

# I rapporti verso l'esterno della Comunità dopo il 1992

*a cura di*  
**Antonio Papisca e Dario Velo**



**Cacucci Editore - Bari**

## VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.  
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.  
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright  
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union  
EACEA – European Education and Culture Executive Agency  
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE

# I rapporti verso l'esterno della Comunità dopo il 1992

*a cura di*  
Antonio Papisca e Dario Velo



Cacucci Editore - Bari

---

---

PROPRIETÀ RISERVATA

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> ANTONIO PAPISCA e DARIO VELO	pag. 9
---	--------

### PARTE PRIMA

#### **LA COMUNITÀ EUROPEA NEL SISTEMA DELL'INTERDIPENDENZA MONDIALE**

ANTONIO PAPISCA I rapporti verso l'esterno della Comunità dopo il 1992: l'identità dell'Unione europea nella prospettiva di un nuovo ordine internazionale democratico	» 23
SERGIO ALESSANDRINI Gli effetti dell'allargamento della CEE sui paesi ACP: una valutazione critica delle convenzioni di Lomè	» 37
GIULIO QUERINI La regionalizzazione degli scambi internazionali: una sfida per l'Europa	» 45
UGO VILLANI In tema di cooperazione allo sviluppo, autodetermina- zione dei popoli e diritti dell'uomo	» 53
FRANCESCA LONGO Un nuovo policy-making per le relazioni politiche esterne della Comunità Europea	» 67

---

ANNA BEDESCHI MAGRINI La Comunità Economica Europea e la IV Convenzione di Lomè: evoluzione e prospettive	pag. 73
FRANCO PRAUSSELLO La cooperazione fra la CEE e l'America latina	» 87
MARIO PEREIRA NETO La riunione di Guadalajara fissa le basi del processo di integrazione ibero americano in vista del terzo millennio	» 99
GIAN PIETRO CALIARI CEE e Santa Sede: le relazioni della Comunità con un "soggetto religioso"	» 109
MARCO BOSCO La dimensione internazionale della politica ambientale comunitaria	» 121

#### PARTE SECONDA

### LA COMUNITÀ EUROPEA E LA SFIDA DELLA DIMENSIONE EUROPEA

CARLO SECCHI La sfida della dimensione europea	» 149
FULVIO ATTINÀ "Movimento Istituzionale" e futuro della politica europea	» 171
FRANCO BOSELLO Relazioni esterne della Comunità nella Triade: "trade off" fra cooperazione e contrapposizione. Una applica- zione della teoria dei giochi	» 199

GABRIELE ORCALLI  
Politica Commerciale come strumento di politica industriale nella CEE pag. 219

PIETRO F. DE LOTTO  
Il sistema delle preferenze generalizzate nelle politiche commerciali della Comunità Europea » 237

CARLO FRATESCHI  
I rapporti della CEE con i paesi dell'Europa Centro-orientale: opportunità e sfide degli anni '90 » 253

MARIA A. CONFALONIERI  
Gli atteggiamenti verso la Comunità Europea nell'opinione pubblica dei paesi dell'EFTA, in Turchia e nell'Est Europeo » 263

#### PARTE TERZA

### LA COMUNITÀ EUROPEA E LA SFIDA DELLA SICUREZZA

SERGIO PISTONE  
La politica di sicurezza dell'Unione Europea » 287

PAOLO FORESTI  
Il modello di difesa italiano nel quadro della sicurezza e della stabilità internazionale » 309

RAIMONDO CAGIANO DE AZEVEDO  
La Comunità Europea e la sfida della sicurezza » 317

GIOVANNI DOGNINI  
La "politica estera" del Consiglio Europeo » 325



ANTONIO PAPISCA - DARIO VELO

**INTRODUZIONE**

---



### *Modello sociale europeo e modello sociale statunitense*

Le scelte oggi in discussione riguardano, in una visione di lungo periodo, alcuni caratteri fondamentali che la società europea dovrà avere nei prossimi decenni.

Schematizzando i fatti, evidentemente con il costo di rinunciare a considerare molti aspetti di rilievo ma in questa sede non essenziali, è possibile individuare alcune caratteristiche di fondo che contrappongono il modello europeo al modello statunitense.

Con un approccio di questo tipo, è possibile identificare il modello statunitense come un sistema fondato sull'individualismo, il modello europeo come un sistema fondato sulla solidarietà. Certamente questa contrapposizione è troppo semplificata. Gli stati europei hanno tradizioni profondamente diversificate; altrettanto vale per le tradizioni regionali all'interno dei singoli stati. Migliaia di anni di storia hanno stratificato consuetudini e costumi profondamente radicati, che costituiscono un patrimonio di immenso valore non solo per la società europea ma per il mondo intero. Così per gli Stati Uniti non è lecito sottovalutare i fermenti che arricchiscono la società. Peraltro, in prima approssimazione, è lecito proporre questo schema interpretativo individualismo/solidarietà per comprendere molte differenze che contrappongono la società europea e quella statunitense. Questo schema certamente può aiutarci ad avviare una riflessione sulle differenze fra i sistemi sanitari e pensionistici dei due continenti, sulle diverse politiche svolte nel campo dell'istruzione e dell'immigrazione, e così via.

Ora, la scelta compiuta per la realizzazione del mercato unico, fondata sui due principi del riconoscimento reciproco e dell'armonizzazione minima, ha determinato una concorrenza fra sistemi con l'esito di ridurre la solidarietà a favore di soluzioni maggiormente "orientate all'individualismo". Nella competizione

---

fra sistemi, escono vincitrici le legislazioni che favoriscono la competitività e quindi escono penalizzate le legislazioni più solidaristiche, che comportano strutturalmente costi più elevati.

In questo modo, negli ultimi anni, il modello statunitense ha guadagnato posizioni in Europa. Non per effetto di una deliberata scelta in questa direzione, ma come prodotto delle necessità di desclerotizzare i sistemi nazionali chiusi. La ventata rinnovatrice portata dal mercato unico ha sgretolato vecchi equilibri consolidati, creando (almeno nel breve termine) spazio per un confronto sociale libero di rimettere in discussione l'ordine costituito.

Entrate in crisi vecchie soluzioni solidaristiche, l'Europa si trova oggi di fronte all'opzione se ricostruire nuove più avanzate forme di solidarismo oppure se procedere sulla via di un crescente individualismo.

A breve termine, stiamo assistendo alla crisi del vecchio stato sociale.

In una prospettiva a medio-lungo termine, siamo oggi in realtà nella condizione di poter scegliere verso quale modello sociale orientarci, cogliendo una occasione storica di natura costituente.

### *Maastricht e il federalismo fiscale*

L'Europa ha già compiuto alcune scelte fondamentali per quanto concerne il futuro assetto della propria società. A Maastricht, avviando l'Unione monetaria sulla base di una banca centrale europea, l'Europa ha avviato la costruzione di una nuova costituzione fondata sul federalismo fiscale. Con ciò si è data la possibilità storica di fondare un nuovo modello sociale strutturato sui due principi del solidarismo e del federalismo.

Appare cioè, in prospettiva di lungo periodo, la possibilità di una rivoluzione sociale che concili i principi del federalismo, con i tradizionali valori solidaristici europei.

Il solidarismo europeo è il prodotto di una tradizione morale e politica cristiana, liberale, democratica e socialista. Questi grandi momenti della storia hanno arricchito i contenuti della civiltà europea, formandone il carattere solidaristico.

Il federalismo è in grado di radicare questi valori *ai* vari livelli, con un equilibrio *fra* i vari livelli, garantendo contemporaneamente partecipazione, solidarietà e autonomia.

Il punto in discussione oggi è solo il primo passo in questa direzione, cioè il federalismo fiscale avviato a Maastricht.

La visione di lungo periodo è necessaria per valutare la direzione lungo la quale ci siamo avviati.

L'analisi economico-costituzionale, in questo quadro è uno strumento per valutare con maggior precisione le decisioni puntuali assunte a Maastricht.

### *Gli aspetti costituzionali di Maastricht.*

A Maastricht l'Europa non solo ha deciso di procedere verso l'Unione Monetaria, ma anche ha precisato "quale" Unione Monetaria.

Perno del nuovo sistema sarà una Banca centrale europea fortemente autonoma, strutturata in modo federale. Da questa decisione deriveranno una serie di conseguenze, se non in modo automatico certamente in misura fortemente condizionata. L'Unione Monetaria europea in via di costruzione costituisce un nuovo quadro istituzionale destinato a determinare l'affermazione di nuove politiche economiche a livello continentale e a livello locale.

La scelta di una banca centrale autonoma e federale porterà a privilegiare come strumento di intervento pubblico sempre più la politica fiscale, a tutti i livelli; in questo quadro, alla politica monetaria sarà lasciato il compito di garantire la stabilità monetaria.

Il fatto di basare i rapporti, nell'Unione Monetaria, fra livello europeo e stati membri su soluzioni che privilegiano come strumento di intervento le misure fiscali rispetto a quelle monetarie implica un disegno globale in cui saranno chiamati a convivere le virtù della stabilità monetaria, l'esigenza di programmare l'economia e l'obiettivo di garantire la massima autonomia ai vari livelli di potere sulla base di una articolazione federale.

---

Emerge dunque la dimensione costituzionale delle scelte economiche che ci attendono nei prossimi anni. Ciò è vero per tutta l'Europa. L'Unione Monetaria pone all'Europa la necessità di definire un sistema di federalismo fiscale coerente, che a propria volta impone di sviluppare a tutti i livelli una riforma costituzionale. Da questo processo usciranno rafforzati il livello europeo e i livelli locali, mentre sarà svuotato gradualmente lo stato nazionale così come ci è stato consegnato dall'800.

Il rafforzamento del livello europeo coincide con il problema dell'Unione europea.

Per quanto concerne la crescita delle autonomie locali, non è certo casuale che a Maastricht i capi di Stato e di governo abbiano avviato la costruzione di un "Senato delle Regioni"; queste ultime saranno chiamate a dialogare sempre più direttamente con la comunità, saltando il filtro nazionale.

Questo processo si svilupperà fatalmente, in tutt'Europa, in modo articolato, recependo le istanze certamente differenziate che la società europea esprimerà.

### *L'Europa al bivio*

Per l'Europa si stanno avvicinando i tempi di scelte definitive. O l'Europa percorrerà nel giro di pochi anni le ultime tappe che la separano dalla sua definitiva unificazione, oppure rischierà di perdere per un lungo ciclo storico questa opportunità storica, ricadendo nelle tragiche divisioni del passato.

L'analisi tecnica può aiutarci a comprendere l'impatto immediato di Maastricht, come abbiamo cercato di delineare. Emerge potentemente la vera natura delle scelte che Maastricht pone sul tappeto e che l'Europa è chiamata a compiere.

In discussione è un processo costituente, a tutti i livelli, in grado di rinnovare i fondamenti stessi su cui poggiare la società europea e i meccanismi di partecipazione democratica.

Per l'Europa può aprirsi una fase rivoluzionaria, nel significato storico del termine, in grado di fare emergere uno stato e una società radicalmente rinnovati.

Il processo storico dell'integrazione deve oggi far fronte all'impatto di un duplice ordine di sfide. A quelle endogene, collegate ai tanto gravosi quanto ineludibili obiettivi 'statutari' di Maastricht, si aggiungono infatti le sfide provenienti dal sistema mondiale della politica e dell'economia. Anche queste sono di segno costituente, nel senso di spingere a vaste, profonde trasformazioni di tipo strutturale. Il sistema delle relazioni internazionali, lungi dall'essere in una condizione di calma o stabilità, si trova percorso da processi strutturali di ampia portata e di prevedibilmente lungo cammino, che a loro volta sono investiti da aree di turbolenza. Tra i grandi trends strutturali, si segnalano in particolare l'interdipendenza mondiale che, per il fatto di essere complessa e asimmetrica, postula che la sua gestione sia rivolta a fini perequativi, di giustizia sociale ed economica, e si realizzi mediante forme di cooperazione e integrazione su scala planetaria; la transnazionalizzazione di relazioni e strutture nel campo del profitto e in quello della solidarietà; il processo di organizzazione permanente di tali relazioni in sede sia intergovernativa sia non-governativa; l'internazionalizzazione dei diritti umani nella triplice forma del riconoscimento giuridico, delle politiche di sostegno e delle strutture specializzate di garanzia in ambito sia mondiale sia regionale e continentale. Questi processi sono tendenzialmente sinergici fra loro e stanno creando l'*infrastruttura* idonea a sorreggere l'esercizio di funzioni di governo mondiale nei vari campi.

Le aree di turbolenza nel sistema internazionale sono andate aumentando di numero e intensità a partire dal 1989. Ad alimentarle sono il problema ecologico, quello di più equi termini di scambio tra Nord e Sud, i flussi migratori, l'estendersi delle aree di povertà estrema anche nei paesi ricchi, i processi di autodeterminazione dei popoli, l'exasperarsi dei nazionalismi, la produzione e il commercio di armi, i conflitti bellici, la crisi della pratica della democrazia nei paesi di più antica esperienza e le difficoltà di impiantarla nei paesi che si sono liberati dal giogo della dittatura e del totalitarismo, i problemi che pongono — in questi stessi paesi, ma non solo in essi — la riconversione dell'industria

---

pesante di guerra e il passaggio a sistemi di economia libera, la recessione economica e la conflittualità sociale.

*Obbligo di esemplarità per un nuovo ordine internazionale*

Sia i grandi di trasformazione strutturale sia le aree di turbolenza investono direttamente i paesi membri e la Comunità europea nel suo insieme istituzionale. Non ha senso pensare di dare attuazione agli impegni di Maastricht se non li si pone in relazione, oltre che ad esigenze endogene — di consolidamento e sviluppo — del processo di integrazione, anche alle sfide provenienti dall'esterno. Dunque, impegni gravosi. Per farvi fronte, occorre che unione economica e monetaria e unione politica siano realizzate come momenti interdipendenti e indivisibili dell'ulteriore processo di integrazione europea. Per ridurre l'impatto delle turbolenze e incoraggiare i processi strutturali planetari di segno positivo occorre "Unione europea", cioè un'entità politica che sia in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza delle sfide esterne e quindi in grado di rapportarvisi in maniera efficace per il bene proprio e per quello dell'intera comunità mondiale. Non dimentichiamo che la Comunità europea rimane tuttora l'unica esperienza valida — gli anglosassoni userebbero l'aggettivo *lasting* — di integrazione regionale. Alla luce delle considerazioni che precedono, la Comunità deve anche essere esemplare ai fini di un nuovo ordine internazionale più umano, nel senso che la realizzazione dell'Unione europea deve essere parte di un più ampio disegno politico inteso a dar vita a strutture capaci di gestire l'interdipendenza planetaria. La Comunità-Unione europea è obbligata a farsi esempio, a porsi "pedagogicamente" nella caratteristica di un ordine internazionale democratico. Il suo ruolo esterno di facitrice di integrazione e di pace è oggi inseparabile del suo ruolo interno di *mutuum adjutorium* tra gli stati membri. Se questo è il percorso obbligato di cui la Comunità e ciascuno dei suoi membri devono prendere piena coscienza, si tratta allora di avviare rapidamente un dibattito politico che chiarisca e contribuisca a sciogliere i principali nodi che impediscono il sinergi-

simo tra unione monetaria e unione politica e bloccano l'apertura" esterna della Comunità. La scadenza elettorale europea del 1994 è l'occasione istituzionalmente idonea a coinvolgere l'elettorato e, più in generale, l'opinione pubblica in questo dibattito.

Segnaliamo, indicativamente, alcuni tra i più importanti temi da chiarire.

### *Acquis comunitario e sussidiarietà*

Innanzitutto, l'*acquis* comunitario. Certamente, esso si pone alla base di ogni ulteriore avanzata del processo di integrazione, ma deve essere elemento che agevola evoluzioni e adattamenti, elemento dunque di inclusione, non già di esclusione avuto riguardo sia ad altri soggetti che chiedono — per obiettiva necessità — di entrare nella Comunità sia a materie che, pur non essendo ancora nella sfera delle competenze comunitarie, non possono più oltre rimanere nel limbo o zona grigia — ovvero nell'inerzia — tra livello europeo e livello infra-nazionale. In altri termini, l'*acquis* comunitario come forza propulsiva, non come alibi per rigidità di carattere istituzionale e politico.

Un altro punto da chiarire è quello che riguarda il principio di sussidiarietà, espressamente enunciato nei trattati di Maastricht. Bisogna evitare che la sua traduzione istituzionale e politica venga fatta in termini quantitativi, con l'uso del bilancino: tanto agli stati 'sovrani', tanto alle istituzioni sopranazionali. La sussidiarietà è un fondamentale, sano principio federalista, la cui applicazione è direttamente funzionale allo sviluppo della democrazia e al rispetto dei diritti umani. In ogni caso, è funzione del soddisfacimento dei bisogni reali delle persone e delle comunità umane, non della preservazione di più o meno consistenti porzioni di sovranità statale nazionale. Un interessante campo di verifica della corretta applicazione del principio è l'università. Qui, va subito chiarito che l'università, proprio in ragione della sua natura costitutiva — *universitas* — non può essere oggetto d'uso del bilancino stato nazionale-comunità europea o altri ordini di istituzioni internazionali. Quanto a contenuti della di-

---

mensione didattica e di quella scientifica e quanto a mobilità dei vari soggetti che la compongono, l'università si colloca lungo un *continuum* che, senza soluzione di continuità, va dal locale al planetario. L'autonomia universitaria non è negoziabile tra sovranità statale e potere sopranazionale. Se a qualcuno venisse la tentazione di asserire che la mobilità universitaria (per esempio, i programmi Erasmus e Tempus) pertiene alla sfera di competenza comunitaria e i programmi di insegnamento e ricerca rientrano nella sfera delle singole giurisdizioni domestiche degli stati, è bene che sappia fin d'ora quale sarà — non potrà non essere — la risposta dell'università.

#### *Diritti di cittadinanza e deficit democratico*

La cittadinanza europea è un altro nodo che Maastricht pone e non scioglie. Fondarla sul principio di appartenenza ad uno degli stati membri della Comunità e non sullo status della persona umana in quanto titolare di diritti innati fondamentali, riconosciuti dal nuovo diritto internazionale, oltre che trasportare meccanicamente a livello europeo il vecchio, discriminatorio concetto di cittadinanza nazionale, significa porre un pesante elemento di esclusione — dal punto di vista etico, giuridico, politico, sociale — nel processo storico dell'integrazione europea.

Permane il problema del deficit democratico del sistema della Comunità. Per la sua soluzione non vale l'approccio della gradualità seguito dal trattato di Maastricht; soprattutto se si tiene conto del fatto che c'è crisi fortissima e altrettanto forte domanda di democrazia dentro e fuori della Comunità, che la democrazia ha cessato di essere una categoria etnocentrica grazie all'avvenuto ancoraggio — quanto meno sul terreno delle enunciazioni giuridico-formali — al paradigma universale dei diritti umani (di tutti i diritti umani, che, è bene ricordarlo, sono anche economici e sociali oltre che civili e politici) e che è finita la contrapposizione ideologica tra Est e Ovest. L'urgenza della democrazia, considerata in tutti i suoi contenuti e in tutte le sue forme di espressione, è sottolineata con particolare vigore da quelle che vengono ormai

comunemente definite come istituzioni indipendenti di società civile: organizzazioni non governative, strutture di volontariato, centri di ricerca e formazione, movimenti che operano a fini di promozione umana nel segno della solidarietà e del servizio. Per la cultura politica di «società civile», quale va rapidamente sviluppandosi, di democrazia c'è bisogno dentro e fuori degli stati e l'obiettivo della democratizzazione delle istituzioni internazionali, dalla Comunità europea alla Csece al sistema delle Nazioni Unite occupa un posto centrale. Questa nuova cultura politica, partendo dal principio di centralità della persona e delle comunità umane, contraddice in radice il principio della sovranità nazionale come *factio* giuridica intesa ad avallare la logica del confine, dell'interesse nazionale, della separazione e della discriminazione. È una cultura transnazionalista, federalista e fortemente «legittimista» in quanto fa riferimento al sistema giuridico creato dalle convenzioni internazionali sui diritti umani. Di fronte all'avvenuto superamento — *de facto* (a causa della interdipendenza mondiale) e *de iure* (a causa del riconoscimento giuridico internazionale dei diritti innati della persona) —, questa cultura pone il problema della «statualità sostenibile», cioè della ricerca di nuove forme di statualità, compatibili con il triplice ordine di esigenze collegate alla gestione dell'interdipendenza planetaria, alla democratizzazione delle istituzioni internazionali, alla creazione di un sistema di sicurezza collettiva in campo economico, sociale e di ordine pubblico. Il processo dell'integrazione europea possiede gli elementi necessari per divenire laboratorio sperimentale di forme di statualità diversa dalla vecchia e oggi anche nociva forma dello stato-nazione-sovrano-armato, consentendo la messa in opera di forme di «statualità completamente» nuove, per esempio di statualità transnazionale, nei territori in cui si trovino dover convivere più gruppi etnici o micro-nazionalità. E anche su questo terreno, la Comunità sulla via dell'Unione europea può e deve divenire esemplare per altre parti del mondo.

---

### *Integrazione pan-europea e democratizzazione dell'Onu*

All'interno del sistema della politica mondiale, le due sfide maggiori alle quali il sistema comunitario non può sottrarsi sono quella dell'integrazione paneuropea e quella del potenziamento e della qualificazione democratica dell'Onu e delle sue agenzie specializzate. Ad ambedue può adeguatamente far fronte se l'approccio sarà quello dell'apertura, dell'inclusione e della sicurezza collettiva integrale: politica, economica sociale.

Per la ragione Pan-Europa, la Comunità ha il potere reale di porsi alla testa di una «iniziativa paneuropea» di solidarietà e integrazione. Il primo passo potrebbe consistere nella creazione di una tavola rotonda permanente cui prendano parte tutte le istituzioni europee: oltre alla Comunità, anche il Consiglio d'Europa, la Csce, l'Unione Europea, il Consiglio Nordico. La tavola rotonda dovrebbe in via preliminare affrontare il problema delle compatibilità e delle complementarità fra strutture europee e trasformarsi quindi in «Unità istituzionale di iniziativa paneuropea». In un'Europa dilaniata da conflitti militari, spinte disgregatrici, instabilità sociale e politica, questa iniziativa è quanto di più elementare si possa e si debba pretendere.

Per quanto riguarda il sistema delle Nazioni Unite, gli accordi di Maastricht sull'Unione vi fanno espresso riferimento. Questo basta a fare avanzare la ragionevole ipotesi che al Comunità-Unione europea abbia reale convenienza a concepire la propria politica di sicurezza alla luce delle disposizioni del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite e quindi come articolazione organica e coordinata di un sistema mondiale di sicurezza collettiva. L'enunciazione del principio di ingerenza umanitaria contenuta nelle risoluzioni del Parlamento europeo e l'adesione della Comunità e dei suoi stati membri ad analoghe enunciazioni in sede sia di Csce sia di Nazioni Unite pare costruire un chiaro segnale in questa direzione.

Non ci sarà futuro della Comunità nel mondo senza un grande sforzo di adattamento attivo e di intervento progettuale. Gli studi sull'integrazione europea sono sotto una forte stimolazione perchè si intensifichino, rinnovino e arricchiscano i loro tradizionali approcci.

PARTE PRIMA

**LA COMUNITÀ EUROPEA NEL SISTEMA  
DELL'INTERDIPENDENZA MONDIALE**



ANTONIO PAPISCA

**I rapporti verso l'esterno della Comunità dopo il 1992:  
l'identità dell'Unione europea nella prospettiva  
di un nuovo ordine internazionale democratico**

La originaria *ratio* dell'integrazione comunitaria europea è di natura pacifista. La messa in comune della produzione dell'industria pesante sotto un'Alta Autorità, con competenze e poteri sopranazionali, fu finalizzata alla estirpazione di un fondamentale premessa strutturale delle guerre tra stati europei succedutesi nel corso dei secoli. Ci si preoccupò di perseguire un certo tipo di pace tra i membri della Comunità, una pace fondata sulla condivisione dei valori e sull'impegno inteso a costruire istituzioni sopranazionali e a decidere politiche comuni, insomma a fare integrazione politica oltre che economica. La pace comunitaria è, nell'essenza, una *pace positiva*: non ci si difende l'uno dell'altro, non ci si deterre reciprocamente, ma ci si integra. Questa strategia di *pax* comunitaria europea è stata per lungo tempo giocata prevalentemente *ad intra*, all'interno del sistema comunitario. *Ad extra*, sul piano delle relazioni politiche mondiali, la Comunità fu concepita e agì come un sistema più difensivo che di pacificazione attiva nel più ampio contesto delle relazioni mondiali. Nella geometria del bipolarismo, alla Comunità fu assegnato un preciso ruolo al negativo, quello di non interferire negli affari di competenza del sistema dell'Alleanza atlantica: significative al riguardo sono le vicende della CED, da considerarsi come un primo sfortunato tentativo di ruolo della Comunità *ad extra*. Anche il ruolo esterno in campo economico fu all'origine confinato negli stretti (e provvisori) termini dell'art. XXIV del GATT: una eccezione «preferenziale», per quanto rilevantissima, rispetto al prin-

---

cipio della libertà degli scambi. Insomma, nel sistema delle relazioni internazionali il ruolo della Comunità fu strettamente condizionato, anzi subordinato, alla vicenda «interna» dell'integrazione: il ruolo *ad extra* come marginale o, tutt'al più sussidiario rispetto al ruolo *ad intra*.

Ma la dinamica del processo integrativo europeo, sotto l'impatto di esigenze ad essa intrinseche e agevolata o provocata anche da circostanze ambientali esterne, ha generato effetti di *spill-over* anche sul ruolo della Comunità nel sistema della politica internazionale. Il campo delle cosiddette relazioni esterne in materia commerciale si è via via dilatato, fino a ricomprendere le relazioni internazionali in altri campi. A partire dalla fine degli anni '60, come noto, la Comunità ha perseguito l'idea di una Unione economica e monetaria (UEM) tra i suoi membri, venendo a collidere con vitali interessi americani legati all'ordine monetario internazionale. La vicenda della progettazione di Nuovo ordine economico internazionale (NOEI) sfociata nella Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite «Per l'allestimento di un nuovo ordine economico internazionale» del 1974, fa scendere in campo la Comunità in prima persona in occasione della Conferenza Nord-Sud di Parigi (1957-1977). Sul terreno dei rapporti di cooperazione coi paesi in via di sviluppo, la Comunità riesce rapidamente a ritagliarsi una propria sfera di operatività, esemplare e per molti aspetti innovativa, con le convenzioni di Lomé CEE-ACP. Anche nei negoziati per l'Atto finale di Helsinki la Comunità si presenta unitariamente e parla ad una sola voce, con ruolo sopraordinato rispetto ai singoli stati membri. Le vicende politiche e militari del Mediterraneo e del Medio Oriente obbligano la Comunità ad assumere posizioni che via via la «sco-prono» irreversibilmente sul terreno della *high politics*.

Come noto, nell'esercizio del suo ruolo «esterno» al di fuori dell'area delle relazioni commerciali, della cooperazione allo sviluppo dei negoziati tariffari, la Comunità ha agito per interposta persona o, forse più esattamente, attraverso un tutore: il sistema della cosiddetta Cooperazione politica europea, CPE, o «Europa dei 12». Questa CPE, fatta di «posizioni comuni» e non di «politiche comuni», non è né «relazioni esterne» né «politica estera»

in senso proprio, è però certamente un embrione di politica estera comunitaria. La vita della Comunità nell'era della CPE è segnata da disturbi schizofrenici derivanti da ciò che possiamo definire «sollecitazioni di ruolo *ad extra*» per la stessa e da frenaggi di tipo politico-istituzionale. Sul piano internazionale, la Comunità ha infatti agito, a seconda delle aree tematiche interessate, con metodi, regole del gioco e soggetti decisionali diversi. Potremmo anche dire che il sistema comunitario (inteso in senso lato, cioè comprendente anche le strutture intergovernative tutorie) si è articolato in sottosistemi operativi fra loro fortemente divergenti. Nel campo delle relazioni commerciali ha agito in base a previsioni statutarie, cioè con metodo «comunitario» e nel rispetto delle regole del gioco prevalenti, cioè quelle imposte dal mondo occidentale: economia di mercato, competizione, liberalizzazione, «auto-limitazioni», ecc. Nel campo della cooperazione allo sviluppo, le regole osservate sono quelle stipulate nelle varie convenzioni di Lomé e taluni principi e valori di riferimento sono diametralmente opposti a quelli che informano le relazioni esterne *in re* commerciale: giustizia sociale, diritti umani, non reciprocità, democrazia e partecipazione, ecc.. Nel campo CPE, il metodo decisionale non è quello comunitario della maggioranza, ma quello diplomatico dell'unanimità e i valori e i principi di riferimento sono fra loro molto eterogenei: sovranità e sovrana eguaglianza degli stati, diritti dell'uomo e dei popoli, sicurezza nazionale e sicurezza collettiva, democrazia e stato di diritto, coordinamento asimmetrico con gli Stati Uniti.

Oggi, la Comunità europea vive scomodamente, come ogni altro soggetto internazionale, nella situazione di interdipendenza planetaria, avendone finora più subito i condizionamenti che accettato la sfida a intervenire attivamente sul sistema internazionale nella sua globalità. È appena il caso di ricordare che l'interdipendenza è allo stesso tempo una condizione esistenziale, un dato strutturale della vita planetaria — come dire, segnato da caratteri di irreversibilità — e un processo dinamico di tipo incrementalista, nel senso che si autoalimenta e aumenta esponenzialmente. Superfluo sottolineare che l'interdipendenza, come realmente si sta manifestando, non è sinonimo né di solidarietà né

---

di giustizia né di pace. Le posizioni degli attori in campo sono fortemente asimmetriche e quindi diversamente vulnerabili le une in rapporto alle altre. Questo dato genera due diverse psicologie: da un lato, quella della gestione dell'interdipendenza, nel rispetto delle posizioni di partenza di ciascuno e quindi con fini di conservazione delle posizioni più forti; dall'altro, quella dello scioglimento delle posizioni più vulnerabili dal circuito dei condizionamenti sistemici. La prima è, ovviamente, dei governi del Nord che hanno interesse a perpetuare, con piccoli ritocchi, l'attuale divisione internazionale del lavoro. La seconda, dei paesi del Sud che tale divisione penalizza e che preconizzano per loro, in modo peraltro sempre meno convinto, forme di *self-reliance* individuale e collettiva.

Il progetto di Nuovo ordine economico internazionale degli anni '70 è una via di mezzo o un compromesso non riuscito tra le due psicologie: negoziare insieme, Nord e Sud, la gestione (modalità, contenuti e istituzioni) dell'interdipendenza al fine di superarne o attenuarne le asimmetrie. Ma l'interdipendenza planetaria non è un dato soltanto economico; essa opera anche nei campi della politica, dell'ecologia, dell'informazione, della tecnologia. La sua dinamica si realizza attraverso una molteplicità di canali interattivi e coinvolgendo una pluralità di attori fra loro fortemente diversificati. Si parla di *interdipendenza complessa*, nel senso che le realtà sociali interne ai vari stati sono fra loro collegate da canali multipli ovvero da relazioni di tipo interstatuale, transgovernativo e transnazionale e manca un ordine gerarchico tra le *issues* politiche e sfuma la distinzione tra interno e esterno. È importante sottolineare in particolare che la inteconnessione esiste non soltanto tra gli attori ma anche tra i vari campi in cui opera l'interdipendenza, nel senso che non è dato separare, se non analiticamente, l'interdipendenza ecologica da quella economica e da quella politica. La condizione di interdipendenza è alimentata da estesi processi di mutamento, la cui natura e portata sono tali da incidere profondamente sulla struttura e sui contenuti del sistema delle relazioni internazionali: tra gli altri, la *transnazionalizzazione* e l'*organizzazione* di rapporti e strutture al di là di confini nazionali.

Eventi sopravvenuti, quali la fine del bipolarismo, la disintegrazione di molti mega-stati legata a processi di autodeterminazione dei popoli, imponenti flussi migratori, hanno un impatto diretto sulle condizioni di interdipendenza nel senso di ulteriormente complessificarla e di renderne sempre più urgente la gestione in funzione perequativa e di sicurezza globale.

Orbene, il problema della gestione dell'interdipendenza è problema di (nuovo) ordine mondiale. Nel passato, le esigenze di nuovo ordine per i rapporti internazionali si manifestavano in relazione ad eventi bellici di rilievo maggiore e se ne faceva ufficialmente interprete il vincitore bellico nei confronti dei vinti bellici. Il nuovo ordine formalmente era stipulato al tavolo dei negoziati di pace, ma di fatto era già definito nella mente del vincitore di turno. Oggi, le esigenze di nuovo ordine mondiale discendono da una coacervo di circostanze che sono in gran parte riconducibili ai danni che le asimmetrie del sistema dell'interdipendenza producono, in particolare nei rapporti tra il Nord e il Sud del mondo. In questo contesto, l'ordine mondiale deve essere realmente progettato e negoziato, non è un *outcome* automatico quale quello che discende dal *Diktat* del vincitore bellico di turno. Alle circostanze «costituenti» collegate alla struttura asimmetrica dell'interdipendenza tra Nord e Sud, se ne è aggiunta un'altra importante: la fine del regime bipolare del sistema internazionale, con più palese propensione monopolarista della superpotenza americana. L'epifania tragica di questa propensione è stata l'avventura della guerra del Golfo, con la quale l'Amministrazione americana ha tentato di riprodurre — a fronte di obiettive, ineludibili esigenze di nuovo ordine mondiale — la vecchia geometria della guerra e del vincitore bellico. Non a caso l'Amministrazione americana, che aveva fin dall'inizio duramente osteggiato in sede ONU il progetto di NOEI, in questa occasione bellica ha insistentemente parlato di nuovo ordine mondiale fornendone indicazioni non ambigue che possono così riassumersi: la sicurezza resta fundamentalmente nazionale e armata, oltre che economica; il ricorso alla guerra è lecito se vi sono «rotture» dell'ordine internazionale; rifiuto di autorità «sopranazionale»; accettazione non incondizionata, di strutture «multinazionali» di autorità di sicurezza. Nel disegno americano i riferimenti assiologici

---

sono alle norme e alle regole del gioco che si dipanano attorno ai principi di sovranità nazionale e di libertà degli scambi e gli ambiti istituzionali di cooperazione internazionale sono un sistema delle Nazioni Unite strettamente intergovernativo e una NATO geopoliticamente dilatata.

Quale la sfida che l'interdipendenza lancia alla Comunità e come, con quali premesse istituzionali e politiche questa si predispose a raccogliercela? C'è futuro, in una prospettiva che è di globalizzazione strutturale delle *issues* e di «sistema mondiale», per un «sottosistema» regionale di integrazione? La risposta a quest'ultimo quesito, in punto di logica, non può non essere affermativa. Se il nodo centrale dell'interdipendenza è quello della sua gestione, non della sua abolizione, e se la forma di governo più utilmente ipotizzabile per questa è di tipo non gerarchico né unipolare, i sottosistemi regionali sono necessari per l'articolazione operativa del governo mondiale. Naturalmente, si esigono adattamenti e raccordi di questi sistemi fra loro e con un nucleo centrale di governo mondiale identificabile con il sistema delle Nazioni Unite.

Alla luce di questa prospettazione, i sistemi regionali non sono una tappa verso il governo mondiale, ma ne sono articolazione fondativa, contestuale e sinergica. Le intraprese di integrazione regionale, come prioritarie o propedeutiche al governo mondiale, sarebbero ancora ragionevolmente ipotizzabili qualora si accertasse che nel quadro complessivo dell'interdipendenza planetaria sia possibile, oggi ritagliare isole o confinamenti. Questo non è possibile se si tiene conto dei caratteri strutturali dell'interdipendenza mondiale, cioè della strettissima interconnessione fra i vari ambiti e dell'operatività transnazionale di tanti attori internazionali.

Quali, allora, i contenuti della sfida, quali i punti dell'agenda con cui la Comunità europea deve confrontarsi? Un punto fondamentale è quello, più volte richiamato, concernente la divisione internazionale del lavoro, in ragione del fatto che la sua attuale struttura genera conflittualità, instabilità politica oltre malessere sociale e migrazione di massa dal Sud al Nord. Il problema del divario Nord-Sud è oggi incuneato nel tessuto sociale, politico ed economico dell'Europa attraverso gli immigrati extracomunitari.

L'Europa ha, al proprio interno, un Terzo mondo di provenienza esogena. Ma l'Europa produce essa stessa Terzo e Quarto mondo per via endogena: instabilità politica diffusa, corruzione, tentazioni autoritarie, guerre tribali, migrazioni intra-europee, emarginazione sociale, aree di povertà estrema, problemi di sufficienza alimentare, ecc. L'interdipendenza mondiale pone l'Europa di fronte alla necessità di parlare di sviluppo anche al proprio interno, in termini di omologia sostanziale, e non soltanto strutturale, con il discorso che si fa per il terzo mondo extra europeo.

