno titolo alla Comunità.

È dunque inevitabile giungere alla conclusione che anche l'idea dello Spazio economico europeo potrebbe non avere un grande avvenire e che non si può trasferirla automaticamente nel contesto dell'Europa centrale e orientale, in cui le condizioni e le dinamiche di partenza sono tanto diverse e le esigenze politiche tanto pressanti. Vale però la pena di sottolineare altri due punti. Innanzi tutto, gli stati dell'Efta hanno notevoli risorse politiche ed economiche che potrebbero essere sfruttate per consolidare il nuovo mosaico europeo, per cui potrebbe essere imprudente per la Comunità accantonare o emarginare gli stati dell'Efta nella fretta di allacciare nuovi rapporti con l'Est. In secondo luogo, non si è fatto alcun tentativo concreto - a parte il limitato coordinamento nell'ambito del Gruppo dei 24 - di combinare le politiche della Comunità e dell'Efta per massimizzare gli interessi comuni o le risorse collettive al fine di contribuire politicamente ed economicamente alla ricostruzione dell'Europa centrale e orientale.

5.3. Le pressioni provenienti dall'Europa meridionale e da altre aree

Tutti i vicini meridionali della Comunità cercano di rafforzare i loro legami di cooperazione con essa. Malta e Cipro vogliono che gli accordi di associazione esistenti trovino sbocco in una partecipazione a pieno titolo. I paesi del Maghreb vogliono sviluppare i legami esistenti. La Jugoslavia, come singolo stato o come pluralità di stati, richiede attenzione. Tutti questi paesi rischiano di essere accantonati a favore dell'Eu-

ropa centrale e orientale, mentre altri stati del Mediterraneo reclamano se non altro un trattamento imparziale.

La Comunità europea non sarà in grado di soddisfare tutti questi appelli alla sua attenzione e alle sue risorse; ma può permettersi politicamente di fare orecchie da mercante? Si devono ponderare tre fattori. Innanzi tutto, alcune questioni sul tappeto e alcuni settori produttivi comportano una concorrenza tra i vicini meridionali e gli interessi dell'Europa centrale e orientale e toccano importanti interessi all'interno della Comunità. Le pressioni demografiche che spingono ad emigrare dalla Turchia e dal Maghreb sono acute. Questi paesi, assieme a Cipro, premono sui mercati agricoli e producono alcuni «prodotti sensibili». In secondo luogo, la Comunità ha sempre avuto un forte interesse alla stabilità politica della regione, ulteriormente alimentato in questi ultimi anni dalle preoccupazioni destinate dal fondamentalismo islamico. In terzo luogo, sono in gioco delicate questioni politiche. Il caso della Turchia è particolarmente imbarazzante per la Comunità, ciò che distingue forse la sua richiesta di adesione da tutte le altre, benché essa complichino notevolmente la richiesta cipriota e ponga spinosi problemi alla e nei confronti della Grecia, che è già membro della Comunità. Dopo la guerra del Golfo, le richieste di riconoscenza da parte dei turchi e di una ricompensa da parte dei nuovi stati impegnati «in prima linea» non si possono accantonare alla leggera. Né si possono ignorare i rapporti con Israele, i palestinesi, la Giordania e l'Iraq. La retorica e le dichiarazioni di buone intenzioni non basteranno a stornare le pressioni per l'adozione di misure concrete.

5.4. I rapporti con l'Europa centrale e orientale

La combinazione delle esigenze della Comunità rispetto agli stati dell'Europa centrale (stabilità alle frontiere orientali, un sistema di sicurezza e quindi il desiderio di vedere affermarsi in quegli stati sistemi politici ed economici di stampo occidentale), e di ciò che gli stati dell'Europa centrale e orientale richiedono alla Comunità (il bisogno di un vicino che costituisca un punto di riferimento per le riforme politiche ed economiche e che faccia da contrappeso all'Unione Sovietica), ha portato a proporre uno strumento di cooperazione estremamente complesso, forse la proposta più complessa mai avanzata dalla Comunità senza arrivare all'adesione. Attualmente sono in corso negoziati solo con la Polonia, la Cecoslovacchia e l'Ungheria, ma presumibilmente col tempo un'offerta analoga potrebbe essere fatta ad altri paesi dell'Europa orientale.

Gli accordi europei, allo stadio attuale di elaborazione, prevedono un livello di cooperazione politica del tutto inedito in qualsiasi accordo di associazione; una cooperazione economica che comprende scambi di beni e in futuro anche di servizi, nonché la libera circolazione dei capitali e della manodopera; un ravvicinamento delle leggi sulla concorrenza e più in generale dei sistemi giuridici che col tempo dovrebbe permettere ai paesi associati di godere di tutti i vantaggi economici del mercato unico; un rapporto di aiuto forse più simile a quello con i paesi in via di sviluppo che con paesi finora considerati sviluppati. Tutto ciò è esplicitamente condizionato da una serie di vincoli economici e politici destinati a fissare gli obiettivi verso i quali procedere e che potrebbero anche portare ad una sospensione degli accordi, se i progressi verso l'economia di mercato o verso la democrazia dovessero subire una grave battuta d'arresto. Sottintesa a tutto ciò, infine, c'è da entrambe le parti la questione dell'adesione alla Comunità. Questo è un obiettivo esplicito dei paesi dell'Europa centrale e orientale; la Comunità si è fermamente opposta all'inserimento di una clausola di adesione, ma ora ha accettato un riferimento (non troppo preciso) nel preambolo. Dato che i negoziati sono ancora in corso, non si conosce ancora nei particolari la fisionomia precisa dell'offerta comunitaria. La bozza è già circolata in varie versioni all'interno della Comunità ed è stata modificata su pressione degli stati dell'Europa orientale.

In linea di massima, si direbbe che gli accordi europei perseguano in modo abbastanza efficace gli obiettivi previsti: affrontano gli obiettivi intermedi del progresso economico con una combinazione di misure sugli scambi e sugli aiuti, rispondono all'esigenza di un sistema di sicurezza offrendo un accesso al coordinamento della politica estera e di stabilità politica tramite un consiglio comune e attraverso il Parlamento europeo. In risposta alla richiesta di integrazione economica, si propone il ravvicinamento delle disposizioni legislative che disciplinano le questioni regolamentari fondamentali. Oltre a queste «carote», infine, è previsto il «bastone» della condizionalità per rafforzare il collegamento con i progressi compiuti dai paesi dell'Europa centrale e orientale. In questa struttura, però, ci sono importanti eccezioni e lacune che potrebbero avere notevoli conseguenze a lungo termine sulla natura del rapporto.

Per quanto riguarda la semplice proposta di un accordo di libero scambio per i prodotti industriali, la precisazione che si applicheranno le disposizioni *antidumping* e di salvaguardia riduce inevitabilmente il valore di queste concessioni. Almeno nei primi anni, è possibile che il contenimento dei tassi di cambio - cui questi paesi dovranno per forza di cose ricorrere, se vogliono trasformare le loro risorse in generi di scam-

bio - faccia scattare le misure *antidumping* comunitarie per i tradizionali prodotti «sensibili» o in altri settori industriali. La clausola di salvaguardia potrebbe essere ancora più restrittiva, dato che praticamente qualsiasi aumento delle importazioni dall'Europa centrale e orientale potrebbe essere considerato pregiudizievole per l'industria comunitaria. Il potenziale restrittivo delle disposizioni di salvaguardia sarebbe maggiore se l'intervento potesse scattare a seguito del pregiudizio arrecato a livello dei singoli stati membri. Né il danno si limita agli effettivi interventi di salvaguardia o *antidumping*. Gli investitori interessati a sfruttare l'Europa centrale e orientale come base per esportare verso la Comunità, infatti, si chiederanno se le esportazioni che intendono effettuare possano essere soggette a tali clausole, e nel timore di una risposta positiva eviteranno di investire. Nonostante i problemi politici interni che potranno derivarne per la Comunità, si deve trovare un modo per circoscrivere l'uso di queste misure, di modo che gli investitori possano operare con la necessaria tranquillità. Se non altro, le regole che fanno scattare le misure di salvaguardia e *antidumping* devono essere trasparenti e prevedibili.

La principale lacuna è l'agricoltura. Questo è il settore in cui è probabile che la Polonia e l'Ungheria, e col tempo la Romania e la Bulgaria, riescano a trasformare più rapidamente le risorse in prodotti di scambio, ma è anche il settore in cui la Comunità è più restrittiva. Né sarà sufficiente negoziare regimi tariffari o contingenti esenti da dazi: ciò non farebbe che incoraggiare distorsioni delle risorse nei paesi esportatori, e invierebbe anzi un segnale sbagliato sull'importanza del mercato. In parte, questo problema potrà essere risolto dall'esito dei negoziati Gatt per quanto riguarda l'agricoltura, ma sarebbe assurdo farvi troppo affidamento. Nel caso in cui la Comunità trovasse impossibile compiere qualsiasi mossa nel settore dell'agricoltura, essa dovrebbe essere consapevole del triste spettacolo che costituirà la sua inazione di fronte agli enormi cambiamenti in corso nell'Europa orientale e del risentimento che la stessa inevitabilmente susciterà.

Un altro campo che porrà certamente dei problemi è quello del ravvicinamento delle legislazioni. Dal punto di vista concettuale, non c'è nulla di più logico: la Comunità europea è il più grande mercato vicino all'Europa centrale e orientale, e un'integrazione delle politiche in materia di concorrenza permetterebbe di abbandonare le misure *antidumping* e di salvaguardia. L'integrazione delle misure sulla determinazione degli standard, sui regolamenti dei servizi finanziari, sui diritti di stabilimento e via dicendo consentirebbero una completa integrazione dei mercati dei beni, dei servizi, dei capitali e della manodopera. Sul piano pratico, i paesi dell'Europa centrale e orientale hanno bisogno di

sistemi normativi di questo tipo, e la cosa più logica è adottare quelli della Comunità. Il problema di difficile soluzione è come controllare tale ravvicinamento. Per quanto riguarda la politica della concorrenza, la Comunità ha proposto che inizialmente siano previste alcune deroghe per determinati aiuti statali. Può darsi che si tratti semplicemente di riconoscere qualcosa di inevitabile, ma questo presuppone che la Comunità abbia un diritto di supervisione sulle leggi in materia di concorrenza adottate in questi paesi, cui apparentemente non corrisponde alcun diritto dei paesi dell'Europa centrale sulla prassi e la formulazione della politica della concorrenza comunitaria. Se si dovesse seguire la stessa impostazione nel ravvicinamento degli altri regolamenti economici, finirebbe per crearsi una situazione analoga a quella dei paesi dell'Efta nei confronti dello Spazio economico europeo. I paesi dell'Europa centrale non sembrano orientati a sottomettersi a una relazione a senso unico di questo tipo più di quanto lo siano i paesi dell'Efta. Lo stesso rapporto a senso unico sembra implicito anche nelle proposte relative agli aiuti. Il programma Phare è considerato il cardine di tali proposte, ma attualmente si prevede che esso duri solo fino al 1992, e per di più esso si estende a tutti e sei gli stati dell'Europa orientale, e non solo ai tre candidati all'associazione, ciò che indebolisce ulteriormente il rapporto. Nei precedenti accordi di associazione che prevedevano disposizioni di aiuto c'erano protocolli formali in cui si fissava una determinata quantità di aiuti per un periodo convenuto (generalmente cinque anni) e si concordava una serie di priorità. Quel che più conta, i protocolli prevedevano la possibilità di un rinnovo, che presupponeva un impegno a più lungo termine. L'assenza di tale impegno negli Accordi europei - per quanto non si consideri l'aiuto una delle principali forme di intervento a lungo termine della Comunità nell'Europa centrale - indebolisce ulteriormente le finalità dell'accordo.

L'esplicita sottoposizione a condizioni degli accordi ne evidenzia ancor più il carattere unidirezionale. Con questo non si vuol negare che la condizionalità sia essenziale per assicurare un sostegno politico in Occidente e per la concessione di finanziamenti consistenti, né si nega la sua utilità nei paesi dell'Europa centrale per sostenere i progressi e impedire eventuali reflussi. Il fatto stesso che tali condizioni siano necessarie, tuttavia, presuppone un livello di dipendenza che potrebbe in seguito rivelarsi controproducente. L'applicabilità pratica di queste condizioni, inoltre, resta tutta da dimostrare. La democrazia e le economie di mercato sono un po' come gli elefanti: facili da riconoscere, ma difficili da definire. Questo potrebbe significare che sarà difficile concordare criteri chiari per registrare i progressi compiuti o, nel caso peggiore, per far scattare la totale o parziale sospensione degli accordi. Queste consi-

derazioni minano alla radice il principio stesso della condizionalità.

Nel complesso, quindi, la Comunità mira a introdurre complessi strumenti di cooperazione che sembrano adatti alle circostanze, ma che potrebbero rivelarsi difettosi. Questi difetti derivano in parte dal carattere difensivo della risposta comunitaria alle pressioni per una futura partecipazione e in parte dalla riluttanza ad intaccare gli interessi costituiti dei produttori in ambito comunitario. La natura dei difetti economici è sufficiente a compromettere lo sforzo dei paesi associati per conseguire un'economia di mercato funzionante e far balenare lo spettro della dipendenza nell'Europa centrale. Ciò potrebbe ridurre l'efficacia degli accordi come ancora di stabilità economica e politica nell'Europa centrale, che è l'obiettivo principale della Comunità. L'impegno a lungo termine della Comunità a favorire il progresso nell'Europa centrale ed il suo riconoscimento di un rango paritetico ai paesi dell'Europa centrale, sono ricompresi in una certa misura nella bozza rivista del mandato negoziale. Il preambolo agli accordi, citava l'obiettivo della futura adesione. Si tratta però unicamente di una dichiarazione retorica, senza alcuna garanzia certa, che non affronta l'esigenza di istituzioni politiche organiche per gestire il rapporto attuale.

Un'altra impostazione, forse più produttiva, potrebbe consistere nell'adattare ulteriormente il carattere di questi pacchetti associativi, già di per sé peculiari, per consentire un'evoluzione politica ed economica verso l'adesione. Si devono a questo proposito escogitare nuove idee, come ha recentemente suggerito Franz Andriessen ventilando l'ipotesi di un'adesione a titolo di «paesi affiliati», che potrebbe consentire una partecipazione diretta dei paesi dell'Europa orientale ad alcune attività della Comunità, del Parlamento europeo e del processo decisionale del Consiglio. Ovviamente la Comunità deve mettere a punto una strategia per colmare la lacuna tra l'associazione e la partecipazione a pieno titolo e per dare un solido contenuto politico al nuovo rapporto di partnership. La Comunità, però, deve anche resistere alla tentazione di fare promesse che potrebbe non essere in grado di mantenere. Le questioni fondamentali dal punto di vista dei paesi dell'Europa orientale comprendono l'integrazione dei mercati, che costituisce il nocciolo del problema con gli stati dell'Efta e di cui la proposta di Andriessen non tiene conto. Sembra quantomeno strano che si contempi una partecipazione dei paesi dell'Europa orientale alle discussioni comunitarie (nell'ambito di Ecofin?) in materia di politica monetaria, ma non una partecipazione norvegese o svizzera, benché il loro interesse ad una più stretta cooperazione sia altrettanto palese. Si dovrebbe dunque fare molta attenzione nell'elaborare l'assortimento di accordi di parziale adesione che si potrebbero stipulare con i paesi dell'Europa orientale e che devono essere

compatibili, pur non essendo identici in tutto e per tutto, con i modelli di partnership con gli stati dell'Efta o dell'Europa meridionale.

5.5. Conclusioni

Il motivo dominante del rapporto tra la Comunità e i suoi vicini europei è la negatività: in sostanza, tutte le politiche mirano ad eludere la questione dell'adesione. Ciò ha portato a formulare una serie di proposte in cui si cerca di offrire qualche elemento dell'adesione alla Comunità senza però concedere ai paesi interessati alcuno spazio politico o istituzionale nel processo di determinazione dell'*acquis* che inciderà sulla loro vita economica quotidiana. La Comunità sta sostanzialmente offrendo bustarelle ai paesi dell'Efta e dell'Europa orientale perché non la infastidiscano troppo. Ciò si ripercuote a sua volta sui rapporti con i vicini non europei, che vogliono qualcosa di più anche per loro.

La politica comunitaria si chiarirà solo quando e se ci si renderà conto che la logica dell'allargamento a più lungo termine richiede un'immediata riflessione strategica su come conservare le dinamiche interne della Comunità e come far imboccare una strada ragionevole ai rapporti con i candidati con buone possibilità di ammissione. Questo discorso vale ora per i paesi dell'Efta e varrà in futuro per gli stati dell'Europa orientale, per non parlare di quelli dell'Europa meridionale. Adesione o meno, nel medio termine la Comunità dovrà cercare di trasformare i rapporti con i suoi vicini orientali e meridionali, passando dalle concessioni commerciali e da una dipendenza basata sugli aiuti a una più salutare interdipendenza economica. La volontà di aprire i mercati comunitari e di creare le premesse economiche di un rapporto di partnership aumenterebbe le possibilità di riservare un trattamento imparziale alle varie controparti. Ciò richiederebbe da parte della Comunità una politica diversa e la volontà di intaccare gli interessi nazionali costituiti nel settore dell'agricoltura e in quello dei prodotti sensibili quali l'acciaio, i tessili e il carbone. In questo campo si può collaborare con gli stati dell'Efta per elaborare azioni comuni concertate che faciliterebbero la stabilizzazione dell'Europa orientale e meridionale.

Tutto ciò implica la necessità di gestire in maniera più efficace gli obiettivi di politica estera della Comunità, in parallelo con gli strumenti di associazione e con le politiche del commercio estero. Come inizio concreto, ciò richiederà una modifica dei meccanismi utilizzati dalla Comunità per determinare la sua politica estera. La Commissione ha bisogno di più personale, ma deve anche razionalizzare la sua impostazione. Le discussioni attualmente in corso nelle conferenze intergover-

native e all'interno delle istituzioni stanno iniziando ad affrontare queste problematiche. Un'impostazione più mirata sarebbe un'indicazione concreta di autentico impegno.

Indipendentemente dal fatto che la Comunità decida prima o poi di allargarsi, i suoi leader dovranno rendersi conto che le richieste dei suoi vicini mettono in discussione le sue politiche estere e interessi radicati in ambito comunitario. Il prezzo della maturità politica e del successo economico comporta anche il prezzo di una responsabilità attiva e l'imperativo di compiere difficili scelte politiche. Ciò richiede una strategia positiva nei confronti dei vicini, che riconosca i loro bisogni e la necessità di trattarli davvero da pari a pari. L'asimmetria dei rapporti della Comunità con i suoi vari vicini non offre facili vie d'uscita. Bisogna determinare le priorità e trovare un equilibrio tra l'auspicabile e il fattibile nell'elaborare i rapporti di partnership con altri vicini europei e vicini prossimi. I tentativi di imparzialità reattivi e spesso creati su misura in passato non bastano più.

6. LE RESPONSABILITÀ GLOBALI DI POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELLA COMUNITÀ EUROPEA E I PAESI DELL'EST

di Gianni Bonvicini

Nel formulare una nuova politica nei confronti dei paesi dell'Europa centrale e orientale, la Comunità europea e i suoi stati membri dovrebbero partire dalla premessa fondamentale che tale politica deve inserirsi in un sistema piuttosto complesso ed estremamente sofisticato costituito da una serie ormai consolidata di relazioni internazionali, accordi economici e commerciali e condizionamenti relativi alla sicurezza e alla difesa.

Fin dalla fondazione, la Comunità europea e, qualche anno più tardi, la Cooperazione politica europea (Cpe), hanno svolto una considerevole e vasta attività sui due fronti delle relazioni economiche esterne e della diplomazia e della politica estera. L'*acquis communautaire* e l'*acquis politique* della dimensione esterna dell'Europa costituiscono ormai un patrimonio significativo, la cui esistenza determina inevitabilmente i limiti e le potenzialità di qualsiasi nuova iniziativa. A questo si aggiunga infine anche il processo di cooperazione economica internazionale nell'ambito, tanto per fare qualche esempio, del Gatt, dell'Fmi e del Gruppo dei Sette.

Al di là delle competenze esterne della Comunità e della Cooperazione politica europea, l'Europa occidentale continua a far felicemente parte di uno stabile contesto di sicurezza collettiva che ha il proprio punto di riferimento principale nella Nato e la sua vera sostanza in un rapporto di lunga durata tra le due sponde dell'Atlantico. Attorno a questo nucleo, la Csce e le altre conferenze sul disarmo rappresentano ulteriori fattori di un'equazione di cui si deve tenere conto in una riflessione sui nuovi possibili sistemi di sicurezza in Europa.

In sintesi, l'interesse finora manifestato dalla Comunità europea in risposta alle richieste e alle forti pressioni (soprattutto per ottenere garanzie dal punto di vista della sicurezza) provenienti dai paesi dell'Europa centrale e orientale desiderosi di entrare in un'era di accordi di cooperazione (o anche, in alcuni casi, di vera e propria adesione alla Comunità) nei campi della politica economica, della politica estera e

della sicurezza, è stato condizionato dai seguenti elementi:

- (a) una serie di relazioni economiche esterne con paesi industrializzati e con regioni in via di sviluppo (*acquis communautaire*);
- (b) l'esistenza di un *acquis politique*, frutto di vent'anni di attività nell'ambito della Cooperazione politica europea;
- (c) un sistema multilaterale nel campo della sicurezza collettiva che ne limita la libertà di manovra.

Relativamente a questi punti, occorre rispondere ad alcuni interrogativi. Che priorità dare alle richieste di associazione agli interessi esterni dei Dodici nei settori dell'economia, della politica estera e della sicurezza, provenienti dai paesi dell'Europa centrale e orientale? Come tener conto di tali richieste senza nuocere all'insieme delle relazioni internazionali attuali della Comunità? E come può fare la Comunità a consolidare il proprio ruolo nei campi della politica estera e della sicurezza rispondendo al tempo stesso alle esigenze e alle richieste di stabilità manifestate dall'Europa centrale e orientale?

Prima di rispondere a queste domande, è necessario sottolineare alcuni elementi di originalità e di novità nel rapporto tra Comunità ed Europa centrale e orientale che potrebbero indicarci la direzione da seguire nel processo negoziale.

In primo luogo, l'importanza cruciale delle relazioni tra Comunità ed Europa orientale non ha bisogno di dimostrazioni. Rispetto ad altre politiche nei confronti di paesi terzi (Acp, Asean e la stessa America latina), la natura dell'interesse della Comunità europea per l'Est è indubbiamente diversa. A parte il collegamento abbastanza chiaro che esiste in questo caso tra gli aspetti economici, politici e della sicurezza, si deve tener conto della contiguità geopolitica e, in parte, dell'eredità culturale comune (concetti come quello di Mitteleuropa non hanno equivalenti). La restaurazione di istituzioni democratiche e il passaggio al libero mercato sono ulteriori elementi di vitale importanza per la Comunità. Le preoccupazioni per la stabilità dell'Europa centrale e orientale dal punto di vista politico e della sicurezza, infine, fungono da incentivi all'azione per i governi dell'Europa occidentale.

In secondo luogo, il processo di associazione dei paesi dell'Europa centrale e orientale alla Comunità sta per verificarsi in un momento in cui tutto il contesto internazionale è sottoposto alla pressione di cambiamenti strutturali ma imprevedibili. Nel campo dei rapporti economici si manifesta una tendenza alla loro progressiva regionalizzazione (Nordamerica, Asia-Pacifico, Comunità europea e Spazio economico limitrofo); nel campo della sicurezza, si notano la fine di un chiaro duopolio, la

manca di regole per gestire le crisi «fuori area» e il futuro ancora incerto dell'Alleanza atlantica e del nuovo ruolo dell'Europa al suo interno. La necessità di riequilibrare il legame transatlantico pone altri interrogativi per quanto riguarda il coordinamento della politica estera statunitense e comunitaria. Occorre infine ripensare le relazioni Nord-Sud alla luce della cessata contrapposizione Est-Ovest, problema questo che ci porta alla questione della cosiddetta concorrenza Est-Sud.

In terzo luogo, la Comunità europea, emersa come uno dei pochi punti di riferimento stabili del nuovo scenario internazionale, avverte lo stimolo a procedere rapidamente verso una intensificazione della cooperazione economica e un allargamento delle sue competenze originarie ai settori della politica estera e della sicurezza, il che si ripercuoterà inevitabilmente sulle sue relazioni esterne. Le due conferenze intergovernative devono dare delle risposte in una situazione di urgenza e di estrema instabilità, che è stata in larga misura influenzata e fatta precipitare dai cambiamenti verificatisi nell'Europa dell'Est.

Questi tre elementi incideranno notevolmente sul processo negoziale tra la Comunità e i paesi dell'Europa centrale e orientale, perché influenzeranno i seguenti fattori:

- (a) la priorità da dare alle richieste di cooperazione dell'Europa orientale rispetto ad altri interessi internazionali della Comunità. Quest'ultima deve affrontare questo delicato problema e stabilire quali siano le sue priorità;
- (b) la divisione dei compiti tra la Comunità e altre istituzioni internazionali nell'affrontare le esigenze dell'Est nei campi dell'economia, della sicurezza e della politica estera. Questo significa che la Comunità deve anche scegliere l'impostazione e il contesto più adatti in cui operare assieme ai suoi partner e alle altre istituzioni;
- (c) il futuro assetto istituzionale della Comunità, e cioè la necessità di consolidare il concetto di unione politica per rispondere in modo più efficace alle nuove pressioni esterne.

6.1. Il contesto della cooperazione economica internazionale

In questi ultimi anni, la Comunità europea ha instaurato una serie di rapporti con il mondo occidentale industrializzato (il vertice dei Sette, l'Ocse, l'Fmi e il Gatt) che, assieme agli accordi di associazione dei paesi mediterranei e dei paesi Acp, costituisce un insieme organico di accordi economici fondamentali.

Il mantenimento di questi legami riveste la massima priorità per la

Comunità europea. Ciò induce a chiedersi se le relazioni economiche con l'Europa orientale si possano proporre come potenziali alternative ad altri consolidati rapporti economici internazionali della Comunità. Il vero problema, però, non è questo; la questione infatti va collocata nell'ambito di quella che si è definita una crescente regionalizzazione delle relazioni economiche internazionali. In questa prospettiva, la regione europea potrebbe assumere una dimensione diversa e i rapporti con l'Europa orientale acquisterebbero un'importanza fondamentale. In altri termini, quello che bisognerebbe chiedersi è se le organizzazioni internazionali (ad esempio il Gatt) giudicherebbero compatibile o contrario alle norme internazionali rapporti economici privilegiati.

Da questa ipotesi scaturisce una serie di ulteriori problemi, quali l'importanza da attribuire alle regioni del Mediterraneo, del Nordafrica e del Medio Oriente, nonché la necessità (non solo economica, ma anche politica) di mantenere rapporti di collaborazione con entità sub-regionali quali l'America latina e l'Estremo Oriente.

La Comunità europea può privilegiare l'Europa orientale a scapito di altre aree? La risposta è che, benché l'Europa centrale e orientale meriti un trattamento preferenziale e un'attenzione particolare, la Comunità dovrebbe fare molta attenzione a non contribuire alla trasformazione di un processo di regionalizzazione già in corso in una serie di blocchi economici reciprocamente isolati e in concorrenza tra loro. La regionalizzazione come alternativa al multilateralismo delle relazioni economiche internazionali è un processo piuttosto pericoloso. Certo, l'emergere di diverse regioni economicamente integrate potrebbe teoricamente facilitare la gestione dell'ordine economico internazionale; in pratica però si deve prevenire qualsiasi misura dalla quale possano scaturire zone economiche privilegiate. In quest'ultimo caso, infatti, la regionalizzazione finirebbe per significare il crollo del processo di globalizzazione. L'apertura all'Europa orientale, in conclusione, va vista nei termini di un'integrazione di quei paesi nell'economia internazionale nel suo complesso, e non solo entro i confini dell'Europa.

La Comunità europea dovrebbe piuttosto cercare di attenersi alle direttrici proposte dal vertice dei Sette, e cioè coordinare, d'intesa con i suoi partner, le risorse finanziarie e gli aiuti destinati alla parte orientale dell'Europa. Specialmente nel caso dell'Unione Sovietica, è necessario uno stretto coordinamento con gli Stati Uniti e con il Giappone, non solo per evidenti motivi economici, ma anche e soprattutto per motivi politici. La Comunità europea deve evitare di considerare l'Est una propria responsabilità esclusiva. Ciò suggerisce anche un uso migliore, oltre che della nuova Banca per la ricostruzione e lo sviluppo (Bers), anche delle altre istituzioni economiche internazionali, che permetta una divisione

dei compiti sotto l'egida della Commissione delle Comunità europee.

Gli stessi criteri dovrebbero applicarsi alla suddivisione delle risorse disponibili tra l'Est e il Sud. Esiste il rischio concreto di concentrarsi soprattutto sull'Est a scapito del Sud. C'è addirittura chi suggerisce di dividere la Comunità tra stati membri che dovrebbero orientare i loro finanziamenti in direzione dei paesi dell'Est ed altri che dovrebbero dare la priorità alla sponda meridionale del Mediterraneo. La Comunità, invece, dovrebbe conservare una solida coesione per evitare qualsiasi rischio di creare una concorrenza politica ed economica tra aree che, se hanno esigenze diverse e motivazioni diverse per desiderare una più stretta associazione con la Comunità stessa, presentano pur sempre problemi analoghi (emigrazione, stabilità nelle regioni periferiche, ecc.). La politica mediterranea deve conservare un carattere decisamente prioritario per tutta la Comunità. Particolare attenzione merita il caso della Turchia, che tra l'altro è anche strettamente legato alla questione balcanica, e cioè ai futuri sviluppi dell'Europa orientale.

Anche nel caso del Sud, dunque, riteniamo che un miglior coordinamento delle risorse internazionali e delle politiche nei confronti dei paesi in via di sviluppo costituisca un compito fondamentale della Comunità.

6.2. L'attività di politica internazionale della Comunità

Nel corso della sua lunga esperienza, la Cooperazione politica europea ha elaborato un gran numero di politiche e di strumenti che hanno permesso alla Comunità di maturare un ruolo significativo a livello internazionale, affrontando praticamente tutte le questioni di un certo rilievo.

Da questo punto di vista, raramente in passato la politica nei confronti dell'Europa orientale ha costituito una priorità per la Comunità (fatta eccezione per il caso della Jugoslavia). In realtà, la politica verso l'Europa orientale è stata in larga misura dominata dalle questioni relative alla sicurezza, e le consultazioni si sono quindi svolte nell'ambito della Nato, anziché all'interno della Comunità, per motivi di competenza.

La Cooperazione politica europea, dunque, ha preferito concentrare le sue priorità in altre aree, quali il Mediterraneo, il Medio Oriente, il Sudafrica o anche l'America centrale. Così facendo, ha tentato di stabilire una posizione autonoma nei confronti degli Stati Uniti e si è sforzata di elaborare politiche coerenti, utilizzando la classica combinazione di dichiarazioni comuni e strumenti economici che rappresenta una delle

caratteristiche più positive della Cpe. In alcuni casi specifici come quello della Norvegia, inoltre, l'Europa ha anche cercato di estendere la cooperazione ai paesi associati, facendoli partecipare, a posteriori, alle scelte della Cpe tramite la diffusione di informazioni, colloqui e regolari contatti bilaterali.

La Comunità deve salvaguardare, e se possibile consolidare, questa importante base di relazioni internazionali. Essa non dovrebbe trascurare le aree cui l'Europa è palesemente interessata, quali il Mediterraneo e il Medio Oriente. D'altra parte, soprattutto pensando al futuro, anche in Sudafrica, nell'America latina e nell'Estremo Oriente gli interessi europei sono evidenti.

Ciononostante, è chiaro che oggi la gerarchia delle questioni rilevanti per la politica estera comunitaria ha subito una trasformazione, e per quanto riguarda i paesi dell'Est il compito dell'Europa occidentale è particolarmente impegnativo. Utilizzando strumenti economici per raggiungere i propri obiettivi di politica estera e facendo ampio uso della propria esperienza di «potenza civile» per garantire la stabilità e la sicurezza a Est, la Comunità può ottenere buoni risultati. Nulla dunque impedisce ora ai Dodici di adottare misure politiche e di ampliare gli strumenti di consultazione (già utilizzati per altri paesi terzi) anche nei confronti dell'Europa centrale e orientale. Il dialogo politico, come si è detto nei progetti di proposte degli accordi di associazione, dovrebbe portare a un'intensificazione delle consultazioni. Un'idea è quella di invitare i paesi associati a sessioni speciali (o a parti di sessioni speciali) del Consiglio europeo dedicate alla discussione delle questioni che li riguardano nell'ambito della Cpe.

Questo tipo di consultazione «esterna» dei paesi dell'Europa centrale e orientale nelle attività della Cpe dovrebbe anche dotarli dei mezzi per migliorare la loro partecipazione attiva alla vita internazionale.

È pertanto essenziale che ad una politica di consultazione dei paesi dell'Est nel quadro delle attività della Cpe si accompagni un maggiore coordinamento con i partner tradizionali, soprattutto con gli Stati Uniti, tramite un più efficace dispositivo di consultazione bilaterale. Da questo punto di vista, la dichiarazione transatlantica dell'anno scorso non ha ancora risolto il problema di un dialogo efficace e credibile tra Europa e Stati Uniti.

Un'attività di politica estera comunitaria nei confronti dell'Europa centrale e orientale deve anche essere integrata da una politica coerente nei confronti dell'Unione Sovietica, oggi praticamente inesistente. L'obiettivo principale dovrebbe essere quello di evitare ulteriori spaccature e divisioni traumatiche, sia tra paesi dell'Est (ad esempio tra Ungheria e Romania), sia ai confini dell'Unione Sovietica. L'Europa occidentale,

ancora una volta, dovrebbe favorire una pacifica evoluzione all'interno dell'Urss. In altri termini, un'iniziativa di politica estera della Comunità europea nei confronti dell'Est deve contribuire a salvaguardare il concetto di interdipendenza globale e a diffondere anche in quella regione i modelli di integrazione.

Un'efficace azione di politica estera della Comunità nei confronti della parte orientale dell'Europa, infine, dovrebbe essere coordinata anche con il Giappone, il cui contributo in termini economici e finanziari sarà essenziale per abbreviare i tempi della ripresa economica all'Est. L'obiettivo di garantire la sicurezza attraverso l'impiego di strumenti economici potrebbe essere raggiunto più facilmente se fosse concordato con il Giappone. In realtà, sappiamo che per assicurare il successo di questa iniziativa comune la Comunità europea dovrebbe in primo luogo sostenere chiaramente la battaglia giapponese per risolvere il contenzioso politico con l'Urss sulle isole Curili.

In conclusione, la chiara interconnessione tra fattori economici, politici e di sicurezza nel campo della politica estera comunitaria nei confronti dell'Est costituisce un motivo in più per trasferire a livello comunitario poteri formali in questo campo. L'esigenza di un'unione politica più efficace e strutturata appare estremamente urgente. Tale unione costituisce infatti un'indispensabile premessa per rafforzare il dialogo politico non solo con i paesi dell'Est, ma anche con gli Stati Uniti, il Giappone e l'Unione Sovietica e per garantire la stabilità e la sicurezza dell'Europa.

6.3. La sicurezza dell'Europa

Questo aspetto è piuttosto complesso, per il semplice fatto che non esiste un'unica sede in cui gli europei possano trattare i temi della sicurezza; la Comunità, inoltre, non ha la competenza per affrontare globalmente questi problemi.

Gli ambiti in cui si discute di sicurezza (almeno dal punto di vista europeo) sono sostanzialmente tre: i consessi paneuropei della Csce e della Cfe, il quadro transatlantico che si è identificato finora nella Nato, e infine l'embrione di difesa autonoma europea, recentemente rivitalizzato nell'ambito della resuscitata Unione europea occidentale.

Per quanto riguarda in particolare il primo sistema, quello relativo alla Csce e ai negoziati ad essa connessi, non è improbabile che la Comunità europea riesca ad elaborare una politica di collaborazione nei confronti dell'Europa orientale che non sollevi troppi problemi. Gli incentivi a consolidare un sistema di sicurezza in Europa sono comuni a

tutti ed è probabile che la ricerca di regole più chiare e rigorose e dei mezzi per valutarne l'osservanza continui sulla base della reciproca fiducia che sta indubbiamente ampliandosi. È necessario promuovere un processo di istituzionalizzazione della Csce. L'aspetto fondamentale, in questo caso, è la creazione di un dispositivo di crisi con il compito principale di garantire la stabilità in Europa. Il processo della Csce dovrebbe quindi svilupparsi in un regime di sicurezza collettiva.

La Comunità europea può svolgere un ruolo importante all'interno di questa struttura come ha già fatto in passato, fornendo le necessarie garanzie di stabilità e di coesione nel raggiungimento dell'obiettivo comune della sicurezza. Anche queste garanzie, però, sono strettamente collegate al futuro della politica della sicurezza nella Comunità europea, se la sicurezza si svilupperà al di là dei limiti dell'attuale cooperazione nell'ambito della Ueo e della Nato. Al tempo stesso, la questione della difesa europea dipende dal futuro della Nato. Senza scendere nei particolari per quanto riguarda le varie opzioni proposte negli ultimi mesi per il futuro della Nato e della difesa europea, il problema centrale rimane quello di capire come creare in Europa un sistema di sicurezza nel passaggio dalle vecchie istituzioni a quelle future.

Alla luce di questo problema, individuare il punto di partenza di una politica della Comunità e delle potenze occidentali nei confronti dell'Europa centrale e orientale potrebbe rivelarsi estremamente difficile. Con lo scioglimento del Patto di Varsavia, i paesi dell'Europa centrale e orientale si trovano in una difficile posizione tra l'Urss, che rimane ancora una grande potenza militare, e l'Europa occidentale, che si sta rafforzando nel campo della sicurezza.

È pertanto necessario che una futura Comunità europea della difesa o una Nato ancora compatta affrontino la questione della sicurezza in rapporto all'Europa orientale, soprattutto in un periodo in cui i rischi di instabilità a Est rimangono molto elevati. L'interrogativo si pone dunque nei termini di una parziale integrazione dell'Europa centrale e orientale nel sistema di sicurezza occidentale e di rapporti di cooperazione e reciproca fiducia con l'Unione Sovietica.

Anche in questo caso, occorre risolvere il problema dei rapporti tra Stati Uniti e Comunità. Il progressivo inserimento dell'Europa centrale e orientale in un sistema di sicurezza collettiva non può essere credibile senza una riaffermazione della presenza militare americana in Europa. Questa presenza, sia chiaro, viene richiesta dagli stessi paesi dell'Est. Innanzi tutto, quindi, si deve prendere una decisione sui rapporti tra Nato, Ueo e Comunità europea e sulla suddivisione dei compiti nei confronti dei paesi dell'Europa orientale. Nel farlo, si dovrebbe tener conto di una futura cooperazione, non rigorosamente definita, con

alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale e informare tali paesi della particolare preoccupazione della Comunità per la loro sicurezza.

Siffatta cooperazione potrebbe essere prevista sia in ambito Nato, sia a livello della Ueo. In quest'ultimo caso la cooperazione potrebbe svilupparsi concedendo ai paesi dell'Est lo statuto di osservatori, senza però applicare ad essi l'articolo 5 del trattato (si tratta della clausola che prevede l'obbligo di fornire aiuto militare ai confirmatari). Una premessa essenziale, però, è che prima si modifichi la sostanza e la natura della Ueo. Prima di aprire le porte a osservatori esterni, la conferenza intergovernativa deve chiarire alcuni punti fondamentali:

- (a) i futuri rapporti tra Ueo e Comunità europea fino a una loro eventuale fusione;
- (b) l'assoluta coincidenza tra partecipazione alla Ueo e alla Comunità (chi vuole aderire alla Ueo deve essere membro anche della Comunità).

Qualsiasi soluzione è pertanto subordinata a un chiarimento della futura struttura difensiva dell'Europa occidentale e dei suoi rapporti con la Nato e con i nostri alleati americani.