Sull'agenda comunitaria c'è il problema dell'autodeterminazione dei popoli, che è risolvibile, non con la riproposizione della vecchia forma dello stato-nazione sovrano armato e quindi con la repressione armata attuata dai preesistenti stati, bensì con la creazione di adeguati contesti di sicurezza internazionale, di «contenitori» istituzionali entro i quali fare svolgere i processi di autodeterminazione pretendendo, dietro offerta di garanzia, che si realizzano pacificamente e democraticamente. Questi processi interessano tutte le regioni del mondo e il problema dell'ordine pubblico internazionale si risolve a livello di sistema mondiale non, separatamente, a livello di singoli sottosistemi regionali. L'esperienza della guerra del Golfo e le vicende in corso nella ex Jugoslavia insegnano.

E ci sono naturalmente il problema ambientale, il problema del disarmo reale, quello della riconversione dell'industria militare.

Con riferimento a questi punti la Comunità già opera, ma in contesti differenti e, come abbiamo prima ricordato, con poteri e metodi fra loro molto diversi all'insegna di «la mano destra non sappia quello che fa la sinistra», laddove invece i problemi in agenda rinviano ad una strategia di nuovo ordine mondiale, come dire a un metodo di gestione unitaria e organica.

Come la Comunità si predispone ad affrontare l'agenda dell'interdipendenza e del nuovo ordine mondiale? Esistono segnali da cui inferire se la Comunità giocherà in difesa, in funzione di adattamento passivo per la preservazione dell'interesse comunitario coincidente con lo *acquis*, oppure se essa giocherà per così dire in attacco, un ruolo di iniziativa e di intervento progettuale? L'indicazione, ma sarebbe più corretto dire la preconizzazione, più

---

significativa perché di tipo giuridico-istituzionale, viene da Trattato di Maastricht sull'Unione europea. A saperlo leggere, questo documento ci offre l'identikit della Comunità nel sistema dell'interdipendenza. Come ogni testo "costituzionale", anche questo esige una interpretazione sistematica e sistemica, con l'avvertenza che l'identikit è il tracciato di un percorso i cui contenuti effettivi saranno dati dal processo di "costituzione materiale", cioè dalla prassi quale si farà sotto l'impatto del comportamento reale delle istituzioni e delle forze politiche e sociali operanti nella Comunità. Con presunzione illuministica, ritengo utile ricostruire la traccia del percorso — in termini di finalità, valori e ambiti istituzionali di riferimento — prima ancora che sia imboccata. I fini principali assegnati all'Unione sono quelli di: «promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica, in conformità delle disposizioni del presente trattato;

- affermare la sua identità sulla scena internazionale, segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione a termine di una politica estera e di sicurezza comune, che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune;
- rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione;
- sviluppare una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni;
- mantenere integralmente l'«acquis» comunitario e svilupparlo al fine di valutare ... in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal presente trattato allo scopo di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie» (art. B).

Apparentemente, solo il secondo obiettivo comporterebbe ruoli di tipo internazionale. Nella sostanza anche tutti gli altri obiettivi hanno implicazioni internazionali. La chiara esplicitazione di un obiettivo *ad extra*, oltre che fondare giuridicamente

competenze e poteri in materia di politica estera e di sicurezza, sottolinea la necessità di un ruolo unitario per l'Unione nel sistema della politica internazionale: «affermare l'identità» significa infatti affermare una sola identità, riconoscibile da tutti. Si prospetta quindi, attraverso un processo per così dire di ricomposizione istituzionale, il recupero del sistema comunitario dalla attuale condizione di patologia schizofrenica. Quali i tratti dell'identità preconizzata dal Trattato di Maastricht? In attesa di poterli inferire dalle opere, cioè dai contenuti delle scelte politiche e dai comportamenti materiali delle istituzioni dell'Unione, si deve andare alla ricerca dei principi che sono formalmente deputati a informare la prassi. Questi sono già in gran parte esplicitati nel testo del Trattato sull'Unione. Innanzitutto, il *principio di sussidiarietà*: le decisioni devono essere prese «il più vicino possibile ai cittadini» (art. A2, art. 3B). Questo principio pertiene sia all'efficienza sia alla qualità delle funzioni dell'Unione: più ci si allontana dai micro livelli più i processi decisionali devono essere democratici, compresi quelli di politica estera e di politica internazionale.

Il principio del *rispetto dei diritti umani* è esplicitamente sancito all'art. F2: «L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali..... e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario». Il principio si trova richiamato anche per gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune: «Sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (art. J 1). Queste enunciazioni del Trattato devono essere integrate da quanto enunciato nel preambolo dell'Atto Unico Europeo: «Decisi a promuovere insieme la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni e dalle leggi degli stati membri, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, l'eguaglianza, la giustizia sociale».

Un altro principio fondamentale, espressamente sancito, è quello di *democrazia*, strettamente interrelato a quello dei diritti umani. Superfluo ricordare che il principio di democrazia è già nell'originario ordinamento comunitario con riferimento al Parla-

---

mento europeo e che requisito fondamentale per appartenere alla Comunità è che l'ordinamento di ciascun stato si fondi sui principi democratici (art. F1; v. anche la Dichiarazione sulla cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale, allegata al Trattato sull'Unione). Nel contesto dell'Unione il pluralismo politico va pertanto inteso nel senso di pluralismo partitico e di pluralismo delle associazioni di solidarietà sociale. Quali i diritti umani riconosciuti dall'Unione? Nel Trattato di Maastricht il riferimento è alla Convenzione europea del 1950, che riconosce a tutela soltanto i diritti civili e politici. Ma l'Atto Unico richiama anche la Carta sociale europea. Inoltre l'art. 5 della Convenzione di Lomé IV nomina espressamente sia i diritti civili e politici sia i diritti economici, sociali e culturali, da interpretare e tutelare in base al principio, anche questo esplicitamente richiamato, di *interdipendenza e indivisibilità* di tutti i diritti umani. Questo principio è ulteriormente ribadito dalla Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti dell'uomo nel mondo 1989/90 e sulla politica comunitaria dei diritti umani: «Considerando che nelle relazioni annuali del Parlamento si pone un accento particolare su tre diritti fondamentali, cioè il diritto alla vita, quello al rispetto dell'integrità fisica e morale della persona e quello a un giudizio equo da parte di una tribunale indipendente, riconoscendo al tempo stesso che tutti i diritti dell'uomo, siano essi politici e civili o economici, sociali e culturali, sono indivisibili e interconnessi, ecc.». I principi relativi ai diritti umani, a tutti i diritti umani, costituiscono un nucleo duro di *jus cogens* dell'ordinamento comunitari, insomma la supercostituzione dell'Unione. La democrazia comunitaria è pertanto quella che si fonda sui diritti umani, come già prima ricordato, e quindi è una democrazia integrale: politica e economica, sindacale e industriale, elettorale, partecipativa, autogestionale (associazionismo). Le implicazioni per la forma «Unione europea» sono inequivocabili: l'Unione non può essere stato di diritto ed è altresì obbligata a divenire stato sociale (significativo al riguardo è il primo obiettivo dell'Unione).

Ulteriori principi che fanno l'identità dell'Unione sono quello di *cooperazione internazionale* (art. 130 U) e quello che possiamo definire principio *pacifista* (art. J 1.2): «Conformità ai principi

della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi» («Per la Nuova Europa», documento della CSCE del novembre 1990). I principi richiamati sono appunto di pace positiva, e cioè proscrizione della guerra, divieto dell'uso della forza per la soluzione delle controversie, solidarietà, disarmo.

Gli obiettivi che il trattato specificamente assegna alla politica estera e di sicurezza comune sono: «difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione; rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi stati membri in tutte le sue forme; mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi; promozione della cooperazione internazionale; sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

Con quali metodi e strumenti devono essere perseguiti tali obiettivi? Il Trattato enuncia due criteri molto generali: la cooperazione sistematica tra gli stati membri e la graduale realizzazione di «azioni comuni» (art. J 1.3). Questi criteri rinviano implicitamente a principi programmatici e a più comprensivi ambiti istituzionali operanti sulla scena internazionale. I principi orientativi dell'azione sono quelli che definiscono l'identità dell'Unione e che abbiamo prima velocemente richiamati. Gli ambiti istituzionali primari di riferimento sono espressamente indicati dall'art. J 1.2: sistema della Nazione Unite e sistema della CSCE. Giova rimarcare che nella lettera di tale previsione gli ambiti istituzionali sono richiamati in collegamento con i principi che li informano. È pertanto chiaro che le Nazioni Unite sono quelle della Carta di San Francisco e delle norme di nuovo di diritto internazionale da essa generate (in materia di diritti dell'uomo e dei popoli, diritto allo sviluppo, diritto alla pace) e che il sistema della CSCE è quello dei principi dell'Atto finale di Helsinki e dei documenti conclusivi delle varie Conferenze (diritti umani, autodeterminazione dei popoli, stato di diritto, stato sociale, ingerenza negli affari interni a fini umanitari).

---

Questo modo di ricostruire l'identità dell'Unione consente di definire già in partenza il concetto di sicurezza, come la capacità dell'Unione di perseguire l'interesse comune della stessa nel mondo con strumenti e procedure coerenti con i principi fondamentali. Il fatto che l'art. J. 1 parli di sicurezza «in tutte le sue forme» sta ad indicare l'assunzione di un concetto integrale di sicurezza: che è pertanto economica e sociale, oltre che di difesa e di ordine pubblico internazionale. La sicurezza comune dell'Unione è assunta essere prioritaria e sovraordinata rispetto alle singole sicurezze nazionali e deve coordinarsi con i sistemi di sicurezza delle Nazioni Unite e della CSCE. Ne discende che la realizzazione della sicurezza comune dell'Unione deve informarsi al principio pacifista e al principio di autorità sopranazionale. Per l'uso dello strumento militare i principi sono quelli del cap. VII della Carta ONU, con la conseguenza che la strumentazione militare dell'UEO può essere utilizzata ai fini, nei limiti e nelle forme previste dall'art. 42 della Carta ONU e quindi costituisce una articolazione operativa regionale della forza d'ordine pubblico internazionale prevista dall'art. 43 e seguenti della Carta ONU dei quali l'Unione, per essere veramente se stessa su questo terreno, deve chiedere l'implementazione effettiva.

Dunque, l'identità complessiva dell'Unione sulla scena internazionale è quella di artefice di pace positiva e quindi di attore costituente di Nuovo ordine internazionale democratico, NOID. All'interno della strategia costituente di NOID gli obiettivi che si prospettano come prioritari per l'Unione europea sono i seguenti:

1. il potenziamento del sistema delle Nazioni Unite, mediante l'implementazione del principio di autorità sopranazionale e la legittimazione democratica diretta delle sue strutture decisionali;
2. l'avvio del negoziato globale Nord-Sud;
3. la costruzione della Casa comune europea, partendo da una tavola rotonda permanente delle istituzioni europee (CEE - nucleo duro, Consiglio d'Europa, CSCE);
4. la costruzione del Mediterraneo quale «lago di pace».

Questi obiettivi devono essere perseguiti dall'Unione coerentemente con i principi che la fondano, i quali sono tutti, giova

riperlo, di nuovo diritto internazionale, che antepone il rispetto della dignità della persona umana al principio di sovranità degli stati: non a caso il trattato parla di rispetto della *identità*, non della *sovranità* dei suoi stati membri: «L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi membri, i cui sistemi di governo si fondano su principi democratici» (art. F. 1). Sicché è lecito guardare all'Unione come ad un soggetto che promuove e alimenta l'effettività del nuovo diritto internazionale, percorrendo la via maestra della democratizzazione delle istituzioni politiche dal quartiere all'ONU.

È appena il caso di ricordare che i paesi membri dell'Unione, anche quelli di più antica democrazia, stanno soffrendo la crisi della democrazia e che l'internazionalizzazione dell'esperienza democratica, perseguita dall'Unione, li aiuterà a departitizzare e a denazionalizzare la democrazia, cioè a scioglierla da un duplice abbraccio che si sta rivelando pericolosissimo.

Nell'esercizio di questa, che possiamo definire funzione specialistica di democratizzazione internazionale, l'Unione dovrà farsi carico di avviare e garantire la sperimentazione di nuove forme di statualità o di autonomia territoriale — non sovrana e non armata — quale risposta razionale ai sempre più estesi processi di autodeterminazione dei popoli. Dentro l'Unione, al già previsto Comitato delle Regioni dovrà essere affiancato un Comitato dei «Territori transnazionali», cioè di quelle aree che sono abitate da più micronazionalità e gruppi etnici e che, per il fatto di essere «bene comune dell'umanità» in ragione dei loro attributi geantropologici, devono beneficiare di ampia autonomia ed essere garantiti dalla presenza in via inreventiva di una internazionale sui loro territori. Insomma, l'Unione levatrice di nuove forme di statualità *compatibili* con le esigenze di governo democratico dell'interdipendenza planetaria.

Il ruolo dell'Unione europea sulla scena internazionale coerente con l'identikit sopra abbozzato è in chiara rotta di collisione con l'Amministrazione americana (i segnali vanno indietro nel tempo, a partire dall'Amministrazione Nixon). È opportuno ricordare che gli Stati Uniti si rifiutano di ratificare le principali convenzioni internazionali sui diritti umani perché comportano

---

forme di controllo sopranazionale, non vogliono la democratizzazione del sistema delle Nazioni Unite perché comporta un aumento di autonomia e di potere sopranazionale dell'Organizzazione mondiale, non vogliono che le integrazioni regionali, quella europea in specie, giungano a piena maturazione politica, non vogliono.....

Lascio aperto il quesito se la Comunità europea sulla via dell'Unione avrà il coraggio di affermare nei fatti l'identità che si è assegnate nelle carte.

SERGIO ALESSANDRINI

## **Gli effetti dell'allargamento della CEE sui paesi ACP: una valutazione critica delle Convenzioni di Lomé**

### *1. Le aspettative e la realtà dell'interscambio CEE-ACP*

Il forte legame esistente tra la CEE e i paesi africani non deriva solo dall'aver stipulato ben quattro Convenzioni di Lomé sulla base di un impegno volto ad impostare un nuovo ordine economico più giusto ed equilibrato. Tradizionalmente la CEE è per tali paesi il più importante mercato di sbocco per beni e servizi per le seguenti ragioni:

1. Le limitate possibilità che essi hanno di esportare nei paesi limitrofi, a causa dei loro piccoli mercati, dei regimi commerciali protettivi e dei sistemi di trasporto inadeguati;
2. La relativa vicinanza culturale della CEE insieme al suo alto potere d'acquisto;
3. L'accesso preferenziale al mercato comunitario;
4. La lingua comune, derivante dal passato coloniale;
5. La presenza di istituzioni, standard, facilitazioni di trasporto che favoriscono il commercio con l'Europa;
6. I legami commerciali e di investimento tra la maggior parte dei paesi africani e i paesi europei.

Negoziando il regime commerciale di Lomé il gruppo dei paesi ACP aveva un duplice obiettivo: un accordo che avrebbe assicurato l'accesso dei prodotti al grande mercato comunitario e uno strumento che avrebbe facilitato la diversificazione delle loro strutture economiche attraverso il settore manifatturiero, che era rimasto limitato e poco sviluppato. Senza questa alternativa, l'eccessiva dipendenza dei prodotti primari avrebbe condannato questi paesi ad un tasso di crescita economica molto lento.

---

Cerchiamo di vedere allora se queste aspettative si sono realizzate alla luce dei successivi allargamenti della CEE del 1975 (coincidente con la Prima Convenzione di Lomé), del 1981 e del 1986. Da un primo esame dei dati si può notare che la quota di importazioni comunitarie da quest'area è molto modesta ed in termini relativi la quota è gradualmente diminuita dal 16,2% del 1975 al 12,7 del 1991. Una conferma delle ristrette relazioni commerciali tra la CEE e gli ACP si ha anche analizzando i dati relativi al commercio extra-CEE. Tra il 1960 e il 1991 la quota dei paesi ACP sul totale delle importazioni totali della CEE si riduce dal 10 al 3,9%. Dopo l'entrata in vigore della prima Convenzione la quota nelle importazioni diminuisce dal 6,7% del 1975 al 3,9% del 1991, anche se non si è trattato di un declino continuo ma di un percorso in discesa con qualche sporadico segno di ripresa. Il trend delle importazioni della CEE è quindi del tutto contrario alle attese dei Paesi ACP. Per contro, l'area che ha meno sofferto della riduzione delle importazioni comunitarie è quella del Sud-Est asiatico ed in particolare dell'ASEAN, i cui tassi di espansione delle esportazioni verso la CEE si sono comunque ridotti nel corso dell'ultimo decennio.

Con riferimento alla specializzazione delle esportazioni ACP verso la CEE appare evidente che fin dai primi anni delle Convenzioni di Lomé dieci prodotti coprivano il 73% delle vendite ACP. Nel complesso la maggioranza delle economie dei paesi ACP era caratterizzata da una elevata dipendenza da un numero limitatissimo di prodotti, fino ad arrivare ai casi limite di paesi come la Nigeria, il Burundi, lo Zaire e la Mauritania, per i quali più dell'80% delle proprie esportazioni era costituito da un solo prodotto. Le cose non sono andate diversamente negli anni successivi né sono cambiate nel periodo più recente. Le esportazioni ACP verso la CEE sono costituite essenzialmente da materie prime che rappresentano più di un 47% delle esportazioni totali; in più sono concentrate essenzialmente su un numero relativamente piccolo di prodotti. I primi 10 rappresentano il 69,4% delle esportazioni totali nel 1991 quattro punti percentuali in meno rispetto al 1976. Se la concentrazione non cambia è significativo il fatto che si riduce il numero di prodotti lavorati a favore

delle materie prime ed energetiche (petrolio, diamanti, legname, rame raffinato). È evidente quindi che non vi è stata alcuna diversificazione all'interno delle esportazioni ACP, una caratteristica presente già nelle relazioni commerciali degli anni sessanta e che è rimasta invariata nonostante le disposizioni e le preferenze accordate dalle Convenzioni di Lomé<sup>1</sup>. Se si guarda quindi alla composizione delle importazioni dai paesi ACP negli anni ottanta l'incremento della quota di importazioni dai paesi ACP si concentra soprattutto nei confronti dei prodotti non tradizionali, ossia per i semilavoratori e i prodotti di consumo. In particolare questa ultima categoria continua a crescere dopo il 1986, quando per gli altri prodotti si verifica una caduta generalizzata. Da questo andamento emerge inoltre che le categorie agricole protette dalla Convenzione di Lomé sono state tra le più penalizzate.

Sul piano commerciale il sistema di libero scambio non reciproco messo a punto dalle Convenzioni di Lomé non costituisce di fatto un quadro favorevole. In realtà le preferenze commerciali che la CEE ha concesso agli ACP sono molto limitate: circa tre quarti delle esportazioni ACP (in gran parte materie prime non lavorate) sarebbero entrate comunque nella CEE in regime di esenzione doganale anche senza la Convenzione. Inoltre più del 90% delle esportazioni industriali ACP avrebbero goduto delle facilitazioni stabilite dal Sistema delle Preferenze Generalizzate (GSP). Solo 7 dei 25 prodotti maggiormente esportati dagli ACP hanno ricevuto considerevoli preferenze rispetto agli altri PVS<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il principio base della Convenzione di Lomé (art. 2) afferma che i prodotti originari degli ACP hanno libero accesso al mercato comunitario senza l'imposizione di alcun dazio o tassa equivalente, ma viene modificato nel 2° comma nel senso che gli ACP sono sottoposti a restrinzioni per quanto riguarda l'accesso ai mercati regolati della PAC.

<sup>2</sup> Si veda C. Twitchett (1981), *A Framework for Development*, London, Allen & Unwin e J. Moss, J. Ravenhill (1983), *Trade between the ACP and EEC during Lomé I*, London, Hodder & Stoughton.

---

## 2. Gli effetti dell'allargamento della CEE

L'esistenza di un'area integrata come quella della CEE ha creato diversi effetti, distinguibili in statici e dinamici. In linea di principio l'abbandono di pratiche protezionistiche dovrebbe contribuire ad un favorevole effetto di *trade creation* in quanto l'area integrata e il conseguente incremento della produzione e del consumo esercitano una spinta all'incremento delle importazioni dai paesi esterni all'area stessa. Tuttavia l'adozione di una tariffa esterna comune può determinare una sostituzione a danno delle produzioni più efficienti realizzate all'esterno dell'area CEE e delle connesse importazioni, con offerte intra-CEE inferiori quantitativamente e qualitativamente. Questo aspetto conduce ad un effetto di *trade diversion* del commercio internazionale, che alla fine si rivela sfavorevole sia per la CEE che per i paesi terzi. In teoria però la *trade diversion* dovrebbe gravare sui PVS non associati alla Comunità, esportatori di prodotti agricoli e manufatti di prima industrializzazione. Al contrario, i paesi associati ACP ed i paesi mediterranei, beneficiari di preferenze nell'ambito di accordi commerciali o di associazione con la CEE, dovrebbero avvantaggiarsi, in varia misura, della discriminazione a loro favore nel collocamento delle loro esportazioni sul mercato comunitario.

Nel confrontare le quote commerciali dei PVS e degli ACP nell'interscambio con la CEE si è voluto individuare gli effetti dell'allargamento, ed in particolare quello del 1986 che ha integrato i tre paesi economicamente più deboli.

In termini teorici, alle preferenze offerte della CEE ai paesi ACP si potrebbero attendere dei risultati di *trade creation*, nel senso che i paesi ACP potrebbero fornire alla CEE alcuni beni che precedentemente erano prodotti della CEE stessa. Tenuto poi conto delle preferenze commerciali si avrebbe uno spiazzamento sul mercato CEE di alcuni prodotti dei PVS non associati ad opera degli stessi ACP. Tale risultato è però improbabile nel breve periodo, poiché la gamma di prodotti degli ACP è sostanzialmente differente da quella prodotta dalla CEE (ossia vi è complementarità piuttosto che concorrenza nella produzione).

Diversa è la conclusione se ci si riferisce al lungo periodo. In questo caso l'accesso privilegiato dei paesi ACP al mercato comunitario potrebbe originare una certa *trade creation* in favore degli ACP, nel senso che questi paesi potrebbero produrre ed esportare semplici manufatti verso la CEE rimpiazzando la produzione comunitaria di tali beni.

Questo in linea teorica ad astratta. La possibilità di produrre semplici manufatti per l'export in molti paesi africani associati è ostacolata da sistemi di produzione obsoleti, risultanti da limitati progressi tecnologici e da limitata sostituibilità dei fattori di produzione. Comunque tutti i PVS hanno affrontato difficoltà nell'espansione delle esportazioni verso i paesi industrializzati; e per questo viste le preferenze commerciali accordati che sarebbe lecito attendersi un aumento delle esportazioni verso la CEE da parte dei paesi ACP.

È interessante notare come l'allargamento della CEE da 9 a 12 abbia generato un *diversione generale* delle esportazioni dei PVS e degli ACP, mentre nel corso del primo allargamento (coincidente alla prima Convenzione di Lomé) i paesi ACP avevano beneficiato di un aumento della quota complessiva<sup>3</sup>. Tuttavia gli effetti dell'integrazione comunitaria e dei suoi allargamenti sui vari gruppi di PVS sono tutto sommato trascurabili. Gli effetti di *trade creation* o di *trade diversion* sono stati sempre inferiori all'1%.

Per quanto riguarda gli ACP l'unico segno positivo coincide con il primo allargamento della CEE da 6 a 9, e quindi con la prima Convenzione di Lomé. L'allargamento definitivo a 12 paesi ha invece determinato un segno negativo, che ha pure rallentato gli scambi di prodotti agricoli, ossia le esportazioni tradizionali dei paesi ACP, per effetto della sostituzione di alcuni prodotti ACP con quelli dei late-comer europei. Negativi nei due periodi sono invece gli effetti riguardanti le importazioni comunitarie di

<sup>3</sup> La metodologia è tratta da H.H. Glismann (1989), *EC 1992 Strategic and Policy Issues for the 1990s*, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, che consiste nel confrontare lo scostamento delle quote nei diversi periodi considerati: 1975-1981 (primo allargamento da 6 a 9), 1981-1990 (secondo e terzo allargamento da 9 a 12).

prodotti manufatti industriali dai paesi ACP. Sarebbe difficile a questo punto argomentare circa il benefico impatto dell'integrazione europea e dei successivi allargamenti nel favorire la diversificazione settoriale delle economie dei paesi ACP.

Effetti sulla quota di importazione CEE  
(Variazioni percentuali)

	Totale	PVS		Totale	ACP	
		Agric.	Manuf.		Agric.	Manuf.
Allargamento da 6 a 9	-0,56	0,83	-0,31	0,22	0,95	-0,01
Allargamento da 9 a 12	-0,04	-0,35	0,05	-0,28	-0,18	-0,14

L'enorme divario esistente tra il tipo di beni esportati dalle due parti è la testimonianza del perpetuarsi di relazioni commerciali di tipo neo-coloniale, con i paesi ACP fornitori di materie prime e la CEE fonte di manufatti. Un discorso a parte va fatto per i prodotti inclusi nella Pac e in particolare per quei prodotti il cui commercio è regolato da appositi allegati alla Convenzione, per l'esattezza lo zucchero, la carne bovina, il rum e le banane. Non si può certo dire che le disposizioni contenute in tali allegati abbiano contribuito a far aumentare le esportazioni dei beni in questione in maniera rilevante.

Accertato che le disposizioni delle Convenzioni di Lomé hanno avuto un impatto alquanto limitato sulle relazioni commerciali ACP-CEE in entrambe le direzioni e in più non hanno apportato mutamenti né alle strutture economiche interne dei vari paesi né alla qualità degli scambi commerciali, resta da appurare quali siano state le cause di tale fallimento.

Per gli ACP tutto dipende principalmente dalle molteplici lacune e limitazioni delle Convenzioni e dalla scarsa volontà dei paesi europei di favorire una reale diversificazione delle esportazioni dei paesi ACP, contribuirebbero ad aumentare la pressione sui mercati della CEE. Secondo loro, comunque esiste anche un altro ostacolo ed è costituito dal fatto che le amministrazioni

locali non hanno un sufficiente peso politico per incalzare i paesi europei, obbligandoli al costante rispetto delle norme di Lomé.

La CEE, dal canto suo, chiaramente non è d'accordo con tale opinione e vede le cause del fallimento nell'incapacità degli ACP di sostenere la produzione dei settori chiave delle loro economie o di incentivarla in quelli più sofisticati dei manufatti. La CEE ancora sostiene che Lomé ha fatto tutto quello che era praticamente e politicamente possibile per creare una struttura per le esportazioni ben funzionante, ma gli ACP non sono stati in grado di sfruttarla.

L'impressione che se ne ricava è che l'espansione degli scambi generata prima dell'allargamento ed ora dal Mercato Unico abbia riguardato esclusivamente i Paesi industrializzati. L'impatto commerciale sui PVS è stato invece di completa indifferenza se non di chiusura; con tali paesi tende a prevalere l'effetto di *trade diversion*, aggravata da una situazione economica contingente che nell'ultimo decennio ha rallentato le relazioni commerciali con questi paesi.

Per quanto riguarda la Convenzione di Lomé è possibile affermare che essa non ha avuto praticamente alcun effetto sui flussi di importazioni comunitaria dai paesi ACP. I modesti margini di preferenza accordati, in presenza di preferenze generalizzate concesse dalla CEE (di cui possono comunque beneficiare tre quarti delle produzioni ACP), o di preferenze ridondanti (quando i pezzi ACP sono inferiori a quelli dei concorrenti PVS) non aiutano a sviluppare la *trade creation*, che già di per se è limitata dalla complementarità delle economie della CEE con quelle degli ACP. Inoltre nei pochi casi in cui la *trade creation* è possibile, come per lo zucchero e i tessili, sia la PAC, sia la minaccia della clausola di salvaguardia, sia infine l'AMF riescono a proteggere ampiamente il mercato comunitario.

In pratica l'evoluzione degli scambi con gli ACP ha seguito lo stesso destino dei PVS non associati, anzi in termini peggiori. Tale esito non deve essere imputato alla strutturazione di Lomé o al malfunzionamento dei suoi meccanismi, quanto alla dinamica degli avversi eventi economici che hanno caratterizzato l'ultimo decennio e che hanno posto gli ACP in una posizione molto arretrata rispetto alle altre economie.

---

Perciò dal punto di vista economico le Convenzioni di Lomé costituiscono uno strumento insufficiente o quanto meno non adatto a stimolare gli scambi tra la CEE e gli ACP e di conseguenza il loro sviluppo.

Per quanto riguarda i singoli mercati europei si può notare che il mercato inglese, che nel corso degli anni settanta assorbiva la gran parte dell'export dei paesi ACP, durante gli anni ottanta abbia dimezzato le proprie importazioni. Attualmente il maggiore importatore è la Francia con oltre 20%; i paesi ACP hanno inoltre potuto esportare verso altri paesi comunitari come ad esempio il Belgio, la Spagna e il Portogallo, ma non sufficienti a coprire il calo di domanda da parte dell'Italia e della Germania.

La perdita dei mercati francesi e inglesi confermerebbe l'ipotesi dell'erosione dei margini preferenziali esclusivi di cui beneficiavano le colonie nei confronti delle metropoli prima dell'introduzione delle preferenze generalizzate della CEE. Si può così pensare che le esportazioni tradizionali degli ACP verso i paesi europei abbiano raggiunto un livello di saturazione tale per cui la loro ulteriore espansione sia limitata dalla lenta crescita demografica economica europea. Se si considera poi l'impossibilità o l'incapacità di diversificare le loro economie, al pari dell'avverso clima economico che disincentiva gli investimenti esteri e la crescita di un sistema di piccole imprese, uno scenario che inesorabilmente allontana l'area africana dagli obiettivi di sviluppo e di democrazia non è allora così improbabile.

GIULIO QUERINI

## La regionalizzazione degli scambi internazionali: una sfida per l'Europa

### 1. *Premessa metodologica*

Nell'attuale dibattito sul "nuovo ordine economico internazionale" vi è un consenso piuttosto ampio sugli obiettivi (liberalizzazione degli scambi, mobilità dei capitali, stabilità finanziaria, riequilibrio Nord-Sud, integrazione delle economie dell'Est-Europa nel mercato mondiale), ma vi è ambiguità sugli strumenti da utilizzare (regionalizzazione degli scambi, livello dei tassi di interesse e dei tassi di cambio, disponibilità a recepire investimenti diretti dall'estero, ammontare accettabile di disoccupazione e di migrazione internazionale, ritmo di rimborso dei debiti esteri, entità e caratteristiche degli aiuti ai Paesi arretrati).

Come afferma Attali: l'Europa è di fronte al dilemma "democrazia senza frontiere, oppure frontiere senza democrazia".

### 2. *La crescente tendenza della regionalizzazione degli scambi internazionali*

I dati del commercio mondiale in volume relativi al periodo 1983-91 mostrano che il relativo tasso di crescita è stato costantemente positivo (60% circa) e più elevato dei tassi di crescita della produzione (50% circa) e del reddito. Pertanto tra i fattori propulsivi della crescita e della integrazione del mercato mondiale, lo scambio dei beni, soprattutto manufatti, e servizi, hanno svolto un ruolo preminente. Tuttavia la forte instabilità della ra-

---

gione di scambio che ha caratterizzato l'ultimo decennio ed il persistere di misure protezionistiche (cfr. infra n. 6) ha indotto i maggiori protagonisti degli scambi internazionali — USA, CEE, Giappone — ed accentuare il fenomeno della "regionalizzazione". Il peso percentuale degli scambi intra-area sul commercio mondiale, nell'ultimo decennio, è notevolmente aumentato: ad esempio quello "intra-CEE è aumentato dal 18,88 al 22,07; quello intra-Nord America dal 4,04 al 5,31; quello intra-Asia dal 4,39 al 6,40.

Complessivamente nell'ultimo decennio il peso percentuale del flusso degli scambi mondiali tra aree diverse è sensibilmente diminuito (dal 61,47 al 56,67). Particolarmente elevata risulta la polarizzazione del commercio mondiale dei manufatti: l'incidenza del commercio intra-area sul totale degli scambi mondiali è del 68,4% (dall'80,5% per i paesi industrializzati).

### 3. *Una valutazione degli effetti economici della creazione di "blocchi commerciali" su scala internazionale*

Il sorgere di nuove aree commerciali — Area Europea, Area Nord-America, Area-Pacifico — integrate su scala regionale, è la risposta alla diffusa sfiducia di una prossima generale liberalizzazione degli scambi internazionali; questa valutazione vale meno per la CEE, la cui integrazione ha origini remote e diverse, molto più per gli USA ed il Giappone, che solo recentemente si sono avviate in questa direzione.

È molto difficile stabilire a quali condizioni la creazione di "trading blocks" costituisca un primo passo, regionale, verso una più generale liberalizzazione degli scambi mondiali ("trade creation"), oppure costituisca un rigurgito protezionistico che premia "lobbies" locali particolarmente potenti ("trade diversion").

L'importanza del problema è evidenziata dal peso preponderante dell'Area Europea e dell'Area Nord-America, che complessivamente rappresentano i 2/3 delle importazioni ed oltre il 50% delle esportazioni mondiali.

#### 4. *Caratteristiche dei tre principali "blocchi commerciali"*

a) *Area Europea*. Si tenda a superare la dimensione CEE a Dodici (320 milioni di abitanti) con l'adesione dei 7 Paesi dell'EFTA, con i quali è prevista a breve scadenza la creazione di uno "spazio economico europeo". Inoltre ci si avvia a concludere accordi con i Paesi dell'Est e con alcuni Paesi Mediterranei, per arrivare ad un "blocco commerciale europeo" di oltre 530 milioni di abitanti in 30 Stati. Il possibile allargamento a Russia ed Ucraina, pur complicando ulteriormente lo "spirito di Maastricht", farebbe raggiungere la dimensione —peraltro vagheggiata da De Gaulle — fin dall'inizio dell'integrazione comunitaria — della "Grande Europa" di 40 Paesi con 700-800 milioni di abitanti.

b) *Area Nord-america*. All'accordo di libero scambio tra USA e Canada (NAFTA) dovrebbe aderire a breve scadenza il Messico, per complessivi 350 milioni di abitanti, che dispongono di oltre 6000 miliardi di dollari di P.I.L. complessivo. Il Messico ha già avviato una serie di riforme economiche per adeguarsi alle esigenze di questo processo di liberalizzazione degli scambi, anche per fronteggiare le preoccupazioni delle imprese Nord-americane, soprattutto canadesi, nei settori ad alta intensità di manodopera (tessile, alimentare).

Questa esperienza potrebbe condizionare l'ulteriore adesione alla NAFTA di altri Paesi Latino-Americani, peraltro attualmente fortemente protezionisti.

c) *Area Asia-Pacifico*. La proposta di un "Gruppo di coordinamento economico-regionale" è stata avanzata dalla Malesia tra i Nic, uno dei più dinamici — e accolta positivamente dai principali Paesi della area (Giappone, Australia, Nuova Zelanda). L'area Asia-Pacifico è, per crescita economica, la più dinamica a livello mondiale: il relativo PIL rappresenta attualmente il 24% del totale mondiale, e crescerà al 35% nel 2010. La maggiore spinta a questo processo di regionalizzazione è dato dagli investimenti di imprese giapponesi, che hanno effettuato investimenti diretti in questa area, negli ultimi 5 anni, per oltre 28 miliardi di dollari.

---

### 5. *Identità e ruolo della CEE nel sistema economico mondiale*

La CEE appare penalizzata, nella concorrenza internazionale, sia da ambiguità originarie e mai risolte (atlantismo contro eurocentrismo, efficientismo contro solidarismo, centralismo contro regionalismo), sia da dilemmi recenti che derivano dalla fine del "socialismo reale". Si deve scegliere tra, da una parte il modello capitalitico anglo-sassone, caratterizzato da: i) azionariato anonimo, ii) grande ed efficiente mercato finanziario, iii) egemonia dei "managers"; dall'altra il modello capitalistico nippo-germanico caratterizzato da: i) azionariato di grandi banche pubbliche o private; ii) ostilità ai "take-overs"; iii) minore rilevanza della borsa. Si delinea una nuova "lotta ideologica" non più tra capitalismo e socialismo, ma tra due logiche antagoniste del capitalismo, cioè (M. Albert, 1991, pag. 29) "tra due sistemi di valori che si contrappongono circa il ruolo dell'uomo nella impresa, il posto del mercato nella società, il ruolo dell'ordine legale nell'economia internazionale".

La "non scelta" tra questi due sistemi rende ambigua la posizione CEE nei negozianti internazionali.

### 6. *La posizione CEE nell'Uruguay Round*

La CEE si presenta alla fase conclusiva dei negoziati GATT, il cosiddetto Uruguay Round, iniziato nel 1986, con una posizione oggettivamente forte: essa costituisce la maggiore potenza commerciale del mondo, con una quota del 16,2% delle importazioni ed il 15,0% delle esportazioni (USA 15,6% e 12,0%; Giappone 7,0% e 9,1% rispettivamente).

La CEE è un mercato relativamente molto aperto; il livello medio ponderato dei dazi doganali, per i prodotti industriali, è inferiore al 5%; se si tiene conto delle varie preferenze tariffarie, la percentuale effettivamente applicata scende all'1% circa.

I vari fornitori della CEE detenevano le seguenti quote delle importazioni comunitarie: EFTA 22,8%; USA 18,7%; Giappone 10,3%.