In futuro occorrerà formulare un nuovo approccio per la suddivisione degli oneri transatlantici, che non si limitano più alla sfera militare ma si sono estesi a quella economica e politica. La ridefinizione dei rapporti tra Comunità europea e Stati Uniti dovrà tener conto di questo nuovo equilibrio, assicurando agli Stati Uniti che gli europei non intendono creare uno spazio politico ed economico privilegiato con la parte orientale dell'Europa e che la sicurezza europea continuerà a basarsi sull'alleanza militare tra Europa occidentale e Stati Uniti. Una politica europea nei confronti dell'Est che non tenesse conto di questa necessità rischierebbe di perdere il sostegno americano in materia di sicurezza e di indebolire la consistenza di un'eventuale più stretta integrazione tra mondo occidentale e orientale, ivi compresa l'Unione Sovietica.

Queste argomentazioni sono valide anche nel caso in cui la Nato o un futuro organismo di difesa europeo decidessero di ampliare la loro sfera d'azione a interventi «fuori area». In casi del genere, come ha dimostrato in una certa misura la recente crisi del Golfo, sarebbe difficile intraprendere un intervento senza il consenso dell'Unione Sovietica. Le operazioni «fuori area», effettuate sotto la copertura delle Nazioni Unite o, in futuro, sotto gli auspici di una Csce istituzionalizzata, non possono in ogni caso rimanere di esclusiva competenza della politica occidentale o comunitaria.

7. RACCOMANDAZIONI

Le rivoluzioni democratiche verificatesi nei paesi dell'Europa orientale a partire dalla metà del 1989 hanno radicalmente trasformato il contesto internazionale della Comunità europea. La pubblica opinione e i responsabili politici dell'Europa occidentale devono rendersi conto che la Comunità europea e i suoi stati membri devono modificare il loro modo di operare. È illusorio credere che l'Europa occidentale possa rimanere un'isola di prosperità e di pace mentre le nuove democrazie dell'Europa orientale sono esposte ai pericoli del tracollo politico, dell'arretratezza economica, della violenza o delle tensioni etniche. Le democrazie consolidate dell'Europa occidentale non possono alzare un muro per proteggersi da quello che potrebbe succedere nell'Europa orientale se dovessero disintegrarsi le nuove democrazie.

I membri della Comunità europea devono accettare il loro nuovo ruolo e le loro nuove responsabilità, e cioè prendere l'iniziativa nella costruzione di una più vasta Europa democratica. Nessun paese europeo, per quanto grande, potrà farcela da solo, né alcun'altra istituzione internazionale potrà svolgere questo compito, che d'altra parte non si può nemmeno lasciare agli Stati Uniti.

Ora che è finita la guerra fredda, la Comunità dovrebbe tornare alle sue finalità originali, che non si sono mai limitate a un piccolo gruppo di paesi dell'Europa occidentale: costituire il nucleo di una nuova Europa.

I dirigenti dell'Europa occidentale, negli stati membri e nelle istituzioni comunitarie, stanno inviando segnali contraddittori e messaggi ambigui ai gruppi dirigenti emergenti dell'Europa orientale: da un lato si incoraggiano, per motivi politici, le speranze di una rapida ammissione, e dall'altro spesso si trascurano o si lasciano ai tecnici i problemi delle risorse finanziarie e degli adeguamenti interni necessari per dare significato ed efficacia all'associazione. Le conferenze intergovernative sull'unione politica e sull'unione monetaria hanno un carattere decisamente introspettivo e non sembrano in grado di elaborare un'idea chiara di

come una Comunità rafforzata possa raccogliere la sfida per la costruzione della nuova Europa. Occorre dunque chiarire rapidamente quali sono le priorità e la strategia della Comunità.

7.1. Gli scopi degli accordi di associazione

La Comunità ha avviato negoziati con la Polonia, l'Ungheria e la Cecoslovacchia per costruire un nuovo tipo di associazione. Sarebbero ben accette iniziative da parte della Bulgaria, della Romania, della Jugoslavia e, a tempo debito, dell'Albania che permettessero loro di seguire la strada imboccata dagli altri tre paesi. Gli accordi di associazione dovrebbero essere finalizzati ai seguenti obiettivi:

- (a) aiutare le nuove democrazie a darsi un assetto stabile e pluralista, per poter entrare a far parte della famiglia delle democrazie europee;
- (b) aiutarle a superare i problemi del passaggio dal dirigismo economico all'economia di mercato;
- (c) integrare le nuove democrazie in una nuova Europa che si sostituisca alle odiate vecchie strutture e contribuisca in tal modo ad aumentare la sicurezza di questi paesi;
- (d) aiutare i paesi associati a inserirsi nel sistema di cooperazione internazionale, coordinamento multilaterale e integrazione transnazionale che si sta sviluppando;
- (e) facilitare l'urgente adozione di politiche ambientali collettive per combattere l'inquinamento e tutelare l'ambiente in tutta Europa;
- (f) preparare questi paesi alla possibilità di una loro successiva piena adesione alla Comunità europea.

Questi accordi di associazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale sono qualitativamente diversi da quelli in vigore con altri paesi terzi. L'imperativo di consolidare i legami con gli stati ex-comunisti dell'Europa orientale è un dato di fatto che prescinde dalla questione dell'adesione degli stati dell'Efta o dell'Europa meridionale.

7.2. Che fare?

Un'associazione evolutiva

Noi suggeriamo che la Comunità europea adotti una tabella di marcia chiara e ambiziosa per un'associazione evolutiva che prepari la Polonia,

l'Ungheria e la Cecoslovacchia ad una possibile candidatura all'adesione entro una decina di anni. Ovviamente, porre la propria candidatura all'adesione nel 2002 avrà senso solo se saranno soddisfatte determinate condizioni. La Comunità dovrebbe fissare i traguardi da raggiungere via via che si evolverà l'associazione, e cioè che i paesi associati diventino effettivamente democratici, che rispettino le disposizioni della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo, che istituiscano economie di mercato funzionanti e che approvino le leggi e sviluppino le capacità amministrative necessarie per applicare e far rispettare le norme e la legislazione della Comunità europea.

Certo, il compito è tutt'altro che facile e dieci anni non sono molti per realizzare una trasformazione di questa portata. In passato, tanto al momento della fondazione quanto nel 1985, quando ha fissato l'ambizioso obiettivo di realizzare un mercato interno completamente libero entro la fine del 1992, la Comunità ha fatto buon uso delle tabelle di marcia e delle scadenze, che hanno spinto i governi degli stati membri a procedere molto più rapidamente di quanto avrebbero fatto altrimenti. Lo stesso discorso si può applicare al compito di integrare le nuove democrazie, per quanto si tratti di un'operazione molto più complessa.

Gli scambi

Noi raccomandiamo dunque di dare un'impostazione coraggiosa a questi accordi di associazione. Segnaliamo tuttavia il rischio che i negoziati attualmente in corso si blocchino su questioni minori e banali. C'è il pericolo che gli accordi di associazione si riducano sostanzialmente a esercizi retorici e a dichiarazioni di buone intenzioni. Gli attuali progetti di accordo consistono in gran parte in complesse clausole commerciali che non permetterebbero di fare grandi progressi nel liberalizzare l'accesso dell'Europa orientale al mercato comunitario per quanto riguarda i prodotti sensibili che contano davvero. Questo è assolutamente insufficiente. Perché questi paesi possano sviluppare un'economia di mercato e assicurare alla loro popolazione un reddito migliore, occorre che essi abbiano una possibilità concreta di aumentare le loro esportazioni verso la Comunità. Noi raccomandiamo quindi una rapida apertura del mercato comunitario per i settori in cui i paesi dell'Europa orientale possono espandere in tempi brevi la produzione, in particolare il settore agricolo, i tessili, l'acciaio e per la Polonia il carbone, e un'accettazione dell'idea che i nostri mercati debbano essere aperti ad altre potenziali importazioni. Ci rendiamo conto che si tratta di «prodotti sensibili» per vari gruppi d'interesse politici ed economici dell'Europa occidentale, ma se la liberalizzazione degli scambi non si realizzerà subito, risulterà più difficile in

futuro. È questo il vero banco di prova della volontà politica dell'Europa occidentale: siamo pronti a mettere in atto per primi quello che andiamo predicando all'Europa orientale, e cioè il libero scambio? È senz'altro ragionevole che questa liberalizzazione debba procedere più rapidamente per le importazioni nella Comunità che per le esportazioni della Comunità, dato che alcuni settori delle economie dei paesi associati impiegheranno qualche tempo per adeguarsi alla concorrenza internazionale.

Il trasferimento delle risorse

Ma gli scambi non sono l'unica premessa: sono necessari anche trasferimenti di risorse. I paesi dell'Europa occidentale devono essere pronti a trasferire ingenti risorse alle nuove democrazie per effettuare alcuni degli investimenti necessari per sostenere un'autentica riforma economica. Questo trasferimento dovrà continuare per almeno dieci anni.

Raccomandiamo che:

- (a) si raddoppino gli stanziamenti di bilancio, in modo da tenere aperto il programma Phare a tutti i paesi dell'Europa orientale e per sviluppare nuovi strumenti finanziari con cui sostenere la cooperazione a favore dei paesi associati;
- (b) gli aiuti del Phare siano destinati soprattutto alla creazione delle condizioni infrastrutturali e istituzionali necessarie per rendere più efficace il sostegno finanziario;
- (c) nei limiti delle capacità di assorbimento e a condizione di individuare progetti economicamente validi, si estenda l'assistenza finanziaria agli stati associati per tutta la durata degli accordi di associazione, fino a raggiungere il livello che si otterrebbe applicando la formula dei fondi strutturali. Questo preparerebbe gli stati in questione a una futura adesione alla Comunità e all'accesso ai veri e propri fondi strutturali;
- (d) il programma di aiuti raggiunga l'ordine di grandezza dello 0,2% del Pnl della Comunità, finanziato a titolo di «imposta di solidarietà» tramite la «quarta risorsa» del bilancio comunitario basata sul Pnl.

Queste entrate dovrebbero essere destinate a un assortimento di strumenti finanziari (prestiti non rimborsabili e agevolati) per la stabilizzazione macroeconomica e per la realizzazione di progetti nell'Europa orientale, in particolare per infrastrutture, interventi di salvaguardia

ambientale, formazione, trasferimenti di tecnologia e acquisizione delle conoscenze relative al funzionamento delle loro istituzioni democratiche, dell'economia di mercato e dei sistemi amministrativi. Gli orientamenti generali per l'assegnazione dei fondi legati agli accordi di associazione dovrebbero essere decisi da riunioni congiunte dei ministri della Comunità e dei paesi associati.

La Comunità europea dovrebbe incoraggiare i paesi Ocse che non fanno parte della Comunità stessa ad aumentare in maniera analoga la loro assistenza alle democrazie dell'Europa orientale, mettendo a loro disposizione lo 0,2% del Pnl.

La promozione dell'integrazione

La Comunità europea dovrebbe promuovere la cooperazione tra le democrazie europee emergenti nella misura in cui ciò non ostacoli la loro integrazione nell'economia europea e mondiale. Dopo la seconda guerra mondiale, le nazioni dell'Europa occidentale hanno beneficiato del Piano Marshall. La situazione politica ed economica odierna dell'Europa orientale è ovviamente diversa, ma dall'esperienza del Piano Marshall si possono trarre alcune lezioni, in particolare in merito alla promozione di un processo decisionale congiunto in campo economico e alla cooperazione al di là delle frontiere.

Una parte delle risorse citate nella raccomandazione precedente dovrebbe essere messa a disposizione di progetti multilaterali in cui i paesi dell'Europa orientale collaborino alla soluzione di problemi comuni o che travalicano i confini.

Gli accordi di associazione vengono attualmente negoziati come trattati bilaterali tra la Comunità europea e i singoli paesi. Dovremmo muoverci in direzione di un quadro multilaterale, integrato da accordi bilaterali per le questioni attinenti ai singoli paesi associati. A tal fine, si dovrebbero tenere riunioni periodiche di consigli di associazione congiunti per discutere dei progressi compiuti e delle questioni politiche comuni. In particolare, il «dialogo politico» promesso dai trattati di associazione dovrebbe svolgersi su base multilaterale.

Raccomandiamo inoltre che una volta l'anno il Consiglio europeo dedichi parte della sua sessione a un incontro con i capi di stato o di governo dei paesi associati, a dimostrazione della solidarietà e della crescente integrazione politica dell'Europa occidentale e orientale.

L'emigrazione

I contatti e gli scambi a livello dei cittadini degli stati membri della Comunità e delle nuove democrazie andrebbero incoraggiati, ma un'e-

migrazione di massa dai paesi associati sarebbe destabilizzante per quei paesi. Le nuove democrazie corrono il rischio di perdere una grande quantità di personale qualificato di cui hanno estremo bisogno, soprattutto nei primi difficili anni del passaggio all'economia di mercato. La libertà di stabilimento nella Comunità europea, in ogni caso, si applicherebbe solo ai cittadini degli stati membri a pieno titolo.

La sfida culturale

La sfida culturale che l'Europa deve oggi affrontare è particolarmente impegnativa. Si deve colmare l'abisso provocato da una separazione durata quasi due generazioni. La Comunità dovrebbe prepararsi ad intervenire in tre settori fondamentali: istruzione, libri e sussidi audiovisivi. L'Europa deve ricreare la rete di scambi universitari europei che è esistita dal Medio Evo all'Illuminismo, incoraggiando la mobilità culturale di professori e studenti. Il programma Tempus fornisce un quadro di riferimento, che deve essere integrato da iniziative delle università e progetti quali la nuova università centroeuropea. Si dovrebbe elaborare un programma d'azione per promuovere la circolazione di libri, con aiuti alla traduzione, qualche sussidio per le vendite di libri occidentali e *joint-venture* tra case editrici.

I mezzi di comunicazione audiovisivi europei svolgeranno un ruolo fondamentale nello sviluppo di una cultura europea comune. È particolarmente importante stimolare produzioni europee di alta qualità per la televisione e per il cinema e sviluppare la collaborazione in tutta Europa, anche attraverso *joint venture* per tutelare le eccellenti tradizioni dell'industria cinematografica centroeuropea.

L'Urss

Finora si è fatto riferimento alle democrazie emergenti in quei paesi che si solevano definire i «satelliti di Mosca». Grazie al loro desiderio di libertà e di prosperità e grazie alle lungimiranti politiche di Mikhail Gorbaciov e di Eduard Shevardnadze, questi paesi tornano ora a far parte della scena europea. La Comunità deve sviluppare un rapporto di cooperazione con l'Urss, per aiutarla a portare avanti le riforme democratiche ed economiche. Da minaccia per l'Europa occidentale e avversaria dell'integrazione europea, l'Urss si è trasformata in partner dell'Alleanza atlantica nella definizione della sicurezza complessiva del continente nell'ambito della Csce. La Comunità ha tutto l'interesse a evitare il caos e la violenza e a promuovere un'evoluzione pacifica nell'Urss. La Comunità europea dovrebbe instaurare rapporti contrattuali con l'Urss in vari campi, quali le risorse energetiche e la cooperazio-

ne ambientale. Una volta che l'Urss avrà avviato un chiaro programma di riforma economica, inoltre, si dovrà offrire un'assistenza economica strutturale.

La Comunità europea non dovrebbe puntare a stipulare con l'Urss un accordo di associazione finalizzato a una sua futura ammissione. Date la sua natura di grande potenza e le sue dimensioni rispetto a quelle della Comunità, una candidatura all'adesione dell'Urss non sarebbe opportuna, neppure se essa dovesse adottare chiare politiche di riforma democratica ed economica.

Di grande importanza per lo sviluppo economico dell'Urss è l'applicazione delle recenti proposte di accordo sull'energia. L'Urss riceverebbe tecnologia e altre forme di assistenza necessarie per sviluppare le sue risorse e ridurre gli sprechi energetici e l'inquinamento ambientale, e in cambio aumenterebbe le forniture agli altri paesi. Questa cooperazione dovrebbe comprendere anche la sicurezza dei reattori nucleari e lo smaltimento delle scorie nucleari.

La Comunità europea dovrebbe sostenere gli sforzi dell'Unione Sovietica volti a favorire un più facile accesso alle organizzazioni internazionali e ad integrarsi nell'ordine economico mondiale. Il sostegno comunitario al rafforzamento della cooperazione istituzionalizzata con l'Urss potrebbe contribuire a farla accettare come partecipante a pieno titolo al sistema economico mondiale.

La Comunità dovrebbe inoltre sostenere l'evoluzione pacifica dell'Urss e prepararsi a trattare con le singole repubbliche se e quando esse conquisteranno l'autonomia. I contatti avviati a tal fine con i protagonisti e i comprimari della scena politica, con possibili forze politiche future e con le autorità regionali o locali dovrebbero promuovere la democrazia, l'autodeterminazione e la riforma economica. La Comunità europea potrebbe aprire «uffici di rappresentanza» nelle singole repubbliche e adottare le opportune misure per favorire un aumento dei loro scambi internazionali.

Prima o poi, alla periferia occidentale dell'Urss potrebbero conquistare l'indipendenza singoli stati, che potrebbero aspirare a una più stretta collaborazione con la Comunità europea. Tali stati si aspetterebbero un trattamento analogo a quello riservato agli altri stati dell'Europa orientale.

7.3. Condizioni e obiettivi dei paesi associati

La speciale forma di associazione offerta dalla Comunità alle nuove democrazie europee permetterà loro di maturare un'esperienza concre-

ta in materia di integrazione; perché tale integrazione possa proseguire, però, occorre che esse accettino spontaneamente, come stati nazionali, la messa in comune di elementi di sovranità attraverso l'adozione di un sistema decisionale congiunto (sovranazionale). La partecipazione all'integrazione europea aumenta anche la sicurezza comune, aspetto che assumerà maggiore rilievo via via che la Comunità europea consoliderà la propria identità dal punto di vista della sicurezza.

Questa offerta di associazione viene fatta solo ai paesi che siano già in marcia verso una democrazia stabile e un'economia di mercato. Le condizioni dell'associazione dovrebbero essere strutturate in modo da assicurare preferenze commerciali, assistenza finanziaria e cooperazione politica di pari passo con i progressi compiuti dai paesi associati nel perseguimento di questi obiettivi.

Democratizzazione permanente

Raccomandiamo che gli accordi di associazione vengano negoziati con paesi che puntano chiaramente a una democratizzazione permanente in modo tale da maturare i requisiti per poter aderire al Consiglio d'Europa e da essere in grado di applicare la Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo. Lo sviluppo dell'associazione dovrebbe essere vincolato all'ottenimento di progressi convincenti in direzione di una democrazia funzionante e tollerante, in cui siano tutelati i diritti umani e le libertà civili, in particolare la libertà di espressione.

La Comunità europea dovrebbe anche chiarire che optando per l'integrazione europea i paesi associati accettano il principio che i conflitti tra nazionalità e con le minoranze si devono risolvere con mezzi pacifici e democratici.

Economia di mercato

I paesi associati in possesso dei requisiti necessari dovrebbero essere decisamente avviati verso l'instaurazione di economie di mercato e verso un totale coinvolgimento nelle relative istituzioni multilaterali, quali l'Fmi, il Gatt e l'Ocse. I paesi associati dovrebbero osservare gli impegni economici assunti nella dichiarazione della Csce di Bonn e nel Trattato di Parigi, e cioè il libero scambio di beni e servizi, le regole per la promozione della concorrenza, la liberalizzazione dei prezzi e i diritti di proprietà per i privati cittadini.

Compatibilità con il mercato unico

Nei dieci anni di associazione previsti, i paesi associati dovrebbero compiere passi coraggiosi in direzione di un allineamento con l'unione

doganale della Comunità, delle quattro libertà enunciate nel trattato di Roma, del ravvicinamento delle loro legislazioni nazionali con quella comunitaria e, di conseguenza, verso la compatibilità con il mercato unico.

7.4. L'adeguamento da parte della Comunità

Riforma delle politiche comunitarie

Per adempiere alle finalità dell'associazione, la Comunità deve riformare le proprie politiche. Concedere la piena libertà di accesso al suo mercato ai paesi associati significa che la Comunità dev'essere disposta a riformare la politica agraria e ad avviare gli altri adeguamenti strutturali necessari nelle economie dei suoi stati membri. Essa dovrebbe resistere alle pressioni degli interessi organizzati costituiti negli stati membri. La necessità di trattare con le nuove democrazie europee rende ancora più urgente l'esigenza di riformare le politiche comunitarie.

Adattamento finanziario

La Comunità dovrebbe prepararsi ad adeguare il suo sistema finanziario alla necessità di trasferire ingenti risorse verso i paesi dell'Europa orientale (cfr. raccomandazione n.7.3). La riforma della politica agraria comune dovrebbe col tempo liberare risorse nel bilancio comunitario, ma i trasferimenti verso i paesi dell'Est non dovrebbero essere ostaggio alla riforma della Pac e del bilancio comunitario.

Consolidamento delle strutture decisionali comunitarie

Un'importante condizione che la Comunità deve soddisfare è un consolidamento delle sue strutture decisionali. Tale consolidamento era necessario già prima che si chiarissero le prospettive dell'associazione e dell'ampliamento. È necessario un rafforzamento interno per continuare a tenere in vita la Comunità e per darle un ruolo più energico a livello mondiale. Questo rafforzamento è compito delle Conferenze intergovernative che stanno negoziando l'unione economica e monetaria e l'unione politica europea. Per condurre una politica coraggiosa in materia di associazione è necessario che le Conferenze intergovernative vadano a buon fine.

Un rafforzamento della Comunità è diventato ancora più urgente ora che vogliono entrare a farne parte vari stati dell'Efta. Anch'essi dovranno soddisfare alcune condizioni, soprattutto politiche. Alcuni di questi paesi hanno mantenuto un atteggiamento neutrale nel periodo della

divisione Est-Ovest. Probabilmente questi paesi imboccheranno la strada della partecipazione a pieno titolo prima delle nuove democrazie oggetto della presente relazione.

Rafforzare la Comunità significa innanzi tutto generalizzare le decisioni prese a maggioranza anche agli ambiti per i quali attualmente si richiede ancora l'unanimità.

In secondo luogo, significa riconoscere un ruolo più importante alla Commissione delle Comunità europee in quanto organo esecutivo della Comunità, anzi, in quanto suo futuro governo. Come in tutti i sistemi liberi, i poteri della Commissione dovranno essere soggetti al controllo di altre istituzioni: il Parlamento europeo, il Consiglio e la Corte di giustizia.

In terzo luogo, occorre rafforzare i poteri legislativi del Parlamento europeo.

Quarto, per poter incorporare nuovi membri, soprattutto dall'Europa orientale, occorre aumentare sostanzialmente il bilancio comunitario e consolidare le funzioni redistributive della Comunità.

Le istituzioni della Comunità europea dovranno subire una riforma più radicale di quella prevista nelle proposte attualmente all'esame delle Conferenze intergovernative. A lungo andare, la Comunità dovrà ulteriormente adeguarsi per poter sostenere il peso di un maggior numero di stati membri senza ridurre la propria efficacia. Altre sfide internazionali, di carattere globale e regionale, richiedono che la Comunità si trasformi in un protagonista forte e affidabile sulla scena mondiale.

La Comunità iniziale ha visto raddoppiare il numero degli stati membri nel giro di una generazione. Nella generazione successiva, potrebbe anche assistere a un altro raddoppio.

Documenti

1. ACCORDI DI ASSOCIAZIONE DELLA COMUNITÀ EUROPEA CON I PAESI DELL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE

(Profilo generale)

Comunicazione della Commissione delle Comunità europee al Consiglio e al Parlamento, Com(90) 398 def.

Bruxelles, 27 agosto 1990

Dalla cooperazione all'associazione

La rete degli accordi commerciali e di cooperazione tra la Comunità e i paesi dell'Europa centrale e orientale è ormai praticamente completa. Sono state stabilite normali relazioni diplomatiche e l'apertura delle prime delegazioni della Commissione nei paesi interessati già sta facilitando la cooperazione. La Comunità ha ampiamente dimostrato di essere pronta ad utilizzare fino in fondo gli strumenti previsti dagli accordi al fine di stimolare gli scambi e creare nuove prospettive di attività economica.

I radicali mutamenti verificatisi nell'Europa centrale e orientale richiedono tuttavia una risposta più ampia da parte della Comunità. Libere elezioni si sono svolte ormai nella maggior parte di questi paesi e i governi successivamente costituiti si sono dichiarati interessati ad instaurare con la Comunità legami più stretti associandosi ad essa. Molti paesi hanno quindi ufficialmente chiesto l'apertura di negoziati al fine di concludere accordi di associazione con la Comunità.

In aprile la Commissione ha presentato al Consiglio europeo e al Parlamento un primo profilo dei futuri accordi di associazione. Da allora il ritmo delle riforme si è accelerato, con l'annuncio di misure economiche che, per quanto necessarie, pongono gravi problemi di aggiustamento. Occorre quindi, in particolare, che la Comunità sostenga questo processo, da un lato mediante il coordinamento da parte della Commissione dell'assistenza fornita dal gruppo dei 24 paesi industrializzati e, dall'altro, mediante le sue relazioni bilaterali.

Per questo motivo la Commissione fornisce nella presente comunicazione ulteriori indicazioni sugli obiettivi e sul contenuto degli accordi di associazione, ai quali si potrebbe far riferimento come accordi europei per indicare l'importanza dell'iniziativa politica che rappresentano. Verranno successivamente avviati colloqui esplorativi con i paesi che si

dimostreranno concretamente orientati a rispettare il principio di legalità ed i diritti dell'uomo, ad instaurare sistemi pluripartitici, ad organizzare elezioni libere e democratiche e a liberalizzare la loro economia in vista dell'economia di mercato. Sulla base di questi colloqui la Commissione presenterà al Consiglio, entro la fine dell'anno orientamenti per il negoziato di una prima serie di accordi di associazione. Il preambolo degli accordi dovrebbe opportunamente rispecchiare la costante importanza per le parti del consolidamento delle libertà politiche ed economiche su cui è basato il contratto di associazione.

Procedura

Vista la situazione attuale della Cecoslovacchia, dell'Ungheria e della Polonia e viste le domande presentate dai loro governi, colloqui esplorativi con questi paesi potrebbero avere inizio dopo che il Consiglio avrà esaminato il quadro generale proposto per gli accordi di associazione nella presente comunicazione. Nel determinare il calendario dei colloqui esplorativi con la Jugoslavia, la Commissione terrà conto dei legami da tempo esistenti tra questo paese e la Comunità, della sua intenzione dichiarata di farli passare dallo stadio della cooperazione a quello dell'associazione e dei progressi che esso ha compiuto in materia di riforme. La comunità continuerà inoltre a seguire da vicino l'andamento della situazione in Bulgaria e in Romania per poter avviare colloqui esplorativi con questi paesi non appena sussisteranno le condizioni necessarie.

Unione Sovietica

Come già sottolineato in aprile, per quanto riguarda le riforme interne, le relazioni con la Comunità e l'integrazione nel sistema economico mondiale, l'Urss presenta problemi particolari. La Commissione li sta attentamente considerando sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo di Dublino dei giorni 25 e 26 giugno e riferirà al Consiglio in ottobre sui risultati dello studio che sta effettuando in collaborazione con le autorità sovietiche. L'accordo commerciale e di cooperazione, entrato in vigore in aprile costituisce per il momento un quadro appropriato per le relazioni Comunità-Urss. Occorrerà tuttavia esaminare queste relazioni alla luce delle conclusioni dello studio sopraccitato e cercare il modo di adeguarle alle nuove necessità derivanti dai mutamenti economici e politici.

Obiettivi

Gli accordi di associazione dovrebbero contribuire a creare un clima di fiducia e di stabilità propizio alle riforme politiche ed economiche e all'instaurazione di strette relazioni politiche che rispecchino valori comuni. Il nuovo consenso emerso su tali valori nelle conferenze della Csece di Bonn e Copenaghen offre buone speranze per il rafforzamento dei sistemi politici democratici e delle economie basate sulle leggi del mercato. Questo processo sarà rafforzato da un dialogo politico condotto in un quadro istituzionalizzato, che costituirà uno degli elementi chiave dell'associazione.

Inoltre, gli accordi di associazione dovrebbero consolidare le fondamenta della nuova architettura europea. Essi consentiranno al partner dell'Europa centrale e orientale di partecipare al processo di integrazione europea esemplificato dal mercato unico e dalle nuove relazioni che saranno negoziate tra la Comunità e l'associazione europea di libero scambio. Ciò darà forma concreta alla loro aspirazione di reintegrazione nella vita politica ed economica dell'Europa ed apporterà vantaggi reciproci concreti.

Una terza serie di obiettivi riguarda il clima del commercio e degli investimenti. Gli operatori economici, in particolare quelli del settore privato, svolgeranno un ruolo cruciale nel miglioramento del tenore di vita e nell'avvio di una crescita non inflazionistica. Le piccole imprese indietreggiano tuttavia di fronte ai rischi inerenti alle incertezze dei nuovi mercati. Queste ultime possono essere attenuate da una solida relazione a lungo termine con la Comunità, che implichi un'apertura verso il libero scambio e le altre libertà fondamentali del mercato unico europeo. Il commercio beneficerà della creazione, nel quadro degli accordi di associazione, di strumenti intesi ad accrescere gli scambi e gli investimenti e a migliorare il contesto economico delle imprese.

In quarto luogo, gli accordi di associazione consentiranno ai paesi dell'Europa centrale e orientale di gestire in modo più adeguato il passaggio da un'economia di Stato e da una divisione artificiale del lavoro a strutture economiche più razionali e ad una piena partecipazione al sistema economico mondiale. Essi creeranno nuove prospettive economiche in un momento in cui i flussi degli scambi e degli investimenti tra i membri del Comecon sono in diminuzione. Le relazioni economiche tra questi paesi rimangono importanti e l'associazione dovrebbe migliorare le condizioni degli scambi. I diritti e gli obblighi connessi con l'associazione alla Comunità daranno a questi paesi un'esperienza della libera concorrenza in un quadro di sostegno e di solidarietà. Ciò sarà particolarmente utile per far fronte agli effetti sociali dell'aggiustamento

strutturale. L'assistenza tecnica, la formazione e i contatti tra le parti sociali della Comunità e quelle dei paesi associati potranno facilitare il necessario reimpiego della manodopera in condizioni socialmente accettabili. Gli accordi di associazione daranno nuovo slancio alle iniziative prese in questi campi. In particolare tramite la fondazione europea per la formazione ed il programma Tempus.

Quinto, gli accordi di associazione miglioreranno anche la trasparenza e la coerenza dell'aiuto finanziario europeo e ne consentiranno l'adattamento alle nuove priorità definite nell'ambito dei meccanismi di consultazione finanziaria pluriennale che la Comunità sta sviluppando con i paesi dell'Europa centrale e orientale.

Infine, gli accordi di associazione contribuiranno a migliorare gli scambi di informazioni e la cooperazione culturale tra le parti. Tale processo, promuovendo, soprattutto nei giovani, un sentimento comune di identità europea, dovrebbe favorire un rafforzamento delle attività comuni in campo politico ed economico.

Diversi governi si sono dichiarati interessati ad un'eventuale adesione dei loro paesi alla Comunità. Tuttavia, l'adesione non fa parte degli obiettivi degli accordi di associazione trattati dalla presente comunicazione. Come la Commissione ha sottolineato, gli accordi hanno un valore particolare di per sé e si distinguono dalla possibilità di adesione ai sensi dell'articolo 237 del Trattato Cee. La conclusione degli accordi di associazione non riguarda in alcun modo tale possibilità.

Quadro comune

Il salto qualitativo che il passaggio all'associazione determinerà nelle relazioni reciproche si rispecchierà nel quadro generale comune degli accordi. Questo quadro comprende gli elementi accennati nella comunicazione della Commissione del 18 aprile e analizzati più a fondo nell'allegato della presente comunicazione:

- dialogo politico,
- libertà degli scambi e libera circolazione,
- cooperazione economica,
- cooperazione culturale,
- cooperazione finanziaria,
- istituzioni di associazione.

Questi elementi comuni sono necessari per realizzare gli obiettivi sopra descritti e per creare una base coerente per l'associazione. Gli accordi avranno una struttura istituzionale simile e comprenderanno procedure decisionali e consultazioni a vari livelli. Gli aspetti comuni

degli accordi sono illustrati più avanti.

Specificità e differenziazione

È necessario un quadro comune ma ognuno dei partner della Comunità ha un profilo politico ed economico particolare, con necessità e capacità di assorbimento individuali. Gli accordi dovranno pertanto essere adattati alla particolare situazione dei paesi interessati.

La specificità di ciascuno dei paesi associati implica una differenziazione nell'equilibrio tra i vari elementi comuni e all'interno di essi. È evidente, ad esempio, che i paesi associati non saranno pronti tutti allo stesso momento a superare le varie tappe verso la liberalizzazione degli scambi. È altresì evidente che la cooperazione finanziaria avrà un significato diverso per partner le cui economie si sviluppano a ritmi differenti. La cooperazione economica dovrà essere modulata secondo le priorità settoriali, nonché in funzione delle caratteristiche geografiche di ciascun paese. Questa esigenza è particolarmente sentita in settori quali i trasporti e la protezione ambientale.

È nell'interesse sia della Comunità che dei suoi partner dare prova di flessibilità nel cercare un equilibrio tra gli elementi chiave degli accordi. La flessibilità risponde del resto al desiderio dei governi stessi, i quali chiedono che, dopo decenni di assoggettamento, i loro paesi vengano associati alla grande costruzione europea tramite strutture corrispondenti alla loro situazione e alle loro specifiche priorità.

Base giuridica

La vasta portata degli accordi di associazione, di gran lunga superiore a quella dei primi accordi commerciali e di cooperazione, richiede basi giuridiche appropriate, adeguate al loro contenuto e al loro significato politico. Gli accordi impongono alle parti ampi obblighi reciproci e l'adozione da parte dei paesi associati di norme e pratiche comunitarie. Come precisato nell'allegato, verranno istituiti consigli di associazione che avranno facoltà, ove opportuno, di prendere decisioni su questioni relative agli accordi, nonché altre strutture paritetiche. L'articolo 238 del trattato Cee risulta pertanto la base giuridica appropriata. Esso dispone che gli accordi sono conclusi dal Consiglio, previo parere conforme del Parlamento europeo.

ALLEGATO

Dialogo politico

Gli accordi di associazione formeranno un quadro istituzionale per il dialogo politico, tale da consentire scambi di vedute sui problemi bilaterali e multilaterali sorti nel quadro dell'accordo, nonché su problemi più generali. Tali scambi saranno particolarmente utili al momento del passaggio a nuove forme di integrazione e di cooperazione europea, nelle quali la Comunità occuperà un posto centrale.

Il Consiglio di associazione istituito da ciascun accordo sarà la sede di riunioni ad alto livello politico. Eventuali problemi urgenti di comune interesse sorti nell'intervallo tra le sessioni del Consiglio di associazione sono esaminati dal comitato di associazione. La Commissione parlamentare di associazione contribuirà anch'essa al dialogo tra le parti.

Libera circolazione

Le parti contraenti creeranno gradualmente un'area di libero scambio fondata su obblighi reciproci equilibrati, conformemente alle disposizioni degli accordi. Nel complesso la Comunità avanzerà più rapidamente dei paesi associati verso il libero scambio, sostenendo pertanto la loro ripresa economica. I paesi associati adotteranno la nomenclatura delle merci.

Una volta che le economie dei paesi associati si saranno ravvicinate a quella della Comunità, si potrà prendere in considerazione la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali.

A. Prodotti industriali

- a) All'importazione nella Comunità, i prodotti industriali originari di un paese associato beneficeranno dell'abolizione progressiva dei dazi doganali, delle ultime restrizioni quantitative non specifiche e delle misure di effetto equivalente.
- b) All'importazione in un paese associato, i prodotti industriali originari della Comunità beneficeranno dell'abolizione progressiva dei dazi doganali, delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente.
- c) La liberalizzazione si realizzerà in due grandi fasi, il cui calendario verrà negoziato tenendo conto dei progressi realizzati nell'instaura-

zione dell'economia di mercato. L'avvio della seconda fase dipenderà dalla situazione economica del paese associato. In caso di eventuali difficoltà economiche sarà opportuno procedere con una certa flessibilità.

Nella prima fase, il paese associato potrà mantenere il suo regime d'importazione o ridurre gradualmente le sue restrizioni all'importazione, mentre la Comunità aprirà i suoi mercati ad un ritmo più rapido.

Nella seconda fase, il paese associato, che a questo punto dovrebbe aver migliorato la sua posizione concorrenziale, raggiungerà la Comunità nel processo di apertura dei mercati. Alla fine di questa fase, si sarà raggiunto il regime di libero scambio reciproco.

Durante questo processo, saranno applicabili le clausole di salvaguardia di cui al punto G.

B. Prodotti agricoli

L'agricoltura riveste grande importanza per l'economia di molti dei paesi in questione. La modernizzazione della produzione, della distribuzione e della commercializzazione, nonché l'abolizione dei monopoli nel settore dell'approvvigionamento sono obiettivi prioritari della riforma economica. Gli accordi sosterranno questo processo mediante l'assistenza tecnica, la formazione professionale e altre forme di cooperazione economica citate più avanti, nonché grazie all'aumento delle possibilità di scambi commerciali.

Saranno negoziati accordi speciali per promuovere gli scambi dei prodotti agricoli e alieutici tenendo debitamente conto del loro carattere specifico, nonché della politica agraria comune e della politica comune in materia di pesca.

C. Servizi

Man mano che le economie dei paesi associati si adatteranno alla concorrenza internazionale, aumenterà il contributo dei servizi al valore aggiunto. La cooperazione economica prevista dagli accordi aiuterà i paesi in questione a sviluppare i servizi di cui hanno bisogno per rafforzare la loro posizione concorrenziale. Durante i negoziati si cercherà di raggiungere un accordo sulle condizioni di liberalizzazione degli scambi di servizi, tenendo conto dello stato di avanzamento della ripresa economica, degli interessi reciproci e delle norme internazionali definite nel contesto dell'Uruguay Round. Come per i prodotti industriali, si dovrà procedere per fasi al fine di consentire ai paesi associati di introdurre gradualmente le norme relative allo scambio di servizi nel mercato unico europeo.

D. *Capitali*

Il libero movimento dei capitali è un aspetto essenziale del mercato unico. I paesi associati desiderano di poter beneficiare anch'essi di tale regime non appena la loro competitività lo renderà possibile. Come per i prodotti industriali e i servizi, i negoziati dovrebbero prevedere un processo articolato in diverse fasi.

Nella prima fase, si potrebbero apportare alcuni miglioramenti all'apertura del mercato e contemporaneamente cercare di creare le condizioni necessarie per l'ulteriore applicazione delle norme comunitarie in materia di libera circolazione dei capitali. A questo stadio la cooperazione tecnica, le azioni di formazione e le imprese comuni possono dare un importante contributo all'instaurazione di un settore finanziario competitivo nei paesi associati.

Nella seconda fase, le parti si impegneranno ad applicare pienamente le norme comunitarie in materia di movimento dei capitali.

E. *Libera circolazione delle persone*

Anche la libera circolazione delle persone è un elemento essenziale del mercato unico europeo con un immenso valore di carattere economico e simbolico.

In una prima fase, tenendo conto delle competenze della Comunità e degli Stati membri, occorrerà migliorare il regime della circolazione delle persone. Inoltre si dovrà prevedere un'assistenza per l'introduzione di adeguati sistemi di sicurezza sociale. Questi avranno, infatti, un'importanza cruciale per il processo di aggiustamento economico e per il reimpiego della manodopera.

In una seconda fase, quando le condizioni socio-economiche dei paesi associati si saranno in gran parte avvicinate a quelle degli Stati membri, la Comunità e gli organi di associazione dovranno esaminare i mezzi per migliorare la libera circolazione delle persone.

F. *Ravvicinamento delle legislazioni*

I paesi associati dovranno gradualmente ravvicinare le loro legislazioni a quella della Comunità per poter beneficiare dei vantaggi del mercato unico.

Settori interessati dal ravvicinamento: diritto delle società, contabilità e fiscalità, servizi finanziari, norme in materia di concorrenza, tutela dei lavoratori sul posto di lavoro, protezione dei consumatori, ambiente, fiscalità indiretta, regole e norme tecniche, trasporti, proprietà intellettuale.