Malgrado la sua oggettiva forza contrattuale, nell'Uruguay Round la Comunità si è trovata spesso in gravi difficoltà; il negoziato ha infatti reso evidenti le notevoli divisioni e contraddizioni tra i Paesi della CEE nella determinazione non solo degli strumenti, ma anche degli obiettivi da perseguire. Gli strumenti attraverso i quali il GATT cerca di realizzare il libero scambio internazionale sono: i) la progressiva diminuzione ed eliminazione dei dazi doganali; ii) l'eliminazione delle restrizioni quantitative; iii) il sistema delle preferenze generalizzate.

Nella fase negoziale in corso, i negoziati vertono su questioni vecchie e nuove. I problemi irrisolti da decenni, sui quali i conflitti di interessi sono particolarmente acuti e radicati, riguardano i prodotti agricoli ed i prodotti tessili. Le nuove materie alle quali si cerca di applicare i principi libero-scambisti del GATT sono invece: a) la tutela della proprietà intellettuale (brevetti, licenze, marchi di fabbricazione, etc.); b) lo scambio di servizi (banche, assicurazioni, telecomunicazioni, trasporti, turismo, etc.); c) la libertà di stabilimento ai fini di intraprendere attività produttive all'estero. Malgrado la complessità ed interdipendenza di questi problemi, è possibile delineare uno schema interpretativo dei negoziati in corso: ogni protagonista dei negoziati (USA, CEE, PVS) tende ad accelerare la liberalizzazione degli scambi dei beni e servizi nella produzione dei quali è più competitivo, ostacolando invece il libero scambio dei beni e servizi per i quali i produttori nazionali necessitano di protezione.

La CEE è al centro della controversia sui prodotti dell'agricoltura. Infatti gli USA (e gli altri grandi esportatori agricoli quali il Canada, l'Australia, l'Argentina, etc.) pretendono dalla CEE lo smantellamento della politica agricola comunitaria, la quale si articola in prezzi elevati in favore delle produzioni comunitarie (cereali, latte-caseari, carne, etc.) e sovvenzioni alle esportazioni delle relative eccedenze.

D'altra parte, la CEE richiede agli USA — nonché a taluni PVS relativamente più ricchi — di ridurre il protezionismo che limita le esportazioni comunitarie di prodotti industriali (alimentari, meccanici, etc.): a questa richiesta si associa il Giappone, che, per taluni prodotti (automobili, elettronici) è un esportatore molto competitivo.

---

In un altro ambito conflittuale, la posizione degli USA e della CEE è invece convergente: infatti essi esigono congiuntamente dai PVS un più rigoroso rispetto della "proprietà intellettuale", in due principali direzioni: tutela dei brevetti industriali, in particolare in settori a tecnologia avanzata come l'elettronica e la farmaceutica, e tutela dei marchi per contrastare il fenomeno sempre più diffuso della contraffazione di "firme" prestigiose (orologi, borse, articoli di abbigliamento, etc.).

Il contenzioso fra la CEE ed i PVS è particolarmente complesso, anche perché all'interno del gruppo dei PVS è notevole la diversificazione degli interessi che ciascuno di essi intende tutelare.

I Paesi tropicali, in genere esportatori di materie prime agricole e minerarie, chiedono ai Paesi industrializzati, ed in particolare alla CEE che già privilegia gli A.C.P., di azzerare gli ostacoli tariffari e quantitativi che ostacolano la trasformazione locale (caffè liofilizzato, cioccolata, cavi di rame, tessuti di cotone, etc.) di tali materie prime. Inoltre i PVS chiedono di poter controllare — mediante partecipazione maggioritaria al capitale, oppure analoghe disposizioni finanziarie e giuridiche — gli investimenti delle imprese multinazionali effettuati sul loro territorio.

Tale problema assume un particolare rilievo non solo economico, ma anche sociale e politico in settori strategici quali quello bancario e delle telecomunicazioni.

Di fronte alle richieste dei PVS la disponibilità dei Paesi industrializzati ad effettuare concessioni varia in base alla rispettiva capacità di penetrazione: gli USA, ad esempio, sono disponibili ad ampie concessioni in campo commerciale (importazioni soprattutto di prodotti industriali "maturi"), ma pretendono dai PVS una reciproca ampia disponibilità ad accogliere gli investimenti esteri in settori (soprattutto le telecomunicazioni) nei quali le multinazionali statunitensi sono fortemente competitive.

Un'altra problematica fortemente conflittuale è quella relativa al "dumping ecologico". La CEE è in prima linea nel prendere dai Governi dei PVS normative ambientali rigorose; tali normative devono evitare la concorrenza sleale di quelle imprese dei PVS stessi che abbassano i costi di produzione sfruttando miopemente le risorse naturali ed ambientali.

La forza contrattuale della CEE, sia di fronte alle richieste dei PVS, sia soprattutto di fronte a quelle degli USA, è sovente indebolita dalle numerose e sostanziali divergenze interne. Malgrado i recenti "Accordi di Maastricht", riemerge spesso la divisione tra i vari paesi CEE che ruota attorno alla "fedeltà atlantica" della Gran Bretagna alla quale si contrappone alla "vocazione terzomondista" della Francia: la "leadership" francese si fa soprattutto sentire nella difesa degli interessi agricoli comunitari (i lavoratori agricoli nella CEE sono circa 10 milioni contro i 3 milioni degli USA), ai quali sono molto sensibili anche l'Italia e la Spagna. Ancor più che in passato, la Germania è oggi l'ago della bilancia nella mediazione tra i contrapposti interessi all'interno della CEE: ed è proprio l'orientamento tedesco, in bilico tra fedeltà "politica" al sistema occidentale e interessi "economici" nell'Europa Orientale, l'interrogativo più rilevante sulla futura evoluzione degli scambi economici mondiali.



UGO VILLANI

**In tema di cooperazione allo sviluppo,  
autodeterminazione dei popoli e diritti dell'uomo**

1. L'odierna fase delle relazioni internazionali appare caratterizzata da processi di aggregazione fra alcuni Stati e, nel contempo, di disintegrazione di altri, in nome talvolta di nazionalismi esasperati; dall'acuirsi del divario economico tra un gruppo di Stati industrializzati ed una massa di Paesi del terzo e quarto mondo, ai quali si affiancano oggi i Paesi ex socialisti, in una posizione "concorrenziale" sotto il profilo del bisogno di aiuti dall'Occidente; da transizioni da regimi autoritari a forme di governo democratiche, rese peraltro incerte a causa sia della crisi economica che attanaglia i Paesi interessati, sia della difficoltà di liberarsi da vecchie e consolidate ideologie e prassi. In tale quadro, carico di tensioni e di rischi per la sicurezza internazionale, nuove responsabilità si pongono all'Europa comunitaria. In questa sede intendiamo esaminare il significato della sua azione ed il contributo da essa dato all'affermazione, allo sviluppo ed all'applicazione delle norme internazionali in materia di diritto allo sviluppo e di autodeterminazione dei popoli; due diritti che, da un punto di vista giuridico internazionale, sono al centro dei processi e delle tensioni che caratterizzano l'attuale momento della comunità internazionale.

L'indagine riguarda sia la cooperazione politica europea che le singole politiche comunitarie. È bensì vero che la prima si pone su un piano diverso dalle seconde. Infatti, alla luce dell'art. 1 dell'Atto unico europeo del 1986, le Comunità europee e la cooperazione politica europea, pur contribuendo ambedue a fare

---

progredire l'Unione europea, si pongono in due contesti differenti: le Comunità europee, e le politiche che esse svolgono, sono caratterizzate dal metodo comunitario, cioè da un complesso di organi, poteri, atti, garanzie che si pongono nel quadro di una costruzione sopranazionale; la cooperazione politica si svolge invece secondo il metodo classico della concertazione intergovernativa, nella logica di rapporti internazionali tra enti sovrani. Ai nostri fini è possibile tuttavia prescindere da tale dualismo fra le politiche comunitarie e la cooperazione politica, in quanto interessa analizzare non già i metodi, ma i contenuti di tali politiche e, sotto questo profilo, nulla impedisce una loro considerazione unitaria. Va anzi notato che, riguardo ai contenuti politici, lo stesso art. 30 par. 5 dell'Atto unico europeo pone un dovere di coerenza fra le politiche esterne della Comunità europea (la politica commerciale, quella di aiuto allo sviluppo, la politica mediterranea ecc.) e le politiche concordate in sede di cooperazione politica europea.

2. Con riferimento al diritto allo sviluppo, va osservato preliminarmente che esso presenta contorni alquanto incerti circa la precisa definizione del suo contenuto e l'individuazione dei soggetti titolari del diritto, nonché di quelli cui fa carico il corrispondente obbligo. Esso è solitamente ricompreso tra i diritti umani cosiddetti della terza generazione (le prime due essendo costituite dai diritti civili e politici e da quelli economici, sociali e culturali). Si tratterebbe peraltro di un diritto non appartenente al singolo individuo, o non esclusivamente a lui, ma ai popoli. Per esempio, l'art. 22 della Carta di Banjul sui diritti dell'uomo e dei popoli, adottata il 28 giugno 1981 nell'ambito dell'Organizzazione per l'unità africana, dichiara che tutti i popoli hanno diritto al loro sviluppo economico, sociale e culturale<sup>1</sup>; mentre la Dichiarazione

<sup>1</sup> Su tale disposizione cfr. Bello, *Article 22 of the African Charter on Human and Peoples' Rights*, in *Essays in honour of Judge Taslim Olawale Elias*, vol. I, *Contemporary International Law and Human Rights*, Dordrecht-Boston-London, 1992, p. 447 ss.

sul diritto allo sviluppo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione n. 41/128 del 4 dicembre 1986<sup>2</sup>, riferisce il diritto allo sviluppo simultaneamente ad ogni essere umano e a tutti i popoli.

La citata Dichiarazione dell'Assemblea generale contribuisce a chiarire il contenuto del diritto in parola, stabilendo che "il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile in virtù del quale ogni essere umano e tutti i popoli hanno il diritto di partecipare e di contribuire ad uno sviluppo economico, sociale, culturale e politico nel quale tutti i diritti umani e tutte le libertà fondamentali possano essere pienamente realizzati, e di beneficiare di tale sviluppo". Così inteso, il diritto allo sviluppo appare una condizione necessaria per l'effettivo godimento di molteplici diritti dell'uomo: è evidente che il diritto all'assistenza sanitaria, al lavoro, all'educazione e anzitutto il diritto alla vita non possono concretamente realizzarsi in situazioni di sottosviluppo. Deve osservarsi che il diritto allo sviluppo è collegato anche al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Lo stesso Consiglio di sicurezza, nella dichiarazione resa il 31 gennaio 1992 in occasione della prima riunione da esso tenuta a livello di capi di Stato e di governo, si è mostrato consapevole del rapporto di interdipendenza esistente fra la pace internazionale ed il benessere dell'umanità; in tale dichiarazione i membri del Consiglio di sicurezza affermano infatti il loro impegno per affrontare urgentemente i problemi dello sviluppo economico e sociale e aggiungono: "They recognize that peace and prosperity are indivisible and that last peace and stability require effective international cooperation for the eradication of poverty and the promotion of a better life for all in a larger freedom".

<sup>2</sup> Vedi Colliard, *L'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration sur le droit au développement (4 décembre 1986)*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1987, p. 615 ss.; Abi-Saab, *Le droit au développement*, in *Annuaire suisse de droit international*, 1988, p. 9 ss.; Kiwanuka, *Developing rights: the UN Declaration on the right to development*, in *Netherlands International Law Review*, 1988, p. 257 ss.

---

Resta tuttavia la difficoltà di individuare il "titolare" di tale diritto, riferito — come si è ricordato — al popolo (o, contemporaneamente, all'uomo ed al popolo). La presunta titolarità del diritto allo sviluppo in capo al popolo, che non solo non è soggetto di diritto internazionale, ma è una entità alquanto imprecisata, presenta un rischio di indeterminatezza, che si riflette anche sul contenuto del diritto stesso. Esiste poi il rischio che il popolo venga infine identificato con lo Stato; ciò comporterebbe un capovolgimento della tradizionale, corretta prospettiva dei diritti dell'uomo, intesi come diritti che l'individuo rivendica proprio nei confronti dello Stato e potrebbe offrire a regimi autoritari un pretesto per sacrificare, in nome di un presunto diritto del popolo o della nazione, i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo. Il riferimento allo Stato, in quanto ente esponenziale del popolo, del diritto allo sviluppo potrebbe determinare anche la conseguenza che aiuti forniti nell'ambito della cooperazione allo sviluppo confluiscono nelle casse di regimi dittatoriali per essere impiegati per spese militari o di sostegno al regime o di altro genere, ma senza alcun vantaggio per quel popolo il cui sviluppo si vorrebbe favorire.

3. La Comunità europea ha fornito elementi significativi per il chiarimento del contenuto del diritto allo sviluppo, inquadrandolo in un'ottica tale da scongiurare rischi di strumentalizzazione da parte di regimi autoritari e da promuovere la sua realizzazione a vantaggio realmente del popolo.

In proposito deve richiamarsi anzitutto la IV Convenzione ACP-CEE firmata a Lomé il 15 dicembre 1989 e, in particolare, l'art. 5, nel quale la cooperazione allo sviluppo viene costantemente ricollegata al rispetto ed alla promozione dei diritti dell'uomo. Dichiara infatti tale articolo: "La cooperazione è intesa a uno sviluppo incentrato sull'uomo, suo principale protagonista e beneficiario, e presuppone pertanto il rispetto e la promozione dell'insieme dei diritti di quest'ultimo. Le azioni di cooperazione si iscrivono in questa prospettiva positiva in cui il rispetto dei diritti dell'uomo è riconosciuto come fattore fondamentale di un

reale sviluppo e in cui la cooperazione stessa è concepita quale contributo alla promozione di tali diritti. In questa prospettiva la politica di sviluppo e la cooperazione sono strettamente connesse con il rispetto e il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo" (par. 1). La medesima disposizione, dopo avere dichiarato che i diversi diritti dell'uomo, "ossia un trattamento non discriminatorio, i diritti fondamentali della persona, i diritti civili e politici e i diritti economici, sociali e culturali, sono indivisibili e interdipendenti", prosegue affermando che "la cooperazione ACP-CEE contribuisce all'eliminazione degli ostacoli che impediscono il godimento pieno ed effettivo, da parte degli individui e dei popoli, dei loro diritti economici, sociali e culturali" (par. 2).

Come è stato osservato<sup>3</sup>, la Convenzione di Lomé mostra di collegare, "per quanto non in termini di esplicita e formale subordinazione", la concessione di aiuti allo sviluppo al rispetto ed alla promozione dei diritti dell'uomo. Non sarebbe pertanto azzardato ritenere che, qualora uno Stato beneficiario di aiuti violasse i diritti umani fondamentali, o stornasse a vantaggio dei governanti tali aiuti, l'erogazione di questi ultimi potrebbe essere lecitamente interrotta. Si apre così la strada per la Comunità per passare da una forma di "neutralità ideologica", che aveva caratterizzato in passato la politica comunitaria verso i Paesi ACP<sup>4</sup>, a forme di ingerenza nella vita interna di tali Paesi per verificare che gli aiuti vengano complessivamente impiegati in maniera tale da contribuire allo sviluppo dei diritti umani.

In un'ottica analoga, almeno secondo gli orientamenti del Parlamento europeo, dovrebbe porsi la nuova politica mediterranea della CEE. In proposito va ricordata la risoluzione su un nuovo profilo per la politica mediterranea adottata dal Parlamento europeo il 12 luglio 1991<sup>5</sup>; in essa il Parlamento dichiara che

<sup>3</sup> Triggiani, *Nuovo ordine economico internazionale e sistema di Lomé*, in Istituto Universitario Orientale, Dipartimento di scienze sociali, *Quaderni*, anno IV, nuova serie, n. 5, Napoli, 1991, p. 23 ss., in specie p. 37 s.

<sup>4</sup> Cfr. Jannuzzi, *La politica estera dell'Europa Comunitaria*, in *La Comunità Internazionale*, 1988, p. 192 ss., in specie p. 203 s.

<sup>5</sup> In GUCE n. C 240 del 16 settembre 1991, p. 250 ss.

---

“apprezza gli sforzi operati da alcuni Paesi terzi mediterranei in direzione di una democrazia pluralista, mentre deplora che in altri esistano situazioni di violazione dei diritti dell'uomo, raccomanda pertanto che nei prossimi protocolli finanziari vengano inserite disposizioni riguardanti i diritti dell'uomo”.

Nei diversi protocolli finanziari conclusi dalla Comunità con Paesi mediterranei nel 1991 sono peraltro assenti clausole volte a garantire il rispetto dei diritti dell'uomo<sup>6</sup>. Al contrario, l'interdipendenza fra la cooperazione in vasti campi e la tematica dei diritti umani emerge nei rapporti con Paesi latino-americani; ci riferiamo, in particolare, all'Accordo quadro di cooperazione con l'Uruguay del 4 novembre 1991<sup>7</sup>. In esso, dopo avere ribadito nel preambolo l'importanza attribuita dalle parti ai valori democratici ed al rispetto dei diritti dell'uomo, all'art. 1 le parti dichiarano espressamente che il rispetto dei diritti dell'uomo rappresenta il fondamento di ogni forma di cooperazione: “Le relazioni di cooperazione tra la Comunità e l'Uruguay e tutte le disposizioni del presente accordo si basano sul rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo cui si ispirano le politiche interne ed internazionali tanto della Comunità quanto dell'Uruguay”.

L'orientamento della politica di cooperazione allo sviluppo verso l'obiettivo del rispetto e della promozione dei diritti umani risulta in maniera netta nel Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 sull'Unione europea. L'art. 130 U, con il quale si apre il titolo XVII del Trattato CEE, dedicato alla cooperazione allo sviluppo, dichiara esplicitamente che “la politica della Comunità in questo settore contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”.

<sup>6</sup> Si vedano il Protocollo con la Tunisia del 20 giugno 1991 (in GUCE n. L 18 del 25 gennaio 1992, p. 35 ss.), quello con l'Algeria del 20 giugno 1991 (in GUCE n. L 94 dell'8 aprile 1992, p. 13 ss.), quello con l'Egitto del 26 giugno 1991 (ivi, p. 21 ss.), quello con la Giordania del 26 giugno 1991 (ivi, p. 29 ss.), quello con il Libano del 18 settembre 1991 (ivi, p. 37 ss.) e quello con Israele del 12 giugno 1991 (ivi, p. 45 ss.).

<sup>7</sup> In GUCE n. L 94 dell'8 aprile 1992, p. 2 ss.

4. La stretta connessione che emerge dalle posizioni testé ricordate della Comunità fra la cooperazione allo sviluppo ed il rispetto dei diritti dell'uomo fornisce, a nostro avviso, una chiave di lettura del diritto allo sviluppo che, evitando rischi di indeterminatezza o di strumentalizzazione, mostra come in tale diritto vadano individuati in realtà due diritti distinti, benché complementari.

Il primo è un diritto spettante agli individui nei confronti dello Stato cui appartengono, affinché quest'ultimo destini gli aiuti allo sviluppo al potenziamento dei diritti dell'uomo ed alla crescita socio-economica della comunità statale. Tale diritto può considerarsi un diritto "solidale", nel senso che esso può essere soddisfatto a beneficio del singolo individuo solo in quanto venga simultaneamente realizzato a favore della collettività cui quest'ultimo appartiene<sup>8</sup>.

Il secondo diritto ricompreso nel diritto allo sviluppo è quello degli Stati in via di sviluppo (ai quali, come si è osservato, si affiancano i Paesi europei ex socialisti) a beneficiare degli aiuti e della cooperazione da parte degli altri Stati (quelli sviluppati); a tale diritto, che si pone sul piano dei classici rapporti interstatuali, corrisponde l'obbligo dei Paesi industrializzati di promuovere lo sviluppo dei primi Stati. Come è stato autorevolmente osservato, si determina quindi un passaggio dall'"aide-charité" all'"aide-obligation"<sup>9</sup>. Quanto agli strumenti ed alle forme in cui detto obbligo deve esprimersi, non sembra peraltro possibile, allo stato dell'odierno diritto internazionale, spingersi sino ad una loro esatta individuazione: l'obbligo in parola è essenzialmente un obbligo

<sup>8</sup> Per tale nozione dei diritti solidali vedi Sperduti, *Nel trentesimo anniversario della Dichiarazione universale*, in *Comunicazioni e studi*, vol. XV, Milano, 1978, p. 33 ss., in specie p. 42, il quale precisa che tali diritti sono caratterizzati da due elementi: "la loro appartenenza simultanea a tutti e a ciascuno i membri di un aggregato umano; il fatto di avere il medesimo oggetto, talché il rispetto e la violazione si concretano in rispetto o in offesa di tutti e ciascuno i membri di quell'aggregato".

<sup>9</sup> Mbaye, *Le droit au développement en droit international*, in *Essays in International Law in honour of Judge Manfred Lachs*, The Hague-Boston-Lancaster, 1984, p. 163 ss., in specie p. 165.

---

di cooperazione, i cui più precisi contenuti possono definirsi solo nell'ambito di negoziati bilaterali o multilaterali.

In questo quadro i Paesi in via di sviluppo (nonché quelli ex socialisti) si pongono al centro della tematica del diritto allo sviluppo: essi — secondo una felice espressione — sono “a creditor of the international community and a debtor of its own people”<sup>10</sup>.

Vale la pena di notare infine che la concezione del diritto allo sviluppo che, a nostro parere, viene espressa dalla Comunità europea appare in linea con la stessa Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948. Già in essa infatti vi è consapevolezza della inevitabile dipendenza dei diritti dell'uomo dall'instaurazione di rapporti economici più giusti tra gli Stati; tale consapevolezza emerge con chiarezza dall'art. 28, il quale dichiara che “ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati”.

5. La seconda tematica rispetto alla quale intendiamo esaminare la politica europea concerne il principio di autodeterminazione dei popoli ed il ruolo da esso svolto nel fenomeno di nascita di nuovi Stati in Europa orientale. Come è noto, il principio di autodeterminazione dei popoli, enunciato già nell'art. 1 par. 2 della Carta delle Nazioni Unite, è stato inteso, nella prassi dell'Organizzazione, come diritto di tutti i popoli di decidere del proprio statuto politico in piena libertà e senza ingerenza esterna e di perseguire liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale. Per i popoli già costituiti in Stati tale diritto si risolve essenzialmente nella pretesa a che gli altri Stati si astengano dall'interferire con mezzi illeciti nelle proprie scelte politiche, economiche, sociali e culturali. Per i popoli soggetti a dominazione coloniale, razzista o comunque sottoposti ad una dominazione straniera il diritto di autodeterminazione si traduce nel diritto di

<sup>10</sup> Rich, *The Right to Development as an Emerging Human Right*, in *Virginia Journal of International Law*, vol. 23, 1983, p. 287 ss., in specie p. 320.

raggiungere l'indipendenza (o altro statuto politico liberamente scelto), di lottare a tal fine e di richiedere e ricevere aiuto in conformità dei principi della Carta.

Il diritto di autodeterminazione peraltro è sempre accompagnato e limitato, negli atti internazionali che lo riconoscono, dal principio del rispetto dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale dello Stato. In questo senso si esprime chiaramente già la celebre Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi ed ai popoli coloniali, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione n. 1514 (XV) del 14 dicembre 1960, la quale afferma che qualsiasi tentativo mirante a distruggere parzialmente o totalmente l'unità nazionale e l'integrità territoriale di un Paese è incompatibile con gli scopi ed i principi della Carta delle Nazioni Unite. In termini analoghi tale limite al diritto di autodeterminazione è formulato nella Dichiarazione sui principi del diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, adottata dall'Assemblea generale con risoluzione n. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, nonché nella Carta di Parigi per una nuova Europa, adottata il 21 novembre 1990 nell'ambito della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa.

I due principi — autodeterminazione dei popoli e rispetto dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale degli Stati — vanno temperati, a nostro avviso, nei termini seguenti: nel caso di popoli sottoposti a dominazione coloniale, razzista o straniera il diritto di autodeterminazione prevale sul rispetto dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale e comporta un "diritto di secessione" dalla Potenza coloniale o straniera (o di liberarsi dal regime razzista). Negli altri casi (ferma restando, naturalmente, la possibilità che le diverse etnie presenti in uno Stato decidano concordemente e pacificamente di dividersi, dando vita ad una pluralità di Stati nuovi) il rispetto dell'unità e dell'integrità territoriale prevale invece su un presunto diritto all'indipendenza di eventuali minoranze nazionali o diverse etnie. In questi casi, in altri termini, il diritto di autodeterminazione va inteso nel senso, sopra accennato, di diritto dello Stato (più che del popolo) di fare le proprie scelte politiche, economiche, sociali e culturali senza

---

ingerenze esterne, mentre deve escludersi qualsiasi "diritto di secessione". Le eventuali minoranze potranno ricevere una tutela internazionale non già nell'ottica del diritto di autodeterminazione, ma nel quadro degli strumenti internazionali per la protezione dei diritti dell'uomo.

6. Il principio di autodeterminazione e quello, ad esso complementare, del rispetto dell'unità e dell'integrità territoriale degli Stati sono al centro, come si è ricordato, delle vicende relative ad alcuni Paesi europei, in particolare alla ex Jugoslavia.

Rispetto a tali vicende i Paesi membri della Comunità hanno assunto una posizione di carattere generale adottando, nell'ambito della cooperazione politica europea, una Dichiarazione sulle linee direttrici sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa orientale e in Unione sovietica (16 dicembre 1991)<sup>11</sup>. In essa la Comunità ed i suoi Stati membri riaffermano anzitutto il loro attaccamento al principio di autodeterminazione; dichiarano quindi che il riconoscimento dei nuovi Stati, che si costituiscano su una base democratica, abbiano accettato gli obblighi internazionali pertinenti e si siano impegnati in buona fede in un processo pacifico e negoziato, comporta: il rispetto della Carta delle Nazioni Unite, dell'Atto finale di Helsinki e della Carta di Parigi, in particolare per quanto riguarda lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti dell'uomo; la garanzia dei diritti dei gruppi etnici e nazionali e delle minoranze; l'inviolabilità dei confini territoriali, che non possono essere modificati se non con mezzi pacifici e di comune accordo; la conferma di tutti gli impegni relativi al disarmo ed alla non proliferazione nucleare, nonché alla sicurezza ed alla stabilità regionale; l'impegno a regolare con accordo e, se del caso, mediante arbitrato, tutte le questioni concernenti la successione degli Stati e le controversie regionali. La Comunità ed

<sup>11</sup> Essa può leggersi in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, p. 1050; per un commento cfr. Charpentier, *Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats*, in *Revue générale de droit international public*, 1992, p. 343 ss.

i suoi Stati membri dichiarano inoltre che non riconosceranno entità che siano il risultato di un'aggressione.

Anche in materia di riconoscimento, come già nella cooperazione allo sviluppo, si assiste quindi ad un'evoluzione da una posizione di "neutralità ideologica", in virtù della quale il riconoscimento dei nuovi Stati viene accordato sul mero presupposto del loro effettivo e stabile insediamento in una data comunità territoriale, ad una posizione "politica". Questa comporta che il riconoscimento sia condizionato al giudizio, da parte della Comunità e dei suoi Stati membri, in merito ad una genuina e autentica realizzazione del principio di autodeterminazione, attestata, in particolare, dal rispetto dei principi dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti dell'uomo.

Il riferimento ad un processo pacifico e negoziato per la transizione verso la nascita di nuovi Stati e, in particolare, all'accordo e all'arbitrato, quali mezzi di regolamento delle questioni relative alla successione degli Stati, dovrebbe escludere il riconoscimento di Stati formatisi a seguito di vicende violente. Più in generale, e in conformità con quanto osservato in precedenza in merito ai rapporti fra autodeterminazione dei popoli e rispetto dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale degli Stati, il prescritto carattere pacifico e negoziato del processo di formazione di nuovi Stati confermerebbe l'esclusione di un "diritto di secessione" delle diverse etnie presenti nei Paesi dell'Europa orientale.

Va osservato tuttavia che la prassi seguita dalla Comunità e dai suoi Stati membri nel riconoscimento degli Stati nati dalla dissoluzione della ex Jugoslavia non appare conforme a tali conclusioni. Ci riferiamo al riconoscimento di Croazia e Slovenia, deciso in sede di cooperazione politica il 15 gennaio 1992 ed effettuato in presenza di un processo di disgregazione della Jugoslavia realizzato in modi violenti e comunque nel quadro di eventi di tipo bellico; riconoscimento che dovrebbe probabilmente considerarsi "premature" — al momento in cui è stato fatto — anche alla stregua dei criteri tradizionalmente accettati nella prassi per valutare l'effettiva nascita di uno Stato. Si noti che tale riconoscimento, al momento in cui veniva concesso, non appariva coerente con la posizione assunta dal Consiglio di sicu-

---

rezza delle Nazioni Unite che, nella risoluzione n. 713 del 25 settembre 1991, aveva chiesto a tutti gli Stati "to refrain from any action which might contribute to increasing tension and to impeding or delaying a peaceful and negotiated outcome to the conflict in Yugoslavia, which would permit all Yugoslavs to decide upon and to construct their future in peace"; né con l'orientamento della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, la quale, in una dichiarazione del 3 settembre 1991, aveva affermato che nessuna conquista o mutamento territoriale in Jugoslavia ottenuto con la violenza è accettabile.

Un vero e proprio diritto di autodeterminazione dei popoli, croato e sloveno, tale da giustificare il riconoscimento europeo malgrado la nascita non pacifica dei rispettivi Stati, potrebbe peraltro ipotizzarsi in base ad una precisazione presente nella Dichiarazione dell'Assemblea generale del 1970 sulle relazioni amichevoli in merito al principio del rispetto dell'integrità territoriale e dell'unità degli Stati. Tale Dichiarazione riferisce il suddetto principio ad ogni Stato "doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur". Potrebbe quindi ritenersi che, non essendo il governo della Federazione jugoslava rappresentativo dell'insieme del popolo jugoslavo, i popoli "non rappresentati" avrebbero potuto esercitare un diritto di autodeterminazione in danno all'unità politica ed all'integrità territoriale della Federazione. Senonché, a parte i dubbi sulla qualificazione del governo federale come "non rappresentativo" (qualificazione che, una volta attribuita a tale governo, ben potrebbe estendersi ai governi di numerosi altri Stati), ci sembra che nulla autorizzi ad interpretare la suddetta espressione della Dichiarazione del 1970 nel senso che esista un "diritto di secessione" da uno Stato il cui governo non sia rappresentativo; in ogni caso la prassi non offre alcun esempio che possa avallare una siffatta interpretazione.

Beninteso, il negare che nella vicenda jugoslava potesse operare il principio di autodeterminazione dei popoli inteso quale diritto all'indipendenza delle diverse Repubbliche jugoslave, non esclude affatto che, una volta consolidate come Stati indipendenti, tali Repubbliche siano diventate soggetti di diritto internazionale e correttamente siano state riconosciute dai Paesi della

Comunità europea, come da numerosi altri Stati (nonché ammesse in organizzazioni internazionali come l'ONU). Ma il riconoscimento si giustifica in base al classico criterio della effettiva esistenza dei nuovi Stati, piuttosto che nei principi "politici" contenuti nella citata Dichiarazione europea del 16 dicembre 1991.

7. Malgrado le riserve che, a nostro giudizio, possono esprimersi in merito all'atteggiamento tenuto dalla Comunità europea e dagli Stati membri rispetto alla crisi jugoslava, ci sembra che tra la politica di cooperazione allo sviluppo e quella concernente la formazione di nuovi Stati, quale enunciata nella predetta Dichiarazione del 16 dicembre 1991, esista un filo conduttore rappresentato dall'esigenza del rispetto dei diritti dell'uomo. Questo costituisce infatti l'obiettivo (e l'implicita condizione) dell'aiuto allo sviluppo e, per altro verso, un requisito esplicitamente richiesto per il riconoscimento dei nuovi Stati.

Naturalmente il rispetto e lo sviluppo dei diritti umani non costituiscono, né potrebbero realisticamente costituire, l'unico motivo ispiratore delle politiche europee. Tali politiche sono determinate anche, e forse soprattutto, da interessi politici, economici, commerciali facenti capo alla Comunità o, talvolta, a singoli Stati membri, capaci di "trascinare" nell'una o nell'altra direzione le scelte europee. C'è da sperare peraltro che questi ultimi interessi non offuschino il rilievo delle motivazioni legate ai diritti dell'uomo, motivazioni che possono fare dell'Europa comunitaria un'entità che esporti non solo prodotti industriali o tecnologia, ma anche principi di democrazia e modelli politico-sociali che, sia pure con gli inevitabili adattamenti alle specifiche realtà dei Paesi terzi, possano favorire un effettivo e universale rispetto dei diritti umani. La Comunità europea e gli Stati membri darebbero così un importante contributo alla stabilità, alla pace ed alla crescita sociale e politica in aree di crisi, come l'Europa orientale, il Medio Oriente, taluni Paesi mediterranei; e tale contributo, seppure in tempi medio-lunghi, finirebbe anche per provocare un effetto di ritorno a favore degli interessi economici, commerciali, sociali e politici dell'Europa comunitaria.



FRANCESCA LONGO

**Un nuovo policy-making  
per le relazioni politiche esterne della Comunità Europea**

Il mutamento delle relazioni economiche e commerciali realizzati tra i paesi aderenti alla Comunità Europea è un fenomeno verificabile mediante l'analisi della produzione legislativa comune che deriva dai principi "costituzionali" enunciati dai Trattati istitutivi. Di più difficile rilevazione è il fenomeno del mutamento della struttura delle relazioni politiche comunitarie: i governi hanno voluto adottare un approccio pragmatico per modificare i loro rapporti in materia di *high politics*, rendendo complesse l'analisi e la misurazione dell'integrazione politica.

La Comunità appare quindi un fenomeno integrativo differenziato in due dinamiche: la regolamentazione dei rapporti economici e commerciali sorti dopo la firma dei Trattati di Roma e Parigi si è sviluppata intorno ad un corpus legislativo nuovo, gerarchicamente superiore alle legislazioni nazionali; i rapporti politici tra i partners comunitari hanno subito una trasformazione parallela all'apparato giuridico-istituzionale descritto dai Trattati. Lo strumento principale di tale trasformazione è rappresentato dalla Cooperazione Politica Europea - CPE -, meccanismo di consultazione e cooperazione nel campo della politica internazionale che i partners comunitari hanno instaurato nel 1970. La CPE ha avuto la duplice funzione di far assumere alla struttura dei rapporti politici interni alla Comunità una forma favorevole all'integrazione realizzando fenomeni quali l'aumento del volume delle informazioni reciproche, il miglioramento della comunicazione e della reciproca intesa, la mobilità e la conoscenza delle diplomazie

---

nazionali e del personale politico ed il conseguente aumento del grado di prevedibilità dei reciproci comportamenti. Inoltre ha permesso ai governi della Comunità di ricercare un approccio comune nelle relazioni politiche con i paesi terzi.

Le caratteristiche che il policy-making della CPE ha assunto sin dal 1970 hanno facilitato lo sviluppo della cooperazione in un campo che i governi ritenevano di stretta competenza nazionale; infatti il carattere quasi informale assunto dalla CPE, il parallelismo rispetto alle istituzioni comunitarie, il basso grado di istituzionalizzazione dei metodi di lavoro e il meccanismo di presa delle decisioni basato unicamente sulla ricerca del consenso unanime hanno permesso uno sviluppo della Cooperazione Politica modulato in base alle esigenze dei singoli governi e alle sollecitazioni provenienti dal sistema internazionale.

Sebbene la CPE abbia prodotto posizioni e azioni comuni in materia di relazioni politiche esterne, le citate caratteristiche del suo sistema decisionale, unite alla mancanza dell'effetto obbligatorio delle decisioni comuni per le politiche estere nazionali hanno determinato a volte l'inefficienza della CPE nell'affrontare quelle problematiche internazionali per le quali non si riusciva a ottenere il consenso unanime.

La necessità di aumentare l'efficienza della CPE nel garantire il coordinamento delle politiche estere dei Dodici diventa pressante alla fine degli anni '80 quando si è reso necessario ridisegnare l'assetto geo-politico dell'Europa centro-orientale.

Il problema di un nuovo ordine europeo ha avuto nella CE il naturale punto di riferimento regionale, come dimostra l'affidamento alla Commissione del compito di coordinare il programma di aiuto delle aggregazioni occidentali ai nuovi governi dell'Europa centro-orientale. Alla mutata situazione dell'aggregazione sovietica e ai conseguenti problemi della ricerca di un nuovo ordine europeo, si sono aggiunte le questioni riguardanti la ridefinizione delle aggregazioni occidentali, costrette a rivedere le loro funzioni alla luce della mutata struttura dei rapporti est/ovest, e della sicurezza europea per la quale è stato necessario ridefinire le finalità.

Un tale quadro regionale ha reso improrogabile l'avvio del processo di riforma della CPE: la trasformazione dell'ordine eu-

ropeo è di fatto una trasformazione dell'ordine sistemico che comporta una diversa struttura dei rapporti tra le potenze mondiali. Esse non sono più due poli contrapposti, ma i promotori di un ordine mondiale sul cui contenuto vi è il pieno accordo. In questo contesto si modificano anche le relazioni interne alle aggregazioni, con la necessità da parte dei Dodici di rafforzare il polo europeo nell'ambito delle istituzioni sistemiche per evitare che la nuova forma cooperativa assunta dalle relazioni tra le due potenze globali possa causare un'ulteriore perdita della significatività internazionale dell'Europa occidentale.