G. Misure complementari

Gli accordi dovrebbero prevedere misure di sostegno intese a facilitare la liberalizzazione nei settori sopra citati. Essi saranno sistematicamente illustrate nel progetto di direttive di negoziato, al termine dei colloqui esplorativi. Tuttavia, molto probabilmente esse comprenderanno i punti seguenti:

1. Non discriminazione

Sono vietate tutte le misure o pratiche di natura fiscale che diano luogo ad una discriminazione tra i prodotti di una parte contraente e i prodotti simili dell'altra parte.

2. Cooperazione doganale

Verrà instaurata un'effettiva cooperazione tra le amministrazioni dogali per garantire il rispetto degli accordi e degli altri obblighi reciproci.

3. Proprietà intellettuale

La tutela della proprietà intellettuale, industriale e commerciale sarà garantita.

4. Tecnologie sensibili

La questione delle restrizioni all'esportazione di tecnologie sensibili verso i paesi associati verrà disciplinata nel quadro degli accordi.

5. Restrizioni

L'accordo non pregiudica l'applicazione di divieti o restrizioni di importazione, esportazione o transito ai sensi dell'articolo 36 del trattato di Roma.

6. Concorrenza e aiuti pubblici

La libera concorrenza deve essere garantita da disposizioni basate sulle norme vigenti nella Comunità. In un primo tempo, i paesi associati potrebbero beneficiare di deroghe per quanto riguarda gli aiuti pubblici.

7. Composizione delle controversie

Le parti contraenti dovranno perseguire la composizione di eventuali controversie nel quadro delle istituzioni dell'associazione. Se del caso esse faranno ricorso all'arbitrato, secondo modalità definite negli accordi, in particolare per la composizione delle controversie di carattere commerciale.

8. Dumping

In caso di pratiche di dumping, potranno essere adottate misure opportune conformemente alle norme Gatt in materia.

9. Clausole di salvaguardia

In caso di grave perturbazione o di minaccia di grave perturbazione della loro economia, le parti contraenti potranno adottare appropriate misure.

Cooperazione economica

La cooperazione economica è complemento essenziale delle disposizioni di liberalizzazione sopra esposte. Essa può aiutare i paesi associati a dotarsi dei mezzi economici necessari per sostenere la concorrenza sui mercati europei e internazionali. Per questo motivo le norme industriali, la certificazione, rivestono particolare importanza. Il campo d'azione di una più ampia cooperazione sarà studiato nel corso dei colloqui esplorativi, con particolare riguardo per l'assistenza tecnica e la formazione.

La presente sezione illustra i settori nei quali la cooperazione economica potrebbe essere sviluppata.

1. *Cooperazione industriale*

I capitali, la tecnologia e il know-how della Comunità possono fornire un contributo di primaria importanza alla ripresa economica. Allo stesso tempo, i paesi associati vantano specifiche competenze che possono costituire la base di redditizie imprese comuni. La cooperazione industriale comprenderà quanto segue:

- ammodernamento e riconversione dell'industria, che passerà dall'economia pianificata all'economia di mercato. In condizioni di rispetto dell'ambiente;
- ristrutturazione di singoli settori (ad esempio siderurgia, industria chimica e industria del cemento) e riconversione del settore degli armamenti;
- creazione di nuovi settori, in particolare nell'industria leggera, beni di consumo e servizi commerciali;
- sostegno allo sviluppo delle Pmi, in particolare estensione a quelle dei paesi associati di azioni comunitarie a favore delle Pmi (ad esempio, BC-Net, Centri d'informazione europei).

2. *Promozione e tutela degli investimenti*

I flussi di capitali privati forniti tramite gli investimenti diretti saranno uno dei principali strumenti di ripresa economica. Tuttavia, gli investitori saranno attirati verso i nuovi mercati soltanto se il contesto economico sarà favorevole. A questo proposito, la convertibilità costituirà un passo importante in quanto favorirà il libero trasferimento degli utili realizzati sugli investimenti.

L'associazione può contribuire a migliorare il clima di investimento incoraggiando:

- l'istituzione di un quadro giuridico favorevole all'investimento
- l'instaurazione di un appropriato regime per il trasferimento di capi-

- tali
- una migliore tutela degli investimenti
 - scambi di informazioni sulle opportunità di investimento, sotto forma di fiere, esposizioni, settimane commerciali e altre manifestazioni
 - organizzazione di servizi di consulenza per far meglio conoscere mercati ancora poco noti.

3. *Norme industriali, certificazione e prove*

- cooperazione intesa a ridurre le differenze esistenti a livello di normattizzazione e certificazione mediante la promozione delle norme comunitarie nei paesi associati, nonché accordi di riconoscimento reciproco di prove e certificati.
- più attiva partecipazione dei paesi associati ai lavori degli organismi specializzati (Cen, Cenelet, Etsi).

4. *Ricerca scientifica e sviluppo tecnologico*

- cooperazione scientifica e tecnologica.
- azioni comuni di R & S intese a incoraggiare trasferimenti di tecnologia e know-how.
- azioni di formazione e programmi di mobilità per i ricercatori.

5. *Formazione professionale e istruzione superiore*

Formazione interna e riqualificazione per quadri, lavoratori qualificati e funzionari nei principali settori (banche, assicurazioni, altri servizi finanziari, agricoltura, ambiente, contabilità, trasporti e lingue) in collaborazione con la fondazione europea per la formazione.

Cooperazione interuniversitaria e tra università e impresa, mobilità di docenti, studenti e amministratori, in coordinamento con Tempus.

6. *Modernizzazione dell'agricoltura e del settore agro-industriale (soprattutto nei paesi con economia prevalentemente basata sull'agricoltura)*

- Sviluppo di aziende agricole e circuiti di distribuzione privati, sviluppo di tecniche di stoccaggio, commercializzazione, ecc.
- Modernizzazione delle infrastrutture del settore rurale (trasporti, approvvigionamento idrico, telecomunicazioni)
- Miglioramento della produttività e della qualità mediante tecniche e prodotti appropriati; formazione e controllo in materia di tecniche contro l'inquinamento connesse ai fattori di produzione.
- Sviluppo e modernizzazione delle imprese di trasformazione e delle loro tecniche di commercializzazione.

- Promozione della complementarità in agricoltura.
- Promozione della cooperazione industriale e dello scambio di know how, in particolare tra il settore privato della Comunità e quello dei paesi associati.

7. *Energia*

Nel passaggio dal sistema economico e commerciale del Comecon al sistema economico mondiale, l'ammodernamento della produzione energetica, l'impiego più razionale dell'energia, il riorientamento degli scambi e il miglioramento della protezione ambientale svolgeranno una funzione cruciale. La cooperazione dovrebbe pertanto esser incentrata su settori quali:

- politica e pianificazione energetica
- miglioramento dei sistemi di transito e di distribuzione
- impiego più razionale dell'energia e protezione dell'ambiente
- trasferimento di tecnologie e know-how.

8. *Ambiente*

La preoccupazione riguardo all'ambiente ha costituito uno dei fattori del mutamento politico ed economico che ha preparato il terreno per le riforme e quindi per l'associazione con la Comunità. Il persistere dei problemi di inquinamento ambientale richiede misure a livello nazionale ed europeo. L'associazione può favorire iniziative in settori cruciali quali:

- inquinamento atmosferico, dell'acqua e del suolo, miglioramento del controllo, trattamento e smaltimento dei rifiuti, protezione della natura, lotta contro l'inquinamento, strategie a lungo termine per la protezione dell'ambiente;
- sicurezza nucleare;
- cooperazione nell'ambito dell'agenzia europea per l'ambiente;
- cooperazione tra le imprese.

9. *Trasporti*

- Sviluppo delle infrastrutture e delle vie di comune interesse.
- Armonizzazione degli equipaggiamenti e sviluppo di nuove tecnologie.
- Complementarità dei servizi.

10. *Telecomunicazioni*

- Integrazione dei sistemi transeuropei.

- Trasferimento di tecnologie e utilizzazione delle norme europee.
- Attività di formazione e consulenza.
- Promozione di nuove strutture di comunicazione, in particolare di quelle con applicazioni commerciali.
- Scambio di informazioni.

11. *Sanità e sicurezza*

Negli ultimi anni questi settori sono stati i relativamente trascurati nella maggior parte dei paesi in questione. L'associazione dovrà contribuire in misura notevole al loro allineamento al livello della Comunità. A tal fine, l'assistenza tecnica, la formazione e la cooperazione tra imprese svolgeranno una funzione cruciale.

12. *Turismo e servizi connessi*

La maggior parte dei paesi associati potrebbe trovare nel turismo una considerevole fonte di proventi da esportazione. Mancano tuttavia le infrastrutture necessarie. I futuri accordi forniranno un quadro per il rafforzamento delle infrastrutture mediante la cooperazione industriale, la formazione in materia di gestione e altri mezzi.

13. *Cooperazione doganale*

La maggior parte dei futuri paesi associati ha appena cominciato a applicare le pratiche e le tariffe doganali normali nei paesi che partecipano al sistema economico internazionale. L'assistenza tecnica contribuirà a ravvicinare le normative doganali dei paesi in questione al sistema comunitario. La cooperazione tra le amministrazioni doganali faciliterà l'attuazione delle misure di liberalizzazione degli scambi sopracitate.

14. *Cooperazione statistica*

L'inadeguatezza delle statistiche nei futuri paesi associati costituisce un ostacolo per una razionale gestione economica e per la cooperazione internazionale. In questo campo l'obiettivo perseguito sarà quello di aiutare questi paesi ad adottare norme internazionali mediante la cooperazione con gli Istituti statistici della Comunità.

15. *Cooperazione tra economisti*

Il programma «Ace» è stato creato per incoraggiare i contatti tra gli economisti che si occupano di ricerca avanzata. Iniziative simili dovrebbero essere sviluppate nel quadro degli accordi.

16. *Sviluppo regionale*

Scambi di esperienze in materia di tecniche di sviluppo regionale, in particolare nel settore della riconversione delle regioni dipendenti da un'unica industria ora in declino. Cooperazione con intervento delle autorità regionali e locali, degli organismi di sviluppo regionale e di altri specialisti.

Cooperazione culturale

Ripresa dei legami culturali tradizionali e promozione di nuovi movimenti culturali per affermare l'identità culturale europea, in particolare tra i giovani. Manifestazioni letterarie, artistiche, audiovisive e azioni relative al patrimonio storico e architettonico dell'Europa, alla ricerca storica, all'educazione e alla traduzione. Miglioramento dello scambio di informazioni.

Cooperazione finanziaria

Una solida base pluriennale sarà necessaria per il sostegno finanziario al processo di aggiustamento strutturale. In particolare per lo sviluppo di un settore privato efficiente. I bisogni e le capacità di assorbimento saranno valutati durante i negoziati, tenendo conto dell'esperienza acquisita con i programmi e progetti attuati nel quadro dell'operazione Phare. Se la ripresa economica procederà in modo soddisfacente, dovrà esser possibile, dopo un periodo iniziale, ridurre gli aiuti non rimborsabili concessi a titolo dell'aggiustamento macroeconomico. Una dettagliata valutazione del fabbisogno di cooperazione finanziaria verrà effettuata quando i contatti con i futuri paesi associati avranno raggiunto uno stadio più avanzato.

La cooperazione finanziaria dovrebbe consistere nella combinazione di prestiti e aiuti non rimborsabili, costruita su misura per ciascun paese interessato in funzione del suo livello economico. Per quanto riguarda i prestiti, occorre evitare che il loro importo superi la capacità di rimborso calcolata sulla base di una ragionevole stima della crescita economica. Le specifiche forme di cooperazione finanziaria potrebbero comportare aiuti non rimborsabili per la formazione. Assistenza tecnica e abbuoni di interesse; capitali di rischio per le imprese comuni, in particolare per quelle costituite da Pmi; crediti all'esportazione e garanzie all'investimento; assistenza finanziaria per le difficoltà a breve termi-

ne connesse con il passaggio alla convertibilità della moneta nazionale; nuovi strumenti. Inoltre, anche la Bers (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo) sarà tenuta a dare un importante contributo.

La Comunità manterrà una certa flessibilità nella cooperazione finanziaria per tener conto dell'evoluzione del fabbisogno e dei risultati raggiunti dai paesi associati nel mantenere le condizioni economiche e politiche alla base del contratto di associazione.

Quadro istituzionale

Consiglio di associazione

- Principale organo politico istituito dall'accordo per controllarne l'attuazione, che si riunisce di norma a livello dei ministri;
- sede di dialogo per le grandi questioni dell'accordo di associazione, nonché per le più ampie questioni internazionali di reciproco interesse;
- delibera, all'occorrenza, su questioni connesse agli accordi di associazione;
- può comporre le controversie tra le parti contraenti;
- si riunisce periodicamente secondo le necessità;
- può istituire organi sussidiari competenti per particolari aspetti di cooperazione.

Comitato di associazione

- Prepara i lavori del consiglio di associazione;
- si riunisce a livello degli alti funzionari ogniqualvolta sia necessario;
- garantisce la continuità tra le riunioni del consiglio di associazione;
- sede di dialogo per le questioni tecniche derivanti dall'accordo di associazione.

Commissione parlamentare di associazione

- Sede di dialogo tra i membri del Parlamento del paese associato e quelli del Parlamento europeo;
- si riunisce periodicamente;
- può formulare raccomandazioni al consiglio di associazione.

Durata

Gli accordi saranno conclusi per un periodo determinato.

2. ACCORDI DI ASSOCIAZIONE DELLA COMUNITÀ
EUROPEA CON I PAESI
DELL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE
(Profilo generale)
Risoluzione del Parlamento europeo, A 3-55/91
18 aprile 1991

Il Parlamento europeo

- Vista la sua risoluzione del 10 luglio 1990 sulla cooperazione scientifica e tecnologica tra la CE e i paesi dell'Europa centrale e orientale, nonché le sue risoluzioni del 13 luglio 1990 sugli sviluppi politici nell'Europa centrale e orientale, compresa l'Unione Sovietica, e sul ruolo della CE e sugli ulteriori compiti prioritari della Comunità europea a seguito del mutamento della situazione politica nell'Europa centrale e orientale e del miglioramento dei risultati economici nella CE,
- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio sugli accordi di associazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale - profilo generale (COM(90)398 def.),
- viste le dichiarazioni conclusive del vertice Cse di Bonn del maggio 1990 relativo alla cooperazione economica, nonché del Vertice Cse di Parigi del novembre 1990 sulla cooperazione politica in Europa,
- visti gli orientamenti forniti dal Consiglio dei Ministri alla Commissione in merito alla negoziazione di accordi di associazione con la Polonia, la Cecoslovacchia e l'Ungheria,
- visto l'articolo 121 del proprio regolamento,
- visti la relazione della commissione per le relazioni economiche esterne e i pareri della commissione politica e della commissione per la gioventù, la cultura, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport (A3-55/91),
 - a. considerando che i rivolgimenti politici ed economici in Europa centrale e orientale hanno aperto nuove prospettive di cooperazione tra la Cee e i suoi Stati membri, da un lato, e questi paesi, dall'altro,
 - b. considerando che gli accordi devono iscriversi in un quadro più ampio di contatti politici, istituzionali, culturali e sociali,
 - c. considerando che le stesse relazioni tra i paesi dell'Europa centrale e

orientale stanno modificandosi e saranno pertanto possibili nuove forme di cooperazione regionale per la soluzione di problemi di comune interesse,

- d. considerando che la CE e i suoi Stati membri sono chiamati a favorire, con tutti i mezzi a loro disposizione, la creazione di un sistema democratico basato sul pluripartitismo, sul diritto e sul rispetto dei diritti dell'uomo, nonché l'attuazione di riforme nell'ottica di un'economia di mercato sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale, ossia di un'economia che tenga conto delle necessità della popolazione e dell'ambiente,
- e. tenendo conto del sostegno economico e finanziario che i 24 paesi industrializzati dell'Occidente offrono agli Stati dell'Europa centrale e orientale nel contesto del programma Phare, oltre che mediante aiuti a carattere bilaterale,
- f. tenendo conto degli accordi commerciali e di cooperazione economica conclusi tra la CE e gli Stati dell'Europa centrale e orientale e l'Unione Sovietica,
- g. considerando che tali accordi costituiscono un primo auspicabile passo verso un miglioramento delle relazioni commerciali e della cooperazione economica, ma che, alla luce dei problemi esistenti in questi paesi, è necessaria nel contesto dell'associazione una collaborazione che vada ben al di là dei limiti di tali accordi e sia concepita nella prospettiva di una futura adesione di tali Stati alla Cee, possibilità prevista dall'articolo 237 del Trattato Cee per qualsiasi Stato europeo con una costituzione democratica,
- h. tenendo conto della contestualità anche sul piano dei contenuti esistente tra le trattative con i paesi dell'Efta, volte alla realizzazione di uno spazio economico europeo, e i negoziati con gli Stati dell'Europa centrale e orientale per l'instaurazione di un'associazione con la CE,
- i. considerando l'articolo 238 del Trattato Cee, in base al quale un accordo di associazione può essere concluso solo previo parere conforme del Parlamento europeo,

1. approva i negoziati relativi all'associazione con la Polonia, l'Ungheria e la Cecoslovacchia e appoggia gli sforzi della Commissione e del Consiglio per concludere al più presto gli accordi di associazione, contribuendo così all'avanzamento del processo di trasformazione politica ed economica;

2. ritiene che i cosiddetti «Accordi europei» in via di negoziazione rappresenteranno una pietra angolare nei rapporti tra la CE e questi paesi dell'Europa centrale e orientale e porranno le basi per l'auspicata istituzione con gli stessi di speciali rapporti; considera detti Accordi lo strumento appropriato per conseguire un'autentica cooperazione con

tali paesi; è del parere che essi consolideranno e accelereranno le riforme politiche ed economiche in atto secondo i principi della Csce, recando così un contributo essenziale al superamento delle divisioni politiche ed economiche e al rilancio dell'unità europea;

3. ritiene necessario che, parallelamente ai negoziati sugli accordi di associazione, i paesi dell'Europa centrale e orientale avviino trattative per un accordo di libero scambio con i paesi dell'Efta, al fine di non ostacolare lo sviluppo dello spazio economico europeo;

4. ritiene auspicabile che i paesi dell'Europa centrale e orientale sviluppino tra loro forme di cooperazione multilaterale e considera necessario inserire, nel quadro degli accordi europei, una dimensione politica orizzontale a sostegno di tale cooperazione;

5. valuta positivamente il fatto che gli accordi di associazione prevedano anche una collaborazione in ambito politico, ecologico e culturale per consentire uno stretto coordinamento in tutti i settori;

6. sottolinea l'importanza di mettere in piedi idonee strutture sociali per garantire il successo delle riforme; richiama al riguardo l'attenzione sul contributo che in tal senso può essere apportato da contatti culturali e sociali ricondotti in un più ampio quadro che comprenda la cooperazione per il progresso nel campo formativo, culturale e sociale;

7. giudica inoltre essenziali l'informazione reciproca e la cooperazione nel campo della politica sociale e della parità di trattamento tra uomini e donne;

8. sottolinea l'urgenza particolare del problema della salvaguardia del pluralismo dei mezzi d'informazione nei paesi dell'Europa centrale e orientale, in particolare dei mezzi audiovisivi;

9. ritiene necessario che nel preambolo di ciascun accordo di associazione si sottolinei il carattere aperto della Comunità e la possibilità di adesione ai sensi dell'articolo 237 del trattato Cee;

10. riconosce, tuttavia, che la Polonia, l'Ungheria e la Cecoslovacchia debbono essere trattati dalla Comunità come singoli Stati sovrani in funzione delle rispettive esigenze e del rispettivo sviluppo sul piano sociale, economico e politico;

11. sottolinea che la disponibilità della CE ad approfondire le proprie relazioni con tali paesi mediante la stipula di accordi di associazione presuppone l'attuazione di riforme politiche ed economiche nei paesi in questione; considera pertanto opportuno istituire un chiaro legame fra detti accordi e l'effettiva esecuzione delle riforme, sia nella fase di negoziato che in quella di attuazione;

12. appoggia la volontà di introdurre un elemento di condizionalità negli accordi di associazione, in base al quale il processo di liberalizzazione e quello di riforma, come richiesto negli atti della Conferenza di

Parigi della Csce, devono essere strettamente collegati tra di loro;

13. ritiene assolutamente necessario che gli elementi di liberalizzazione del mercato avvengano nella necessaria gradualità per non provocare effetti devastanti sotto il profilo sociale ed ecologico;