In quest'ottica si può comprendere la svolta che i governi comunitari hanno impresso al processo di integrazione politica negli anni '90 ed il nuovo spirito riformista che in questi ultimi anni ha investito non solo gli organi che da sempre rappresentano la voce comunitaria dell'integrazione, ma anche le riunioni inter-governative.

La conferenza sull'Unione Politica apertasi nel Dicembre 1990 ha condotto alla firma del Trattato sull'Unione Politica durante il Consiglio Europeo di Maastricht-9/10 Dicembre 1991.

Il trattato di Maastricht prevede una nuova regolamentazione delle relazioni politiche esterne della Comunità: il meccanismo della CPE è sostituito dalle disposizioni relative alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC); è previsto, inoltre, l'inserimento della politica di difesa tra le materie di competenza della Comunità in vista della creazione di una difesa comune.

Le novità apportate sono tali da modificare l'intera struttura della Cooperazione in materia di relazioni politiche esterne: la *cooperazione sistematica* tra gli stati membri per la condotta della loro politica estera e di sicurezza e *l'azione comune* sono i due elementi su cui si basa il nuovo meccanismo della PESC.

La cooperazione sistematica riguarda tutte le questioni di politica estera e di sicurezza e si realizza mediante l'informazione e la concertazione tra i Dodici in sede di Consiglio che, quando lo ritiene necessario, definisce una *Posizione comune* che ha effetto obbligatorio per le politiche estere nazionali dei governi comunitari, anche in sede di organizzazioni e conferenze internazionali.

---

La decisione di adottare un'azione comune spetta al Consiglio che agisce all'unanimità ed in base agli orientamenti generali del Consiglio Europeo; nella determinazione dell'azione comune il Consiglio definirà le questioni riguardanti la fase operativa delle azioni comuni per le quali si procederà alla votazione a maggioranza qualificata.

Questo nuovo sistema rappresenta un vincolo per il singolo governo nella gestione della politica estera nazionale. La dimensione dei problemi internazionali ha obbligato gli stati a cedere parte della loro sovranità che sarà fortemente limitata in caso di una eventuale decisione presa a maggioranza che obbligherà i governi contrari alla decisione in questione a tenere dei comportamenti che altrimenti non avrebbero tenuto. Inoltre nel testo approvato a Maastricht si nota la volontà politica dei governi di non utilizzare il potere di veto per impedire la formazione di una decisione, se esiste la volontà favorevole della maggioranza<sup>1</sup>. Un tale impegno, pur non essendo tradotto in obbligo giuridico, pone le basi per un ulteriore approfondimento del carattere vincolante della volontà espressa dalla collegialità per la volontà del singolo governo. Se a ciò si aggiunge che la Commissione condivide con gli Stati membri, secondo il dettato di Maastricht, il potere di iniziativa in materia di PESC e che le materie di competenza della PESC non trovano più un limite nel concetto di interesse comune, si può osservare che l'impegno dei governi in materia è stato incrementato anche riguardo alle competenze.

Parallela a tale aumento dell'impegno politico dei partners comunitari appare la riconferma della tendenza presente nella CPE ad escludere le istituzioni sovranazionali del processo decisionale, fatta eccezione per il già citato potere di iniziativa della Commissione.

Il meccanismo intergovernativo con cui si configura il nuovo sistema è comunque differente dalla diplomazia collettiva classica di cui anche la CPE fa parte. Infatti nella PESC il singolo governo

<sup>1</sup> "Dichiarazione sul voto nel settore della Politica Estera e di Sicurezza Comune", allegato al Trattato di Maastricht sull'Unione Europea.

trova nella decisione comune — presa all'unanimità o alla maggioranza — un vincolo alla propria sovranità che di fatto ne risulta diminuita in intensità. Questa parte di sovranità persa dal governo va a vantaggio non di un organo sovranazionale ma di una istituzione collegiale che, pur essendo formata dai governi, adopera metodi decisionali che conducono alla prevalenza della dimensione collegiale sulla dimensione nazionale.

Altra importante novità del nuovo sistema della PESC è l'affidamento al bilancio della Comunità delle spese amministrative ed eventualmente, con decisione del Consiglio, di quelle operative sostenute dalle istituzioni per le disposizioni relative alla PESC. Quest'ultimo elemento potrebbe rappresentare il cavallo di Troia del Parlamento Europeo per poter avviare un controllo sulle relazioni politiche esterne della Comunità partendo dal campo finanziario.

Il trattato di Maastricht rappresenta una novità di rilievo anche in materia di difesa comune in quanto per la prima volta rende istituzionale l'impegno dei partners comunitari ad estendere la loro cooperazione alle questioni relative alla sicurezza globale dell'Unione con l'obiettivo di definire una politica di *difesa comune* che "potrebbe successivamente condurre ad una difesa comune".

La struttura del sistema di sicurezza europeo sta evolvendo verso una forma collettiva basata sulla cooperazione pan-europea che prevede l'istituzionalizzazione di principi e regole comuni il cui rispetto è assicurato da istituzioni e meccanismi multilaterali che ne controllano l'applicazione e sanzionano le eventuali violazioni, al fine di aumentare la sicurezza e la fiducia nella regione europea. Principali elementi di tale struttura sono le istituzioni di sicurezza comuni create dalla Carta di Parigi, firmata nel 1991 alla fine della seconda assise della CSCE. In un tale quadro è necessario creare in sede comunitaria un sistema che garantisca un approccio comune in materia di sicurezza e difesa per evitare la perdita da parte della Comunità dell'identità di attore unitario in sede di consessi multilaterali.

Il Trattato di Maastricht inserisce la politica di sicurezza e di difesa tra le materie di competenza della PESC, ma se per la prima valgono i meccanismi decisionali sopra descritti per la

---

formazione della politica estera, la sicurezza ha un regime decisionale diversificato e ancora da definire di concerto con la UEO considerata parte integrante dell'Unione Europea.

Se alle disposizioni del Trattato di Maastricht sarà fornita un'interpretazione estensiva il policy-making comunitario in materia di relazioni politiche esterne assumerà le caratteristiche di una struttura collegiale che ha con le singole unità che la compongono un rapporto simbiotico in cui si collabora alla gestione delle problematiche di dimensione extranazionale; né le istituzioni comuni né i singoli governi prevalgono, ma la loro azione sinergica garantisce una gestione più efficiente delle problematiche relative ai rapporti politici con paesi terzi mediante una forma assolutamente originale di una politica estera integrata, prodotta mediante un processo di sovranità congiunte, che ha il vantaggio della "politics of scale", cioè di benefici derivanti dall'azione comune che risulta essere più efficace della politica estera nazionale che appare ormai insufficiente data la dimensione dei problemi da affrontare<sup>2</sup>.

Fino ad oggi la struttura all'interno della quale i partners comunitari hanno realizzato la cooperazione in materia di relazioni politiche esterne ha rappresentato la cornice all'interno della quale i governi hanno gestito la loro interdipendenza politica mediando interessi nazionali e comunitari, garantendosi però il diritto di veto.

Se i dodici parlamenti approveranno le nuove disposizioni sulla politica estera e di difesa comune la struttura comunitaria si trasformerà da cornice a parte integrante del tessuto politico degli stati in essa interagenti.

L'impossibilità di bloccare la formazione delle decisioni volute dalla maggioranza renderà la Comunità un modello costituzionale valido per le aree geopolitiche che hanno oggi bisogno di referenti per la loro organizzazione politica che deve far fronte agli stessi problemi a cui la Comunità sta cercando di fornire una risposta valida: gestire l'interdipendenza nel rispetto dei diritti dei popoli e delle identità nazionali.

<sup>2</sup> Ginsberg R.H. (1989) *Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*, Boulder, Lynne Rienner.

ANNA BEDESCHI MAGRINI

**La Comunità Economica Europea  
e la VI Convenzione di Lomé:  
evoluzione e prospettive**

Il 15 dicembre 1989 a Lomé (Togo), è stata firmata la IV convenzione di associazione tra la Comunità economica europea e 68 Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). La nuova associazione è entrata in vigore il 1 marzo 1990 e durerà 10 anni, fino alla fine del febbraio del 2000, mentre il protocollo finanziario relativo all'ammontare degli aiuti comunitari verrà rinnovato dopo i primi cinque anni<sup>1</sup>.

Quali sono stati gli antecedenti storici di questo modello di collaborazione Nord/Sud? Quali saranno le prospettive future? Questo breve saggio vuol contribuire a dare alcune risposte al problema.

Le basi per una collaborazione volta a provvedere alle necessità di crescita economica e di progresso dei paesi che si affacciavano all'indipendenza vennero poste fin dall'atto costitutivo della Comunità economica europea.

Tre stati comunitari (Francia, Belgio e Olanda) nel 1957 possedevano ancora degli imperi coloniali, seppure in via di dissolvimento. Fu la Francia, che per ragioni di ordine politico e tecnico-economico, impose, come condizione per aderire al nuovo organismo, l'inserimento in esso dei propri territori d'oltremare. (art. 131-132-133 del trattato CEE)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Colette, Cova, *Lomé IV: une convention pour 10 ans*, Revue du Marché Commun, n. 3 n. 333, 1990.

<sup>2</sup> Per una dettagliata ricostruzione della politica estera francese del peri-

---

Dopo lunghe trattative tra i partners europei, anche altri territori legati da particolari situazioni di dipendenza con il Belgio, l'Olanda, l'Italia, vennero associati alla Comunità e i loro rapporti con i Sei furono regolati dalla Convenzione allegata al trattato CEE.

I canali di intervento finanziario della Comunità a favore delle economie degli Stati associati, furono costituiti dal Fondo europeo di sviluppo (FES) e, entro limiti precisi, dalla Banca europea per gli investimenti (BEI).

Mentre le somme di cui disponeva il Fondo, da distribuirsi tra i paesi e territori d'oltremare per il finanziamento di istituzioni sociali, per investimenti di interesse generale, per il progresso economico sociale, sarebbero state elargite dagli Stati europei secondo una ripartizione stabilita da un accordo interno, la Banca europea per gli investimenti sarebbe intervenuta "su fondi propri", cioè ricorrendo al "mercato dei capitali", contraendo prestiti (art. 130 del Trattato CEE e 22.1 dello Statuto)<sup>4</sup>.

Sin dall'inizio del progetto comunitario i Sei definirono, quindi, in modo chiaro i loro propositi di contribuire collegialmente allo sviluppo del Terzo Mondo, inaugurando una nuova forma di cooperazione tra nazioni industrializzate e paesi in via di sviluppo.

Questa precisa scelta politica si concretizzò, a partire dagli anni 60, in una convenzione bilaterale tra la CEE e 18 stati africani neo-indipendenti (SAMA, Stati africani e malgascio associati), firmata a Yaoundè (Camerun) nel luglio 1963, della durata di cinque anni, che prevedeva accordi economici preferenziali (in particolare l'accesso dei prodotti di base africani al mercato europeo), assistenza tecnica e finanziaria, nonché la creazione di istituti democratici comuni a livello ministeriale e parlamentare<sup>6</sup>.

odo, si veda tra l'altro, Alfred Grosser, *La IV République et sa politique extérieure*, Paris, A. Colin, 1972.

<sup>3</sup> Vedi, tra gli altri, Nicola Catalano, *Manuale di Diritto delle Comunità Europee*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 617-630; Bruno Nascimbene, *Trattato CEE e norme complementari*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 128-129.

<sup>4</sup> Il primo Fondo Europeo di Sviluppo decollò nel 1958 sotto forma di

L'accordo fu successivamente rinnovato mediante una nuova convenzione di Yaoundé del 29 luglio 1969, entrata in vigore il 1° gennaio 1971.

I mezzi finanziari vennero forniti dal secondo Fondo europeo di sviluppo dotato di 800 milioni di unità di conto (l'unità di conto fu il precursore dell'ecu) in prestiti e aiuti non rimborsabili.

Nel corso degli anni '60 l'Europa dei Sei conobbe una crescita economica senza precedenti diventando un polo d'attrazione, sia in Europa che in Africa, per i Paesi non membri.

Nel 1963 la Gran Bretagna aveva chiesto senza successo di far parte della Comunità e nel 1967 era fallito il suo secondo tentativo per il veto del Presidente francese De Gaulle<sup>7</sup>. Nel 1966 la Nigeria aveva firmato un accordo con la CEE, senza tuttavia ratificarlo. Nel 1969 tre stati dell'Africa orientale, Kenya-Uganda-Tanzania, che avevano tentato da parte loro di creare una Comunità, avevano firmato con la CEE la convenzione di Arusha che stabiliva delle preferenze commerciali ed entrava in vigore il 1 gennaio 1971, contemporaneamente alla II convenzione di Yaoundé<sup>8</sup>.

Quando finalmente la Gran Bretagna aderì alla Comunità europea il 1 gennaio 1973, anche 20 paesi del Commonwealth vennero a far parte dei paesi associati<sup>9</sup>.

aiuti non rimborsabili, finalizzato a sostenere progetti di infrastrutture (economiche e sociali) di cui beneficiarono essenzialmente i Paesi d'oltremare africani francofoni; vedi: Tom Grasser, *Le Courier* n. 120, Mars-Avril 1990, p. 24; Francesco Daveri, *L'aiuto europeo allo sviluppo*, in *Relazioni Internazionali*, marzo 1991, pp. 52-53.

<sup>7</sup> Per una dettagliata ricostruzione delle iniziative CEE previste dagli art. 131-136 e 238 del Trattato, a favore dei paesi e territori d'oltremare, vedi: Gerard Brayer, *Europe-Tiers Monde*, Paris, 1989, pp. 39-47 e: Franco Mosconi, *La Convenzione di Lomé e i finanziamenti comunitari ai Paesi in via di Sviluppo*, *Rivista di Diritto europeo*, 1977, pp. 379-399.

<sup>8</sup> Per una bibliografia sulla convenzione di Yaoundé, si veda SCAD Bulletin B/19A e F. Pocar, *Diritto delle Comunità europee*, Padova, Giuffrè, 1991, pp. 79-80.

<sup>7</sup> Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, Paris, 1983, pp. 291-315.

<sup>8</sup> F. Pocar, cit., p. 79.

<sup>9</sup> La Gran Bretagna ottenne che il testo dell'accordo di adesione fosse

---

Iniziava un periodo storico particolarmente interessante: i 46 stati indipendenti dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) che avevano fino allora operato in tre organismi distinti, Commonwealth, SAMA e OUA, si trovavano ora a negoziare con un unico interlocutore, la CEE.

Quale sarebbe stata in questo contesto la posizione della Nigeria, lo stato africano più ricco e popoloso, che si trovava in pieno boom petrolifero? Le tre zone geografiche, l'Africa, i Caraibi, il Pacifico, sarebbero infine stati in grado di superare la totale mancanza di esperienza di collaborazione?

In vista della scadenza della II convenzione di Yaoundé, per i paesi ACP si prospettavano tre soluzioni: partecipare ad una convenzione di Yaoundé allargata, firmare delle convenzioni particolari di associazione in base all'art. 238 del Trattato di Roma o firmare degli accordi commerciali preferenziali sul modello di Arusha.

Prevalse la prima possibilità e già nella primavera del 1974 il rappresentante del gruppo africano, Babacar-Ca, poteva dichiarare alla Comunità: "Davanti a voi non avete più tre gruppi, ma un unico gruppo di ACP"<sup>10</sup>.

Il 28 febbraio 1975 veniva firmata a Lomé (Togo) la prima convenzione tra i 46 Paesi ACP e i Nove CEE che conferiva un rilievo particolare al dialogo Nord-Sud<sup>11</sup>. Non mancarono le critiche all'accordo, specie da parte di alcuni autorevoli esponenti del gruppo ACP che ravvisavano nell'errata interpretazione del

munito di "una dichiarazione comune di intenti" tendente a "rafforzare le relazioni commerciali dei Nove con paesi in via di sviluppo situati nella stessa area geografica". Così l'applicazione dell'art. 131 (Trattato CEE, IV parte) venne estesa ai paesi d'oltremare dipendenti dal Regno Unito e l'allegato IV del Trattato di Roma venne completato dalla lista dei nuovi territori d'oltremare. Cfr. Anne Marie Mureau, *L'Europe Communautaire dans la négociation Nord-Sud*, Puf, 1984, p. 38.

<sup>10</sup> Il 6 giugno 1974, pochi mesi dopo la firma della I Convenzione di Lomé, il gruppo di 48 Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico veniva istituzionalizzato e si dava una struttura permanente. Tom Glasser, *op. cit.*, p. 25.

<sup>11</sup> Francois-Xavier Ortali, *La signature à Lomé. Un tournant dans l'histoire*. Dossier Revue Le Courrier special, n. 31, 1975.

concetto di "sviluppo" da parte comunitaria, una delle cause dei modesti risultati della Convenzione<sup>12</sup>.

Anche la complessità e la lentezza dei meccanismi di funzionamento e il numero elevato di partners giocarono spesso un ruolo negativo su Lomé I. Tuttavia la scarsa cooperazione commerciale e industriale, fu in parte compensata dal soddisfacente funzionamento del sistema Stabex — il fondo di stabilizzazione dei ricavi da esportazione dei prodotti agricoli quali cacao, caffè, arachidi, sisal che maggiormente caratterizzò Lomé I.

Modifiche migliorative vennero apportate nel corso delle trattative per il rinnovo della convenzione che vide prolungare il rapporto di cooperazione CEE con i paesi ACP per un altro quinquennio. (31 ottobre 1979).

Il sistema dei proventi agricoli (Stabex) venne infatti esteso e migliorato. Venne attuato, inoltre, un fondo per sostenere i prodotti minerali degli associati (Sysmin) assicurando ai paesi ACP la copertura finanziaria minima indispensabile per mantenere la produzione e l'esportazione di rame, cobalto, fosfati, bauxite, alluminio, manganese, stagno e ferro<sup>13</sup>. Purtroppo lo spirito di cooperazione che animava le due parti contraenti non fu sufficiente a garantire il successo di Lomé II. L'ampio divario tra le grandi speranze iniziali e i modesti risultati ottenuti stava ad indicare che era soprattutto il "modello" di cooperazione che bisognava rivedere.

Le interdipendenze tra la Comunità e le sue ex colonie era scontata: gli ACP erano importanti fornitori di materie prime dell'Europa e d'altra parte costituivano un notevole mercato di sbocco per i prodotti europei. Il nocciolo del problema non stava tanto nel migliorare le ragioni di scambio, quanto, piuttosto, nell'avviare un processo produttivo maggiormente concorrenziale nei paesi ACP<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Samir Amin, *Il dibattito sul nuovo ordine economico: insuccesso o ridefinizione di una strategia*, in *Politica Internazionale*, n. 8-9, 1980, p. 94.

<sup>13</sup> 13° Relazione generale CE, pp. 258-262.

<sup>14</sup> Vedi Samir Amin, *Intervista*, di Fabio Tana, in *Relazioni Internazionali*, n. 18, 7-14 maggio 1983, p. 78: nell'intervista l'autorevole avversario degli

---

E d'altra parte la crisi che attraversava l'Africa, (più accentuata di quella dei paesi dei Caraibi e del Pacifico) non era un semplice fenomeno passeggero. Le drammatiche carestie degli anni 1984-1986, le crescenti preoccupazioni di fronte al degrado dell'ambiente e alla crescita demografica in vertiginosa espansione, indicavano che Lomé III non avrebbe potuto costituire solo un automatico rinnovo delle due convenzioni precedenti<sup>15</sup>. Questo fatto era ben noto sia ai paesi della CEE che agli stati ACP.

La sensibilizzazione del problema da parte CEE va ricercata nel Memorandum che la Commissione presentò al Parlamento europeo il 7 ottobre 1982 sulla politica comunitaria di sviluppo, meglio conosciuto con il nome del Commissario che all'epoca era responsabile del settore, M. Edgard Pisani<sup>16</sup>.

Il documento faceva un bilancio di quasi due decenni di cooperazione per lo sviluppo e metteva in luce il fallimento del dialogo Nord/Sud (o piuttosto Ovest/Sud) di cui Lomé era una emanazione. Nonostante le numerose conferenze succedutesi negli anni, dalla Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD 1964), alla Conferenza per la Cooperazione economica internazionale (CCEI, Parigi 1975-1977), al vertice di Cancun del 1981, gli accordi raggiunti, affermava Pisani, avevano assunto spesso solo il carattere di simbolo o di esortazione. La Comunità come potenza politica e commerciale aveva interesse alla stabilità e interdipendenza del sistema internazionale: non poteva, quindi, rassegnarsi al blocco indefinito del dialogo Nord/Sud. La politica di Lomé che riguardava un numero definito di paesi in via di sviluppo, si doveva inserire nella più ampia politica Nord/Sud (rivolta a tutti i PVS)<sup>17</sup>.

A questo scopo la Commissione proponeva di ridefinire gli obiettivi della politica comunitaria di sviluppo e di dotarla di stru-

accordi di Lomé sosteneva che il compito della Comunità era quello di sostenere lo sviluppo "autocentrato" degli stati ACP.

<sup>15</sup> Cfr. Tom Glasser, *op. cit.*, p. 26.

<sup>16</sup> Memorandum Pisani, in "Rivista di Studi Politici Internazionali", n. 1, 1983, pp. 77-110 e "Le Courrier ACP-CEE", n. 77, 1982. Dossier.

<sup>17</sup> Boll. CE. Memorandum sur la politique communautaire de développement, Bruxelles, 1982, p. 21.

menti più efficaci. L'obiettivo primario del Piano diventava, quindi, quello di appoggiare gli sforzi dei paesi ACP per uno sviluppo più autonomo e autocentrato. Questo concetto recepiva le linee di tendenza dei PVS enunciate a Lagos nel 1980, nel piano adottato dall'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA), per il riconoscimento dei diritti sovrani degli stati beneficiari dell'aiuto e della loro responsabilità nella scelta e attuazione delle politiche di sviluppo. La Commissione CEE si faceva carico di intraprendere con ogni singolo stato beneficiario un "policy dialogue" al fine di cercare il modo migliore per rendere efficaci gli aiuti finalizzati allo sviluppo endogeno. Veniva quindi accordata priorità assoluta allo sviluppo del settore agricolo e rurale, le cui modalità fissate negli articoli 34 e 35 della Convenzione avrebbero costituito la base per ulteriori iniziative nel campo della autonomia alimentare. Per la prima volta, inoltre, gli investimenti privati, oggetto in passato di forti reticenze sia da parte dei "grandi paesi" europei (Francia, Germania, Gran Bretagna, meno Italia) che non ritenevano sufficienti le garanzie offerte dalla Convenzione ai loro capitali, sia da parte degli stessi ACP, che vi vedevano una violazione delle loro sovranità nazionali, trovarono concreta possibilità di sviluppo (cofinanziamenti).

Il divario sempre maggiore tra il Nord e il Sud del mondo, che caratterizzava gli anni '80, imponeva al FMI e alla BEI di mettere in atto programmi di stabilizzazione e di aggiustamento strutturale per frenare la domanda e stimolare la produzione dei paesi del Terzo Mondo<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. tra gli altri: Fernando Salleo, *Sottosviluppo e fame. Che fare per gli aiuti?*, in *Relazioni Internazionali*, n. 1, 1986, pp. 224-228; Jacques Bourrinet, *Stratégie et sécurité alimentaire dans la convention de Lomé III*, in *Revue du Marché Commun*, n. 286, 1986, pp. 222-227 e Jean Raux, *La coopération rurale dans le cadre de Lomé III*, in *Revue du Marché Commun*, n. 286, 1986, pp. 228-235; Boll. CE. 9. 1984. 2.2.28; Boll. CE 11, 1984, 1.1.1.

<sup>19</sup> B. Petit, *Programmation de l'aide communautaire: une nouvelle approche*, in "Le Courrier ACP-CEE", n. 91, 1985, pp. 4-5; cfr. anche Anna Bedeschi Magrini, *La Comunità economica europea e la terza convenzione di Lomé*, in *Relazioni Nord-Sud, Est-Ovest. Interdipendenze e contraddizioni*, Padova, Cedam, 1988.

<sup>20</sup> Un aspro dibattito si è aperto sugli interventi dei due organismi di

---

Questi fatti vennero recepiti anche dalla Commissione CEE, quando, con l'approssimarsi della scadenza di Lomé III, iniziarono i negoziati per il rinnovo della Convenzione stessa.

Il proposito della Commissione, come sottolineò anche il presidente in carica del Consiglio CEE, sig. Pangalos, nella riunione di apertura delle trattative il 12 ottobre 1988 a Lussemburgo, era quello di apportare alla Convenzione quei miglioramenti che l'avevano resa un anello essenziale nel quadro della cooperazione Nord/Sud. Per fare ciò, la Comunità europea avrebbe dovuto, non solo consolidare gli obiettivi raggiunti, ma cercare di adeguare la futura convenzione alle esigenze degli ACP, sostenendo in modo particolare le loro politiche di adeguamento strutturale<sup>21</sup>.

A tutto ciò la Commissione avrebbe potuto dar corso solo se fosse stata in grado di fare dei rapidi esborsi e instaurare delle discussioni macro-economiche su vasta scala come avevano fatto le due istituzioni di Bretton Woods. La Comunità non era nuova a questo tipo di iniziative. Il dialogo politico avviato proprio con Lomé III aveva abituato le due parti contraenti ad affrontare il problema degli sforzi della cooperazione nelle politiche nazionali.

Diventava, quindi, sempre più urgente stimolare gli investimenti interni e attirare gli investimenti europei assicurando adeguate protezioni. Con questi intenti iniziarono i lavori dei due gruppi CEE e ACP il 17-18 ottobre 1988 che avrebbero portato nel giro di 14 mesi di intense trattative alla firma della quarta convenzione di Lomé. La vastità degli argomenti oggetto di contrattazione e il numero elevato dei partners (12 paesi CEE e 68 paesi ACP, se si aggiungono i due nuovi aspiranti Haiti e Repubblica dominicana) spinse i contraenti a istituire, oltre al gruppo centrale dei negoziati con sede a Bruxelles, incaricato di portare avanti le questioni di carattere politico, otto gruppi di lavoro con un responsabile ACP e uno CEE inserito in ogni gruppo<sup>22</sup>.

Bretton Woods: i loro effetti spesso si sono tradotti solo in drastiche riduzioni della domanda per effetto della svalutazione, senza aumentare l'offerta o ridurre i costi sociali, vedi Tom Glaser, *op. cit.*, p. 27.

<sup>21</sup> Boll. CE, 1.3.3.,10, 1988.

<sup>22</sup> Le fasi del negoziato a grandi linee si possono così enunciare:

Ciò che caratterizza Lomé IV e la rende originale rispetto ai precedenti accordi, è il cosiddetto intervento con azioni di "aggiustamento strutturale"<sup>23</sup>. Questa innovazione consiste nel sostenere quei Paesi che tendono ad adottare concrete misure per superare la situazione di crisi economico — finanziaria, spesso endemica dei diversi sistemi, mai in passato direttamente affrontata. L'aggravarsi della crisi debitoria e la debolezza dei mercati delle materie prime negli anni 80, come è già stato sottolineato, hanno inasprito le condizioni di vita dei paesi ACP mettendone in forse lo sviluppo economico<sup>24</sup>. Si è quindi cercato di adottare una serie di misure volte ad alleviare i debiti degli ACP per facilitare la ripresa e la crescita economico — sociale degli stati interessati. I finanziamenti della convenzione sono stati ancora una volta fissati sotto forma di sovvenzioni e anche i finanziamenti per l'adeguamento strutturale seguono le stesse modalità. Ulteriori misure

1° 10 ottobre 1988 - elaborazione degli orientamenti generali

2° 12-13 ottobre 1988 fino 16-17 febbraio 1989 - dalla apertura formale dei negoziati a Lussemburgo fino alla prima conferenza ministeriale a Brazzaville

3° 17 febbraio 1989 - 26-30 ottobre 1989 - elaborazione vera e propria dei negoziati

4° 30 ottobre 1989 - 25-27 novembre 1989 fase finale con la riunione del gruppo presidenziale di Bruxelles

Per una analisi dettagliata di ogni singola fase, dei risultati parziali via via raggiunti, si veda: Franco Nicora, *Lomé IV; processus, phases et structures de la négociation*, in *Revue du Marché Commun*, n. 337, mai 1990, pp. 395-403 e anche: Lucien Pagni, *Negotiation ACP-CEE pour Lomé IV. L'espoire faire mieux*, *Le Courrier*, n. 115, mai-juin 1989.

<sup>23</sup> L'aggiustamento strutturale rappresenta la logica evoluzione del "dialogo sulle politiche settoriali" caratteristico di Lomé III. Nel corso delle trattative la posizione degli ACP è stata spesso molto critica nei confronti di questi interventi poichè parecchi stati ACP avevano dovuto adottare programmi economici sotto le direttive del FMI e della Banca Mondiale con enormi sacrifici e pesanti conseguenze sul piano sociale; il piano CEE avrebbe dovuto piuttosto modificare, non rafforzare le condizioni gravose che le due istituzioni di Bretton Woods associano ai loro interventi negli ACP: in proposito si veda Gérard Brayer, *Europe-Tiers Monde, Lomé, Une nouvelle coopération douanière?*, L.G.D.J., Paris, 1989, e Colette Cova, *op. cit.*, p. 2.

<sup>24</sup> Cfr. Salvatore Pappalardo, *La Comunità europea e i rapporti di cooperazione con i paesi in via di sviluppo*, in *Le Società nella CEE*, De Lillo, Milano, 1991, pp. 423-427.

---

migliorative si sono avute per quanto riguarda l'accesso al mercato CEE di alcuni prodotti particolarmente importanti per i PVS. I sistemi Stabex e Sysmin hanno subito ulteriori innovazioni positive. Da un lato, per quanto riguarda lo Stabex, con Lomé IV è stato esteso il numero di prodotti di base tutelati<sup>25</sup>, dall'altro i criteri per usufruire del sistema Sysmin sono divenuti parzialmente meno restrittivi e più trasparenti, in modo da facilitare un impiego preventivo del sistema<sup>26</sup>. L'auspicio di alcuni esperti del settore, è proprio quello che i due dispositivi vengano utilizzati essenzialmente a scopo preventivo nei confronti di possibili shock, sia per promuovere una maggior flessibilità nei sistemi produttivi dei paesi destinatari, che per attenuare la necessità del ricorso a provvedimenti compensativi<sup>27</sup>.

Il punto che ha registrato le maggiori divergenze all'interno del gruppo dei Dodici, è stato quello relativo all'ammontare dell'aiuto finanziario. La soluzione di compromesso suggerita dalla Francia ha fissato l'aiuto a 12 miliardi di ECU, contro gli 8,5 miliardi di Lomé III, ripartiti in 10,8 miliardi sotto forma di FES e 1,2 miliardi come prestiti della BEI. La CEE che è il primo partner commerciale del Terzo Mondo gestisce il 13% dell'aiuto globale ai Paesi in via di sviluppo<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Vedi Jean-Claude Muller, *Le Système de stabilisation des recettes d'exportation (Stabex) dans la quatrième convention de Lomé*, Revue du Marché Commun, Mai 1991, pp. 383-390.

<sup>26</sup> Henri Martin, *Le Sysmin, instrument de la coopération minière ACP-CEE et la convention de Lomé IV*, Revue du Marché Commun, Janv. 1991, pp. 20-29, per usufruire del sistema sysmin, lo stato ACP deve dimostrare che il settore minerario riveste un posto importante nell'economia del Paese.

<sup>27</sup> Vedi in proposito; Francesco Daveri, *Le politiche di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea*, in *Tra cooperazione e competizione*, ISPI, 1991, pp. 195-207.

<sup>28</sup> Colette Cova, *op. cit.*, pp. 1-2.; e ancora Bernard Petit: con la firma dell'accordo finanziario interno (17 luglio 1990), il Consiglio dei Ministri CEE ha deciso la ripartizione tra gli Stati membri dell'ammontare del 7° FES e le regole di gestione della cooperazione comunitaria, in: *L'accord financier interne de Lomé IV*, *Le courrier* n. 124. nov-dic. 1990, pp. 6-7. Per un'approfondimento sul ruolo della BEI nei Paesi ACP. si veda: *BEI Informazioni*, nov. 1991, n. 70.

Cosa si aspettano i Paesi ACP dalla nuova convenzione, da poco entrata in vigore?

Analizzata nel suo insieme, valutate tutte le modifiche migliorative apportate dal 1975, è indubbio che Lomé IV rappresenta il miglior modello di cooperazione Nord/Sud attualmente in vigore<sup>29</sup>. Tuttavia proprio nel periodo in cui la nuova convenzione veniva ratificata, fatti ormai ampiamente noti, venivano a sconvolgere la mappa geopolitica e geoeconomica della CEE. L'avvicinarsi dei Paesi dell'Est all'Europa dei Dodici ha suscitato e suscita seri timori in molti qualificati esponenti ACP. C'è la preoccupazione che la nuova situazione creatasi, modifichi le basi della cooperazione ACP-CEE, che l'accesso dei prodotti di base ACP al grande mercato europeo diventi più difficile e che l'assistenza finanziaria CEE possa subire delle flessioni<sup>30</sup>. Gli ACP temono di venire relegati a un ruolo secondario di fronte alle prospettive di una cooperazione più naturale tra la CEE e i paesi dell'Europa dell'Est.

<sup>29</sup> Non solo la convenzione di Lomé definisce in modo chiaro gli obiettivi della cooperazione, ma anche i mezzi finanziari per ottenerla, in proposito; Franco Nicora, capo della task force dei negoziati ACP-CEE per la Commissione delle comunità europee, afferma: "I negoziati portano a degli obiettivi concreti, a dei dispositivi, a dei meccanismi e delle agevolazioni finanziarie, che da parte della CEE mettono in atto risorse sostanziali. Il contenuto di questi dispositivi è elemento cruciale dello sviluppo degli ACP", op. cit., p. 385.

<sup>30</sup> Il vice presidente della Commissione europea, Manuel Marin, prendendo la parola a Lomé, il giorno della firma della IV convenzione, tra l'altro assicurava i paesi ACP che il miglioramento delle relazioni tra la CEE e i Paesi dell'Europa dell'Est, non avrebbe in alcun modo intaccato il sostegno al loro sviluppo. Si sarebbero potuti realizzare, affermava Marin, progressi paralleli nelle relazioni Est/Ovest, Nord/Sud. Cfr. Agoustin Oyowe, *Une convention pour un monde en pleine évolution*, Le Courrier, Mars-Avril, 1990, p. 3.

Di avviso contrario Hatem Ben Salem, *Maghreb-CEE-Pays de l'Est: fatalité de la trilogie ou consécration du trilatéralisme?*, *Revue du Marché Commun*, juin 1991, p. 451; Mezdoor Salah, *Les relations économiques Maghreb-Cee: suggestions pour une nouvelle politique*, *Revue du Marché Commun*, avril 1992, pp. 300-302; Mbouko B-Lula, *Les implicatios du rapprochement de l'Europe des douze et de l'Europe de l'Est pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)*, in *Revue du Marché Commun*, dec, 1991, p. 853; ancora Paolo Pesenti provocatoriamente afferma: «il reale quesito riguardo le politiche commerciali verso i PVS dopo il 1992 non è che cosa cambierà, ma "cambierà qualcosa"»? in *Le politiche commerciali, CEE e Terzo Mondo, Relazioni Internazionali*, marzo, 1991, pp. 65-66.

---

I primi passi di Lomé IV coincidono inoltre con l'approssimarsi di due importanti scadenze, ricche di conseguenze sul piano internazionale: la conclusione dell'Uruguay Round e la realizzazione del mercato unico europeo per la fine del 1992.

Un convegno, promosso dalla CEE proprio alla vigilia dell'entrata in vigore della IV convenzione di Lomé sulle "questioni commerciali strategiche nel contesto di Lomé IV e del 1992", ha cercato di fugare i dubbi sulla buona riuscita dell'accordo. Sono stati messi sul tappeto i principali temi internazionali: dai negoziati sull'Uruguay Round, alle implicazioni dell'unificazione europea a partire dal 1992, alle relazioni tra l'Europa dell'est e l'Europa dell'ovest, alle disposizioni commerciali e finanziarie che toccano Lomé IV.

Il vicepresidente della Comunità, Manuel Marin, ha definito l'Uruguay Round "un'occasione unica per stabilire le norme fondamentali che regoleranno il commercio internazionale in futuro", ma ha anche sottolineato, che "il nuovo accordo dovrà tener presenti non solo i partners tradizionali degli scambi mondiali, ma anche le nuove economie in fase di decollo, così come i problemi di quei paesi che non si sono ancora affermati in modo significativo sulla scena commerciale mondiale"<sup>31</sup>.

Il vice presidente ACP, Nkono, ha invece sostenuto che la questione fondamentale per gli ACP è quella di sapere come essi potranno sopravvivere di fronte alla concorrenza che dovranno affrontare in vista del mercato unico europeo del 1992<sup>32</sup>.