14. è tuttavia dell'opinione che il ruolo del Parlamento europeo, nei termini previsti dal mandato negoziale, sia insufficiente e chiede pertanto alla Commissione e al Consiglio di coinvolgere fin d'ora il Parlamento nelle trattative, per far sì che quest'ultimo dia il necessario assenso agli accordi di associazione;

15. considera essenziale che gli accordi di associazione contribuiscano ad accrescere e a consolidare il ruolo dei parlamenti degli Stati associati;

16. è del parere che per consolidare il processo di democratizzazione in questi paesi sia necessario il dialogo politico, anche a livello di parlamenti; giudica in questa prospettiva insufficienti le competenze che si propone di assegnare alla commissione parlamentare di associazione e che sono limitate alla formulazione di raccomandazioni; reputa inoltre che detta commissione parlamentare debba avere il diritto di essere informata;

17. sottolinea che la conclusione di accordi di associazione non deve comportare il minimo dubbio sui poteri del Parlamento europeo, sanciti dall'Atto unico europeo, né incertezze su un loro ampliamento in occasione di una futura revisione dei trattati nel corso delle Conferenze intergovernative sull'Unione politica, economica e monetaria;

18. esorta i parlamentari dei futuri Stati associati a esercitare pressioni sui loro governi affinché questi, nel corso dei negoziati con la CE, insistano sulla necessità di prevedere esplicitamente nel quadro degli stessi accordi di associazione il coinvolgimento delle istanze parlamentari;

19. chiede di essere chiamato a partecipare al processo di trasposizione nel diritto comunitario di decisioni del Consiglio di associazione, in conformità delle norme del trattato Cee vigenti per i singoli settori di attività;

20. incarica il suo Presidente di avviare trattative con la Commissione e il Consiglio per raggiungere un accordo interistituzionale vincolante che regolamenti in dettaglio tali disposizioni istituzionali;

21. plaude alla creazione di una zona di libero scambio come primo passo verso un'eventuale unione doganale e la creazione di uno spazio economico paneuropeo;

22. appoggia l'approccio a favore di una liberalizzazione graduale e asimmetrica delle relazioni economiche; ritiene assolutamente necessario provvedere, dopo un certo periodo di tempo, a una verifica delle

riforme politiche ed economiche attuate, onde poter definire la scadenza per una liberalizzazione definitiva; ritiene tuttavia necessario modificare in alcune sue parti la posizione della Cee; al riguardo

- a) chiede l'immediata e completa apertura del mercato comunitario agli scambi commerciali di prodotti industriali per promuovere gli investimenti nei singoli paesi associati;
- b) non esclude tuttavia la possibilità di procedere gradualmente in settori sensibili come, per esempio, quello dei prodotti tessili o della siderurgia;
- c) condivide la posizione assunta per quanto concerne il commercio agricolo, ricordando tuttavia che un minor grado di liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli porrebbe particolari problemi per taluni paesi; vede nella liberalizzazione degli scambi di determinati prodotti agricoli, nel quadro di contingenti da fissare anno per anno, una possibilità di rispondere agli interessi di entrambe le parti;
- d) reputa controproducente introdurre immediatamente la libertà di circolazione dei lavoratori e di stabilimento nella CE se si vuole che la conversione economica e la ristrutturazione delle aziende nonché l'espansione degli investimenti privati nei paesi associati sortiscano effetti positivi;
- e) ritiene comunque necessario un immediato miglioramento dello status giuridico delle persone che già lavorano nella CE;
- f) si esprime inoltre a favore dell'accesso al mercato del lavoro comunitario di lavoratori provenienti dai paesi associati – per garantire tra l'altro migliori possibilità di formazione e perfezionamento professionale – nel quadro di contratti lavorativi a tempo determinato e di quote da fissare annualmente;
- g) ritiene che i giovani provenienti dai paesi associati, oltre a godere delle notevoli opportunità offerte loro dalle iniziative di scambio, debbano avere nel periodo delle vacanze la possibilità di acquisire esperienze sul mondo del lavoro nella Comunità;

23. è dell'avviso che tutti gli ostacoli non tariffari agli scambi commerciali, in particolare le norme d'origine, debbano essere smantellati nella misura necessaria per evitare inutili intralci alla cooperazione industriale delle imprese non solo della CE ma anche di Stati membri dell'Efta con imprese dell'Europa centrale e orientale;

24. ricorda che la creazione di una zona di libero scambio e di un'unione doganale si pone in contrasto con i limiti agli scambi commerciali imposti dalle liste Cocom;

25. chiede agli Stati membri della CE di abolire tali restrizioni, al più tardi con l'entrata in vigore degli accordi di associazione, e di impegnarsi per una sostanziale revisione del Cocom e dei suoi meccanismi;

26. ritiene indispensabile che gli accordi conclusi tra la CE e i paesi associati sulla cooperazione in materia di politica commerciale siano conformi alla disposizione del Gatt;

27. ritiene che l'eventuale creazione di una zona di libero scambio e la successiva unione doganale tra la CE e i paesi associati possano contribuire a rifondare le relazioni commerciali tra i diversi Stati dell'Europa centro-orientale;

28. chiede alla Commissione di verificare se, al fine di promuovere il commercio tra i paesi associati e tra questi ultimi e la Comunità, sia opportuno prevedere la possibilità di cumulo ai fini della determinazione dell'origine delle merci;

29. si esprime in tale contesto a favore di un rafforzamento della cooperazione in ambito macroeconomico tra i paesi dell'Europa centrale e orientale e invita la Commissione a offrire a questi ultimi la sua esperienza;

30. propugna il proseguimento del programma Phare;

- sottolinea l'esigenza di coordinare la cooperazione tra le istituzioni della Comunità, la Banca europea per gli investimenti, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e le iniziative bilaterali a carattere finanziario degli Stati membri della CE;
- chiede che qualsiasi accordo di associazione sia accompagnato da protocolli finanziari annuali che richiedano di anno in anno il consenso del Parlamento europeo;

31. segnala che l'applicazione del grande quadro finanziario del programma Phare presuppone un coordinamento dei singoli progetti sotto il profilo della reciproca compatibilità, nonché una valutazione della loro efficacia da parte della Commissione;

32. ritiene che tali protocolli finanziari debbano di base prevedere un livello minimo garantito di impegno finanziario della Comunità nei confronti dei paesi associati, cui dovrebbe aggiungersi la spesa disponibile in base al programma Phare, e che gli stessi dovrebbero contemplare un'assistenza finanziaria per programmi specifici di cooperazione, in particolare nei settori dell'ambiente, della sanità, dell'energia, della formazione, dei trasporti e delle infrastrutture di telecomunicazione;

33. chiede che siano inoltre previste misure sotto forma di sussidi per ridurre il deficit delle bilance dei pagamenti;

34. vede in particolare nella creazione di un'unione dei pagamenti nell'Europa centro-orientale la possibilità di impedire il crollo del commercio interregionale fra gli Stati nonché un importante contributo per la realizzazione a medio termine della piena convertibilità delle loro monete;

35. ricorda che tali forme di cooperazione finanziaria della Comuni-

tà possono contribuire in modo considerevole a una riduzione del debito dei paesi associati nonché a una riforma monetaria e dei prezzi all'interno degli stessi e favorire quindi in modo decisivo gli investimenti da parte di operatori privati;

36. si dichiara compiaciuto per l'ampia collaborazione istituita nel quadro degli accordi, chiede di partecipare alla definizione e all'applicazione degli stessi sulla base della procedura proposta nella presente risoluzione e sottolinea infine l'importanza sia degli investimenti nel settore ambientale e in quello della produzione e approvvigionamento energetico, sia dei progetti infrastrutturali in campo commerciale, con particolare riguardo al completamento delle reti energetiche, telematiche e di trasporto;

37. sottolinea la necessità di una stretta collaborazione per quanto riguarda sia l'armonizzazione delle norme giuridiche e tecniche che la convergenza progressiva delle norme in materia di sanità e sicurezza sul luogo di lavoro;

38. ritiene assolutamente necessario instaurare una cooperazione scientifica e tecnologica in tutti i settori che rientrano nelle competenze di entrambe le parti;

39. ricorda, a questo proposito, il notevole bisogno di assistenza dei paesi associati;

40. è a favore della cooperazione nel settore della formazione professionale e dell'aggiornamento, anche se ritiene necessari progetti di più ampia portata rispetto ai programmi finora previsti, al fine di accelerare i processi di adeguamento e modernizzazione; auspica inoltre che si dia particolare importanza alla formazione di funzionari e di dirigenti nel settore dell'economia finanziaria e della gestione aziendale;

41. ritiene indispensabile che la cooperazione prenda in esame l'introduzione di regimi atti a garantire i diritti dei lavoratori e ad assicurare un buon livello di protezione sociale;

42. ritiene necessario che la cooperazione comprenda al più presto anche interventi di riconversione delle strutture organizzative e decisionali dei settori pubblico e privato in ambito economico e amministrativo;

43. è convinto che questi accordi di associazione contribuiscano a sostenere i processi di riforma di questi paesi, permettendo così di eliminare quel divario esistente che ancor oggi frena il processo di piena integrazione politica ed economica tra le due parti;

44. chiede al Consiglio e alla Commissione di avviare analoghi negoziati per la conclusione di accordi di associazione con gli altri Stati dell'Europa centrale e orientale, non appena questi ultimi dimostrino di aver compiuto i necessari progressi nel processo di riforma politica ed economica;

45. comprende le ragioni che inducono la Commissione e il Consiglio a voler rafforzare la collaborazione con l'Urss sulla base dell'accordo commerciale e di cooperazione economica già concluso, ma ricorda che, in futuro, non dovrebbe essere esclusa la possibilità di ricorrere a forme di collaborazione più stretta;

46. invita la Commissione a riferirgli annualmente in merito al funzionamento degli accordi di associazione;

47. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, della Polonia, della Cecoslovacchia, dell'Ungheria, della Bulgaria, della Romania e dell'Unione Sovietica.

3. VERTICE ECONOMICO DEL GRUPPO DEI SETTE HOUSTON 1990 DICHIARAZIONE POLITICA

Noi Capi di Stato e di Governo delle sette democrazie più industrializzate ed il Presidente della Commissione delle Comunità Europee, riuniti a Houston per il nostro Vertice Economico annuale, celebriamo la rinascita della democrazia in gran parte del mondo. Accogliamo con favore senza riserve il diffondersi della democrazia multipartitica, la prassi di libere elezioni, la libertà di parola e di riunione, l'accresciuto rispetto per i diritti umani, lo stato di diritti ed il crescente riconoscimento dei principi di una economia aperta e competitiva. Questi avvenimenti proclamano distintamente i diritti inalienabili dell'uomo: quando i popoli sono liberi di scegliere, scelgono la libertà.

Omissis [...]

Le riforme nell'Europa orientale e centrale

Accogliamo con favore le riforme politiche ed economiche in corso in Europa centrale ed orientale. In occasione della recente Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Csce), tenutasi a Bonn e con l'accordo per l'istituzione della Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (Bers), i paesi partecipanti della regione hanno accettato i principi fondamentali su cui si fondano le economie di mercato. Tuttavia, il grado di attuazione delle riforme economiche e politiche varia ampiamente da paese a paese. Molti paesi hanno adottato provvedimenti difficili e coraggiosi per stabilizzare le loro economie ed abbreviare il processo di transizione verso un'economia di mercato.

I nostri ed altri paesi dovrebbero fornire assistenza a quei paesi dell'Europa centrale ed orientale che sono decisamente impegnati nei confronti della riforma economica e politica. Coloro che forniscono aiuto dovrebbero favorire i paesi che attuano tali riforme.

Gli investimenti esteri privati sono essenziali per lo sviluppo dell'Europa centrale ed orientale. I capitali affluiranno verso paesi con mercati aperti ed un clima favorevole agli investimenti. Un migliore accesso fornito alle loro esportazioni sarà inoltre importante per quei paesi dell'Europa centrale ed orientale che stanno aprendo le proprie economie. I governi occidentali possono sostenere questo processo con vari mezzi, compresi accordi commerciali e sugli investimenti. La recente decisione del Cocom di liberalizzare i controlli alle esportazioni è una iniziativa positiva.

Plaudiamo al lavoro svolto dalla Commissione delle Comunità europee sul coordinamento del Gruppo dei 24 (G-24) per l'assistenza alla Polonia ed all'Ungheria, avviata al Vertice dell'Arche, che ha dato un notevole contributo nell'assistere questi paesi a porre le basi di una crescita autonoma fondata sui principi di mercato. Accogliamo con favore la decisione del Gruppo dei 24 di estendere il coordinamento dell'assistenza ad altre democrazie emergenti in Europa centrale ed orientale compresa la Jugoslavia.

Riconosciamo che questi paesi si trovano ad affrontare grossi problemi di inquinamento dell'ambiente. Sarà importante assistere i paesi dell'Europa centrale ed orientale nell'elaborazione di politiche ed infrastrutture necessarie ad affrontare tali problemi ambientali.

Accogliamo inoltre con favore le recenti iniziative di cooperazione regionale, ad esempio nei settori dei trasporti e dell'ambiente, che daranno un positivo contributo al progresso ed alla stabilità economica nella regione.

Ci attendiamo che la nuova Bers svolga un ruolo decisivo nel promuovere gli investimenti in quei paesi e contribuisca ad una ordinata transizione verso economie di mercato e basi solide per la democrazia. Sollecitiamo la rapida entrata in vigore di tale istituzione.

Il Centro per la Cooperazione con le Economie Europee in fase di Transizione, presso l'Ocse, incoraggerà le riforme e rafforzerà le relazioni fra questi paesi e l'Ocse, obiettivo che sarà perseguito nell'attività dell'Ocse sui seguiti della Conferenza economica della Csce tenutasi a Bonn.

Invitiamo l'Ocse a considerare la possibilità di consolidare le relazioni con quei paesi dell'Europa centrale ed orientale che sono impegnati nella riforma politica ed economica.

Unione Sovietica

Abbiamo discusso la situazione dell'Unione Sovietica ed abbiamo

avuto uno scambio di opinioni sul messaggio che il Presidente sovietico Gorbaciov ci ha inviato alcuni giorni fa in merito ai suoi programmi economici. Accogliamo con favore gli sforzi in corso in Unione Sovietica volti a liberalizzare ed a creare una società sovietica più aperta, democratica e pluralistica ed a condurla verso una economia di mercato. Tali misure meritano il nostro sostegno. Il successo della perestrojka dipende dal deciso perseguimento e dallo sviluppo di tali sforzi di riforma. In particolare accogliamo con favore la proposta del Presidente Gorbaciov di un dialogo economico a carattere continuativo.

Abbiamo tutti iniziato, singolarmente e collegialmente, ad assistere tali sforzi di riforme. Noi tutti crediamo che l'assistenza tecnica debba essere fornita, ora, per aiutare l'Unione Sovietica ad avviarsi verso una economia di mercato ed a mobilitare le proprie risorse. Alcuni paesi sono già in grado di concedere crediti finanziari su vasta scala.

Abbiamo altresì convenuto che ulteriori decisioni sovietiche volte ad introdurre provvedimenti più radicali in direzione di una economia di mercato, a distogliere considerevoli risorse dal settore militare ed a ridurre gli aiuti alle nazioni che sostengono i conflitti regionali, miglioreranno le prospettive di una assistenza economica sostenuta e significativa.

Abbiamo preso atto della decisione del Consiglio europeo di Dublino del 26 giugno. Abbiamo convenuto di chiedere al Fmi, alla Banca Mondiale, all'Ocse ed al Presidente designato della Bers di intraprendere, in stretta consultazione con la Commissione delle Comunità europee, uno studio dettagliato dell'economia sovietica, di formulare raccomandazioni in merito alle sue riforme e di stabilire i criteri in base ai quali l'assistenza economica occidentale potrebbe efficacemente sostenere tali riforme. Tale lavoro dovrebbe essere completato entro la fine dell'anno, ed essere promosso dal Fmi.

Abbiamo preso atto dell'importanza che il Governo giapponese annette alla soluzione pacifica della sua controversia con l'Unione Sovietica sui Territori settentrionali.

Il Governo ospitante trasmetterà all'Unione Sovietica i risultati del Vertice di Houston.

Omissis[...]

4. VERTICE ECONOMICO DEL GRUPPO DEI SETTE
LONDRA 1991
DICHIARAZIONE ECONOMICA
PER UN'INTESA MONDIALE

Noi, capi di Stato e di Governo delle sette democrazie più industrializzate ed i rappresentanti della Comunità europea, ci siamo riuniti a Londra per il nostro diciassettesimo Vertice annuale.

Omissis[...]

Europa centrale ed orientale

Plaudiamo al coraggio ed alla determinazione dimostrati dai paesi dell'Europa centrale e orientale nell'edificare la democrazia e nel passaggio ad un'economia di mercato, nonostante gli enormi ostacoli. Accogliamo con favore la diffusione delle riforme politiche ed economiche in tutta la regione. Questi cambiamenti sono di grande portata storica. La Bulgaria e la Romania stanno attualmente seguendo i progressi pionieristici compiuti dalla Polonia, dall'Ungheria e dalla Cecoslovacchia. L'Albania sta uscendo dal suo lungo isolamento.

Riconoscendo che una riforma coronata da successo dipende principalmente dal perdurare degli sforzi dei paesi interessati, rinnoviamo il nostro fermo impegno a sostenere i loro sforzi di riforma, a stabilire con essi legami più stretti e ad incoraggiare la loro integrazione nel sistema economico internazionale. Le iniziative regionali rafforzano la nostra capacità di cooperare.

Tutti i paesi dell'Europa centrale ed orientale, ad eccezione dell'Albania, sono ormai membri del Fondo monetario internazionale (Fmi) e della Banca Mondiale. Accogliamo con favore le iniziative intraprese da quei paesi che stanno attuando i programmi di stabilizzazione macroeconomica sostenuti dal Fmi. È fondamentale che essi vengano accompagnati da riforme strutturali, quali la privatizzazione e la ristrutturazione delle imprese statali, dall'aumento della competitività e dal consolida-

mento dei diritti di proprietà. Accogliamo con favore l'istituzione della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Bers), a cui è stato conferito un mandato per promuovere la transizione verso economie aperte e orientate al mercato, nonché per incoraggiare iniziative private nei paesi dell'Europa centrale e orientale che si sono impegnati a favore della democrazia.

Un clima favorevole agli investimenti privati, sia esteri che nazionali, è essenziale per una crescita sostenuta e per evitare la dipendenza dall'assistenza estera da parte dei governi. A tale riguardo l'assistenza tecnica da parte dei nostri settori privati e dei nostri governi, della Comunità europea e delle istituzioni internazionali, dovrebbe concentrarsi nell'aiuto a tale essenziale trasformazione basata sul mercato. In questo contesto, sottolineiamo l'importanza dell'integrazione delle considerazioni ambientali nel processo di ristrutturazione economica dell'Europa centrale e orientale.

Per i paesi dell'Europa centrale e orientale è vitale l'espansione dei mercati per le loro esportazioni. Accogliamo con favore i consistenti aumenti già registrati dalle loro esportazioni verso le economie di mercato e ci impegniamo ulteriormente a migliorare l'accesso dei loro prodotti e servizi sui nostri mercati, anche in settori quali il metalmeccanico, il tessile e l'agricolo. In tale contesto, accogliamo con favore i progressi compiuti nei negoziati per gli Accordi di Associazione fra la Comunità europea e la Polonia, l'Ungheria e la Cecoslovacchia, nonché l'Iniziativa Presidenziale per la Promozione del commercio, annunciata dagli Stati Uniti, che saranno tutti conformi ai principi del Gatt. Appoggeremo l'attività dell'Ocse, volta ad individuare le restrizioni al commercio Est-Ovest e a facilitarne l'eliminazione.

Il processo del Gruppo dei Ventiquattro (G24), inaugurato al Vertice dell'Arche e presieduto dalla Commissione Europea, ha reso disponibili 31 miliardi di dollari in contributi bilaterali a questi paesi, ivi compresi finanziamenti della bilancia dei pagamenti a sostegno dei programmi del Fmi. Detti programmi già esistono per la Polonia, l'Ungheria e Cecoslovacchia. Esprimiamo soddisfazione per i contributi già offerti alla Bulgaria ed alla Romania. Stiamo intensificando il processo di coordinamento del G24 e riaffermiamo la volontà comune di assumerci la nostra giusta parte nello sforzo di assistenza a livello mondiale.

Unione Sovietica

Appoggiamo i paesi verso la trasformazione politica ed economica in Unione Sovietica e siamo pronti ad assistere l'integrazione dell'Unione

Sovietica nell'economia mondiale.

La riforma volta a sviluppare l'economia di mercato è fondamentale per creare incentivi per il cambiamento e consentire al popolo sovietico di mobilitare le sue ingenti risorse naturali ed umane. Un quadro chiaro e concordato entro cui il centro e le repubbliche esercitino le loro rispettive responsabilità è fondamentale per il successo della riforma politica ed economica.

Abbiamo invitato il Presidente Gorbaciov ad incontrarci per discutere delle politiche di riforma e della loro attuazione, nonché dei modi in cui possiamo incoraggiare tale processo.

Encomiamo il Fmi, la Banca Mondiale, l'Ocse e la Bers per il loro studio sull'economia sovietica prodotto, in stretta consultazione con la Commissione europea, in risposta alla richiesta da noi avanzata a Houston. Tale studio elenca molti degli elementi necessari perché la riforma venga coronata da successo, fra i quali una disciplina monetaria e fiscale e la creazione dei presupposti di un'economia di mercato.

Siamo sensibili al contesto politico generale in cui si stanno conducendo le riforme, compreso il «Nuovo Corso» della politica estera sovietica in tutto il mondo. Siamo altresì sensibili all'importanza del passaggio delle risorse dagli impieghi militari a quelli civili.

Siamo preoccupati per il deterioramento subito dall'economia sovietica, che crea gravi difficoltà non solo all'interno dell'Unione Sovietica, ma anche ai paesi dell'Europa centrale e orientale.

Omissis[...]

5. VERTICE ECONOMICO DEL GRUPPO DEI SETTE
LONDRA 1991
DICHIARAZIONE POLITICA
IL RAFFORZAMENTO DELL'ORDINE INTERNAZIONALE

Noi, i leader dei nostri sette paesi ed i rappresentanti della Comunità europea, rinnoviamo il nostro fermo impegno a favore dell'ideale di un mondo pacifico, giusto, democratico e prospero. La comunità internazionale si trova ad affrontare enormi sfide; ma esistono anche ragioni per sperare. Dobbiamo rafforzare l'approccio multilaterale per la soluzione dei problemi comuni ed operare per potenziare il sistema internazionale di cui le Nazioni Unite, sulla base del loro Statuto, restano una componente così centrale. Chiediamo ai leader di altre nazioni di unirsi a noi in questo.

Omissis[...]

Accogliamo con favore gli ulteriori, rilevanti progressi compiuti, negli ultimi dodici mesi, dai paesi dell'Europa centrale ed orientale nel settore delle riforme politiche ed economiche e riconosciamo che occorrerà sostenere queste acquisizioni per tutto il difficile periodo della transizione economica, anche attraverso iniziative regionali. Siamo altamente interessati al successo delle riforme di mercato e della democrazia nell'Europa centrale ed orientale e ci impegniamo a dare un pieno appoggio a tali riforme. Prendiamo altresì atto dei progressi dell'Albania per unirsi alla comunità democratica delle nazioni.

Il nostro sostegno al processo di riforme fondamentali in Unione Sovietica resta vigoroso. Crediamo che il nuovo pensiero della politica estera sovietica, che tanto ha fatto per ridurre le tensioni Est-Ovest e rafforzare il sistema della pace e della sicurezza multilaterale, dovrebbe essere applicato a livello mondiale. Auspichiamo che questo nuovo spirito di cooperazione internazionale si rifletta in Asia quanto in Europa. Accogliamo con favore gli sforzi volti a creare una nuova unione, basata sul consenso e non sulla coercizione, che risponda realmente ai

desideri dei popoli dell'Unione Sovietica. La portata di questa impresa è enorme: un'Unione Sovietica, aperta e democratica in grado di svolgere appieno la sua parte nella costruzione della stabilità e della fiducia nel mondo. Riconfermiamo il nostro impegno ad operare con l'Unione Sovietica per sostenere i suoi sforzi tesi a creare una società aperta, una democrazia pluralistica ed un'economia di mercato. Auspichiamo che i negoziati tra l'Urss ed i Governi eletti dei paesi baltici risolveranno il loro futuro in modo democratico ed in conformità con le legittime aspirazioni della popolazione.

Spetta ai popoli della Jugoslavia decidere del proprio futuro. Tuttavia, la situazione in Jugoslavia continua ad essere causa di grande preoccupazione. La forza militare e gli spargimenti di sangue non possono condurre ad una composizione duratura e non faranno altro che mettere a repentaglio una più ampia stabilità. Chiediamo che cessi la violenza, che le forze militari vengano smobilitate e facciano ritorno nelle caserme e che si giunga ad un cessate il fuoco permanente. Esortiamo tutte le parti ad attenersi alle disposizioni dell'Accordo di Brioni così com'è. Accogliamo con favore gli sforzi compiuti dalla Comunità europea e dai suoi stati membri per la soluzione della crisi jugoslava. Appoggiamo di conseguenza l'invio in Jugoslavia di personale della Comunità europea per il monitoraggio, nel quadro del meccanismo della Csce per le emergenze. Faremo tutto il possibile, insieme con altri della comunità internazionale; per incoraggiare ed appoggiare il processo di dialogo ed il negoziato, in conformità con i principi contenuti nell'Atto Finale di Helsinki e nella Carta di Parigi per una nuova Europa, ed in particolare il rispetto dei diritti dell'uomo, ivi compresi i diritti delle minoranze ed il diritto dei popoli all'autodeterminazione, in conformità con lo Statuto delle Nazioni Unite e con le pertinenti norme del diritto internazionale, ivi comprese quelle relative all'integrità territoriale degli stati. La normalizzazione dell'attuale situazione ci consentirà di contribuire all'indispensabile ripresa economica del paese.

Omissis[...]

6. CARTA DI PARIGI DELLA CSCE PER UNA NUOVA EUROPA

19-21 novembre 1990

Incontro dei Capi di Stato e di Governo degli Stati partecipanti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Csce): Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Repubblica Federativa Ceca e Slovacca, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia-Comunità europea, Jugoslavia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Monaco, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, San Marino, Santa Sede, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria e Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche.

Una nuova era di democrazia, pace e unità

Noi, Capi di stato e di Governo degli stati partecipanti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, siamo riuniti a Parigi in un periodo di profondi mutamenti e di attese storiche. L'era della contrapposizione e della divisione dell'Europa è terminata. Dichiariamo che per l'avvenire le nostre relazioni saranno basate sul rispetto e sulla cooperazione.

L'Europa si sta liberando dal retaggio del passato. Il coraggio di uomini e donne, la potenza della volontà dei popoli e la forza delle idee dell'Atto Finale di Helsinki hanno dischiuso una nuova era di democrazia, pace ed unità in Europa.

È questo il momento di realizzare le speranze e le aspettative nutrite da nostri popoli per decenni: l'impegno costante per una democrazia basata sui diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali, la prosperità attraverso la libertà economica e la giustizia sociale nonché un'uguale sicurezza per tutti i nostri paesi.

I Dieci principi dell'atto finale ci guideranno verso tale ambizioso futuro, così come hanno illuminato il nostro cammino verso migliori relazioni negli ultimi quindici anni. La piena attuazione di tutti gli impegni Csce deve costituire la base per le iniziative che stiamo ora intraprendendo al fine di consentire alle nostre nazioni di vivere conformemente alle loro aspirazioni.

Diritti dell'Uomo, democrazia e stato di diritto

Ci impegniamo a edificare, consolidare e rafforzare la democrazia quale unico sistema di governo delle nostre nazioni. Nel perseguire questo fine, ci atterremo a quanto segue.

I diritti dell'uomo e le libertà fondamentali sono diritti innati di ogni essere umano, sono inalienabili e garantiti dalla legge. Responsabilità primaria del governo è tutelarli e promuoverli. Il loro rispetto costituisce una salvaguardia indispensabile contro gli eccessi di potere di uno stato. La loro osservanza e il loro pieno esercizio sono il fondamento della libertà, della giustizia e della pace.

Il governo democratico si basa sulla volontà del popolo, espressa regolarmente attraverso elezioni libere e corrette. Fondamento della democrazia è il rispetto della persona umana e dello stato di diritto. La democrazia è la migliore salvaguardia della libertà di espressione, della tolleranza di tutti i gruppi della società, e dell'uguaglianza di opportunità per ogni persona.

La democrazia, con il suo carattere rappresentativo e pluralistico, comporta responsabilità nei confronti dell'elettorato, l'obbligo delle autorità pubbliche di osservare la legge e la giustizia amministrata imparzialmente. Nessuno deve essere al di sopra della legge.

Affermiamo che, senza discriminazioni, ogni persona ha il diritto:
alla libertà di pensiero, coscienza e religione o credo,
alla libertà di espressione,
alla libertà di associazione e di riunione pacifica,
alla libertà di movimento;
nessuno sarà:
arbitrariamente arrestato o detenuto,
sottoposto a tortura o ad altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti;
ciascuno ha inoltre il diritto:
di conoscere i propri diritti e di esercitarli,
di partecipare ad elezioni libere e corrette,
ad un procedimento giudiziario imparziale e pubblico se impugnato di un reato,
di possedere beni individualmente o in comune con altri e di gestire imprese individuali,
di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali.

Affermiamo che l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali sarà tutelata e che le persone appartenenti a minoranze nazionali hanno il diritto di esprimere liberamente, preservare e sviluppare tale identità senza discriminazioni di alcun genere ed in piena uguaglianza di fronte alla legge.

Garantiremo che ognuno possa disporre di efficaci strumenti di ricorso in sede nazionale o internazionale, contro qualsiasi violazione dei suoi diritti.

Il pieno rispetto di tali precetti costituisce il fondamento su cui

cercheremo di costruire la nuova Europa.

I nostri stati coopereranno e si sosterranno l'un l'altro con l'obiettivo di rendere irreversibili tali conquiste democratiche.

Libertà economica e responsabilità

La libertà economica, la giustizia sociale e la responsabilità ambientale sono indispensabili per la prosperità.

La libera volontà della persona, esercitata nella democrazia e tutelata dallo stato di diritto, costituisce la base necessaria per un positivo sviluppo economico e sociale. Promuoveremo l'attività economica che rispetta e sostiene la dignità umana.

La libertà e il pluralismo politico sono elementi necessari nel nostro comune obiettivo di sviluppare economie di mercato verso una crescita economica sostenibile, la prosperità, la giustizia sociale, una crescente occupazione e l'efficiente utilizzazione delle risorse economiche. Il successo della transizione all'economia di mercato da parte di paesi che spiegano i propri sforzi in tal senso è importante e nell'interesse di tutti noi; ci consentirà di partecipare ad un più elevato livello di prosperità, il che costituisce il nostro obiettivo comune. Coopereremo al tal fine.

La tutela dell'ambiente è una responsabilità condivisa da tutte le nostre nazioni. Pur sostenendo gli sforzi nazionali e regionali in questo campo, dobbiamo considerare anche la pressante esigenza di un'azione congiunta su più vasta scala.

Relazioni amichevoli fra gli stati partecipanti

Mentre una nuova era si annuncia in Europa, siamo decisi ad ampliare e rafforzare le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli stati dell'Europa, gli Stati Uniti d'America e il Canada, e a promuovere l'amicizia fra i nostri popoli.

Per sostenere e promuovere la democrazia, la pace e l'unità in Europa, proclamiamo solennemente il nostro pieno impegno nei riguardi dei Dieci principi dell'Atto Finale di Helsinki. Affermiamo la costante validità dei Dieci principi e la nostra determinazione a metterli in pratica. Tutti i principi si applicano in modo uguale e senza riserve, e ciascuno è interpretato tenendo conto degli altri. Essi costituiscono la base delle nostre relazioni.

Conformemente ai nostri obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite e agli impegni assunti con l'Atto Finale di Helsinki, rinnoviamo il nostro impegno solenne di astenerci dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, nonché da azioni in qualunque altra maniera incompatibili con i principi

o gli obiettivi di tali documenti. Ricordiamo che la mancata osservanza degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite costituisce una violazione del diritto internazionale.

Riaffermiamo il nostro impegno di risolvere le controversie con mezzi pacifici. Decidiamo di sviluppare meccanismi per la prevenzione e la soluzione di conflitti fra gli Stati partecipanti.

Con la fine delle divisione dell'Europa, ci adopereremo per una nuova qualità delle nostre relazioni di sicurezza nel pieno rispetto delle libertà di scelta di ciascuno a tale riguardo. La sicurezza è indivisibile e la sicurezza di ogni stato partecipante è inseparabilmente connessa con quella di tutti gli altri. Pertanto ci impegniamo solennemente a cooperare per rafforzare la fiducia e la sicurezza fra di noi e a promuovere il controllo degli armamenti e il disarmo.

Accogliamo con favore la Dichiarazione congiunta di ventidue stati sul miglioramento delle loro relazioni.

Le nostre relazioni si baseranno sulla nostra comune adesione ai valori democratici, ai diritti delle e alle libertà fondamentali. Siamo convinti che per rafforzare la pace e la sicurezza fra i nostri Stati siano indispensabili il progresso della democrazia ed il rispetto e l'effettivo esercizio dei diritti dell'uomo. Riaffermiamo l'uguaglianza dei diritti dei popoli e il loro diritto all'autodeterminazione conformemente alla Carta delle Nazioni Unite ed alle pertinenti norme di diritto internazionale, incluse quelle relative all'integrità territoriale degli Stati.

Siamo decisi a potenziare le consultazioni politiche e ad ampliare la cooperazione per risolvere problemi economici, sociali, ambientali, culturali ed umanitari. Tale determinazione comune e la nostra crescente interdipendenza contribuiranno a superare decenni di sfiducia, ad accrescere la stabilità e ad edificare un'Europa unita.

Vogliamo che l'Europa sia fonte di pace, aperta al dialogo e alla cooperazione con gli altri paesi, accolga con favore gli scambi e si impegni nella ricerca di comuni risposte alle sfide del futuro.

Sicurezza

Le relazioni amichevoli fra noi trarranno vantaggio dal consolidamento della democrazia e dal miglioramento della sicurezza.

Accogliamo con favore la firma da parte di ventidue stati partecipanti del Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa che porterà a più bassi livelli delle forze armate. Avvalliamo l'adozione di una nuova serie di sostanza di misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza che condurranno ad una maggiore trasparenza e fiducia fra tutti gli Stati partecipanti. Si tratta di passi importanti verso una maggiore stabilità e

sicurezza in Europa.

La riduzione senza precedenti delle forze armate derivante dal Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa, unitamente a nuovi approcci in materia di sicurezza e cooperazione nell'ambito del processo Csce, porterà a una nuova percezione della sicurezza in Europa e ad una nuova dimensione nelle nostre relazioni. In tal contesto riconosciamo pienamente la libertà degli Stati di determinare i propri assetti di sicurezza.

Unità

L'Europa intera e libera si avvia a un nuovo inizio. Invitiamo i nostri popoli a partecipare a questa grande impresa.

Prendiamo atto con grande soddisfazione del Trattato sul regolamento definitivo relativo alla Germania firmato a Mosca il 12 settembre 1990 e sinceramente plaudiamo alla riunificazione del popolo tedesco in un solo Stato, conformemente ai principi dell'Atto Finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e in pieno accordo con i paesi vicini. L'unità nazionale della Germania rappresenta un importante contributo ad un giusto e durevole ordine di pace per una Europa unita e democratica, consapevole della sua responsabilità riguardo la stabilità, la pace e la cooperazione.

La partecipazione degli stati del Nord America e degli stati europei è una caratteristica fondamentale della Csce; è alla base di quanto è stato da essa realizzato nel passato ed è indispensabile per il futuro del processo Csce. Un'adesione costante ai valori che condividiamo e il nostro comune retaggio sono i legami che si uniscono. Con tutta la ricca gamma di diversità propria delle nostre nazioni, siamo uniti nell'impegno di ampliare la nostra cooperazione in tutti i campi. Le sfide che abbiamo dinnanzi a noi possono essere affrontate soltanto con un'azione comune, la cooperazione e la solidarietà.

La Csce e il Mondo

Il destino delle nostre nazioni è legato a quello di tutte le altre. Sosteniamo pienamente le Nazioni Unite e il potenziamento del loro ruolo nella promozione della pace, della sicurezza e della giustizia internazionali. Riaffermiamo il nostro impegno nei riguardi dei principi e delle finalità della Nazioni Unite consacrati nella Carta dell'Onu e condanniamo tutte le violazioni di tali principi. Riconosciamo con soddisfazione il ruolo crescente delle Nazioni Unite negli affari mondiali e la loro crescente efficacia, favorita dal miglioramento delle relazioni fra i nostri stati.

Consapevoli delle pressanti necessità di una gran parte del mondo, ci impegniamo alla solidarietà con tutti gli altri paesi. Pertanto, oggi da Parigi lanciamo un invito a tutte le nazioni del mondo. Siamo pronti a unirici a ogni stato, e a tutti gli stati, in sforzi comuni per tutelare e far progredire l'insieme dei valori umani fondamentali.

Orientamenti per il futuro

Basandoci sul nostro risoluto impegno per la piena attuazione di tutti i principi e le disposizioni della Csce, decidiamo ora di dare nuovo impulso ad uno sviluppo equilibrato e globale della nostra cooperazione per rispondere alle esigenze e alle aspirazioni dei nostri popoli.

Dimensione umana

Dichiariamo che il nostro rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali è irrevocabile. Attueremo e svilupperemo pienamente le disposizioni relative alla dimensione umana della Csce.

Basandoci sul Documento della Riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana, coopereremo per rafforzare le istituzioni democratiche e promuovere l'attuazione dello stato di diritto. A tal fine decidiamo di convocare un seminario di esperti ad Oslo dal 4 al 15 novembre 1991.

Decisi a promuovere il prezioso contributo delle minoranze nazionali alla vita delle nostre società, ci impegniamo a migliorare ulteriormente la loro condizione. Riaffermiamo la nostra profonda convinzione che le relazioni amichevoli fra i nostri popoli, nonché la pace, la giustizia, la stabilità e la democrazia, richiedono che venga tutelata l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali e che vengano create le condizioni per la promozione di tale identità. Dichiariamo che le questioni relative alle minoranze nazionali possono essere risolte soddisfacentemente soltanto in un contesto politico-democratico. Riconosciamo inoltre che i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali devono essere pienamente rispettati quale parte dei diritti universali dell'uomo. Consapevoli dell'urgente esigenza di una maggiore cooperazione per quanto riguarda le minoranze nazionali, nonché di una loro migliore tutela, decidiamo di convocare una riunione di esperti sulle minoranze nazionali da tenersi a Ginevra dall'1 al 19 luglio 1991.

Esprimiamo la nostra determinazione di combattere tutte le forme di odio razziale ed etnico, l'antisemitismo, la xenofobia e la discriminazione contro chiunque nonché la persecuzione per motivi religiosi o ideologici.

Conformemente ai nostri impegni Csce, sottolineiamo che la libertà di movimento e di contatti tra i nostri cittadini nonché il libero flusso delle informazioni e delle idee sono fattori cruciali per il mantenimento e lo sviluppo di società libere e di culture vive. Accogliamo con favore l'incremento del turismo e delle visite fra i nostri Paesi.

Il meccanismo della dimensione umana ha comprovato la sua utilità e siamo conseguentemente decisi ad ampliarlo per includere nuove procedure, che comportino, fra l'altro, il ricorso ad esperti o la predisposizione di un elenco di personalità eminenti esperte per le questioni relative ai diritti dell'uomo che potrebbero essere sollevate in base al meccanismo. Provvederemo, nel contesto del meccanismo, affinché le persone partecipino alla tutela dei propri diritti. Pertanto, ci impegniamo a sviluppare ulteriormente i nostri impegni al riguardo, in particolare nella Riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana, senza pregiudizio per gli obblighi assunti in base a strumenti internazionali esistenti di cui i nostri Stati siano Parti.