L'esempio degli Stati Uniti che hanno soppresso dalla lista delle preferenze tutti i prodotti dei Caraibi che entravano in concorrenza con quelli di loro produzione, ha gettato, ha detto Nkono, "molte ombre sul futuro degli scambi commerciali dei paesi ACP che, quindi, dovranno rivedere tutto il loro sistema di produzione"<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Vedi *Le courrier*, n. 123, Sept-Oct. 1990, *Les échanges commerciaux dans le cadre de Lomé IV*.

<sup>32</sup> I prodotti ACP dovranno confrontarsi non solo con i prodotti della Comunità stessa, ma anche con quelli dei Paesi dell'est. Cfr., *Les échanges commerciaux dans le cadre de Lomé IV*, *Le courrier*, cit, p. 6.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 7.

Pur non esaurendo tutti i quesiti posti il convegno ha contribuito a chiarire alcune questioni generali al punto che Dieter Frisch, Direttore generale dello sviluppo per la Commissione, ha potuto esclamare: "Enfin on a traité du problème commercial!"<sup>34</sup>.

Data la complessità delle questioni che dominano l'attuale quadro internazionale è indubbiamente azzardato fare delle riflessioni globali, purtuttavia una parziale risposta alle perplessità dei paesi aderenti alla convenzione di Lomé viene proprio dal presidente Jacques Delors; nel discorso che egli ha pronunciato al Parlamento Europeo, dopo Maastricht, ha infatti dichiarato che "l'impegno assunto dalla Comunità nei confronti dei suoi partners in Africa, America latina e Asia, resta un elemento centrale della politica estera comunitaria"<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> *Op. cit.*, p. 7.

<sup>35</sup> A conferma dell'impegno finanziario pluriennale della Comunità nei confronti degli ACP, Delors ha anche ribadito la necessità di iscrivere nel bilancio comunitario l'8° Fondo europeo di sviluppo fin dal 1995. Boll. Ce, 1/92 12 febbraio 1992. Supplemento.



FRANCO PRAUSSELLO

### La cooperazione fra la CE e l'America latina

La cooperazione fra la CE e l'America latina si situa in un quadro di progressivo consolidamento e di apertura verso l'estero dell'economia del subcontinente americano, dopo la fase più acuta della crisi debitoria nel corso degli anni Ottanta e dopo decenni di politiche di interventismo all'interno e di *import substitution* nei confronti del resto del mondo. La ripresa dei finanziamenti a condizioni di mercato verso i paesi della regione e i risultati macroeconomici soddisfacenti, messi a segno da molti di essi negli ultimi due anni sotto forma di controllo dei fenomeni di iperinflazione e di recupero dei livelli di attività, sembrano costituire i prodromi di una fase di crescita sostenuta, destinata secondo alcuni a caratterizzare il decennio in corso. Sotto questo profilo, considerando anche i prevedibili effetti di efficienza legati alle esperienze di liberalizzazione in atto su scala continentale, gli anni Novanta dovrebbero dar corpo a un processo di transizione economica in grado di trasformare l'America latina in una delle zone più dinamiche dell'economia mondo, dopo che gli anni Ottanta erano stati segnati dal successo della transizione democratica nell'insieme dell'area, ma anche da un forte arretramento economico. L'unione europea in formazione sarà spinta a svolgere un ruolo di carattere mondiale, smentendo le predizioni di chi vorrebbe confinarne l'azione a compiti di carattere esclusivamente regionale. Nell'ambito di un confronto a tutto campo con gli altri due grandi poli dell'economia mondo emerge l'interesse dell'Europa a rilanciare su nuove basi la cooperazione con un'area importante ai fini della crescita dei traffici mondiali, sgomberando il terreno

---

dagli ostacoli che rendono incerte le prospettive dei rapporti fra le due regioni e non rinunciando a contrastare il disegno degli Stati Uniti di rafforzare l'egemonia economica sull'America latina, grazie alla creazione di un'area di libero scambio estesa ad entrambi i subcontinenti.

Da quando la crisi debitoria della regione è emersa in tutta la sua drammaticità, con la dichiarazione di moratoria da parte del Messico nel 1982, il sistema finanziario internazionale non è stato travolto, come si poteva temere. La stabilizzazione è stata però duramente pagata in termini di mancato sviluppo e di crescente subordinazione della gestione economica dei paesi latino-americani ai programmi del FMI. Per effetto della situazione di insolvenza, la crescita dell'area si è fortemente contratta, con una rilevante caduta degli investimenti e delle importazioni. Nel periodo 1982-1989 il Pil reale dell'America latina è cresciuto di appena l'1,4 per cento l'anno, mentre negli anni 1972-1981 si era sviluppato ad un ritmo due e mezzo volte superiore. Tenendo conto dell'incremento della popolazione, risulta inoltre che il Pil pro capite è caduto di quasi un punto percentuale all'anno nel corso degli anni Ottanta, ciò che giustifica l'affermazione avanzata da più parti che quel periodo abbia rappresentato un decennio perduto per lo sviluppo dell'America latina.

Nel contempo, le rinegoziazioni con i paesi creditori sono state subordinate al varo di piani di stabilizzazione concordati con il Fondo monetario, il quale ha acquisito la nuova funzione di agenzia per il recupero dei crediti dei paesi sviluppati, ampliando le proprie funzioni di indirizzo sulle politiche a medio termine dei paesi debitori. Ne sono seguiti l'inserimento delle economie dell'area nell'ambito del mercato mondiale, con difficoltà e crisi per interi settori dell'industria nazionale, nonché una forte progressione della disoccupazione della forza lavoro. Alcune forme di alleggerimento del debito, come i *debt equity swap* (la cessione di capitale azionario in cambio dei vecchi debiti) si sono anche tradotte in un rischio aggiuntivo di ricolonizzazione delle economie debitorie, senza contare che la necessità di produrre ad ogni costo beni vendibili sul mercato internazionale ha spesso spinto i paesi debitori a saccheggiare l'ambiente.

Nell'ambito dei rapporti Nord-Sud i fenomeni qui appena delineati si sono tradotti a lungo in un rovesciamento dei flussi finanziari e in un'accentuazione dei flussi migratori in uscita dall'area: i paesi latino-americani hanno trasferito capitali e forza lavoro in termini netti in direzione anche dell'Europa e dell'Italia, depauperando il loro tessuto produttivo. Sul piano interno, la contrazione delle spese dello Stato è avvenuta soprattutto riducendo i sussidi ai consumi di prima necessità e licenziando migliaia di dipendenti pubblici. Tutto ciò ha reso sovente la situazione sociale esplosiva e in alcuni casi, come in Venezuela nel 1989, si è assistito allo scoppio di moti alimentari, repressi nel sangue. Di recente, anche il colpo di stato di Fujimori in Perù ha preso le mosse dai contrasti provocati dalle misure di stabilizzazione provocate dalla crisi debitoria.

Le difficoltà in cui si dibattono i paesi latino-americani mettono a dura prova la tenuta della democrazia e indeboliscono i governi legittimi, spesso costretti ad onorare i debiti stipulati dalle passate dittature. Talvolta, le conseguenze della crisi debitoria investono in modo drammatico i diritti alla sopravvivenza di popoli interi, come accade per gli indios dell'Amazzonia, scacciati dalle loro terre per far posto a dighe o a terreni destinati all'allevamento intensivo di bestiame.

Oggi la situazione è meno esplosiva di un tempo, anche se la crisi debitoria non può dirsi affatto superata. Dopo l'applicazione del piano Brady al Messico e ad altri paesi dell'area (Costa Rica, Venezuela, Uruguay, e di recente Argentina e Bolivia) il debito privato è stato in parte ridotto, ma il servizio del debito assorbe ancora circa un terzo dei proventi delle esportazioni (il 30 per cento nel 1991, in crescita di cinque punti percentuali rispetto all'anno precedente). Da parte dei paesi debitori si chiede quindi con insistenza che le riduzioni dei debiti pregressi (stimati in 429 milioni di dollari alla fine del 1991) siano più rilevanti e pari almeno al 50 per cento, come è accaduto nel passato recente per la Polonia e per l'Egitto.

Negli ultimi due anni, tuttavia, sono emersi segnali di un progressivo miglioramento della situazione. Nel 1990, in effetti, si è avuta dopo molto tempo una ripresa dei prestiti volontari e il

---

settore privato è divenuto importatore di risparmio, soprattutto sotto forma di capitale di rischio, facendo balenare la possibilità che nei prossimi anni gli investitori internazionali ritornino ad investire in misura cospicua in attività direttamente produttive. Nel 1991, per la prima volta dall'inizio della crisi debitoria, la regione ha smesso di finanziare i paesi creditori in termini netti e il complesso dei flussi finanziari in entrata ha superato i flussi in uscita comprensivi del servizio del debito, con un apporto netto di 6,7 miliardi di dollari. Il solo Brasile ha registrato un'entrata di 10 miliardi di dollari in termini lordi. Inoltre, mentre nel 1990 il PIL dell'area risultava in flessione di circa un punto percentuale, per il 1991 la Banca interamericana di sviluppo denuncia una crescita complessiva del 2,4%, per la prima volta in quattro anni superiore al tasso di incremento della popolazione. Del pari, secondo stime della Commissione delle Nazioni Unite per l'America latina e i Caraibi (ECLAC), l'inflazione aggregata dell'area, dal livello del 1200 per cento nel 1989 e nel 1990 è scesa al 300 per cento, con punte particolarmente basse in Argentina, Cile e Messico. L'Argentina, in particolare, è passata da un'inflazione del 1344 per cento nel 1990 ad un incremento dei prezzi del 6 per cento nel quarto trimestre del 1991. La crescita si presenta significativamente elevata in Venezuela (oltre il 9 per cento), in Argentina, in Cile e in Messico (circa il 5 per cento), mentre il Perù e il Brasile registrano una caduta del prodotto.

Anche per quanto concerne l'anno in corso le previsioni sono favorevoli: secondo la Solomon Brothers la crescita per il complesso dei paesi dell'area, Brasile escluso, dovrebbe superare il 5 per cento in termini reali.

Fra i maggiori paesi della regione, l'unico a non aver effettuato un programma di stabilizzazione era sino ad alcuni mesi fa il Brasile; tuttavia nel dicembre 1991 è stato raggiunto un accordo di finanziamento con il Fondo monetario, che si è tradotto successivamente nella concessione di un prestito *stand-by* per 2,1 miliardi di dollari e in un rifinanziamento di 11 miliardi di dollari da parte dei creditori pubblici riuniti nel club di Parigi. Sono inoltre in corso trattative per giungere ad un accordo di ristrutturazione del debito con le banche private (42 miliardi su un debito

totale di 121 miliardi di dollari). Nel contempo le riforme e le privatizzazioni lanciate da Collor de Mello sembrano incontrare il favore del mercato. La borsa brasiliana ha così preso parte al generale boom in corso nell'area nel 1991, con un aumento del 150 per cento rispetto all'anno precedente, un terzo del quale attribuibile al solo dicembre 1991. Altre performance di rilievo sono state registrate dalle borse dell'Argentina (+ 400 per cento), della Colombia (+ 175 per cento) e del Messico (+ 100 per cento).

Tuttavia il "decennio perduto per lo sviluppo" non è trascorso invano e oggi il prodotto pro capite dell'America latina ristagna ai livelli della fine degli anni Settanta.

Un altro elemento caratteristico dell'evoluzione recente del subcontinente riguarda il varo, in numerosi paesi, di riforme di carattere neoliberista che trovano in parte la loro origine nei piani di stabilizzazione associati ai crediti condizionali concessi dal FMI e dalla Banca mondiale, ma che nel loro insieme hanno un significato più vasto e riflettono un mutamento di preferenze da parte dei gruppi dirigenti latino-americani, in direzione di un modello di crescita basato sulla spinta delle esportazioni e sulla scelta a favore del mercato aperto. Al di là delle esperienze di liberalizzazione attuate in Cile e nel Messico di Salinas, l'esito più sorprendente è costituito probabilmente in questo campo dal piano di deregolamentazione dell'economia annunciato alla fine di ottobre dello scorso anno a Buenos Aires da Menem, con la possibile liquidazione definitiva della pluridecennale esperienza economica peronista. Con riferimento alle scelte neoliberiste attuate nell'insieme dell'area Touraine ha parlato di smantellamento dello stato nazional popolare<sup>1</sup>. In presenza di un movimento generalizzato verso l'abbandono delle esperienze di crescita rivolta all'interno e la liquidazione di quella forma di stato, si pone con forza la necessità di ridefinire i compiti dei poteri pubblici in presenza del vincolo dell'integrazione economica internazionale. L'inserimento nell'economia mondiale di paesi rimasti sinora al traino dello sviluppo potrà riguardare solo una quota non maggioritaria della popolazione ed è pertanto necessario ripensare la

<sup>1</sup> Si veda Touraine A. ( 1991), "Amérique latine: les risques de rupture", *Le Monde*, 29 oct.

---

funzione redistributiva dello Stato, per ridurre al minimo i costi sociali dell'apertura dei mercati nell'ambito della nuova economia globale.

Per effetto di questo nuovo corso in America latina hanno preso così origine o sono state rilanciate esperienze di integrazione economica regionale, le quali si inseriscono in una tendenza più ampia verso forme di liberalizzazione degli scambi a livello panamericano, emersa di recente come portata dalla generale globalizzazione dei mercati e della formazione dell'economia mondo.

Tra gli esempi più significativi della ripresa del processo di integrazione regionale vanno citati l'obiettivo di dar vita ad un mercato unico entro il 1995 tra i paesi del Patto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù, Venezuela), nonché il Piano di azione immediata, approvato nel 1988 dai paesi del Mercato comune centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) in vista di una nuova fase di liberalizzazione negli scambi reciproci. Negli ultimi tempi, inoltre, il Caricom, la Comunità economica dei Caraibi che raggruppa 13 paesi, tra cui la Giamaica e Trinidad y Tobago, si è dato il compito di creare un mercato unico entro il 1994, mentre è stato lanciato il mercato comune Mercosur, che unisce Argentina, Uruguay, Brasile e Paraguay. Esiste anche il gruppo dei tre, di cui fanno parte la Colombia, il Messico, e il Venezuela, ed inoltre quest'ultimo paese ha in corso trattative con il Cile per la liberalizzazione degli scambi. Le potenzialità sono notevoli, dato che la popolazione dell'area latino-americana è superiore a quella della CE a 12 (400 milioni di persone contro 340). In ambito panamericano, poi, sono in corso trattative per estendere al Messico l'area di libero scambio USA-Canada (*North America Free Trade Agreement*, NAFTA), già operante, mentre nel 1990 il presidente Bush ha lanciato l'ambizioso progetto *Enterprise for America*, che, se accolto, darebbe luogo nei prossimi anni ad una gigantesca zona di libero scambio estesa dall'Alaska alla Terra del fuoco sottoposta all'egemonia economica americana e, presumibilmente, ostile nei confronti dell'integrazione economica europea.

Considerando l'insieme degli elementi tracciati succintamente, l'America latina appare investita da un poderoso processo di trasformazione economica destinato a mutare in modo netto l'ap-

proccio tradizionale ai problemi dello sviluppo dell'area e a inserirne a pieno titolo l'economia nel mercato mondiale, attraverso la mediazione di esperienze di integrazione economica regionale. Fra i nodi che la trasformazione economica in corso è destinata a mettere in luce emergono soprattutto quelli relativi ai costi sociali del pieno inserimento nel mercato mondiale (presumibilmente aumenterà la concentrazione della ricchezza e i gruppi a basso reddito subiranno ulteriori contrazioni di potere d'acquisto, almeno nel breve andare), della ripartizione fra gruppi sociali e fra paesi dei benefici dell'integrazione economica, nonché della guida del processo di integrazione e dei rapporti con i processi analoghi, che si verificano in altre parti del mondo (pericoli di consolidamento dell'egemonia americana e rapporti con l'Unione europea).

In questo contesto è opportuno ripensare i termini della cooperazione fra la CE e i paesi dell'area. In termini sintetici, si può affermare che i risultati della cooperazione della Comunità con l'America latina siano inferiori alle aspettative nutrite sino a qualche anno fa.

Il punto di partenza di una nuova sensibilità della CE nei confronti dell'America latina è costituito dalla dichiarazione con la quale il 22 giugno 1987 il Consiglio dei ministri degli esteri prendeva atto della "dimensione storica e culturale aggiuntiva apportata ai legami tradizionali fra le due regioni dall'adesione alla Comunità di Spagna e Portogallo", affermando la "comunanza di valori e di interessi tra i popoli d'Europa e dell'America latina e le loro aspirazioni comuni ad una concezione della società fondata sul rispetto dei diritti dell'uomo". Nella stessa occasione, la CE assumeva l'impegno di aiutare i paesi partner a superare le difficoltà più rilevanti sotto il profilo economico e specificamente "i vincoli legati all'onere del debito estero e a un'inflazione spesso a tre cifre".

I primi contatti con i paesi latino-americani erano tuttavia iniziati nel 1984 a San José de Costa Rica con gli incontri con i paesi dell'America centrale e del gruppo di Contadora<sup>2</sup>, nella fase più acuta della crisi politica della regione. In seguito al processo

<sup>2</sup> Comprende Columbia, Messico, Panama e Venezuela.

---

di democratizzazione, con la caduta successiva delle dittature nei paesi dell'area, la cooperazione economica e politica ha registrato un salto di qualità, investendo anche i rapporti con il gruppo di Rio<sup>3</sup>, costituito da paesi democratici che comprendono l'80 per cento della popolazione della regione.

Il nuovo corso della politica europea ha portato ad una nuova generazione di accordi di cooperazione, dopo le intese relative all'esportazione di particolari prodotti e i trattati degli anni Settanta, che si limitavano a regolare gli aspetti commerciali dei rapporti CE-America latina, prevedendo la concessione della sola clausola della nazione più favorita. Gli accordi già conclusi o in via di conclusione con i venti paesi latino-americani nell'ambito del nuovo approccio riguardano in tal modo campi molto estesi, quali i settori dell'aiuto allo sviluppo, della scienza e della tecnologia, dell'economia, dell'industria, dell'energia e della promozione commerciale. Tra gli accordi di questa terza generazione mette conto citare almeno l'iniziativa Colombia, che prevede riduzioni doganali particolari per l'esportazione nella Comunità di prodotti provenienti da Bolivia, Colombia, Perù, Ecuador per il periodo 1990-1994.

Inoltre, la Comunità ha adottato un atteggiamento di apertura nei confronti del problema del debito estero, accettando in particolare di aumentare le risorse finanziarie delle istituzioni finanziarie multilaterali, anche se manca ancora — come sarebbe auspicabile — una politica autonoma dell'Europa in ordine all'alleggerimento del debito. Del pari essa segue con favore ed interesse le molteplici iniziative volte a creare forme di integrazione economia regionale, e in particolare il progetto di creazione di un mercato comune del cono Sud (Mercosur).

La cooperazione con l'America latina viene sostenuta da un impegno finanziario crescente da parte della Comunità (da 22 milioni di Ecu nel 1989 a 133 milioni lo scorso anno), ma le somme stanziare a tale scopo risultano modeste rispetto a quelle mobilitate in favore dell'Africa. Gli aiuti pubblici allo sviluppo

<sup>3</sup> Formato da Argentina, Bolivia, Cile (dal 1990), Columbia, Ecuador, Messico Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela.

dell'area forniti dalla CE vengono subito dopo quelli degli Stati Uniti, che sono peraltro rivolti prevalentemente all'America centrale, mentre il sostegno europeo riguarda soprattutto il Sud del continente e principalmente i paesi andini, che sono quelli meno avanzati.

Il meccanismo del sistema comunitario di preferenze generalizzate, che consente l'importazione in Europa in esenzione da dazio di numerosi prodotti, è poco sfruttato dai paesi dell'area fondamentalmente per due ragioni. In primo luogo perché, date le connotazioni protezionistiche della Politica agricola comune (PAC), le agevolazioni si applicano principalmente ai prodotti manifatturati, mentre le esportazioni latino-americane verso la CE sono rappresentate ancora per circa il 50 per cento da prodotti agricoli e alimentari, a differenza di quanto accade per gli Stati Uniti, i cui acquisti dalla regione comprendono una quota di prodotti industriali e di beni di investimento pari al 40 per cento del totale. Inoltre, per alcuni prodotti manifatturati "sensibili" vengono previsti contingentamenti e accordi di autoregolamentazione delle vendite sul mercato comunitario, come accade ad esempio per i tessuti e le calzature. Nell'insieme, l'ostacolo principale allo sviluppo delle esportazioni dell'America latina verso la Comunità è soprattutto rappresentato dalla protezione dell'agricoltura europea, come è emerso anche in sede di trattative Gatt nel quadro dell'Uruguay Round. Si tratta di un punto di frizione importante, che rischia di rendere incerte le prospettive della cooperazione futura fra le due aree, sommandosi ai timori di alcuni ambienti latino-americani di fare le spese della creazione della "fortezza Europa", o di vedere ridursi i finanziamenti messi a disposizione dalla Comunità, a causa dello spiazzamento provocato dal sostegno ai paesi dell'Europa dell'Est. Non mancano neppure rimproveri di un appannamento della tradizionale funzione di contrappeso politica svolta dall'Europa nei confronti dell'egemonia americana, in seguito in particolare al disinteresse della Francia e alla riduzione degli investimenti di origine tedesca<sup>4</sup>. È peraltro probabile che la riforma della PAC, come la con-

<sup>4</sup> Si veda D. Hautin-Guiraut (1992), "Dieu est loin, l'Europe aussi", *Le Monde*, 14 avril.

---

clusione positiva delle negoziazioni Gatt, ancora bloccate per l'atteggiamento rigido degli americani e dei francesi, potrebbero migliorare la situazione, sia pure gradualmente.

Un ultimo dato, relativo alle vendite della CE ai paesi della regione, potrebbe essere letto come ulteriore conferma della tendenza generale da parte dell'Europa a considerare l'America latina come un'area di fatto abbandonata alla crescente influenza degli Stati Uniti. Le vendite in questione, costituite per la quasi totalità da prodotti manifatturati, risultano in calo in termini relativi e oggi rappresentano appena il 4 per cento delle esportazioni CE, contro una quota del 6 per cento dell'inizio degli anni Ottanta.

Nell'ambito di questo quadro generale, si inserisce con caratteristiche proprie la cooperazione fra l'Italia e i paesi della regione. Come giudizio di sintesi, si può affermare che i dati relativi ai rapporti fra l'Italia e l'America latina confermano in negativo i risultati deludenti già emersi a proposito della politica europea, nonostante gli sforzi recenti. L'America latina non costituisce per il nostro paese una priorità, né per quanto concerne i rapporti commerciali, né per quanto riguarda la cooperazione.

Sotto il profilo delle relazioni commerciali, l'Italia risulta al terzo posto fra i paesi europei, dopo la Germania e la Francia. La quota degli scambi con l'America latina rappresenta oggi circa il 2 per cento del commercio estero italiano, vale a dire meno della metà dell'incidenza registrata nel periodo 1975-1985, mentre i prodotti italiani incontrano difficoltà ad imporsi sui mercati della regione, come testimonia il deficit commerciale di 1600 miliardi nel 1990, rispetto ad un interscambio di 9000 miliardi di lire.

Quanto alla cooperazione, in base a dati IPALMO, fra il 1981 e il 1989 l'America latina ha ottenuto finanziamenti per 4.000 miliardi, pari ad un quinto della spesa complessiva di 20.000 miliardi, effettuata dall'Italia a favore dell'insieme dei paesi del terzo mondo. I documenti di programmazione per il 1992 prevedono che tale quota sia portata al 24 per cento. "Le Monde" osserva a questo proposito che se la proposta di De Michelis di portare all'1 per cento del PIL comunitario gli stanziamenti della cooperazione fosse accolta, il finanziamento per l'America latina

scenderebbe al 19 per cento, e aggiunge che l'iniziativa dell'espone socialista risulta scarsamente credibile, se si considera che l'Italia fa già fatica ad aumentare il suo contributo all'aiuto dall'attuale 0,42 allo 0,7 per cento fissato in sede ONU<sup>3</sup>.

In parallelo con le convenzioni comunitarie, l'Italia ha firmato a tutt'oggi quattro accordi quadro di cooperazione con l'Argentina, il Brasile, il Cile e il Venezuela. Per ora i risultati degli accordi sembrano modesti; ad esempio il trattato con l'Argentina, ratificato nel 1989, all'inizio del 1991 aveva dato luogo a impegni per soli 350 milioni di dollari su uno stanziamento complessivo di 1.500 dollari su cinque anni. Il finanziamento riguardava grandi progetti di infrastrutture e di espansione delle piccole e medie imprese locali, per il 60 per cento ritenute di proprietà di cittadini italiani.

Oltre che alla carenza di fondi, le insufficienze della politica italiana della cooperazione possono essere fatte risalire al clientelismo con cui i partiti di governo impostano i rapporti con i diversi paesi della regione. Manca, in altri termini, una politica della cooperazione che faccia riferimento non agli interessi di questo o di quel gruppo politico, ma alle necessità dell'America latina e dell'Italia nel loro insieme, nel più vasto ambito dei rapporti fra America latina e Unione europea.

<sup>3</sup> Si veda P. Claude (1991), "Le long sommeil de l'Italie", *Le Monde*, 3 sept.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adda J. (sous la direction de) 1990, *L'Amérique latine face à la dette*, La Documentation Française, Paris.
- Ashoff G. (1989), *La cooperación para el desarrollo entre la CE y América latina*, Irela, Madrid.
- Atkins G. (ed.) (1990), *South America into 90s. Evolving International Relationships in a New Era*, Boulder, Westview.
- Carmagnani M., G. Casetta (1989), *América latina: la grande trasformazione*, Einaudi, Torino.
- Chalumeau J.-L. (1992), "Une euphorie provisoire", *Le Monde*, 21 avril.
- Claude P. (1991), "Le long sommeil de l'Italie", *Le Monde*, 3 sept.
- Comité économique et sociale des CE (1990), *La coopération économique et commerciale entre la Communauté et l'Amérique latine*, Bruxelles.
- IADB (1991), *Economic and Social Progress in Latin America, 1991 Report*, the Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Grandi J. (1991), "Las Dimensiones del Mercado Unico Europeo y América Latina: Implicaciones y Reflexiones sobre Algunos Interrogantes", *Pensamiento Iberoamericano*, 19, 271-298.
- Hautin-Guiraut D. (1992), "Dieu est loin, l'Europe aussi", *Le Monde*, 14 avril.
- Micarelli M. (1989), *Las relaciones entre Italia y América latina*, Irela, Madrid.
- Pio A. (a cura di) (1988), *Capire l'America latina*, Unicopli, Milano.
- Praussello F., M. Marengo (1991), *Interdipendenza, integrazione, conflitto nell'economia mondo*, Ecg, Genova.
- Rhi Sausi J.L., M.C. Ercolessi (1991), *Rapporto sulla cooperazione allo sviluppo 1990*, Cespi, Roma.
- Santagostino A., M.G. Moretti (1991), *Europa-Centroamerica: un gioco a somma zero?*, Unicopli, Milano.
- Santarelli E., (1989), "L'Amazzonia e il futuro latino-americano", *Democrazia e Società*, n. 35.
- Tamames R. (1990), *Estructura económica internacional*, Alianza Universidad, Madrid.
- Touraine A. (1991), "Amérique latine: les risques de rupture", *Le Monde*, 29 oct.
- Urbani G., F. Ricciu (a cura di) (1991), *Dalle armi alle urne: economia, società e politica nell'America latina degli anni '90*, Il Mulino, Bologna.
- Van Klaveren A. (1990), "L'Europe occidentale et l'Amérique latine", *Notes et Etudes Documentaires*, n. 96.
- Whitehead L. (1991), "L'integrazione europea e i suoi riflessi sull'America latina", *Politica Internazionale*, n. 1.
- World Bank (1991), *World Debt Tables 1991-92*, vol. 1, vol. 2, Washington, D.C.

MARIO PEREIRA NETO

### **La riunione di Guadalajara fissa le basi del processo di integrazione ibero americano in vista del terzo millennio**

A 500 anni dal loro primo incontro, le nazioni ibero-americane da ambo i lati dell'Atlantico riunite a Guadalajara-Messico, nel periodo dal 18 al 19 luglio 1991, stabilirono le basi fondamentali di un processo di integrazione che deve dare inizio ad una nuova era di unità e intesa, sia nell'area politica che economica, senza precedenti nella storia di questi paesi. Questa famosa città messicana, omonima della provincia spagnola situata ai margini del fiume Henares, ospitò la Prima Riunione di Vertice Ibero Americano, che vide la partecipazione di 23 Capi di Stato e di Governo, di 19 nazioni dell'America Latina, insieme a Spagna e Portogallo.

Con il consolidamento e il rafforzamento di questa nuova relazione, sorgerà senza dubbio nella mappa geopolitica ed economica mondiale una presenza rinnovatrice di singolare trascendenza e di un incalcolabile potere di influenza in relazione ad altre regioni del pianeta. È importante sottolineare in questo momento la coscienza ora espressa da tali Stati sovrani dell'America e dell'Europa, di lingua spagnola e portoghese che, solo operando nello scenario internazionale in modo congiunto, potranno realizzare con altri popoli alleanze utili e operative, che risulteranno in recupero delle loro economie e in una reale eliminazione delle diseguaglianze del mondo. A riprova della continuità del movimento, gli alti mandatarî si accordarono di riunirsi in Spagna nel corrente 1992, così come in Brasile nel 1993, in Colombia nel 1994 e in Argentina nel 1995.

---

*Origini e significati del reincontro dei "due mondi"*

L'idea di realizzare una grande celebrazione del quinto centenario della Scoperta dell'America (termine utilizzato dagli iberici) o dell'Incontro dei Due Mondi (denominazione preferita dai Popoli americani) nel corrente 1992, nacque circa un decennio fa in Spagna. In quel momento però, sembrava molto difficile la concretizzazione dell'obiettivo di riunire tutti i mandatari ibero-americani, principalmente per la delicata situazione politica all'epoca vivente in vari paesi latino americani, caratterizzata da governi antidemocratici o vere dittature militari.

La democratizzazione avvenuta nella quasi totalità dell'America Latina e l'abbandono di ogni pretesa neocoloniale da parte della Spagna nell'accettare l'uso dell'espressione Incontro dei Due Mondi, servirono a riattivare fortemente l'idea di congregare e riunire nell'anno 1992 a Siviglia tutti i Capi di Stato e di Governo delle nazioni latino americane e della penisola iberica. Durante una visita ufficiale dei re spagnoli in Messico nel gennaio 1990, l'argomento sorse nelle conversazioni con il presidente messicano, il quale suggerì che invece di una sola riunione nel 1992 fossero istituzionalizzati incontri annuali, che sarebbero iniziati nel 1991 in Messico e sarebbero proseguiti in Spagna l'anno seguente, in occasione delle grandi manifestazioni dell'EXPO '92 di Siviglia (20/04-12/10).

Questa proposta fu immediatamente accettata e ambedue i governi concordarono di diffondere simultaneamente la realizzazione dei due primi incontri. Nei giorni 11 e 12 di ottobre 1990 a Caracas-Venezuela, durante la quarta Riunione dei Presidenti del Meccanismo Permanente di Consultazione e Coordinamento Politico (Gruppo Rio), che unisce i paesi dell'Associazione Latino Americana di Integrazione - ALADI, il presidente Salinas de Gortari invitò in forma ufficiale i Capi di Stato presenti a partecipare ad un incontro di riflessione e dialogo a Guadalajara, chiamata Prima Riunione di Vertice Ibero-americana.

Allo stesso tempo la Cancelleria messicana inviò inviti agli altri Stati dell'America Latina e dell'Europa iberica mentre nella stessa data il re Juan Carlos invitava tutti i mandatari dell'America

iberica alle Riunioni di Siviglia nel 1992; alcuni giorni dopo fu designato il Brasile quale anfitrión del terzo incontro di vertice. Negli inviti effettuati dal Messico erano già definiti gli scopi e i significati della riunione plenaria in quanto essi menzionavano l'ampia storia di affinità e divergenze tra America e penisola iberica, che pur essendo culminati in una cultura con caratteristiche comuni non si tradussero in tipo di cooperazione sufficientemente sviluppata.

L'intenzione centrale è creare condizioni affinché la voce dei paesi ibero-americani sia più ascoltata e i suoi atti siano molto più efficaci in un mondo globalizzato, e si guardi al futuro senza perdere di vista l'importante passato, per stimolare una partecipazione attiva che possa influire sul riordinamento geopolitico ed economico-commerciale del pianeta, sulla base solida di posizioni comuni, prese di comune accordo e realistiche. L'obiettivo è far sì che la forza della comunità culturale sia corrispondente ad una più ferma volontà di collaborazione che porti ad una efficace e crescente cooperazione economica da stabilirsi sin d'ora in modo equo, non discriminatorio, che renda possibile competere con successo nel mercato internazionale e anche rivendicare una propria prospettiva nel mondo.

#### *Dichiarazione finale ibero-americana di Guadalajara 1991*

Il vertice del 1991, che vide la presenza di 19 Capi di Stato dell'America Latina, insieme al re di Spagna, al Presidente del Portogallo e ai Capi di Governo di queste due nazioni iberiche, costituì un'opportunità unica per perfezionare consonanze, stabilire piani per giungere ad accordi di contenuti reali. Gli alti dirigenti cominciano dichiarando che: "Con speciale beneplacito ci riuniamo, per la prima volta nella storia, per esaminare insieme i grandi obiettivi che affrontano i nostri paesi in un mondo in trasformazione. Ci proponiamo per questo, di armonizzare la volontà politica dei nostri governi per propiziare le soluzioni che queste sfide richiedono, e trasformare l'insieme di affinità storiche e culturali che ci legano in uno strumento di unità e sviluppo basato sul dialogo, sulla cooperazione e sulla solidarietà" (par. 1).

---

Proseguono affermando che "Rappresentiamo un vasto insieme di nazioni che condividono radici e il ricco patrimonio di una cultura fondata nell'insieme di popoli, credenze e sangue diversi. A 500 anni di distanza dal nostro primo incontro, e in qualità di uno dei grandi spazi che configurano il mondo dei nostri giorni siamo decisi a proiettare verso il terzo millennio la forza della nostra comunità (par. 2). Troviamo nell'avvicinamento rispettoso delle nostre differenze e nella voce multipla delle nostre società, le basi di una cooperazione ibero-americana sostenuta da un'efficace assunzione di azioni convenienti (par. 4). Manifestiamo la volontà di contribuire uniti ad un futuro comune di pace, maggior benessere e uguaglianza sociale; l'impegno riguarda lo sviluppo economico e sociale dei nostri popoli, attraverso il rafforzamento dei sistemi istituzionali e del rispetto del diritto internazionale.

Siamo impegnati in un processo di profondo assestamento delle nostre economie, con l'obiettivo di ottenere con efficienza il recupero e la crescita. I nostri paesi hanno realizzato progressi significativi nei loro processi di modernizzazione tramite la riforma dello Stato e la liberalizzazione economica; sono sorti anche processi senza precedenti tendenti all'integrazione economica graduale regionale e subregionale che rendano possibile una posizione più favorevole nello scenario internazionale (par. 9). Riaffermiamo che il debito con l'estero è uno dei principali ostacoli alla crescita e alla stabilità e che di conseguenza esso costituisce per molti paesi un fattore fondamentale dello sviluppo economico di evidente dimensione politica (par. 11).

Riconosciamo che le nostre aspirazioni di sviluppo economico, sociale tecnologico e culturale richiedono basi solide che ci assicurino l'inserimento adeguato delle nostre nazioni in un contesto mondiale caratterizzato dall'innovazione scientifica e tecnologica. È necessario ridurre la lacuna tecnologica di base per soddisfare i diritti fondamentali: il passaggio di tecnologie deve rispondere a criteri sociali e non esclusivamente mercantili (par. 12). Alla fine del secolo XX si configura il sorgere di un nuovo modello di organizzazione delle relazioni internazionali, che sono ancora in via di definizione; non possiamo aspettare passivamente il cambiamento, abbiamo interessi genuini che devono essere riaffermati e incentivati (par. 21).

L'interdipendenza delle sfide che affronta attualmente l'umanità ci obbliga ad unire gli sforzi per superarle. Supponiamo che il nostro avvicinamento si arricchisca con un'ampia diversità di esperienze e apra nuove possibilità di dialogo e accordo con tutte le regioni del mondo; l'intensificarsi della cooperazione ibero-americana non esclude né sostituisce i programmi di integrazione e accordo regionali e sub regionali nel quale operiamo. Riaffermiamo la forza della nostra cultura che si vede arricchita dalla nostra partecipazione nei rispettivi processi di integrazione e globalizzazione" (par. 20-23-24 della Dichiarazione di Guadalajara).

### *Il nuovo fervore dell'America iberica verso il secolo XXI*

Non ebbero luogo e neppure si attendevano a Guadalajara, pronunciamenti politici spettacolari o la firma di accordi trascendenti. Gli stessi mandatari fissarono gli obiettivi da perseguire, annessi alla Dichiarazione finale dell'incontro (lettere dalla A alla Z), affermando prima di tutto il fermo proposito di effettuare consultazioni permanenti per incoraggiare una maggior cooperazione e accrescere gli interscambi che permettano di dare impulso a politiche comuni che promuovano un ottimo sfruttamento dei vantaggi derivati dall'appartenenza ad una stessa comunità. I temi dibattuti furono essenzialmente lo sviluppo economico e sociale, lo studio e la cultura, così come il documento sul diritto internazionale elaborato dalle delegazioni di Brasile, Spagna e Messico.