Riconosciamo l'importante contributo del Consiglio d'Europa alla promozione dei diritti dell'uomo e dei principi della democrazia e dello stato di diritto nonché allo sviluppo della cooperazione culturale. Accogliamo con favore i passi compiuti da numerosi Stati partecipanti per entrare a far parte del Consiglio d'Europa sui diritti dell'uomo. Accogliamo inoltre con soddisfazione la disponibilità del Consiglio d'Europa di mettere la sua esperienza a disposizione della Csce.

Sicurezza

I mutamenti che si stanno verificando nell'ambiente politico e militare in Europa aprono nuove prospettive per sforzi comuni nel campo della sicurezza militare. Svilupperemo le importanti realizzazioni conseguite nel Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa e nei negoziati sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (Csbm). Ci impegniamo a proseguire i negoziati Csbm con lo stesso mandato e a cercare di concluderli non più tardi della Riunione sui Seguiti della Csce che si terrà ad Helsinki nel 1992. Accogliamo inoltre con favore la decisione degli Stati partecipanti interessati di proseguire il negoziato sulle Forze armate convenzionali (Cfe) con lo stesso mandato e di cercare di concluderlo non più tardi della Riunione sui Seguiti che si terrà a Helsinki. Dopo un periodo di preparativi nazionali, auspichiamo una cooperazione più strutturata fra tutti gli Stati partecipanti alla Csce su questioni relative alla sicurezza, nonché discussioni e consultazioni fra i quarantatré Stati partecipanti tese a avviare entro il 1992, dopo la conclusione della Riunione sui Seguiti che si terrà a Helsinki, nuovi

negoziati sul disarmo e sul rafforzamento della fiducia e della sicurezza aperti a tutti gli Stati partecipanti.

Chiediamo una conclusione quanto più sollecita possibile della Convenzione sulla messa al bando globale e completa delle armi chimiche suscettibile di efficaci verifiche e intendiamo esserne firmatari originari.

Riaffermiamo l'importanza dell'iniziativa Cieli aperti e chiediamo una conclusione positiva dei negoziati quanto prima possibile.

Benché la minaccia di un conflitto in Europa sia diminuita, altri pericoli minacciano la stabilità delle nostre società. Siamo decisi a cooperare nella difesa delle istituzioni democratiche contro attività che violino l'indipendenza, l'uguaglianza sovrana o l'integrità territoriale degli Stati partecipanti, Esse includono attività illegali che implicano pressioni esterne, coercizioni e sovversioni.

Condanniamo senza riserve come criminosi tutti gli atti, i metodi e le pratiche del terrorismo ed esprimiamo la nostra determinazione ad adoperarci per eliminarlo sia bilateralmente sia mediante la cooperazione multilaterale. Ci uniremo altresì per combattere il traffico illecito degli stupefacenti.

Consapevoli che la soluzione pacifica delle controversie è un complemento indispensabile del dovere degli stati di astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza, essendo entrambi elementi essenziali per il mantenimento e il consolidamento della pace e della sicurezza internazionali, cercheremo non solo modi efficaci per prevenire, mediante mezzi politici, i conflitti che possano ancora manifestarsi, ma definiremo anche, conformemente al diritto internazionale, appropriati meccanismi per la soluzione pacifica di qualsiasi controversia che possa insorgere. Conseguentemente, ci impegniamo a ricercare nuove forme di cooperazione in tale settore, in particolare un complesso di metodi per la soluzione pacifica delle controversie, incluso l'intervento obbligatorio di una parte terza. Sottolineiamo che si debba utilizzare pienamente, in tale contesto, l'opportunità offerta dalla Riunione sulla soluzione pacifica delle controversie che si terrà a La Valletta all'inizio del 1991. Il Consiglio dei Ministri degli Affari esteri terrà conto del Rapporto della Riunione di La Valletta.

Cooperazione economica

Sottolineiamo che la cooperazione economica basata sull'economia di mercato costituisce un elemento indispensabile delle nostre relazioni e servirà all'edificazione di un'Europa prospera ed unita. Le istituzioni democratiche e la libertà economica promuovono il progresso economico e sociale, come riconosciuto nel Documento della Conferenza di

Bonn sulla Cooperazione Economica, i cui risultati appoggiamo fermamente.

Sottolineiamo che la cooperazione nei campi dell'economia, della scienza e della tecnica è ora un importante pilastro della Csce. Gli Stati partecipanti dovrebbero esaminare periodicamente i progressi compiuti in tali settori e dare loro nuovo impulso.

Siamo convinti che la nostra cooperazione economica globale debba essere ampliata, l'iniziativa privata incoraggiata, l'interscambio accresciuto e diversificato conformemente alle norme dell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (Gatt). Promuoveremo la giustizia sociale e il progresso e favoriremo il benessere dei nostri popoli. Riconosciamo in tale contesto l'importanza di politiche efficaci per affrontare il problema della disoccupazione.

Riaffermiamo l'esigenza di continuare a sostenere i paesi democratici nella loro transizione verso l'istituzione di un'economia di mercato e la creazione delle basi per una crescita economica e sociale autonoma, come già intrapreso dal Gruppo di ventiquattro paesi. Sottolineiamo inoltre la necessità di una loro maggiore integrazione nel sistema economico e finanziario internazionale, il che comporta l'accettazione tanto delle discipline come dei benefici.

Riteniamo che nel dare maggiore rilievo alla cooperazione economica nell'ambito del processo Csce si debba tener conto degli interessi degli Stati partecipanti in via di sviluppo.

Ricordiamo il legame fra il rispetto e la promozione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e il progresso scientifico. La cooperazione nel campo della scienza e della tecnologia svolgerà un ruolo essenziale nello sviluppo economico e sociale. Pertanto, essa deve evolvere verso un maggiore scambio di informazioni e conoscenze scientifiche e tecnologiche appropriate, allo scopo di eliminare il divario tecnologico esistente tra gli stati partecipanti. Incoraggiamo inoltre gli stati partecipanti a operare congiuntamente al fine di sviluppare il potenziale umano e lo spirito di libera iniziativa.

Siamo decisi a dare il necessario impulso alla cooperazione fra i nostri stati nei settori dell'energia, del trasporto e del turismo per lo sviluppo economico e sociale. Accogliamo con favore, in particolare, le iniziative pratiche intese a creare condizioni ottimali per lo sviluppo economico e razionale delle risorse energetiche, con debito riguardo a considerazioni di carattere ambientale.

Riconosciamo il ruolo importante della Comunità europea nello sviluppo politico ed economico dell'Europa. Anche organizzazioni economiche internazionali quali la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (Ece), le istituzioni di Bretton Woods, l'Organizza-

zione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), l'Associazione europea di libero scambio (Efta) e la Camera di commercio internazionale (Cci) hanno il compito importante di promuovere la cooperazione economica, che sarà ulteriormente potenziata con l'istituzione della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Bers). Al fine di perseguire i nostri obiettivi, sottolineiamo la necessità di un efficace coordinamento delle attività di tali organizzazioni e poniamo in risalto l'esigenza di individuare metodi affinché tutti i nostri stati partecipino a tali attività.

Ambiente

Riconosciamo l'urgente esigenza di affrontare i problemi dell'ambiente e l'importanza degli sforzi individuali e comuni in tale settore. Ci impegniamo solennemente ad intensificare i nostri sforzi per proteggere e migliorare il nostro ambiente al fine di ripristinare e mantenere un sano equilibrio ecologico nell'aria, nelle acque e nei suoli. Pertanto, siamo decisi a utilizzare pienamente la Csce quale ambito per la formulazione di impegni e obiettivi ambientali comuni, proseguendo in tal modo il lavoro indicato nel Rapporto della Riunione di Sofia sulla protezione dell'ambiente.

Sottolineiamo il ruolo importante di una società bene informata per consentire all'opinione pubblica e ai singoli di intraprendere iniziative per migliorare l'ambiente. A tal fine ci impegniamo a promuovere la consapevolezza e l'educazione dell'opinione pubblica in merito all'ambiente nonché la pubblica informazione sull'impatto ambientale delle politiche, dei progetti e dei programmi.

Attribuiamo priorità all'introduzione delle tecnologie pulite a basso livello di rifiuti, consapevoli dell'esigenza di sostenere i paesi che non dispongano ancora di propri mezzi per applicare misure appropriate.

Sottolineiamo che le politiche ambientali dovrebbero essere sostenute da provvedimenti legislativi e strutture amministrative appropriate per assicurarne un efficace attuazione.

Sottolineiamo l'esigenza di nuove misure che prevedano la valutazione sistematica dell'osservanza degli impegni esistenti e, inoltre lo sviluppo di impegni più ambiziosi per quanto riguarda la comunicazione e lo scambio di informazioni sulla condizione dell'ambiente e sui rischi ambientali potenziali. Accogliamo anche con favore la creazione dell'Agenzia europea per l'ambiente (Aea).

Accogliamo con favore le attività operative, gli studi orientati verso la soluzione di problemi e le analisi delle politiche in varie organizzazioni internazionali esistenti impegnate nella protezione dell'ambiente, quali

il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (Unep), la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (Ece) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse). Sottolineiamo la necessità di rafforzare la cooperazione e l'efficiente coordinamento.

Cultura

Riconosciamo il contributo essenziale della nostra comune cultura europea e dei valori da noi condivisi per il superamento della divisione del Continente. Pertanto, sottolineiamo il nostro impegno per la libertà creativa, la protezione e la promozione del nostro retaggio culturale e spirituale in tutta la sua ricchezza e diversità.

Considerati i recenti mutamenti intervenuti in Europa, sottolineiamo l'accresciuta importanza del simposio di Cracovia e attendiamo l'indicazione dei suoi orientamenti per l'intensificazione della cooperazione nel campo della cultura. Invitiamo il Consiglio d'Europa a contribuire a tale simposio.

Al fine di promuovere una migliore conoscenza fra i nostri popoli, favoriamo l'istituzione di centri culturali nelle città di altri stati partecipanti nonché una più vasta cooperazione nel campo audiovisivo e un più ampio scambio per quanto riguarda la musica, il teatro, la letteratura e le arti.

Decidiamo di spiegare particolari sforzi nelle nostre politiche nazionali per promuovere una migliore comprensione, in particolare fra i giovani, attraverso scambi culturali, la cooperazione in tutti i campi dell'educazione e, più specificatamente, mediante l'insegnamento e la formazione nel settore delle lingue degli altri stati partecipanti. Intendiamo esaminare i primi risultati di tale attività nella Riunione sui seguiti che si terrà a Helsinki nel 1992.

Lavoratori migranti

Riconosciamo che le questioni riguardanti i lavoratori migranti e le loro famiglie che risiedono legalmente nei paesi ospitanti presentano aspetti economici, culturali e sociali nonché una dimensione umana. Riaffermiamo che la tutela e la promozione dei loro diritti, nonché l'attuazione dei relativi obblighi internazionali, è nostra comune preoccupazione.

Mediterraneo

Riteniamo che i mutamenti politici fondamentali verificatisi in Europa hanno una positiva influenza per la regione del Mediterraneo. Pertanto proseguiremo gli sforzi per rafforzare la sicurezza e la cooperazione

nel Mediterraneo quale fattore importante per la stabilità in Europa. Accogliamo con soddisfazione il Rapporto della Riunione sul Mediterraneo di Palma di Maiorca, i cui risultati tutti appoggiamo.

Siamo preoccupati per le costanti tensioni nella regione e rinnoviamo la nostra determinazione a intensificare gli sforzi volti a reperire, mediante mezzi pacifici, soluzioni giuste, praticabili e durevoli ai cruciali problemi in sospeso, basate sul rispetto dei principi dell'Atto Finale.

Desideriamo promuovere condizioni favorevoli per uno sviluppo e una diversificazione armonici delle relazioni con gli Stati mediterranei non partecipanti. Sarà perseguita e accresciuta la cooperazione con questi Stati allo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale, potenziando in tal modo la stabilità nella regione. A tal fine ci adopereremo assieme a questi paesi per conseguire una sostanziale riduzione del divario nella prosperità esistente fra l'Europa ed i paesi mediterranei suoi vicini.

Organizzazioni non governative

Ricordiamo il ruolo rilevante che organizzazioni non governative, gruppi religiosi nonché altri gruppi e persone hanno svolto nella realizzazione degli obiettivi della Csce e faciliteremo ulteriormente le loro attività per l'attuazione degli impegni Csce da parte degli Stati partecipanti. Tali organizzazioni, gruppo e persone devono essere coinvolti in modo adeguato nelle attività e nelle nuove strutture della Csce per adempiere ai loro importanti compiti.

Nuove strutture e istituzioni del processo Csce

I nostri sforzi comuni per consolidare il rispetto dei diritti dell'uomo, la democrazia e lo stato di diritto, per rafforzare la pace e per promuovere l'unità in Europa richiedono che il dialogo politico e la cooperazione abbiano una nuova qualità e quindi comportino lo sviluppo delle strutture della Csce.

L'intensificazione delle nuove consultazioni a tutti i livelli è di primaria importanza per forgiare le nostre future relazioni. A tal fine, decidiamo quanto segue:

Noi, Capi di stato e di Governo, ci riuniremo la prossima volta ad Helsinki in occasione della Riunione sui Seguiti della Csce del 1992. Ci riuniremo ulteriormente in occasione di successive riunioni sui seguiti.

I nostri Ministri degli Affari esteri si riuniranno, come Consiglio, regolarmente e almeno una volta l'anno. Tali riunioni costituiranno il

foro centrale per consultazioni politiche nell'ambito del processo Csce. Il Consiglio esaminerà questioni pertinenti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e adotterà decisioni appropriate.

La prima riunione del Consiglio si terrà a Berlino.

Un Comitato di alti funzionari preparerà le riunioni del Consiglio e ne attuerà le decisioni. Il Comitato esaminerà questioni correnti e potrà prendere decisioni appropriate, anche sotto forma di raccomandazioni al Consiglio.

Potranno essere concordate riunioni supplementari dei rappresentanti degli stati partecipanti per discutere questioni di urgente interesse.

Il Consiglio esaminerà l'elaborazione di disposizioni per la convocazione di riunioni del Comitato di alti funzionari in situazioni di emergenza.

Potranno anche essere concordate dagli Stati partecipanti riunioni di altri ministri.

Per fornire un supporto amministrativo a tali consultazioni istituimo un Segretariato a Praga.

Riunioni degli stati partecipanti sui Seguiti saranno tenute, di regola, ogni due anni per consentire agli stati partecipanti di fare un bilancio degli sviluppi, esaminare l'attuazione dei loro impegni e considerare ulteriori iniziative nel processo Csce.

Decidiamo di creare a Vienna un Centro per la prevenzione dei conflitti, per assistere il Consiglio a ridurre il rischio di conflitti.

Decidiamo di istituire a Varsavia un Ufficio per le Libere Elezioni, per facilitare i contatti e lo scambio di informazioni sulle elezioni negli Stati partecipanti.

Riconoscendo il ruolo importante che i parlamentari possono svolgere nel processo Csce, chiediamo un maggiore coinvolgimento parlamentare nella Csce, in particolare mediante la creazione di un'assemblea parlamentare Csce, di cui facciano parte membri dei parlamenti di tutti gli Stati partecipanti. A tal fine sollecitiamo che vengano proseguiti contatti a livello parlamentare per discutere la sfera di attività, i metodi di lavoro e le disposizioni procedurali di tale struttura parlamentare Csce, sulla base dell'esperienza esistente e delle attività già intraprese in questo settore.

Chiediamo ai nostri Ministri degli Affari esteri di riesaminare tale questione in occasione della loro prima riunione come Consiglio.

Omissis[...]

Il Governo della Repubblica Francese è pregato di trasmettere al Segretario generale delle Nazioni Unite il testo della Carta di Parigi per

una Nuova Europa - che non è ammissibile per la registrazione ai sensi dell'articolo 102 della Carta delle Nazioni Unite - per la sua diffusione a tutti i membri dell'Organizzazione quale documento ufficiale delle Nazioni Unite.

Omissis[...]

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*

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*
7. Gianni Bonvicini, Ole Diehl, Karl Kaiser, Heinz Kramer, Cesare Merlini, Dominique Moïsi, Friedemann Müller, Jim M.C. Rollo, Jan Q.Th. Rood, Hans Stark, Joris Voorhoeve, Helen Wallace, *La Comunità europea e le nascenti democrazie dell'Est. Rapporto a Delors dei sei Istituti europei di Affari internazionali*

209. *Cespi/Centro studi di politica internazionale*

2. V. Antonelli, *La Germania della svolta. Vecchi e nuovi protagonisti della politica di Bonn*
3. Umberto Cerroni (a cura di), *Urss e Cina. Le riforme economiche*, Scritti di Umberto Cerroni, Enrica Collotti Pischel, Renzo Davididi, Claudio De Vincenti, Sergio Minucci, Piercarlo Padoan, Giuseppe Regis, Gianni Salvini, Maria Siddivò
4. Maria Cristina Ercolessi, *Conflitti e mutamento politico in Africa. Il ruolo degli attori esterni e delle relazioni inter-africane negli anni ottanta*

Sezione II

1. Gianluca Devoto (a cura di), *Il disarmo in Europa. Da Vienna a Parigi: gli accordi sulle riduzioni delle forze convenzionali*. Scritti di Dimitri Batani, Alessandro Cordelli, Marco De Andreis, Gianluca Devoto, Paolo Farinella, Francesco Leuci, Giuseppe Nardulli, Rodolfo Ragionieri

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*

750. *Ipalmo — Istituto per le relazioni tra l'Italia e i paesi dell'Africa, America latina e Medio oriente*

1. Ipalmo, *Cooperazione allo sviluppo: una sfida per la società italiana*
2. Ipalmo, *Il Golfo della crisi. Tensioni e politica dell'Italia nel Golfo Persico Arabo*
3. Ipalmo, *Amilcar Cabral e l'indipendenza dell'Africa*
4. Ipalmo, F. Tana, *La lezione del Libano. La missione della forza multinazionale e la politica italiana*
5. Ipalmo, *Cooperazione allo sviluppo, nuove frontiere per l'impegno dell'Italia*
6. G. Calchi Novati, *Dopo l'apartheid. Il processo di cambio in Sud Africa*
7. D. Fanciullacci, C. Guelfi, G. Pennisi (a cura di), *Valutare lo sviluppo. Volume I: metodologia e tecnica della valutazione retrospettiva dei progetti*
8. D. Fanciullacci, C. Guelfi, G. Pennisi (a cura di), *Valutare lo sviluppo. Volume II: il processo decisionale*

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

Le rivoluzioni democratiche nell'Est Europa e la crisi dell'Unione Sovietica hanno cambiato drasticamente il contesto internazionale in cui si colloca la Comunità europea ed essa dovrà quindi modificare il modo con cui ha condotto fino ad oggi i propri affari. È un'illusione credere che l'Europa occidentale possa rimanere un'isola di prosperità e di pace, mentre le nuove democrazie dell'Est sono esposte ai pericoli del collasso politico, della rovina economica, delle violenze etniche e nazionalistiche.

In questo ambito si colloca la richiesta del Presidente della Commissione Jacques Delors ai principali Istituti europei di studi internazionali di un'analisi e di una proposta che lo aiutassero a formulare una sua Ostpolitik e a non far apparire la Comunità come un club esclusivo di paesi ricchi e gelosi della propria integrazione. Le richieste di adesione da parte delle emergenti democrazie del Centro ed Est Europa richiedono risposte chiare e generose per prepararle al grande passo, attraverso i dovuti adattamenti economici e politici. Ma al tempo stesso bisogna salvaguardare il nucleo comunitario, unico vero centro di stabilità nell'Europa che cambia: anzi occorre renderlo ancora più solido ed integrato.

Il rapporto, consegnato a Delors nel giugno 1991, si compone di sei capitoli e di una conclusione in forma di raccomandazioni per la Comunità. Esso costituisce già, per l'autorevolezza e la rappresentatività degli Istituti coinvolti, un testo di riferimento dei negoziati per gli accordi speciali di associazione della Cecoslovacchia, della Polonia e dell'Ungheria.

Per aiutare il lettore a ricostruire il tragitto e le posizioni nei confronti di un'Europa che cambia completano il volume alcuni documenti ufficiali prodotti negli anni '90 dalle istituzioni comunitarie, dal Vertice dei Sette, e dalla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa.

ISBN 88-204-7114-0



L. 22.000, iva inclusa

9 788820 471149