Nell'articolo A del suddetto annesso, i governanti concordano nel guidare la condotta con l'estero dei loro rispettivi paesi sulla base del diritto internazionale e nell'agire in modo congiunto e coordinato per contribuire ad eliminare l'uso e la minaccia di uso della forza. Avendo espresso nell'articolo C la necessità di dare impulso al diritto allo sviluppo e al consolidamento di relazioni economiche internazionali più giuste ed eque allo stesso modo dovranno partecipare attivamente alla ristrutturazione dei diritti multilaterali, in particolare del Sistema delle Nazioni Unite, al fine di raggiungere un ordine internazionale più giusto e democratico che garantisca la pace e promuova il benessere dei popoli.

---

Altro obiettivo dichiarato è quello di promuovere consultazioni sullo sviluppo e la codificazione del diritto internazionale basato su un processo consensuale e orientato verso quei temi che, per il loro carattere globale, presentino una maggiore urgenza; meritano in questo contesto attenzione prioritaria, tra gli altri, il rafforzamento dei meccanismi di soluzione pacifica di controversie, la promozione di tutte le forme di disarmo, diritti del mare e dello spazio esterno, rinforzo degli strumenti di protezione dei diritti umani, definizione del limite giuridico per la difesa dell'ambiente, norme sul trasferimento di tecnologie (articolo E).

Proseguendo per il punto H dello stesso documento gli alti mandatarî auspicano di rafforzare il sistema multilaterale del Commercio Internazionale dando impulso ad una maggior comunicazione e, secondo i casi, collaborazione, tra i diversi organi di integrazione e cooperazione dei quali fanno parte, tanto in America come in Europa, i paesi ibero-americani al fine di garantire un'economia mondiale aperta. Allo stesso modo, desiderano contribuire, secondo l'articolo I, alla riuscita dell'"Uruguay Round" del GATT, all'ottemperanza piena delle sue regole e obiettivi, alla lotta contro il protezionismo, al ripudio della discriminazione nel Commercio Internazionale e alla giusta reciprocità per i paesi che attuano sforzi unilaterali e regionali di apertura commerciale.

Secondo l'articolo J., intendono definire modalità realistiche e pragmatiche che permettano l'inclusione delle questioni di sviluppo economico e della cooperazione internazionale nell'agenda multilaterale. Si propongono anche come obiettivo di incoraggiare incontri da parte degli agenti economici in America iberica al fine di scambiare esperienze e promuovere maggiori vincoli tra loro, traendo profitto dai vantaggi comparativi reciproci per il commercio, l'investimento e lo sviluppo tecnologico; a tal fine dovrà essere stimolata l'istituzione di un'organizzazione imprenditoriale ibero-americana (punto 1).

Con l'articolo N, intendono assicurare che le misure di controllo, riduzione ed eliminazione di armi di distruzione in massa non ostacolino l'accesso legittimo a tecnologie avanzate per uso pacifico, indispensabili per lo sviluppo economico e sociale dei

popoli. Allo stesso modo, intendono destinare risorse per attivare un progetto di sviluppo tecnologico destinato a rafforzare la capacità di generazione di innovazioni per rafforzare l'efficienza sociale e la competitività industriale nella regione (articolo V). Ed infine, nell'articolo Z esprimono il proposito di dare impulso allo sfruttamento dei sistemi di comunicazioni via satellite esistenti nell'area ibero-americana, ciò che contribuirà a migliorare i vincoli tra detti paesi.

#### *Interlocutori naturali dell'America latina nella CEE*

In altri punti del documento analizzato gli alti governanti ammoniscono con ragione che il persistere dell'attuale situazione mondiale può portare alla sostituzione del bipolarismo ideologico est-ovest con una radicale divisione tra il nord, ricco di capitali e il sud, povero e senza prospettive. Constatano anche che in un mondo nel quale si profila la formazione di grandi conglomerati economici e regionali, dinamici e competitivi, l'isolamento e la non comunicazione sono causa di povertà, marginalizzazione e arretratezza; esiste dunque la necessità urgente di una maggior forza collettiva per attenuare la vulnerabilità e i rischi di dispersione.

La riunione generale nel Messico servì anche a permettere ai paesi latino-americani e ai loro interlocutori europei (Spagna e Portogallo), di dialogare sui rispettivi processi di integrazione regionale, valutando le sfide degli anni '90 e cercando di definire il modo migliore di unire gli sforzi per raggiungere una cooperazione più ampia, specialmente nel campo economico, cercando di aumentare scambi che mantengano vivo e sviluppino sempre di più l'acervo culturale comune. La celebrazione di queste riunioni di vertice permetterà ai paesi ibero-americani di avanzare in un processo politico, economico e culturale, a partire dal quale potranno ottenere insieme un migliore e maggiore inserimento in contesto globale in piena trasformazione.

Come avvertì il presidente anfitrione nel discorso di apertura della storica riunione, in un momento in cui le attrattive di altre regioni nell'attuale fase di post guerra fredda potrebbero relegare

---

l'America Latina in un piano strategico secondario, l'incontro di Guadalajara costituisce anche un'avvenimento importante per incoraggiare la creazione di strategie comuni e affinare i meccanismi già stabiliti per un notevole aumento delle relazioni Europa-America Latina. Fino ad ora, l'affinità politico-culturale tra i due continenti contrasta con la discordanza nell'ambito economico, principalmente in relazione allo scambio commerciale e agli investimenti.

Sono profondi e molteplici i legami tra la CEE e i PVS dell'America Latina, riguardando la storia, la cultura, le lingue, la politica, la religione e l'economia. Nel 1992 si festeggia il cinquecentesimo anniversario della scoperta dell'America. Gran parte del nuovo mondo sarebbe poi diventata l'"America Latina". Più di tutte le altre terre conquistate, questa parte del mondo reca l'impronta dell'Europa e della sua cultura. Essa è stata rapidamente colonizzata e altrettanto rapidamente decolonizzata e ha mantenuto, attraverso tutte le vicissitudini della sua storia, un legame privilegiato con il vecchio continente.

In termini di cooperazione economica, è fortemente auspicabile un rafforzamento della presenza comunitaria in America Latina, dato che i numerosi paesi di questo continente lo rendono un partner speciale per gli investimenti comuni, a condizione che si ricrei un contesto macroeconomico favorevole con riforme strutturali e politiche di apertura economica. Il problema più grave e più urgente è quello di avviare le riforme e attuare le politiche necessarie all'adeguamento strutturale, tenendo conto dell'indebitamento eccessivo tipico di questo continente e dei trasferimenti netti di risorse verso il resto del mondo.

La crisi latino-americana si è ripercossa negativamente anche sulle esportazioni comunitarie, data la contrazione della capacità di acquisto che ne è conseguita; è pertanto opportuno che la CEE rafforzi e garantisca sufficientemente la sua presenza in una zona che è già stata prospera, e che certamente lo ridiventerà non appena le sue riforme politiche e economiche daranno i risultati previsti. Questo rafforzamento consentirà di trasferire know-how e tecnologie verso Stati che hanno avviato un notevole processo di modernizzazione economica e politica; la CEE deve credere

adesso nel buon esito delle riforme avviate in America Latina e contribuire a rivalutare un polo economico ad elevatissimo potenziale.

L'ampliamento della Comunità alla Spagna e al Portogallo ha aggiunto una nuova ed importante dimensione alle relazioni della Comunità con l'America Latina. In linea con una dichiarazione annessa all'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, nel 1987 il Consiglio dei ministri della CEE ha adottato una dichiarazione in cui si auspicava il rafforzamento delle relazioni con l'America Latina e l'instaurazione di un dialogo economico-politico con i paesi di tale regione.

Grazie alla cooperazione, si svilupperanno le capacità istituzionali dei beneficiari, si migliorerà la loro situazione economica generale e si aumenterà la loro competitività. Si attribuirà sempre maggiore importanza alla dimensione ambientale, a livello dei singoli interventi ma anche nel quadro delle grandi operazioni di interesse mondiale quale il piano per le foreste tropicali. La lotta contro la povertà continuerà a figurare tra le priorità, ma nel contempo si cercherà di rafforzare il tessuto industriale.

Infine, l'idea centrale di questo nuovo movimento di integrazione nel mondo, iniziato con la riunione di Guadalajara 1991, è che Portogallo e Spagna grazie alle loro condizioni speciali e alla capacità di interpretare fedelmente i sentimenti e le aspirazioni del continente latino-americano, possono essere i mezzi naturali per svolgere un ruolo essenziale per la strategia di aprire l'Europa per i latino-americani e l'America Latina per gli europei.



GIAN PIETRO CALIARI

**CEE e Santa Sede:  
le relazioni della comunità con un "soggetto religioso"**

L'analisi delle relazioni esterne delle Comunità Europee con la Santa Sede, organo centrale di governo della Chiesa Cattolica<sup>1</sup>, richiede che si chiarisca preliminarmente la peculiarità giuridico-politologica dei due soggetti e si renda così evidente la rilevanza (*saliency*) del loro rapporto. Una mera riduzione analitica, infatti, alla pura osservazione dell'esistenza di rapporti diplomatici fra due soggetti titolari entrambi del *diritto di legazione* renderebbe superflua, o addirittura, inutile l'osservazione politologica e lascerebbe spazio solo all'esercizio codificatrice dei giuristi internazionalisti e degli specialisti di diritto diplomatico<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il *Codice di Diritto Canonico* precisa che: "Nomine Sedis Apostolicae vel Sanctae Sedis veniunt non solum Romanus Potifex, sed etiam, Secretaria Status, Consilium pro publicis Ecclesiae negotiis, aliaque Romanae Curiae Instituta" (CIC, 1983, Can. 361). Dal punto di vista del diritto internazionale, il rinvio al dettato del diritto interno (canonico e/o vaticano) per l'individuazione della *titolarità giuridica internazionale* della Santa Sede nulla aggiunge al fatto che al di là della denominazione, che è potuta di volta in volta mutare, "la sua capacità di fatto a divenire titolare di situazioni giuridiche internazionali è data dalla sua capacità di porre in essere atti e fatti al cui verificarsi l'ordinamento internazionale riconnette effetti giuridici" (S. Ferlito, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano, 1988, 150).

<sup>2</sup> Per le questioni relative alla titolarità del *diritto di legazione (attiva e passiva)* da parte delle Comunità verso i Paesi membri e verso quelli non comunitari, rinviamo a: J. Groux - Ph. Manin, *The European Communities in the International Order*, Bruxelles, 1985, spec. 29-36. Per ogni ulteriore ap-

---

Una più completa chiarificazione della tipologia in esame richiede, poi, che si delinei, almeno sommariamente, il complesso scenario storico-ambientale all'interno del quale si è realizzato uno specifico rapporto di natura giuridico-internazionalistico fra le Comunità Europee e la Santa Sede (*relazioni diplomatiche*) e la presenza all'interno degli stati membri della Comunità di una Chiesa, maggioritaria in gran parte di questi, dotata di una struttura altamente organizzata e fortemente gerarchizzata (*gruppo forte di sostegno a interessi diffusi*). L'unico soggetto religioso, quello della Chiesa Cattolica, ad avere uno *status* giuridico-soggettivo internazionale ed una *capacità politica* riconosciuta, nelle relazioni internazionali, sia a livello regionale che globale.

Un fatto è certo: all'indomani del secondo conflitto mondiale, di fronte alla nuova situazione politico-sociale determinatasi in Europa la Santa Sede scelse una presenza fatta di interesse, d'iniziativa, di partecipazione<sup>3</sup>. Una presenza nel continente dell'antica Cristianità ancor più rilevante se si constata che nel contempo il baricentro, anche statistico, della nuova cattolicità si spostava rapidissimamente verso il Sud del Pianeta<sup>4</sup>.

Tre fattori, si deve innanzi tutto osservare, hanno essenzialmente condizionato e influenzato le relazioni della Santa Sede con i successivi sviluppi istituzionali che il processo di integrazione europea ha conosciuto nell'Europa occidentale dal secondo dopoguerra ai nostri giorni.

Il primo è direttamente determinato dalla soluzione che fu data, negli *Accordi lateranensi* (1929), alla *Questione Romana*<sup>5</sup>. Il

profondimento sullo *status* giuridico internazionale della Santa Sede come organo centrale della Chiesa Cattolica si vedano: P. Ciprotti, *La posizione internazionale della Santa Sede alla luce di recenti documenti inediti*, in "La Comunità Internazionale", Padova, 29 (1974), 411-427; e più specificatamente per il rapporto con le Organizzazioni Internazionali, E. Gallina, *Le Organizzazioni Internazionali e la Santa Sede*, Roma, 1967; J. Lucien-Brun, *Le Saint-Siège et les Institutions Internationales*, in "Annuaire Francais de Droit International", 10 (1964), 536-542.

<sup>3</sup> Cfr. A. Casaroli, *La Santa Sede e l'Europa (Conferenza all'ISPI, Milano, 20 Gennaio 1972)*, in Idem, *Nella Chiesa per il Mondo*, Milano, 1987, 286.

<sup>4</sup> Cfr. T. Gannon, *World Catholicism in Transition*, New York, 1988.

<sup>5</sup> Sugli aspetti più rilevanti della *Questione Romana* e dei *Trattati Late-*

*Trattato* vero e proprio conferisce a una confessione religiosa una dimensione *statuale* che gli ha permesso così d'agire direttamente in una società internazionale dove gli attori sono ancora, nonostante una certa evoluzione, gli stati nazionali. Ma paradossalmente, come osserva M. Merle, l'eredità essenziale della Questione Romana e degli Accordi del Laterano, che l'hanno definitivamente regolata, non è legata alla soggettività internazionale della Santa Sede quanto piuttosto alla soluzione data alla *questione territoriale*. Rimasta con un "simbolico piedestallo territoriale", la Chiesa Cattolica ha potuto impegnarsi in una più decisa azione internazionale sia a livello continentale che planetario, più consona alla sua vocazione fondamentale<sup>7</sup>.

Il secondo fattore è quello determinato dall'esperienza delle due guerre mondiali, della guerra fredda e, più in generale, dai conflitti ideologico-totalitaristici che hanno attanagliato il continente europeo durante il ventesimo secolo. Se le caratteristiche della guerra moderna realizzano delle condizioni di impossibilità per la vita dell'ecumene cattolica e in generale per il pieno esercizio della libertà religiosa, il serrato confronto con gli assolutismi totalitari ha determinato il crescere di una nuova cultura internazionalistica, all'interno della Chiesa Cattolica, profondamente critica della *forma stato* e alla ricerca di nuovi modelli di relazioni internazionali<sup>8</sup>. Uno sforzo quest'ultimo che se da un

*ranensi*: J. Delos, *Le Traité du Latran et la situation juridique nouvelle de la papauté*, in "Revue générale de droit international public", Paris, 1959, 452-478; Y. de La Briere, *Les Accords du Latran*, Paris, 1930.

<sup>6</sup> Cfr. M. Merle - C. de Montclos, *L'Eglise Catholique et les Relations Internationales*, Paris, 1988, 35. Non c'è bisogno di ricordare come l'indipendenza e lo status di soggetto internazionale fossero de *facto* riconosciuti alla Chiesa Cattolica indipendentemente dalla perdita dei territori dello Stato Pontificio. Cfr. R. Graham, *Vatican Diplomacy. A Study of Church and State on the International Plane*, Princeton, 1959, 203).

<sup>7</sup> Cfr. R. Bosc, *La Société Internationale et l'Eglise. Sociologie et Morale des Relations Internationales*, Paris, 1961.

<sup>8</sup> Cfr. ad esempio: G. Verucci, *La Chiesa nella società contemporanea. Dal primo dopoguerra al Concilio Vaticano II*, Roma-Bari, 1988, 3-16; H. Jedin, *Handbuch der Kirchengeschichte. Die Weltkirche im 20. Jahrhundert*, XI, Freiburg, 1970, spec. il cap. V.

---

lato ha rivalorizzato l'autorevolezza morale della Santa Sede all'interno della Comunità Internazionale e dell'opinione pubblica mondiale ha, peraltro, profondamente influito sulle sue scelte politico-diplomatiche<sup>9</sup>.

La celebrazione, infine, del Concilio Vaticano II ha sancito, per la Chiesa Cattolica, alcuni principi di riflessione e di azione che investono in maniera del tutto particolare il rapporto tra questa e le Organizzazioni Internazionali in vista di un *nuovo ordine mondiale*. Rispetto al vecchio *ordine inter-statuale* la Chiesa sembra ormai porre la sua speranza nel pieno utilizzo delle nuove organizzazioni sorte nel secondo dopoguerra e nell'avvento di un nuovo tipo di rapporti internazionali.

I Padri Conciliari, nella Costituzione "Gaudium et Spes" riconobbero che:

"Le istituzioni internazionali, tanto universali che regionali già esistenti, rappresentano i primi sforzi per gettare le fondamenta internazionali di tutta la comunità umana al fine di risolvere le più gravi questioni del nostro tempo: promuovere il progresso in ogni luogo della terra e prevenire la guerra sotto qualsiasi forma"<sup>10</sup>.

Un riconoscimento questo che, se confrontato alla titubanza e agli indugi di Benedetto XV nei confronti della Società delle Nazioni, troverà una costante continuità nell'azione dei Pontefici postconciliari. Se il Concilio, tuttavia, si era volutamente qualificato per una *azione religiosa (pastorale)*, sia Paolo VI che Giovanni Paolo II l'hanno strettamente congiunta ad una progressiva e crescente *azione politico-diplomatica*.

Nell'Europa contemporanea l'eredità storica del Cristianesimo, anche se spesso in forme secolari, permane come uno degli elementi caratterizzanti della sua cultura, anche politica<sup>11</sup>. Il

<sup>9</sup> Si veda, ad esempio, il giudizio storico di A. J. Toynbee, *The Holy See and the Work of Peace: An Historian's View*, in F. Sweeney (edited by), *The Vatican and World Peace*, Buckinghamshire, 1970, 27-41.

<sup>10</sup> Concilio Vaticano II, *Costituzione Conciliare "Gaudium et Spes"*, n. 84.

<sup>11</sup> Cfr. l'argomentata opinione di L. Lombardi Vallauri, *Concetto cristiano di unità e sue forme*, in Aa.Vv., *Europa cristiana: Progetto*, Brescia, 1979, 97-98.

Cattolicesimo, poi, all'interno dei dodici paesi membri della Comunità Europea, rappresenta una forza numericamente maggioritaria<sup>12</sup>. Ma, come abbiamo già detto, vi è pure, per così dire, una convergenza ideale fra il messaggio religioso cristiano e ogni sforzo di unificazione umana a garanzia del bene e della pace. Come a livello planetario, così anche nel caso regionale europeo il processo integrativo, prima, e d'unione, poi, viene osservato dalla Santa Sede come uno sforzo inclusibile e indispensabile di *razionalizzazione* della complessità destrutturata in cui il continente viene a trovarsi dopo il secondo conflitto mondiale e come una *formula paradigmatica* per un più ampio *ordine planetario*. Il "pensare per continenti", secondo un'autorevole interpretazione del pensiero pontificio contemporaneo, è giudicato "necessario per orientare le mentalità prima ancora che cambiare i sistemi o le strutture politiche", soprattutto in vista dell'inevitabile "confronto fra i continenti dello spirito, che sono le grandi religioni e le culture di più forte tradizione"<sup>13</sup>.

Così, già Pio XII inviando come suo rappresentante personale al *Congresso dell'Europa* (L'Aia, 7-10 maggio 1948) l'Internunzio Paolo Giobbe affermava di:

"voler mostrare la sollecitudine e portare l'incoraggiamento di questa Sede Apostolica per l'unione dei popoli"<sup>14</sup>

e invitava i fedeli ad:

"essere sempre a lato di quelli spiriti generosi che preparano la via alla mutua intesa e al ristabilimento di un sincero spirito di pace tra le nazioni"<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Circa il 66% dei cittadini della Comunità appartengono alla Chiesa Cattolica.

<sup>13</sup> Cfr. il commento di mons. A. Silvestrini al *Discorso di Giovanni Paolo II al Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, del 12 gennaio 1986, citato da G. Rulli, *L'anno internazionale della pace*, in "La Civiltà Cattolica", I(1987), 288-290.

<sup>14</sup> Pio XII, *Allocuzione al Collegio Cardinalizio* (2 giugno 1948), in "Acta Apostolicae Sedis", XL (1948) 6, 253.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

---

Proprio i ripetuti interventi di Pio XII in favore dell'integrazione europea gettano le basi di un'"azione europeistica" che sarà sviluppata, alla luce del rinnovato insegnamento conciliare, dai suoi successori. Agli interventi pacelliani, talora apertamente favorevoli all'*idea federalista*, in ogni caso esplicitamente dubbiosi della sufficiente efficacia del *metodo funzionalista*, si accompagnano i primi contatti con le nascenti istituzioni comunitarie. Al 1957 risale il primo incontro ufficiale con i parlamentari dell'Assemblea della CECA riuniti a Roma. Il manifesto sostegno, negli anni cinquanta, alla CECA e al trattato istitutivo della CED faranno spesso parlare gli osservatori di un progetto di "Europa vaticana", soprattutto in funzione atlantica e anti-comunista<sup>16</sup>. Tuttavia, ci sembra che già allora la Santa Sede riuscì a non appiattirsi in un mero sostegno "all'ideologia dell'occidente", pur nella ferma opposizione al totalitarismo sovietico<sup>17</sup>.

Con il pontificato di Paolo VI, i due ambiti tradizionali della presenza della Chiesa e della Santa Sede nell'arena internazionale, quello prettamente *religioso* e quello *politico-diplomatico*, non solo sono destinati a convivere ma trovano una rinnovata vitalità nell'ambito geo-politico europeo. Molti fattori vi concorrono: non da ultimi la rinnovata vitalità delle Comunità dopo la lunga *crisi della "sedia vuota"* e il nuovo clima politico internazionale determinatosi con la *distensione Est-Ovest*.

Si moltiplicano i contatti diretti con le varie istituzioni delle tre Comunità (Alta Autorità CECA, Conferenza parlamentare CEE-SAMA, Commissioni esecutive della CEE e dell'Euratom, Corte dei Conti della Comunità, varie sezioni del Comitato Economico e Sociale, Presidenza e delegazioni del Parlamento Europeo) fino allo stabilimento, il 10 novembre 1970, di relazioni diplomatiche con l'accredito, da parte della Santa Sede, di un Nunzio Apostolico presso le Comunità Europee<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. Y. Florenne, *Un Saint-Empire aux couleurs de l'Europe*, in "Le Monde", 17 octobre 1953, 3.

<sup>17</sup> Cfr. A. Acerbi, *Pio XII e l'ideologia dell'Occidente*, in A. Riccardi (a cura di), *Pio XII*, Roma-Bari, 1984, 169.

<sup>18</sup> Per il testo della nota si veda: "L'Ossevatore Romano", 11 novembre 1970, 1.

Proprio negli anni settanta l'azione della Santa Sede, tuttavia, potrà meglio articolarsi sull'insieme del continente europeo, non solo in difesa della tradizionale *libertas Ecclesiae*, ma sostenendo le prospettive di una più ampia cooperazione europea. La stessa nota che comunica lo stabilimento di relazioni ufficiali e permanenti fra le Comunità e la Santa Sede annuncia l'invio di un Osservatore Permanente presso il Consiglio d'Europa.

In quegli stessi anni la Santa Sede decideva di partecipare *pleno iure* alla *Conferenza sulla sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE* (Helsinki, 1975).

Le speciali relazioni che l'autorità pontificia viene ad intrattenere con la Comunità Europea sono così situate in un contesto globale e regionale che uno dei maggiori protagonisti di quegli anni, mons. A. Casaroli, così riassumeva:

"1. Agli occhi della Santa Sede l'organizzazione definitiva dell'Europa non può concepirsi limitata all'ambito presente degli stati membri delle Comunità. 2. L'unione dell'Europa non può essere concepita o incoraggiata in concorrenza o addirittura in contrapposizione con quella della comunità mondiale. 3. Non pare possa senz'altro considerarsi troppo ingenua la speranza — ancorché audace — che il sogno di un'Europa non solo economicamente, ma anche politicamente unita, possa diventare una realtà: ridotta da principio, capace tuttavia di diventare sempre più comprensiva. 4. La Santa Sede stima di potere e di dover incoraggiare e sostenere ogni iniziativa e realizzazione, sia pur modesta, ma solidamente impostata, che miri al superamento del mito della sovranità assoluta degli stati"<sup>19</sup>.

Alla luce di questi orientamenti politici l'azione diplomatica vaticana si muoverà ricordando continuamente ai suoi interlocutori il suo ruolo religioso universalistico e non esclusivamente europeo, ma non dimenticando neppure che la sua "base territoriale", pur minima, si trova proprio in Europa.

<sup>19</sup> A. Casaroli, *o.c.*, 278-283.

---

Negli anni ottanta, infine, un pontefice di origini slave, Giovanni Paolo II, rende ancor più popolare e costante l'attenzione alla Comunità Europea quale centro motore della nuova *pan-Europa* e nuovo modello, *in fieri*, di *democrazia internazionale*. Parlando nell'emiclo del Parlamento Europeo, riconosce nell'Assemblea Parlamentare, eletta a suffragio universale e diretto, la "parte principale dell'integrazione europea" e "l'istituzione portante" per la creazione di "uno spazio unico di libertà"<sup>20</sup>.

Nell'ultimo decennio le iniziative, non solo diplomatiche, della Santa Sede e della Chiesa Cattolica sono state sostanzialmente dirette a contribuire, e forse per alcuni a determinare un nuovo scenario politico intra-europeo. I cambiamenti intercorsi a livello planetario così come l'attrazione magnetica esercitata dalla Comunità Europea presso i suoi vicini occidentali e orientali hanno sostanzialmente sconvolto la stabilità del quadro politico post-bellico e hanno riaperto alcune questioni irrisolte circa la struttura istituzionale, l'identità politica e le stesse prossime frontiere dell'integrazione e dell'unione europea<sup>21</sup>.

In questo contesto, come più generalmente a livello planetario, la possibilità per la Santa Sede di continuare ad esercitare la sua autorità spirituale è strettamente connessa a due fattori, uno interno e l'altro esterno. Ad *intra*, la qualità della sua azione dipende dalla vitalità della sua capillare organizzazione transnazionale (Chiese locali, Episcopati, Associazioni cattoliche, Movimenti); ad *extra*, dalla sua capacità d'azione in quanto attore politico e diplomatico<sup>22</sup>. Ma, si può osservare, che essendo priva delle tradizionali risorse politiche degli altri attori internazionali, i due piani necessitano di una fondamentale coesione e di una comune e coordinata azione per esprimere il massimo impatto politico.

D'altra parte, proprio per la loro natura altamente ideale del loro messaggio, la Chiesa Cattolica, *in primis*, ma anche le altre

<sup>20</sup> Cfr. Giovanni Paolo II, *Discorso al Parlamento Europeo (11 ottobre 1988)*, in "L'Osservatore Romano", 12 ottobre 1988, 6.

<sup>21</sup> Cfr. W. Wallace, *The Transformation of Western Europe*, London, 1990, 6.

<sup>22</sup> Cfr. I. Vallier, *The Roman Catholic Church*, in R. Keohane - J. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Harvard, 1981, 135.

confessioni cristiane si sono rivelate durante gli anni ottanta dei potenti *gruppi di sostegno a interesse diffuso* per lo sviluppo in senso politico (unificazione più che *integrazione*) della Comunità Europea.

Una "nota informativa" della Commissione delle Comunità Europee, del giugno 1982, rende nota la creazione di un "système de liaison" con le Chiese e le Istituzioni religiose<sup>23</sup>. Gli scopi operativi elencati dalla nota (punto II) indicano: "il censimento delle Organizzazioni religiose all'interno della Comunità, l'inventario esaustivo dei contatti finora esistenti (esterni ed interni), la definizione delle modalità per una cooperazione più sistematica, lo studio per la creazione di una struttura stabile di collegamento, la rappresentanza della Commissione presso le Organizzazioni religiose".

Si tratta evidentemente di un *sistema di collegamento* che non riguarda direttamente la Santa Sede, esistendo con questa, come abbiamo visto, il tradizionale canale diplomatico. Riguarda, invece prima di tutto, le altre confessioni o fedi religiose presenti nel territorio della Comunità e già operanti a Bruxelles attraverso proprie strutture di rappresentanza. Ma la nota interessa anche direttamente i rapporti della Comunità con quelle forme organizzative, a livello comunitario, che la Chiesa Cattolica si era data nell'ultimo decennio.

Certamente si tratta in questo caso di "relazioni interne" fra gruppi organizzati di cittadini della Comunità e le sue istituzioni. Tuttavia, non è irrilevante notare che mentre si ufficializzano e stabiliscono le "relazioni esterne" fra il centro della Cattolicità e gli organi della Comunità, si intensifica insieme la presenza organizzata, a Strasburgo e a Bruxelles, e il coordinamento comunitario di alcune strutture, altrimenti tipicamente nazionali, della gerarchia e del laicato cattolico.

Il caso più evidente della nuova configurazione a livello europeo e comunitario della tradizionale struttura cattolica è la crea-

<sup>23</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Note d'Information sur la creation et l'activite d'un Systeme de liaison avec les Eglises et les Institutions religieuses*, Archivio della Commissione, Rue de la Loi, 200, Bruxelles.

---

zione del *Consiglio delle Conferenze Episcopali d'Europa*, CCEE<sup>24</sup> e, in particolare, della *Commissione degli Episcopati della Comunità Europea*, COMECE<sup>25</sup>. Quest'ultima benché priva di uno specifico "potere giuridico canonico" ha visto accresciute le sue possibilità d'intervento con l'elezione diretta del Parlamento Europeo e, in prospettiva, con l'estendersi delle competenze di politica sociale delle istituzioni comunitarie.

La *Commissione degli Episcopati della Comunità Europea*, come recita il suo statuto canonico, esercita la sua azione in riferimento alle "necessità pastorali" e coordina la sua azione con il Nunzio presso la Comunità che assicura invece quei rapporti che rilevano dal diritto internazionale. L'evoluzione in senso politico delle Comunità porterà senz'altro a rafforzare, come già è avvenuto all'interno degli stati nazionali, il ruolo collettivo dei vescovi (conferenze episcopali, o commissione degli episcopati nel

<sup>24</sup> Fondato a Roma nel marzo del 1971, con un proprio statuto canonico, il *Consiglio* raduna i rappresentanti eletti in seno alle Conferenze episcopali europee di tutto il continente europeo. Il Consiglio, pur non avendo una propria potestà giuridica, assolve primariamente a compiti di cooperazione, informazione e comunicazione delle decisioni adottate a livello dei singoli episcopati nazionali e coordina alcune iniziative comuni in ambito europeo.

<sup>25</sup> Eretta canonicamente all'inizio del 1980, già esisteva *de facto* come una sotto-commissione nell'ambito della CCEE. È composta da un rappresentante per ognuno degli episcopati dei paesi membri della Comunità. Il Segretario Generale della COMECE, recita l'art. 2 dello Statuto canonico, "assure les contacts nécessaires avec les instances de la Communauté Européenne, observe les tendances et les évolutions dans le domaine européen ainsi que dans les institutions européennes". Per una più completa analisi storica e giuridica del CCEE e della COMECE rinviamo al nostro saggio: G. P. Caliani, *El Consejo y la Comisión de las Conferencias Episcopales Europeas. Aproximación jurídica*, in Aa.Vv., *Europa una realidad en camino. Actas de la II Jornadas Culturales de Santo Tomás*, Jaen, 1991, 103-131. Ricordiamo anche i numerosi interventi documentali prodotti dalle singole Conferenze Episcopali nazionali o collettivamente dal CCEE e dalla COMECE. Molti di questi fanno riferimento a precisi momenti dello sviluppo comunitario o, più generalmente, alla problematica dell'integrazione comunitaria e dell'unione europea. Non esiste una raccolta unitaria e completa di questi testi, se non quella che abbiamo curato per la nostra tesi di laurea a cui rinviamo (G.P. Caliani, *Chiesa Cattolica e Integrazione europea. Contributo all'analisi politologica*, Tesi di laurea, Università di Padova, Facoltà di Scienze Politiche, 1989, 320 ss.).

caso della Comunità) rispetto al tradizionale strumento diplomatico.

L'esistenza del CCEE, prima, e della COMECE, poi, insieme ad una nutrita rete di "agenzie cattoliche"<sup>26</sup> presso le istituzioni comunitarie, costantemente confrontate alle organizzazioni di rappresentanza delle confessioni non-cattoliche, ha permesso talora anche di conseguire un più vasto consenso delle Chiese cristiane riguardo ai problemi dell'integrazione europea, delle politiche comunitarie e, più generalmente, sul futuro del continente europeo<sup>27</sup>.

Le relazioni esterne della Comunità Europea con la Santa Sede, alla luce di queste ultime osservazioni, non si risolvono così alla luce dei tradizionali principi di diritto internazionale pubblico. E non lo potrebbero visto la peculiarità di entrambi i soggetti. Da una parte una Comunità, che proprio per la natura intrinseca della sue dinamiche costitutive, tende ad acquisire progressivamente la responsabilità di un numero sempre maggiore di decisioni in aree riservate originalmente agli stati membri. Dall'altra, un *soggetto religioso*, la Chiesa Cattolica, che unisce alla peculiare caratteristica di *attore internazionale* quella di essere un *attore transnazionale altamente specializzato*.

Le reciproche relazioni sembrano così condizionate da *obiettivi-interessi* convergenti: quello delle istituzioni comunitarie di acquisire il massimo consenso agli sviluppi dell'integrazione da parte di un *gruppo di sostegno a interesse diffuso*, interessato dunque ad una integrazione qualitativamente politica più che fun-

<sup>26</sup> Per una rassegna sommaria di queste, cfr. G. Bauer, *L'Eglise, un lobby de Plus a Bruxelles?*, in "Objectif Europe", Bruxelles, 4 (1979); P. Hout-Pleuroux, *L'Eglise Catholique a l'heure européenne*, in "Objectif Europe", Bruxelles, 12 (1983); J. Weydert, *L'Eglise et l'Europe*, in "Etudes", Paris, 357 (1982).

<sup>27</sup> Per esempio si vedano le attività promosse congiuntamente dal CCEE e dalla COMECE con le controparti non-cattoliche. Questa cooperazione in ambito europeo delle Chiese cristiane all'origine dell'Assemblea *Ecumenica di Basilea*, 15-21 maggio 1989. (Per un'analisi dei contenuti, rinviamo al nostro saggio: G.P. Calari, *Teologia e politica della pace. Il "consensus" cristiano di Basilea*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", Padova, 1 (1990), 53-66.

---

zionalista, quello della Chiesa Cattolica che unisce all'alto contenuto ideale-universalistico in favore di un nuovo modello planetario di relazioni internazionali, di cui la Comunità è un esempio paradigmatico e una tappa storica, i bisogni di una comunità religiosa che deve garantirsi, anche nel nuovo spazio europeo, una capacità di presenza e di azione sociale e politica conformi al messaggio di cui è portatrice.

MARCO BOSCO

## **La dimensione internazionale della politica ambientale comunitaria**

Il carattere fondamentale della crisi ecologica contemporanea è la sua intrinseca transnazionalità. I più gravi problemi sono tali proprio a causa della loro estensione: le piogge acide, il riscaldamento del pianeta, la rarefazione della fascia di ozono, la desertificazione, l'inquinamento degli oceani costituiscono fenomeni rispetto ai quali le barriere intersovrane risultano prive di significato. Nessuno stato è in grado, da solo, di far fronte a queste calamità; l'unica soluzione consiste nello sviluppare una stabile ed efficace cooperazione mondiale.

La questione ambientale è dunque divenuta, nell'ultimo periodo, un tema abituale di discussione internazionale. La natura del problema comporta inevitabilmente il sorgere di controversie tra gli stati, e gli accordi ai quali si perviene — spesso con grande difficoltà — necessitano dell'ampio sostegno sia dei governi sia delle organizzazioni internazionali.

In tale dominio la Comunità Europea è venuta assumendo un ruolo di primo piano. Attraverso un resoconto dell'azione internazionale di salvaguardia ecologica da essa sviluppata, questo studio intende mostrare la rilevanza estrema della problematica ambientale per il futuro delle relazioni esterne della Comunità.

### *1. La nascita e l'evoluzione della politica ambientale comunitaria*

Benché i danni inflitti dall'uomo all'ambiente naturale costituissero un dato storico da tempo visibile sulla superficie del

---

pianeta, i primi due decenni del secondo dopoguerra non videro ancora il degrado ecologico assurgere a problema sociale e politico di massa. Tale questione rimase, di conseguenza, ben lungi dal far parte delle componenti originarie — in massima parte di natura economica — del processo integrativo europeo.

Quando, tra gli anni sessanta e i settanta, i molteplici aspetti della crisi ecologica determinarono una generalizzata presa di coscienza sociale del problema<sup>1</sup>, furono però proprio i paesi membri della CEE a porsi all'avanguardia nella predisposizione di un piano concertato di tutela delle risorse naturali e della salute umana. Tale evoluzione è facilmente riconducibile a precisi motivi: in primo luogo agli alti tassi di sviluppo industriale e di densità di popolazione che, uniti, hanno costituito un potente fattore di deterioramento ecologico per la regione; in secondo luogo ai consistenti traguardi raggiunti nella marcia verso l'integrazione tra gli stati comunitari, la cui cooperazione è risultata facilitata, anche nel dominio ambientale, da strutture economiche e concezioni politiche omogenee.

Il nodo preliminare per la creazione di una politica ambientale europea era stabilire se fosse possibile estendere ai problemi ecologici le competenze comunitarie. Il trattato di Roma del 25 marzo 1957 istituyente la CEE non dedicava alcuna menzione significativa a tali argomenti<sup>2</sup>. Poiché una base giuridica doveva essere in esso necessariamente rinvenuta, si è fatto ricorso ad alcune "disposizioni-grimaldello" contenute nel documento: l'articolo 2, ponendo tra i fini dell'organizzazione la crescita economica, il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini e il consolidamento delle relazioni tra gli stati membri, stabiliva il

<sup>1</sup> Cfr. J. McCormick, *The Global Environmental Movement*, London, Belhaven Press, 1989.

<sup>2</sup> Anche gli altri due trattati comunitari fornivano in proposito riferimenti esigui: il documento istitutivo della Ceca — firmato a Parigi il 18 aprile 1951 — conferiva alla stessa responsabilità nella sfera della sicurezza del lavoro (art. 55); l'Euratom, sei anni dopo, si vedeva assegnate competenze nella protezione della popolazione dalle radiazioni (artt. da 30 a 39). Cfr. A. Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 1989.

fondamento ideologico della competenza comunitaria in materia di tutela ambientale; l'articolo 36, ammettendo eventuali restrizioni alla libera circolazione dei fattori produttivi per motivi di salvaguardia della salute umana e del territorio, costituiva un riferimento per la materia; gli articoli 100, 101 e 102 (dedicati al ravvicinamento delle legislazioni al fine di offrire condizioni di parità agli operatori economici) e l'articolo 235 (che fissa i poteri impliciti dell'organizzazione, ossia le modalità d'intervento in campi d'azione non previsti dal trattato) rappresentavano invece gli strumenti giuridici coi quali legittimare l'estensione di responsabilità al nuovo dominio. Ad aprire la via è comunque una decisione eminentemente politica, assunta al di fuori delle strutture previste dallo statuto: il 19 e 20 ottobre 1972 — l'anno della conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano (svoltasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno), autentica pietra miliare nell'evoluzione dell'azione internazionale di tutela ecologica<sup>3</sup> — si tiene a Parigi il vertice dei capi di Stato o di Governo dei nove paesi membri; da esso emana una dichiarazione proclamante la necessità di intervenire congiuntamente a difesa dell'ambiente, nonché l'invito alle istituzioni comunitarie affinché elaborino entro breve tempo un piano d'azione dotato di scadenze precise<sup>4</sup>. Predisposto dalla Commissione e adottato dal Consiglio dei Ministri il 22 novembre 1973, viene così avviato il primo "programma d'azione" per l'ambiente della Comunità Europea;<sup>5</sup> esso sarà successivamente aggiornato nel 1977, nel 1983 e nel 1987, essendo l'ultima elaborazione valida fino a tutto il 1992.

Sul piano generale, a quasi vent'anni dal varo della politica ambientale comunitaria, non si può non constatare l'importanza dei progressi compiuti. Oltre che il mero dato quantitativo —

<sup>3</sup> Cfr. McCormick, op. cit., cap. 5.

<sup>4</sup> Cfr. P. Bianchi, G. Cordini, *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, Padova, Cedam, 1983.

<sup>5</sup> Le istituzioni comunitarie erano comunque impegnate già da alcuni anni nell'attività normativa di tutela ambientale.

Si veda ad esempio la Direttiva 67/548 sulla classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura di sostanze pericolose, emanata il 27 gennaio 1967.

---

ossia l'adozione di un numero di provvedimenti in materia che va ben oltre il centinaio, spaziando dalla tutela delle acque alla lotta all'inquinamento atmosferico, dal trattamento dei prodotti chimici allo smaltimento dei rifiuti, dalla salvaguardia dei siti naturali alla protezione delle specie di flora e fauna<sup>6</sup> — due sono gli aspetti che devono essere evidenziati. Il primo riguarda la natura distintiva della Comunità Europea rispetto ad altri tipi di organizzazioni internazionali ugualmente interessate alla problematica ecologica quali le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa o l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. Mentre queste ultime sono votate alla semplice *cooperazione* e trovano nella sovranità degli stati un limite invalicabile (implicante l'impossibilità di imporre decisioni vincolanti e di sfuggire alla regola dell'unanimità), la Comunità Europea, istituzione votata all'*integrazione*, beneficia di un trasferimento di sovranità da parte dei paesi membri. Potendo disporre, in determinate materie, di una competenza che si sostituisce o si somma a quella originaria degli stati, la Comunità dispone di mezzi d'intervento che la rendono unica nell'ambito internazionale: essa è la sola organizzazione in grado di emanare atti obbligatori per i paesi membri nel campo della salvaguardia ambientale. Il secondo aspetto da rimarcare riguarda perciò le innovazioni normative che la Comunità ha saputo introdurre nelle legislazioni degli stati che ne fanno parte: mentre, in precedenza, ciascuno di essi sviluppava i propri individuali interventi di protezione ecologica — e quasi tutti erano sprovvisti di una politica organica in materia — l'azione comunitaria ha saputo uniformare i differenti approcci, offrendo ai Dodici un apparato giuridico di valore sostanziale; configurando i loro territori come un unico insieme, essa ha poi ulteriormente contribuito al perseguimento dell'integrazione europea.

<sup>6</sup> La maggior parte degli atti normativi in materia è costituita da direttive, in ottemperanza a quanto statuito dall'articolo 100 del trattato istitutivo. Si è fatto ricorso a regolamenti solo nei casi in cui le disposizioni di tutela ambientale riguardavano il commercio con l'estero della Comunità.

Il complesso normativo attualmente in vigore non è comunque il risultato della mera somma di interventi successivi; esso costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione della riflessione giuridica applicata ai problemi ambientali, evoluzione scandita sia dai quattro programmi d'azione sia da basilari sviluppi sul piano istituzionale generale.

Il primo programma fissa innanzitutto una ripartizione di competenze in merito alla sua applicazione<sup>7</sup>: il Consiglio statuisce che le azioni originate dal documento "dovranno essere attuate in alcuni casi a livello comunitario e in altri dagli Stati membri"<sup>8</sup>. Ciò prefigura che la politica ambientale non sia fatta oggetto di una competenza esclusiva da parte della Comunità — quale si applica a settori tipici dell'integrazione europea, come l'agricoltura e il commercio — bensì di una competenza "mista" o concorrente tra istituzione sovranazionale e stati ad essa sottoposti. Sul piano operativo il programma fissa una serie di *obiettivi* della politica ambientale comunitaria, riassumibili nella lotta all'inquinamento, nel mantenimento dell'equilibrio ecologico e nel miglioramento delle condizioni di vita della popolazione; ad essi è abbinata una serie di *principi*, tra i quali spiccano quelli relativi alla prevenzione del danno, al dovere di porvi rimedio spettante all'inquinatore, alla considerazione delle ripercussioni ambientali nella programmazione. Tali orientamenti vengono tradotti in pratica attraverso tre tipi di azioni: al primo tipo appartengono le iniziative "volte a ridurre e a prevenire gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi"; al secondo quelle destinate a "migliorare l'ambiente e le condizioni di vita"; al terzo le "azioni della Comunità" e "l'azione comune degli Stati membri in seno agli organismi internazionali che si occupano di problemi ecologici"<sup>9</sup>.

Il secondo programma d'azione — emanato con risoluzione del Consiglio del 17 maggio 1977 — pur ponendosi in linea di continuità con il precedente, indica un importante cambiamento

<sup>7</sup> I programmi d'azione per l'ambiente sono integralmente riportati in C. M. Daclon, A. Tamburrino, *L'Europa e l'ambiente*, Rimini, Maggioli, 1989.

<sup>8</sup> Daclon-Tamburrino, op. cit., p. 153.

<sup>9</sup> Daclon-Tamburrino, op. cit., p. 161.

---

di indirizzo. L'applicazione del primo programma, scontratasi con le tensioni sociali conseguenti alla crisi energetica, aveva sollevato rimostranze: parte dell'opinione pubblica riteneva la salvaguardia ambientale un lusso, permessibile durante le fasi di crescita economica ma da doversi accantonare nella congiuntura. Il secondo documento esprime dunque la convinzione che non ci si possa limitare alla lotta all'inquinamento, ma che occorra invece "tendere alla promozione di una forma qualitativamente superiore di crescita economica come fondamento per il futuro"<sup>10</sup>. Dovendosi attuare ancora una buona parte del primo programma, questa seconda fase resta largamente incentrata sulle misure volte a sconfiggere gli inquinamenti. Trova tuttavia piena affermazione il principio secondo cui la miglior forma di cura è la prevenzione; da ciò discende la promozione di nuove forme di sviluppo, in grado di assicurare una gestione razionale delle risorse e il generale innalzamento della qualità della vita.

Il processo evolutivo della politica-ambientale comunitaria, così avviato, è portato a compimento nel terzo programma d'azione, emanato il 7 febbraio 1983. Esso giunge in coincidenza di un periodo nel quale la sensibilità sociale per il degrado ecologico è grandemente cresciuta, constatandosi inoltre come gli interventi compiuti siano ben lontani dall'aver risolto i problemi. Se, dunque, si ritiene di dover consolidare e allargare l'intervento tradizionale contro l'inquinamento, l'innovazione sostanziale del nuovo documento deriva dalla fissazione di un principio basilare: che la salvaguardia ecologica costituisce condizione necessaria non solo per il razionale utilizzo delle risorse, ma anche per il progresso generale di tutti gli aspetti della vita umana. Dovendo garantire l'esistenza e la disponibilità delle risorse per le generazioni presenti e future, la politica ambientale viene considerata non solo vitale in sé, ma componente *essenziale* della politica economica (ossia del movimento che ha principalmente ispirato la nascita della Comunità). L'intervento in campo ecologico — il cui principio ispiratore è definitivamente quello della prevenzione del

<sup>10</sup> Daclon-Tamburrino, op. cit., p. 33.

danno futuro — assurge al rango di “politica strutturale”, ponendosi al cuore dell’azione economica e sociale comunitaria; essendo le risorse naturali la base e il limite dello sviluppo, le considerazioni ambientali devono ora rientrare nella programmazione di tutti i settori di attività.

I principi espressi dal terzo programma sono successivamente riproposti e rafforzati in un documento la cui portata va ben oltre l’oggetto in discussione, coinvolgendo le strutture e gli orientamenti generali della Comunità. Si tratta, com’è noto, dell’Atto Unico Europeo, che — adottato il 27 febbraio 1986 — modifica il trattato istitutivo della Cee in vista della trasformazione della Comunità in Unione Europea. Dedicando alla questione ambientale due gruppi di disposizioni — un articolo 100 A e un nuovo titolo VII (“L’ambiente”) che va ad arricchire la parte terza del trattato (articoli 130 R, S e T) — l’Atto Unico segna l’ingresso a pieno titolo di tale problematica nello statuto comunitario. Tramite questo documento viene innanzitutto risolta la questione delle competenze nel campo della tutela ecologica: il Comitato *ad hoc* per gli Affari Istituzionali — stabilito dal Consiglio Europeo nel 1984 con l’incarico di elaborare il progetto di riforma — non ha riconosciuto il settore dell’ambiente come dominio di una politica *comune* (ciò che avrebbe implicato, da parte della Comunità, l’assunzione di una competenza esclusiva sulla materia), individuandolo invece quale dominio di una politica *comunitaria*<sup>11</sup>: viene quindi riaffermata quella competenza concorrente tra istituzione europea e stati membri configurata in precedenza dai programmi d’azione. Sul piano operativo l’Atto Unico ribadisce gli obiettivi — salvaguardia dell’ambiente e della salute umana, razionale utilizzo delle risorse naturali — e i principi — azione preventiva, correzione del danno alla fonte, concetto del “chi

<sup>11</sup> Recita in proposito il 4° paragrafo dell’articolo 130 R:

La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri. Fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri assicurano il finanziamento e l’esecuzione delle altre misure.

---

inquina paga” — espressi nella più recente tappa evolutiva dei programmi d’azione; il suo valore fondamentale risiede nella definitiva affermazione della centralità della politica ecologica rispetto ad ogni altro settore di attività: “Le esigenze connesse con la salvaguardia dell’ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità” (art. 130 R, par. 2).

I contenuti dell’emendamento al trattato di Roma non potevano non esercitare la loro influenza sul quarto programma d’azione, approvato il 19 ottobre 1987 e reso operativo fino al 31 dicembre 1992. Più che proporre nuove strategie, esso mira al consolidamento della normativa ambientale comunitaria in vigore. L’obiettivo è attuare le più avanzate disposizioni in materia — in particolare quelle contenute nell’Atto Unico — integrando in maniera completa la prospettiva ecologica in tutti settori decisionali. Rispetto alle incertezze sociali suscitate dall’introduzione del primo programma, questa quarta tappa consacra il mutato orientamento che presiede all’elaborazione della politica ambientale: non solo si riconosce che ambiente ed economia sono indissolubilmente connessi, ma si evidenzia che un’efficace azione di tutela ecologica è in grado di promuovere la stessa crescita economica, creando nuovi posti di lavoro e garantendo il benessere futuro dei cittadini della Comunità<sup>12</sup>.

## *2. La dimensione internazionale*

Non occorre insistere ulteriormente nell’evidenziare come la questione ecologica costituisca un fenomeno transnazionale. Gli strumenti di salvaguardia ambientale elaborati all’interno degli stati devono dunque necessariamente inserirsi nella regolamentazione regionale, che deve a sua volta svilupparsi entro un contesto giurisdizionale mondiale. Posto che l’ambiente complessivo del pianeta costituisce un sistema al cui interno sono isolabili svariati

<sup>12</sup> Va ricordata, a tale proposito, la designazione del 1987 quale Anno Europeo per l’Ambiente — iniziativa assunta dal Consiglio Europeo nella riunione del 29 e 30 marzo 1985.

sottosistemi, l'attività normativa deve porsi al miglior livello d'intervento possibile a seconda dei casi<sup>13</sup>.

Tale principio è stato fin dall'inizio recepito e sviluppato dalle istituzioni europee: l'azione internazionale costituisce infatti una delle costanti della politica ambientale comunitaria.

Si è già visto che uno dei tre tipi di interventi contemplati nel primo programma d'azione riguardava la partecipazione della Comunità — e degli stati membri in forma congiunta — all'attività delle istituzioni internazionali interessate alla salvaguardia ambientale. Questa iniziativa ha alle sue radici alcuni passaggi fondamentali della prima parte del documento, che illustra i caratteri ispiratori dell'azione comunitaria. Tra gli obiettivi figura la ricerca di "soluzioni comuni ai problemi ecologici con gli Stati non appartenenti alla Comunità, specialmente nell'ambito delle organizzazioni internazionali"<sup>14</sup>. Tre principi su undici sono poi dedicati alle relazioni esterne: il primo (numero 6) statuisce la necessità — "conformemente alla dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano" — di "vigilare che le attività svolte in uno Stato non provochino una degradazione dell'ambiente in un altro Stato"<sup>15</sup>; il secondo (numero 7) prevede che Comunità e stati membri, nell'applicare le misure di tutela ecologica, tengano conto degli interessi dei paesi in via di sviluppo; il terzo (numero 8) e più composito principio evidenzia il ruolo della politica ambientale europea nel promuovere una corrispondente politica a livello mondiale, l'importanza degli accordi regionali, l'opportunità di basare la cooperazione internazionale sulle organizzazioni specializzate delle Nazioni Unite, la necessità di tener conto sia delle correlazioni ecologiche sia delle interdipendenze economiche che uniscono il pianeta. Tale insieme di precetti verrà costantemente ribadito e precisato dai programmi d'azione successivi, che dedicheranno attenzione e spazio sempre

<sup>13</sup> A. Kiss, *L'harmonisation de l'action communautaire avec l'action d'organisation internationales plus vastes*, in J. Charpentier (a cura di), *La protection de l'environnement par les Communautés Européennes*, Paris, Pedone, 1988, p. 153.

<sup>14</sup> Daclon-Tamburrino, op. cit., p. 157.

<sup>15</sup> Daclon-Tamburrino, op. cit., p. 158.

---

crescenti soprattutto alla protezione del mare e all'aiuto ai paesi del Terzo mondo.

Per illustrare in concreto l'azione internazionale di tutela ambientale della Comunità conviene suddividere il discorso tra le varie dimensioni in cui essa si esplica, identificabili in quattro aree tematiche:

- l'adesione ad accordi e convenzioni internazionali;
- la partecipazione all'attività delle organizzazioni internazionali;
- le relazioni con gli stati terzi industrializzati;
- le relazioni con i paesi in via di sviluppo.

### 2.1 *L'adesione della Comunità Europea ad accordi e convenzioni internazionali*

Da quanto precedentemente esposto si evince come l'azione comunitaria nel campo della salvaguardia ecologica abbia caratteri prevalentemente normativo; tale connotazione è viepiù evidente nella dimensione internazionale.

Il potere dell'organizzazione di concludere trattati in materia di tutela ambientale è definitivamente confermato dall'Atto Unico:

Nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione della Comunità possono formare oggetto di accordi, negoziati conclusi conformemente all'articolo 228, tra questa e i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali (art. 130 R, par. 5).

Una dichiarazione annessa al documento e relativa all'ultimo comma di tale paragrafo precisa ulteriormente la situazione: ribadendo il principio affermato dalla sentenza della Corte di Giustizia nella causa AETR<sup>16</sup> — ossia il riconoscimento del potere della Comunità di concludere trattati nei domini ad essa riservati — si

<sup>16</sup> Sentenza 22/70 *Commissione c. Consiglio*, in "Raccolta" 1971, pp. 263 ss.

stabilisce che l'organizzazione può esercitare una competenza esterna — sostituendosi a quella degli stati membri — nelle materie già oggetto di competenza interna. Ne consegue che "come ogni soggetto di diritto internazionale anche la Comunità può esercitare la sua giurisdizione in ogni ambito allorché non sussista alcuna competenza territoriale esclusiva di un altro soggetto internazionale o a ciò non si oppongano norme di diritto internazionale"<sup>17</sup>.

L'azione esterna della Comunità nel campo della tutela ambientale si esplica dunque innanzitutto nella partecipazione alle convenzioni internazionali — circa una ventina, di estensione sia regionale sia mondiale — di cui essa è giuridicamente parte contraente<sup>18</sup>. Tra queste figurano:

- la Convenzione di Parigi del 4 giugno 1974 sull'inquinamento marino di origine tellurica;
- la Convenzione di Barcellona del 16 febbraio 1976 per la protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento;
- le due convenzioni di Bonn del 3 dicembre 1976 relative alla protezione del Reno dall'inquinamento;
- la Convenzione sul diritto del mare, siglata a Montego Bay il 10 dicembre 1982;
- la Convenzione di Ginevra del 13 novembre 1979 sugli inquinamenti atmosferici transfrontalieri a grande distanza;
- la Convenzione di Vienna del 27 marzo 1985 e il Protocollo di Montreal del 16 settembre 1987 sulla protezione della fascia di ozono;

<sup>17</sup> T. Mozzillo Lettieri, *La Comunità Economica Europea e il nuovo diritto del mare. Recenti problemi e prospettive*, in "La Comunità Internazionale", vol. XLV, n° 2, secondo trimestre 1990, p. 224.

<sup>18</sup> L'adesione della Comunità a tali accordi internazionali è avvenuta tramite due tipi di procedura: nella maggior parte dei casi la Commissione ha — previa autorizzazione del Consiglio, ex articolo 228 del trattato Cee — partecipato alla negoziazione, al termine della quale il Consiglio ha deciso la sottoscrizione del documento; poche rimanenti convenzioni sono invece state concluse senza la partecipazione della Comunità, che solo in un secondo tempo — di solito al termine di un negoziato — ha deciso di aderirvi. Cfr. S. Johnson, G. Corcelle, *L'autre Europe "verte": la politique communautaire de l'environnement*, Bruxelles, Editions Labor, 1987.

- 
- la Convenzione di Washington del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale di specie selvagge minacciate di estinzione;
  - la Convenzione di Berna del 19 settembre 1979 relativa alla conservazione della vita selvaggia e dell'ambiente naturale in Europa;
  - la Convenzione di Canberra del 20 maggio 1980 sulla conservazione della fauna e della flora marina dell'Antartide;
  - la Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sui movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi.

Va sottolineato in primo luogo come il significato di alcuni trattati vada ben oltre l'aspetto puramente ambientalistico, assumendo una sostantiva valenza sul piano politico. La Convenzione di Ginevra del 1979 sulla lotta all'inquinamento transfrontaliero, ad esempio, ha permesso di avviare una fattiva collaborazione tra paesi dell'Europa occidentale e orientale, nonché tra gli Stati Uniti e l'allora Unione Sovietica; tramite la comune partecipazione a tale iniziativa si è ottenuto, da parte dell'Urss e degli stati satelliti, il primo riconoscimento della Comunità quale soggetto internazionale. La Convenzione di Barcellona del 1976 per la protezione del Mediterraneo ha invece consentito di stabilire l'unico quadro cooperativo che veda attualmente compresenti i paesi arabi e lo stato d'Israele.

Sul piano giuridico vi è da rilevare l'impegno della Comunità Europea nel partecipare allo sforzo collaborativo internazionale, al fine di far progredire la propria legislazione in sintonia con l'evoluzione sviluppata su scala mondiale — e di far sì che la visione comunitaria possa pesare adeguatamente nelle negoziazioni. In linea generale la Comunità partecipa a tutte le iniziative internazionali a carattere normativo che possano coinvolgere uno o più stati membri<sup>19</sup>. Oltre a recepire le innovazioni legislative

<sup>19</sup> Ciò spiega la partecipazione della Comunità ad accordi multilaterali riguardanti zone geografiche lontane dall'Europa. È il caso, ad esempio, della Convenzione di Cartagena de Indias del 24 marzo 1983 per la protezione e la valorizzazione dell'ambiente marino e delle zone costiere della regione dei Caraibi; la Comunità, dopo aver partecipato alla negoziazione, ne diventa parte

elaborate in ambito internazionale e a promuovere un'armonizzazione degli interessi nazionali al suo interno<sup>20</sup>, essa si sforza di favorire il progresso e il coordinamento delle regole di tutela ambientale adottate nelle regioni che interessano in qualche modo l'Europa: ciò si è tradotto sia nello stimolo alla conclusione di accordi tra stati, sia nell'influenza positiva esercitata sulle scelte normative internazionali, che spesso ricalcano formule adottate all'interno della Comunità<sup>22</sup>. Oltre che attraverso la sua partecipazione, l'istituzione europea favorisce poi l'applicazione delle convenzioni internazionali sollecitando ad aderirvi i propri stati membri.

Anche i trattati internazionali di salvaguardia ecologica hanno sollevato la questione relativa alla partecipazione della Comunità a convenzioni rivolte di norma esclusivamente agli stati. Tale problema è stato generalmente risolto redigendo una clausola espressamente dedicata all'adesione della Comunità<sup>23</sup>; quest'ultima è in

contraente a fianco degli stati membri interessati (Francia, Gran Bretagna e Olanda) sia per motivi giuridici (l'influenza sulla legislazione comunitaria) sia politici (il legame speciale di alcuni paesi caraibici con la Comunità) Cfr. Johnson-Corcelle, op. cit., pp. 363-64.

<sup>20</sup> Testi elaborati in seno ad altre istituzioni Internazionali sono stati frequentemente ripresi dalla Comunità e resi obbligatori per gli Stati membri — come nel caso dei regolamenti della Commissione Economica per l'Europa relativi ai gas di scarico dei veicoli a motore, riproposti in numerose direttive comunitarie (cfr. Kiss, *L'harmonisation...*, p. 154). Norme contenute in alcune convenzioni internazionali dalla contrastata applicazione sono state altresì fatte proprie da testi emanati dalla Comunità — si veda la direttiva 77/489 del 18 luglio 1977 sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali, che riprende le disposizioni della Convenzione europea del 13 dicembre 1968 (cfr. Kiss, *Droit international...*, p. 273).

<sup>21</sup> Si veda, ad esempio, il contributo fornito dalla Comunità all'elaborazione, in sede Ocse, di numerosi testi relativi allo sviluppo di comuni procedure per il controllo e il trattamento delle sostanze chimiche.

<sup>22</sup> È il caso della Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvaggia e dell'ambiente naturale in Europa, il cui articolo 2 è praticamente identico all'articolo 2 della Direttiva 74/409 del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvaggi (cfr. S. Lyster, *International Wildlife Law*, Cambridge (Eng.), Grotius, 1985, p. 131).

<sup>23</sup> L'adesione della Comunità alla Convenzione di Canberra sulla conservazione della fauna e della flora marina dell'Antartide è così avvenuta tramite

---

tal modo divenuta parte di oltre cinquanta accordi multilaterali — sia ambientalistici sia di altra natura — rappresentando in essi la sola entità non statale. Il fatto che la politica ecologica sia oggetto di competenza concorrente tra l'istituzione europea e i Dodici ha poi fatto sorgere un'ulteriore controversia: essa concerne i cosiddetti "accordi misti", nei quali la determinata materia — sottoposta a ripartizione dei compiti tra comunità e stati membri — obbliga l'una e gli altri a firmare il documento, ognuno riguardo alla propria sfera giurisdizionale. Si è verificato il caso che alcuni paesi terzi, desiderosi di tutelare il loro diritto alla piena applicazione della data convenzione, abbiano cercato di rendere l'adesione dei Dodici — o almeno di alcuni di essi — condizione necessaria per la partecipazione della Comunità<sup>24</sup>. Benché non priva di giustificazioni, tale posizione ha di fatto limitato la piena espressione internazionale della posizione comunitaria. Di grande rilevanza risulta dunque l'innovazione introdotta dalla Convenzione di Vienna sulla protezione della fascia di ozono, il cui articolo 13 permette all'istituzione europea di divenire parte di un accordo misto senza che alcuno dei suoi stati membri abbia l'obbligo di fare altrettanto<sup>25</sup>.

una clausola espressamente redatta, statuente che tale accordo è aperto all'entrata di "organizzazioni d'integrazione economica regionale costituite da Stati sovrani che includono tra i loro membri uno o più Stati membri della Commissione (Antartica) e alle quali gli Stati membri dell'organizzazione hanno trasferito, in tutto o in parte, competenze riguardanti le materie coperte da questa Convenzione" (art. XXIX(2)) (Lyster, op. cit., p. 173). Tali formule hanno consentito la partecipazione della Cee ad accordi multilaterali ai quali aderiva anche l'Unione Sovietica, che non riconosceva l'esistenza giuridica della Comunità.

<sup>24</sup> Cfr. L. Fielding, *Europe as a Global Partner. The External Relations of the European Community*, London, University Association for Contemporary European Studies, Occasional Paper 7, 1991.

<sup>25</sup> Cfr. M. Jachtenfuchs, *The European Community and the Protection of the Ozone Layer*, in "Journal of Common Market studies", vol. XXVIII, n° 3, March 1990, pp. 261-77.

## 2.2 *La partecipazione della Comunità Europea all'attività delle organizzazioni internazionali*

Le sedi istituzionali più rilevanti che ammettono la partecipazione comunitaria sono, nell'ambito dell'azione di tutela ambientale, essenzialmente due: l'Organizzazione delle Nazioni Unite — comprendendo al suo interno l'insieme delle agenzie specializzate — e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

La Comunità partecipa all'attività dell'Onu - la problematica ecologica coinvolge oltre al Programma per l'Ambiente (Unep) le principali agenzie (Fao, Unesco, Oms, Ilo), senza dimenticare la Commissione Economica per l'Europa e la stessa Assemblea Generale — in qualità di osservatore; la sua delegazione è composta dai rappresentanti della Commissione e dello stato membro cui spetta, in quel momento, il turno di presidenza del Consiglio. Vi è da rilevare che, relegata allo *status* di osservatore — implicante l'assenza del diritto di voto e l'impossibilità di proporre iniziative — la Comunità subisce una limitazione delle sue capacità che, benché valga soprattutto per le aree di competenza esclusiva, influisce anche nella sfera della salvaguardia ambientale.

Nell'ambito dell'Ocse la Comunità, rappresentata dalla Commissione, è invece collocata in una posizione particolare: pur non essendone membro in senso formale, essa partecipa attivamente — e di diritto — ai lavori dell'organizzazione. La Commissione prende posizione non soltanto su problemi di competenza comunitaria, ma anche su questioni per le quali i Dodici abbiano una posizione comune<sup>26</sup>.

La partecipazione della Comunità Europea all'attività delle organizzazioni internazionali non è limitata, relativamente alla problematica ecologica, alle grandi istituzioni a fini generali. Essa si esplica anche nell'adesione agli organismi permanenti istituiti in varia forma da molte convenzioni internazionali. È il caso, ad esempio, della Commissione internazionale per la protezione del

<sup>26</sup> Cfr. Fielding, *op. cit.*, pp. 33-35.

---

Reno dall'inquinamento — creata nell'ambito della Convenzione di Berna del 29 aprile 1963, alla quale la Comunità ha successivamente aderito tramite l'accordo di Bonn del 3 dicembre 1976 — e della Commissione per la conservazione della fauna e della flora marina dell'Antartide, istituita dalla Convenzione di Canberra. La Comunità agisce in tali organismi non come semplice osservatore, ma come membro a pieno titolo; particolari disposizioni regolano la sua capacità di voto, che può sostituirsi a quella degli stati membri partecipanti individualmente<sup>27</sup>.

### 2.3 *Le relazioni tra Comunità Europea e stati terzi industrializzati*

Una parte non trascurabile dell'azione internazionale di tutela ambientale perseguita dalla Comunità si concreta in regolari discussioni a livello bilaterale. Lo stabilimento di una periodica consultazione con gli Stati Uniti risale al 1° luglio 1974; iniziative consimili — volte prevalentemente allo scambio di informazioni — sono state parallelamente avviate con altri paesi terzi, quali Giappone e Canada. Di particolare interesse risultano tuttavia i rapporti di collaborazione evolvendosi con i paesi aderenti all'Associazione Europea di Libero Scambio — Austria, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia e Svizzera<sup>28</sup>.

A livello generale il dialogo tra Comunità Europea ed Efta si avvia con l'incontro ministeriale del 9 aprile 1984; nell'occasione la tematica ambientale è tuttavia lungi dal rappresentare il centro della discussione — prevalentemente dedicata alla cooperazione

<sup>27</sup> Nella Commissione internazionale per la protezione del Reno la Comunità esercita il suo diritto di voto con un numero di voti pari a quello dei suoi stati membri partecipanti alla convenzione, ma solo nel caso che questi non votino (e viceversa). Nella Commissione Antartica la Comunità non dispone invece che di un solo voto, che però si sostituisce a quello di uno dei suoi stati membri parti contraenti della convenzione (Kiss, *L'harmonisation...*, pp. 156-57).

<sup>28</sup> Nell'ambito delle relazioni tra Comunità Europea e stati terzi industrializzati riguardanti la tematica ambientale rientrano anche gli accordi di cooperazione scientifica e tecnica (COST), stipulati a partire dal 1971 con quasi tutti i paesi membri dell'Efta (cfr. Johnson-Corcelle, op. cit., pp. 349-53).

nei settori dei trasporti, dell'energia, dell'agricoltura e della pesca — e viene ricompresa in quelle materie di secondaria priorità oggetto di semplici consultazioni. La questione ecologica è altresì menzionata nei *meetings* successivi, ma senza la proposizione di interventi specifici. Il potenziale punto di svolta è rappresentato dalla prima conferenza sull'ambiente — tenutasi a Noordwijk (Olanda) il 25 e 26 ottobre 1987 — tra i ministri responsabili dei paesi membri comunitari e dell'Efta, con la partecipazione del Commissario Europeo. Nell'occasione si stabilisce di dare priorità alla cooperazione in materia — in particolare per quanto riguarda i cambiamenti climatici, l'inquinamento atmosferico, la protezione delle acque e dei suoli, gli incidenti con conseguenze ambientali — e si fissano incontri periodici tra i funzionari dei vari stati. La conferenza adotta tuttavia una dichiarazione dai contenuti vaghi, ancora limitati allo scambio di informazioni e a una generica collaborazione in campo scientifico e giuridico; l'inclusione di iniziative a carattere vincolante viene osteggiata da alcuni paesi comunitari — specie dalla Francia — che rifiutano anche la sola istituzionalizzazione dei *meetings* proposta dalle controparti. Il medesimo modello di cooperazione "minima" viene riproposto negli incontri successivi, che culminano nella dichiarazione congiunta del 19 dicembre 1989, relativa all'apertura di negoziati formali per la creazione di uno Spazio Economico Europeo. Prevalentemente volta a promuovere il libero movimento dei fattori produttivi nella regione, tale iniziativa prevede il rafforzamento della cooperazione anche in altri domini, tra cui la tutela ambientale; per quest'ultima non si è tuttavia ancora superata la fase declaratoria e nulla di concreto è stato finora compiuto<sup>29</sup>.

#### 2.4 *Le relazioni tra Comunità Europea e paesi in via di sviluppo*

La cooperazione con i paesi del Terzo mondo costituisce, fin dai primi anni sessanta, un carattere dominante dell'azione in-

<sup>29</sup> Cfr. F. Laursen, *Environment*, in H. Wallace ed., *The Wider Western Europe. Reshaping the EC/EFTA Relationship*, London, Pinter, 1991, pp. 95-106.

---

ternazionale della Comunità. Il riconoscimento del legame fondamentale tra ambiente e sviluppo non si verifica tuttavia all'atto della nascita della politica ambientale comunitaria, emergendo significativamente solo alla fine degli anni settanta — situazione che rispecchia, del resto, il ritardo riscontrabile a livello mondiale<sup>30</sup>.

La Convenzione di Lomé del 28 febbraio 1975 — che, accordando relazioni commerciali preferenziali e sostegno economico a 66 paesi dell'area Africa-Caraibi-Pacifico, viene a costituire il principale strumento della politica di aiuto allo sviluppo della Comunità — non faceva allusione alcuna alla questione ecologica. Il primo programma d'azione per l'ambiente, approvato due anni prima, dedicava del pari alla situazione dei Pvs un solo generico riferimento di carattere essenzialmente economico. Mentre la presa di coscienza dell'interrelazione tra le due tematiche trova espressione nel secondo programma d'azione — che dedica alla questione il capitolo conclusivo<sup>31</sup> — la prima rinegoziazione della Convenzione di Lomé (31 ottobre 1979) continua a porre in secondo piano il problema ecologico.

All'inizio del decennio successivo si verifica l'inversione di tendenza. Il perentorio aggravamento della situazione ambientale di vaste zone dell'Africa — colpite da siccità e immani carestie — conduce, nei paesi progrediti dell'occidente, al riconoscimento della catastrofe ecologica incombente sulle regioni povere del pianeta. Il 1° febbraio 1980 la Commissione della Comunità e la Banca Europea per gli Investimenti sottoscrivono, con altri nove organismi — tutte istituzioni multilaterali impegnate nell'aiuto al Terzo mondo, compreso l'Unep — la "Dichiarazione sulla politica ambientale e sulle procedure relative allo sviluppo economico"; essa sollecita i firmatari a promuovere i progetti di svi-

<sup>30</sup> Tutto ciò nonostante la strenua azione di sensibilizzazione avviata dalla Conferenza di Stoccolma del 1972 e successivamente promossa dall'Unep e dalle altre istituzioni internazionali (cfr. McCormik, *op. cit.*, cap. 8).

<sup>31</sup> Si tratta comunque ancora di enunciazioni molto generiche: viene affermato che la Comunità "studierà le possibilità" e "le modalità" per un'azione futura (cfr. Daclon-Tamburrino, *op. cit.*, pp. 327-28).

luppo solo se ecologicamente compatibili<sup>32</sup>. Nel 1983 il terzo programma d'azione torna a considerare la situazione dei Pvs, ribadendo in forma rafforzata i principi già enunciati nel secondo. È tuttavia nel 1984 che la tutela ambientale legata all'aiuto allo sviluppo assurge a componente fondamentale dell'azione internazionale comunitaria. In tale anno il Consiglio e i governi degli stati membri adottano tre risoluzioni che sanciscono la definitiva integrazione tra politica ecologica e politica di cooperazione<sup>33</sup>; la tappa più importante è comunque rappresentata dalla conclusione, l'8 dicembre, della terza Convenzione di Lomé.

Lomé III dedica per la prima volta una parte significativa del trattato alla protezione dell'ambiente. L'articolo 39 individua quali fini necessari "l'arresto della degradazione del patrimonio fondiario e forestale, il ripristino degli equilibri ecologici, la salvaguardia e lo sfruttamento razionale delle risorse naturali"<sup>34</sup>. Le misure contro la siccità e la desertificazione costituiscono obiettivi prioritari, ai quali si aggiunge la preservazione delle foreste; si mira a integrare la tutela ecologica in ogni area di cooperazione (in particolare nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'energia). Oltre a stabilire che di ogni progetto supportato dalla Comunità sia valutato l'impatto ambientale, la Convenzione prevede il coinvolgimento delle collettività locali e la partecipazione operativa delle organizzazioni non governative.

Nel 1987 il quarto programma d'azione individua analiticamente i campi prioritari d'intervento della cooperazione allo sviluppo in materia ambientale — desertificazione<sup>35</sup>, deforestazione

<sup>32</sup> A tal fine è stato costituito un Comitato delle istituzioni internazionali di sviluppo per l'ambiente, dedicato essenzialmente allo scambio di informazioni.

<sup>33</sup> Si tratta delle due risoluzioni del 3 ottobre — l'una relativa alla relazione tra ambiente e sviluppo e l'altra concernente nuove forme di cooperazione nel dominio dell'ambiente — e di quella del 6 novembre — dedicata alla ricomprensione della dimensione ambientale nella politica comunitaria di aiuto allo sviluppo (Johnson-Corcelle, op. cit., pp. 390-93).

<sup>34</sup> *Terza Convenzione ACP-CEE*, in "GUCE" L 86, 31 marzo 1986, p. 26

<sup>35</sup> Va ricordata la risoluzione del 17 aprile 1986, con la quale il Consiglio definisce gli orientamenti di un piano d'azione europeo per la protezione delle risorse naturali e la lotta alla desertificazione in Africa (cfr. Johnson-Corcelle, op. cit., pp. 393-94).

---

tropicale, esplosione demografica, perdita di flora e fauna e della diversità genetica — e configura alcune forme del contributo comunitario — tra cui “il rafforzamento della capacità di pianificazione della popolazione”<sup>36</sup>.

Nella quarta Convenzione di Lomé — che, conclusa il 15 dicembre 1989, orienterà l’azione comunitaria per l’assistenza allo sviluppo fino all’anno 2000 — gli intenti vengono ulteriormente consolidati. Lomé IV contiene un nuovo titolo concernente gli obiettivi della cooperazione in materia di tutela ecologica; esso è collocato al primo posto tra i dodici titoli che riassumono le aree di collaborazione. Oltre a ribadire principi già enunciati in precedenza, il nuovo testo include una disposizione immediatamente vincolante per le parti, che si impegnano a introdurre una legislazione per la messa al bando dei trasferimenti di rifiuti pericolosi e radioattivi tra l’Europa e i paesi ACP<sup>37</sup>.

Oltre che negli accordi di Lomé, la salvaguardia ambientale è poi contemplata anche negli altri ambiti della cooperazione allo sviluppo dispiegata dalla Comunità: sia nei trattati conclusi con i paesi dell’area mediterranea; sia negli accordi stipulati con stati — o gruppi di stati — dell’America Latina e dell’Asia; sia, infine, nel quadro delle convenzioni internazionali alle quali partecipano numerosi paesi del Terzo mondo.

### 3. *Conclusioni: per una “politica estera ambientale” della Comunità Europea*

Esistono significative analogie tra il cammino compiuto, a livello comunitario, dalla politica ambientale e dal tentativo di sviluppare una coerente ed efficace politica estera — ciò che ha dato origine alla Cooperazione Politica Europea. Entrambi i movimenti emergono nei primi anni settanta, al culmine di una fase

<sup>36</sup> Daclon-Tamburrino, op. cit., p. 436.

<sup>37</sup> *Quarta Convenzione ACP-CEE*, in “GUCE” L 229, 17 agosto 1991; cfr. K. R. Simmonds, *The Fourth Lomé Convention*, in “Common Market Law Review”, vol. 28, n° 3, 1991, pp. 521-48.

creativa contraddistinta dagli accordi sul completamento del Mercato Comune e sulla creazione dell'unione economica e monetaria. Entrambi i movimenti trovano poi definitiva consacrazione — ossia collocazione a pieno titolo nel trattato istitutivo — attraverso l'Atto Unico.

Le discussioni sulla politica estera comunitaria si sono tradizionalmente concentrate su due questioni nodali: l'impossibilità, da parte degli stati membri, di condurre un'esistenza separata dal mondo circostante; la difficoltà, per gli stessi, di influenzare significativamente tale mondo agendo individualmente<sup>38</sup>. Se l'Europa vuole rimanere una regione prospera, conservare la propria indipendenza ed esercitare il giusto peso nell'arena internazionale, essa deve — è stata la classica conclusione — sviluppare efficaci politiche congiunte nei settori vitali dell'economia, degli affari esteri, della difesa.

L'arresto del degrado ecologico e il ristabilimento degli equilibri naturali rappresentano oggi la condizione necessaria per la sopravvivenza di tutte le società. Per la Comunità Europea è dunque giunto il momento di aggiungere ai settori vitali appena menzionati la politica di tutela ambientale, conducendo a una sostanziale unitarietà di intenti l'impegno in tale settore e lo sforzo di produrre una politica estera integrata: è necessario che l'Europa possa esprimere, più che un'azione di salvaguardia ecologica con proiezioni esterne, una vera e propria "politica estera ambientale".

Il primo passo in tal senso consiste nel giudicare correttamente i risultati conseguiti dalla politica ambientale comunitaria. Confrontando la precedente assenza di regole per quasi l'intera materia è legittimo sottolinearne il successo sul piano giuridico. Il solo criterio significativo per valutare tali iniziative è però rappresentato dallo stato reale delle risorse che si è inteso proteggere; i

<sup>38</sup> Cfr. J. K. De Vree, P. Coffey, R. H. Lauwaars eds., *Towards a European Foreign Policy*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987; A. Pijpers, E. Regelsberger, W. Wessels eds., *European Political Cooperation in the 1980s*; Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988.

---

fenomeni di degrado ecologico riscontrabili in ogni parte del territorio europeo dimostrano allora come l'azione effettivamente svolta sia ancora ben distante dall'aver risolto il problema, ed emergono fondati dubbi sulla possibilità di sconfiggere la crisi nelle attuali condizioni. Occorre dunque innanzitutto far sì che la politica ambientale assurga a una posizione di primo piano non solo nelle dichiarazioni di principi, ma anche nell'attribuzione delle risorse (il fatto che nel 1986 lo 0,05% del bilancio della Comunità sia stato destinato alla tutela ecologica, a fronte del 65% assegnato all'agricoltura, dimostra quanto sostanziale debba essere l'intervento da compiere); la via della riforma non è purtroppo scevra di ostacoli, a cominciare dalla necessità di addivenire sempre e comunque a compromessi accettabili sia tra le differenti priorità dei Dodici, sia tra le diverse politiche comunitarie<sup>39</sup>.

Verso l'esterno la Comunità Europea deve parallelamente impegnarsi in uno sforzo politico di grande intensità. Essa è destinata a fronteggiare un ambiente internazionale — nel senso ampio del termine — molto più instabile rispetto al recente passato, probabilmente meno sicuro e di certo meno prevedibile: i grandi rivolgimenti degli ultimi anni — dalle dissoluzioni di Unione Sovietica e Jugoslavia alle crisi mediorientali, dalla concorrenza economica americana e asiatica alle migrazioni di popolazione dal Sud al Nord del pianeta — possono, per molti aspetti, generare minacce alla prosperità e all'autonomia dell'Europa occidentale. La politica della Comunità verso gli stati terzi si trova dunque, come l'organizzazione nel suo insieme, a un punto di svolta: la Comunità deve ora assumersi responsabilità sostanziali nell'arena mondiale, fornendo un contributo politico commisurato alla sua potenza economica. Come sottolinea un autore, due sono le realtà basilari dell'impegno europeo verso l'esterno: "in primo luogo il peso considerevole che gli stati membri della Comunità riescono collettivamente a esercitare quando scelgono di agire insieme attraverso la Comunità; in secondo luogo l'estensione per la quale il benessere economico della Comunità

<sup>39</sup> Daclon-Tamburrino, op. cit., p. 71.

dipende, in virtù della sua economia, da un ordine economico mondiale liberale e multilaterale, così come dal benessere economico dei suoi *partners* esterni, in particolare nel mondo in via di sviluppo<sup>40</sup>. Per garantire la propria sicurezza — e quella del mondo che la circonda — l'Europa occidentale deve dunque predisporre, per il prossimo futuro, a esercitare un ruolo di guida in numerosi domini della vita internazionale; l'azione per l'ambiente dovrà occupare in tale ambito una posizione preminente. La Comunità, lo si è detto, rappresenta la sola forza multinazionale mondiale dotata di reali poteri nel campo della salvaguardia ecologica; tale circostanza deve, più di altre, far sì che l'istituzione europea rafforzi la sua posizione nell'arena mondiale, espandendo gli ambiti nei quali essa può agire come entità sovrana, sviluppando nuove politiche comuni e dando nuovo stimolo alla cooperazione internazionale.

Una politica estera ambientale comunitaria dovrebbe, in conclusione, svilupparsi lungo quattro basilari direttrici<sup>41</sup>:

- a) Il consolidamento e l'efficace applicazione delle convenzioni internazionali esistenti — specie quelle sulla lotta all'inquinamento e la conservazione delle risorse (in questo quadro la protezione del mare Mediterraneo assume per l'Europa carattere prioritario) — e la creazione di nuovi strumenti multilaterali — di particolare necessità e urgenza è la predisposizione di un accordo internazionale per la riduzione dell'effetto serra. La Comunità sarebbe tenuta a promuovere nuove forme di collaborazione sul piano sia mondiale sia regionale, supportando l'organizzazione e le iniziative delle Nazioni Unite e contribuendo all'efficace applicazione delle leggi internazionali.

<sup>40</sup> Fielding, *op. cit.*, p. 2.

<sup>41</sup> Questa parte prende spunto, oltre che dagli intenti enunciati dal quarto programma d'azione, dai seguenti documenti: *The European Internal Market and the Environment. White paper of the european environmental organisation members of the European Environmental Bureau*, Bureau Européen de l'Environnement, Bruxelles, March 1991 (ciclostilato); D. Reed, *The European Bank for Reconstruction and Development: An Environmental Opportunity*, World Wide Fund for Nature-International, Silver Spring (MD), October 1990.

- 
- b) Il rafforzamento della cooperazione con i paesi industrializzati, in particolare con gli Stati Uniti, il Giappone e gli stati membri dell'Efta — alcuni di questi ultimi (Svizzera, Austria, Svezia) promuovono *standards* ecologici più restrittivi, e la loro adesione alla Comunità farebbe progredire la sua politica di conservazione delle risorse. La Comunità dovrebbe impegnarsi nel fare in modo che la dimensione ambientale venga presa in considerazione nei negoziati sull'Accordo Generale sulle Tariffe Doganali e il Commercio, affinché non si ingeneri conflitto tra la liberalizzazione commerciale e la salvaguardia ecologica (diminuzioni negli *standards* ambientali traducendosi in promozioni alle esportazioni dovrebbero, ad esempio, essere condannate).
- c) La riforma ulteriore della politica comunitaria verso i paesi in via di sviluppo. L'Europa deve interrogarsi sulla propria responsabilità storica nella crisi in atto: buona parte delle deficienze strutturali dei Pvs sono conseguenze negative della colonizzazione; mentre le situazioni ambientali più gravi — che necessitano dei più consistenti interventi — sono localizzate nelle zone meno progredite del pianeta, sono ancora i paesi ricchi a consumare la maggior parte delle risorse a disposizione. La Comunità ha dunque il dovere di rafforzare il proprio impegno nella cooperazione allo sviluppo, supportando nel Terzo mondo riforme economiche, sociali e politiche decisive per la lotta alla povertà e al degrado ecologico — due facce della stessa medaglia. Essa dovrebbe favorire l'esonero dei Pvs dal pagamento del debito estero, una delle cause prime dello sfruttamento dissennato delle risorse; dovrebbe poi promuovere la riorganizzazione delle politiche di credito affinché tutti i progetti siano preventivamente valutati per il loro impatto ambientale, e facilitare il trasferimento ai Pvs — anche a titolo gratuito — delle tecnologie "pulite" sostitutive di processi industriali inquinanti. La Comunità sarebbe infine tenuta a insistere perché si stabilisca una convenzione internazionale per la tutela dei diritti umani dei popoli abitanti le foreste tropicali — il miglior modo per assicurare la sopravvivenza e la conservazione degli uni e delle altre.

- d) La ricostruzione dell'Europa orientale. La crisi ecologica negli stati dell'Est ha raggiunto, sotto i passati regimi, livelli pervasivi; il crollo delle strutture economiche e la loro rifondazione già parzialmente intrapresa comportano ancora grandi rischi per l'ambiente. La Comunità Europea e i suoi stati membri, che figurano in prima linea nell'opera di ricostruzione, dovrebbero fare in modo di evitare che in questi paesi — in gran parte privi di adeguate legislazioni di tutela ecologica e alla disperata ricerca di opportunità produttive — vengano concentrate le attività pericolose emarginate dall'occidente. Più in generale, è necessario impedire la riproduzione delle forme di sviluppo economico incompatibili con le esigenze ambientali tipiche della storia degli stati industrializzati, secondo un principio ovviamente valevole anche per l'aiuto ai Pvs; è poi necessario, a questo proposito, che il contributo comunitario allo stabilimento di uno sviluppo sostenibile nell'Est europeo non sottragga risorse destinate al Terzo mondo. La Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo — l'organismo varato il 15 aprile 1991 dalla Comunità, col supporto dei 24 paesi membri dell'Ocse, per fornire assistenza alla riforma economica in Europa orientale — dovrebbe assistere i governi della regione nella predisposizione di una normativa e di un sistema di sorveglianza ecologica che contempli, tra le altre cose, la promozione delle industrie impegnate nella produzione di beni e servizi che favoriscano la tutela delle risorse. Allo stesso modo con cui la legislazione di salvaguardia ambientale comunitaria andrebbe applicata all'insieme delle esportazioni e degli investimenti diretti dei Dodici nelle regioni orientali, a detti territori dovrebbe venire esteso il sistema di sorveglianza gestito dall'Agenzia europea dell'ambiente<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Tale orientamento è emerso durante l'incontro di Dublino del 16 giugno 1990 tra il Consiglio dei ministri per l'ambiente della Comunità e le controparti europee orientali. L'Agenzia europea dell'ambiente — e l'annessa rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale — sono state istituite dal Consiglio tramite il Regolamento 1210/90 del 7 maggio 1990.



PARTE SECONDA

**LA COMUNITÀ EUROPEA E LA  
SFIDA DELLA DIMENSIONE EUROPEA**

---



CARLO SECCHI

## La sfida della dimensione europea

### 1. Introduzione<sup>1</sup>

Le vicende politiche dell'Europa nell'ultimo quinquennio hanno favorito il riemergere della consapevolezza di un'unità sostanziale del Continente. Le affinità culturali e la condivisione dello stesso patrimonio storico rappresentano le forze secolari del riavvicinamento che tornano a prevalere su cinquant'anni di divisioni e di tensioni. A queste si aggiungono fortissime motivazioni di ordine economico; invero, ragioni di tipo sociale e politico si

<sup>1</sup> Questa relazione si basa su alcune ricerche in corso presso l'Istituto di Economia Politica dell'Università Bocconi di Milano, in particolare nel contesto di un progetto strategico del CNR diretto da Pietro Genco dell'Università di Genova sulla individuazione dei prevedibili effetti sull'economia italiana di un allargamento della Comunità Europea a taluni Stati (Austria, Norvegia e Malta per la parte diretta dall'a.; Cipro e Turchia per la parte diretta da Amedeo Amato dell'Università di Genova).

Inoltre, per quanto riguarda il Trattato di Maastricht, si fa riferimento a: F. Pocar, C. Secchi (a cura di), *Il trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1992.

Infine, per quanto riguarda la problematica del mercato unico, si fa riferimento a: C. Secchi, "Mercato unico, crescita economica e trasformazione del sistema produttivo", in V. Grementieri e A. Papisca (a cura di), *Europa 1992: Le sfide per la ricerca e l'Università*, Giuffrè, Milano, 1989 (Atti del Convegno AUSE di Siena, 24-26 novembre 1988).

Un sentito ringraziamento va ai colleghi impegnati nelle ricerche sopra citate, e in particolare a Francesco Passarelli per la preziosa e intelligente assistenza fornita.

---

intrecciano a motivi di natura economica in un panorama nel quale ogni distinzione troppo netta rischia di fare violenza alla reale natura dei fatti.

Il rinnovamento politico ed economico ad Est, con le nuove istanze di cooperazione e la richiesta di sostegno, hanno sollevato il problema della nuova identità di una Comunità Economica Europea (CEE) fra gli Stati del Vecchio Continente appartenenti al blocco occidentale la cui storia trentennale sembra essere giunta ad una svolta. La CEE è figlia della guerra fredda; è un'entità economica nata dall'esigenza di ridare un ruolo ad un'area sfasciata dal secondo conflitto mondiale e divisa dalla logica della ricerca di equilibrio fra due modelli politici in contrapposizione. In questi tre decenni di vita, i Paesi membri hanno sperimentato un'integrazione sempre più intensa sul piano economico e commerciale, la quale ha aperto man mano lo spazio al riemergere di comuni interessi sul piano politico internazionale. La CEE è andata progressivamente affermandosi come terza forza nello scenario mondiale conquistando una posizione di indipendenza e di unità nei confronti dei blocchi americano e sovietico.

La coesione economica è avvenuta attorno ad un modello politico di libertà e democrazia e ad un modello economico di liberismo. Il progresso economico ha seguito di pari passo il progresso civile ed il rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali. Il divario con la parte del Continente retta da governi totalitari di stampo comunista si è ampliato ed oggi misura, sul piano del benessere economico, dimensioni drammatiche.

Oltre a queste due realtà divergenti, vi è la realtà degli Stati neutrali i quali hanno adottato lo stesso modello politico di socialdemocrazia dei Paesi della CEE. L'interdipendenza economica di questi Stati con la Comunità è inevitabilmente cresciuta, nonostante sotto l'aspetto politico i primi salvaguardassero attentamente l'indipendenza delle proprie scelte. Con la fine della guerra fredda, tuttavia, le ragioni di questa neutralità sono venute meno ed oggi assistiamo al desiderio di questi Stati di mettere in comune con la CEE anche i loro destini politici.

Sulla CEE grava quindi la responsabilità di fungere da polo di attrazione per l'intero continente a causa del successo del suo modello economico-politico.

La caduta del Muro di Berlino ha alimentato due fenomeni contrapposti. Da un lato, la CEE può riaccendere le sue vecchie ambizioni verso un ruolo di primo piano sullo scenario internazionale, e ciò diviene possibile rinserrando i ranghi al suo interno ed intorno alla Germania unificata. Dall'altro, la Comunità non può scaricarsi del ruolo di guida per la crescita economica ed il progresso civile di quei Paesi che guardano ad occidente con maggiore e crescente fiducia, non occultando i propri obiettivi. Nascono pertanto due diverse tendenze. La prima verso il *rafforzamento* dei legami economici e politici all'interno (*deepening*). La seconda verso l'*allargamento* ad un crescente numero di nuovi partner e verso la dimensione continentale (*widening*).

Una serie di ragioni rischia tuttavia di mettere in contrasto queste due tendenze. In primo luogo, nella Comunità svanirebbe il progetto di autentica integrazione qualora essa si estendesse prematuramente su basi geografiche troppo allargate. Quanto rende forte ed efficace una *partnership* è anche l'agilità del processo decisionale e la condivisione di uguali interessi.

La prima presupporrebbe un limitato numero di *partner* o l'esistenza di una forma di delega che è in contrasto con i principi della sovranità nazionale. La seconda richiederebbe la convergenza economica e politica dei membri. Quindi, un allargamento eccessivo rischia di diluire l'efficacia del meccanismo decisionale in seno alla Comunità. In secondo luogo, gli attuali progetti di rafforzamento verso l'unione monetaria e l'unione politica rappresentano il difficile compromesso fra differenti esigenze specifiche ed interpretano realtà che hanno già sperimentato forme coinvolgenti di integrazione economica. L'allargamento complicherebbe il quadro e rimetterebbe in discussione la ricerca di una soluzione in grado di evitare l'interruzione del processo. In terzo luogo, diviene estremamente difficile concepire un mercato unico all'interno del quale sussistano divari di sviluppo economico, tecnologico, industriale e finanziario simili a quelli esistenti fra alcuni Paesi europei e la Comunità.

Tuttavia, la CEE non può perdere l'occasione storica dell'allargamento. Su di essa grava la responsabilità della rinascita civile ed economica dell'Europa orientale ed il mantenimento della pace

---

mondiale non può tollerare un'Europa divisa sul piano politico. La decisione dell'allargamento non può essere presa sulla base di calcoli esclusivamente economici; sorgono istanze a dimensioni differenti e la Comunità non può sottrarsi dal compito di fornire una risposta ad ognuna di esse.

## *2. Chi bussava alla porta della CEE?*

Attualmente sei Paesi hanno presentato domanda formale di adesione alla Comunità. La Turchia nel 1987; l'Austria nel 1989; Cipro e Malta nel 1990; la Svezia nel 1991; la Finlandia nel 1992. Anche la Svizzera ha dichiarato di voler formalizzare la sua domanda entro la fine del 1992 e si attende una decisione in questo senso anche dalla Norvegia. Alcuni Paesi del blocco orientale, quali Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia e Romania, hanno manifestato apertamente il desiderio di stringere i loro legami con la Comunità in vista di una eventuale adesione. Inoltre, le forme di cooperazione con la CEE di tutti gli altri Paesi europei si rafforzano ed assumono connotazioni più o meno coinvolgenti. Tutti i Paesi dell'EFTA partecipano ad un trattato che mira a creare un'area di libero scambio con la Comunità, lo Spazio Economico Europeo (SEE), attraverso la quale pressoché l'intero programma per il mercato unico del 1992 si estenderà ad un mercato di 400 milioni di abitanti. La CEE è impegnata in programmi di aiuto, di finanziamento e di cooperazione con tutti i Paesi ex-comunisti e con le repubbliche dell'ex-Unione Sovietica.

Questo quadro illustra, da un lato, il ruolo di guida e riferimento che la Comunità sta assumendo rispetto al processo di adesione ai principi dell'economia di mercato da parte dei Paesi dell'Est e, dall'altro, la forte dinamica di attrazione verso la CEE che sta interessando l'intero continente. La CEE assume sempre più la dimensione di blocco commerciale in grado di competere a livello mondiale con il blocco americano e quello giapponese. Questo significa che i Paesi che fanno parte della Comunità acquistano nel loro complesso la capacità di interloquire sullo stesso piano con i colossi statunitensi e nipponici e di ritornare ad essere artefici dei propri destini economici.

L'atteggiamento della CEE di fronte al proliferare delle domande di adesione è stato attendista. Allo scopo di evitare palesi contrasti con il processo di rafforzamento si è deciso, da un lato, di rimandare l'avvio dei negoziati formali e, dall'altro, di adottare il principio *dell'acquis communautaire*.

L'accordo di Maastricht ha posto le basi del rafforzamento della Comunità. Il processo verso l'Unione monetaria è stato tracciato nelle sue linee istituzionali ed è stato reso irreversibile. La CEE estende le sue competenze anche in campi non esclusivamente economici e si dirige con determinazione verso l'unione politica. Con la fine del 1992 è previsto inoltre il completamento dell'apparato normativo che regolerà il funzionamento del mercato unico. Il futuro della Comunità nel prossimo decennio è ormai chiaro ai Paesi membri e, soprattutto, ai potenziali nuovi partner. Una volta risolte alcune questioni relative alla ratifica del Trattato di Maastricht ed alla precisazione del concetto di sussidiarietà nell'intervento normativo della Comunità, il processo di rafforzamento dovrebbe procedere senza intralci. La strategia di dare precedenza al rafforzamento eviterà che l'allargamento possa rappresentare un ostacolo. I Paesi che aspirano all'adesione devono essere preparati ad acquisire integralmente il progetto comunitario.

È possibile pertanto individuare tre principi ai quali l'allargamento si ispira. Il primo, già accennato, è l'*acquis communautaire*. Il secondo è la convergenza economica. Il terzo è la simmetria delle nuove *membership*.

L'*acquis communautaire* prevede che il patrimonio politico, istituzionale ed economico venga accettato dai nuovi membri nella sua totalità. La struttura istituzionale della CEE si è dimostrata valida di fronte ai tre passati allargamenti, questo rappresenta una garanzia, non una sicurezza, per le nuove ammissioni. Il vantaggio per i Paesi membri consiste nella possibilità di concordare il processo di rafforzamento prima di nuovi ingressi e, quindi, su di una base decisionale più ristretta e con risultati più vicini alle esigenze di ciascuno di essi. In questo senso, la prospettiva dell'allargamento rende più veloce il processo di rafforzamento e agisce da incentivo per il suo completamento.

---

L'abbattimento delle barriere non tariffarie, la moneta unica, la coesione economica, la politica estera comune, gli altri progetti comuni rappresentano impegni gravosi, in termini di sovranità, ed onerosi, in termini economici. I nuovi Paesi membri possono asseverarli solo se dotati di una solida e convergente struttura economica e di uno stabile apparato istituzionale, normativo e politico. In assenza di tali forme di convergenza, l'integrazione in aree più avanzate può comportare distorsioni notevoli nell'allocazione delle risorse e iniquità nella distribuzione dei benefici a svantaggio sia dei nuovi membri che dell'area già integrata. La Comunità si è mostrata molto attenta a questo problema. Il livello di convergenza economica ed istituzionale è stato assunto dal vertice di Lisbona del giugno 1992 come criterio per stabilire le precedenze nel calendario degli allargamenti. Inoltre, alcune forme di cooperazione con gli aspiranti alla *membership* rientrano all'interno della strategia comunitaria di offrire possibilità maggiori di convergenza ai futuri membri prima ancora dell'ingresso.

Sul piano formale non si ammette la possibilità di asimmetrie della *membership* nella Comunità; ciò non sarebbe altrimenti compatibile con il principio del rispetto totale dell'*acquis communautaire*. Tuttavia, va osservato che in questa fase di pre-allargamento la CEE si muove sul terreno del rafforzamento dei legami politici ed economici con i nuovi aspiranti. La politica estera comune verso i Paesi dell'Est è volta alla realizzazione della pace, al sostegno del cambiamento promosso dai giovani governi, al trasferimento del modello politico della democrazia occidentale. La cooperazione economica prevede forme più o meno urgenti di aiuto umanitario, sostegno finanziario, promozione economica a livello anche extra-comunitario (gruppo dei 24, BERS, ecc.). Mentre queste tappe iniziali non sono necessarie per la presenza di relazioni consolidate, si assiste alla nascita di nuovi accordi anche in campo extra-economico (SEE, CSCE, UEO, ecc.). La CEE persegue in questa fase una forma di attuazione dell'idea dei "cerchi concentrici". I Paesi che hanno fatto domanda di adesione o manifestano tendenze in tal senso godono di uno status particolare che ne favorisce i rapporti con la Comunità e che è finalizzata a creare i presupposti economici, politici ed istituzionali per l'effettiva adesione.

### 3. *Lo Spazio Economico Europeo*

L'accordo siglato il 2 maggio 1992 fra CEE e i Paesi dell'EFTA prevede l'estensione delle libertà fondamentali di circolazione dei beni, servizi, capitali e persone. Buona parte dell'apparato giuridico costruito per la realizzazione del mercato unico è stata assunta come base dell'accordo che quindi mira ad eliminare i dazi e a ridurre il peso degli ostacoli non tariffari ai flussi commerciali fra le due regioni. La liberalizzazione riguarda anche i mercati dei fattori e rappresenta pertanto un rafforzamento degli stessi legami commerciali intra-EFTA. L'accordo, inoltre, non si presenta come una manifestazione isolata della volontà di stringere le relazioni economiche fra EFTA e CEE. Esso prevede la creazione di una struttura istituzionale parallela a quella della Comunità, che in parte la ricalca. A questa struttura è affidato il compito di rendere vitale e fornire un'identità al SEE garantendo l'impulso politico per l'omogeneità e la diretta applicazione della normativa comunitaria.

L'accordo comporta anche l'estensione di alcune politiche di intervento per il miglioramento dell'ambiente economico, quali la concorrenza, la protezione dei consumatori, l'ambiente, la politica sociale, la ricerca e sviluppo, ecc. In questi ambiti la partecipazione dei Paesi EFTA ai programmi europei già in atto dovrebbe aumentarne l'impatto sul sistema economico e contribuire a rendere più omogenee le condizioni in cui gli individui e le imprese operano nei diversi Paesi.

Il SEE non si estende alle politiche estere e di sicurezza delle due aree; è tuttavia prevedibile un rafforzamento del coordinamento fra di esse. Inoltre, sia la politica agricola che l'armonizzazione fiscale rimangono ambiti esterni all'accordo.

Il SEE, che ora attende la ratifica dei Governi nazionali, è il frutto di due anni di laboriosi negoziati durante i quali numerosi problemi hanno dovuto essere risolti. La partecipazione allo spazio si presenta notevolmente coinvolgente sul piano politico, in particolare per settori quali mobilità dei lavoratori, la tutela dei diritti sociali e il sostegno alle industrie strategiche. La necessaria perdita di sovranità dei Governi nazionali in questi campi ha in-

---

contrato le resistenze di Svizzera e Finlandia. Il problema dell'apertura delle frontiere ai trasporti stradali della Comunità ha messo in crisi le politiche ambientali di Svizzera e Austria che mirano a limitare proprio questo tipo di trasporti. Un laborioso accordo di limitazione reciproca ha consentito il superamento di questo difficile punto. Altri problemi sono sorti per la tutela di settori tradizionalmente protetti in alcuni Paesi EFTA, come la pesca in Islanda e Norvegia e, comunque, tentazioni protezionistiche causate dalla profonda crisi economica hanno raffreddato la partecipazione svedese all'intero accordo. In Norvegia le questioni di stampo nazionalistico che stesse avevano causato la crisi del Governo di fronte alla prospettiva di presentazione di domanda di adesione alla CEE hanno oggi contribuito a frenare anche gli entusiasmi per la adesione al SEE. Infine, le possibili incompatibilità fra le decisioni dell'organo giurisdizionale previsto dall'accordo e la Corte di Giustizia della CEE hanno obbligato i *partner* a modificare l'accordo in tempi brevissimi per evitare che si superassero i termini necessari per le ratifiche nazionali prima della sua entrata in vigore prevista per il 1° gennaio 1993.

L'obiettivo dell'accordo è triplice. In primo luogo esso mira ad estendere i benefici del mercato unico allargandolo ad un'area che raccoglie il 40% degli scambi mondiali. Questo amplificherà gli effetti attesi del programma comunitario i quali avranno luogo attraverso una immediata riduzione dei costi delle operazioni di scambio internazionale per le imprese, un aumento del clima competitivo con la conseguente riduzione dei profitti, la diminuzione dei prezzi, l'allargamento della domanda e l'aumento delle possibilità di sfruttamento delle economie di scala. In secondo luogo, il SEE avvia un reale partneriato fra i contraenti, consentendo oltre alla unione degli sforzi in aree di comune interesse, come le nuove tecnologie, l'ambiente, l'istruzione o la cooperazione economica internazionale, anche lo sviluppo congiunto dell'integrazione economica e l'abbattimento delle forme residue di protezionismo. In terzo luogo, con il SEE si inizia a configurare una nuova architettura europea. L'accordo rappresenta il 60% del percorso normativo per la piena *membership*; esso prevede l'acquisizione di 1400 atti e realizza quasi completamente

l'obiettivo di un'unione economica fra le parti. Il ruolo di "anticamera" alla CEE è evidente se si considera che, da un lato, tre dei Paesi con cui la Comunità è in procinto di iniziare i negoziati di ammissione provengono dal SEE (Austria, Svezia e Finlandia) e, dall'altro, che accordi sul modello del SEE potrebbero essere sottoscritti con Paesi terzi al di fuori dell'EFTA in vista della loro adesione. Un'ultima considerazione a questo riguardo sorge dal ruolo che il SEE è destinato a svolgere in un futuro non lontano quando la presumibile adesione alla CEE di Austria, Svezia, Finlandia, Svizzera e Norvegia ne relegherà la portata alla regolazione dei rapporti commerciali con i soli Islanda e Liechtenstein; se si vorrà rivalutare tale ruolo, si renderà necessario integrare nel SEE anche Paesi terzi.

#### 4.1. *Le similarità CEE-EFTA*

Sul piano economico e su quello politico le similitudini fra i Paesi CEE e i Paesi EFTA sono numerosissime. Come si è già sottolineato, la fedeltà a condotte di neutralità nella politica internazionale non ha impedito a Paesi quali Svizzera, Austria e Svezia di aderire agli stessi principi di democrazia e libertà a cui si ispirano i Paesi del blocco atlantico. Peraltro, il caso dell'Irlanda dimostra che l'appartenenza alla CEE non comporta necessariamente l'abbandono di posizioni di neutralità rispetto alle alleanze occidentali. Inoltre, si è già sostenuto che la CEE va affermandosi sullo scenario internazionale come forza autonoma, capace di tutelare le libertà fondamentali e di agire per il mantenimento della pace.

Indicatori relativi ai livelli di vita, alle abitudini di consumo e di risparmio, agli andamenti della crescita economica, dell'occupazione, dell'inflazione, della bilancia dei pagamenti, ecc. riflettono il netto parallelismo e le similitudini fra le strutture economiche e produttive dei Paesi CEE e quelle dei Paesi EFTA. Il SEE dovrebbe pertanto comportare dei benefici reciproci ed evitare distorsioni o costituzione di posizioni di dominanza commerciale a vantaggio di alcuni Paesi. Data la forte somiglianza

---

degli indici di commercio internazionale fra CEE e EFTA, il clima competitivo dovrebbe subire un impatto largamente positivo; l'equilibrato livello di sviluppo dovrebbe inoltre scongiurare l'accentuarsi di squilibri regionali o di concentrazione delle attività economiche in poli.

È il caso di passare brevemente in rassegna i Paesi dell'EFTA, escludendo per convenienza il Liechtenstein, allo scopo di mettere in evidenza le principali caratteristiche dei loro sistemi economici ed i processi in atto di riavvicinamento alla CEE.

L'Austria presenta la struttura delle esportazioni più diversificata dell'EFTA ed intrattiene intensi rapporti commerciali con molti membri CEE e con la Germania in particolare. Il suo grado di apertura verso la CEE è molto elevato; le importazioni dalla Comunità rappresentano il 48,6% del totale e le esportazioni verso la Comunità pesano per il 65,2%. Il tasso di inflazione è al 3,25% e rappresenta il livello più basso fra i Paesi dell'EFTA. Il tasso di crescita medio annuo del reddito negli anni Ottanta è stato del 2,25%. Il reddito pro-capite è allineato con la media comunitaria e, in caso di ammissione, l'Austria sarà contribuente netto delle casse della CEE. Lo scellino appartiene all'area di influenza del marco. L'ancoraggio alla moneta, se da un lato ha sottratto libertà di azione nella politica monetaria, dall'altro ha contribuito a disciplinare la dinamica inflazionistica e a rafforzare la convergenza fra i tassi di interesse interni e i tassi di interesse della Comunità. È ampiamente diffusa la credibilità circa gli interventi stabilizzatori sui tassi di cambio da parte della Banca centrale austriaca. La particolare posizione geografica attribuisce all'Austria un ruolo fondamentale di ponte politico e commerciale con l'Europa dell'Est.

In Finlandia il tasso di crescita medio annuo del reddito negli anni Ottanta è stato del 3,25%. La produzione vede il forte contributo del settore agricolo; ben il 70% del territorio è coperto da boschi. Il grado di apertura dell'economia finlandese è molto basso e l'interscambio con la CEE rappresenta all'incirca il 46% dell'interscambio totale. La grave crisi economica della Russia ha inciso pesantemente sulla bilancia dei pagamenti della Finlandia che con questo paese intratteneva tradizionali e intensi rapporti

commerciali. Il ruolo della Finlandia nelle relazioni politiche ed economiche con le repubbliche baltiche è cruciale e destinato ad accrescersi nei prossimi anni. La necessità di colmare il vuoto commerciale dovuto alle difficoltà russe contribuisce a giustificare la politica finlandese di rafforzamento dei legami con l'EFTA e con la CEE. Dal 1991 il marco finlandese è agganciato allo SME; le Autorità monetarie si impegnano a difenderne il cambio nel tentativo di contenere l'aumento dei prezzi che negli ultimi anni hanno registrato un tasso annuo di crescita del 5,9%. Tuttavia, questa politica si è rivelata eccessivamente onerosa per la bilancia commerciale data la difficile situazione interna; il 14 novembre 1991 le Autorità finlandesi hanno infatti "staccato la spina" per un giorno consentendo al tasso di cambio di svalutarsi del 14% al fine di coprire i differenziali di competitività dovuti alla recessione. La politica di bilancio finlandese è inoltre orientata ad un rigido contenimento del disavanzo ed il rapporto PIL/debito pubblico si attesta su livelli estremamente contenuti.

L'Islanda presenta una densità di popolazione molto bassa. La sua economia è caratterizzata da una rilevante presenza del settore agricolo, mentre le esportazioni si concentrano sulla pesca. Circa la metà delle importazioni totali provengono dalla CEE; quest'ultima però assorbe il 67,8% delle esportazioni islandesi. La crescita media del PIL si mantiene intorno al 2% e il tasso di inflazione del 30% rappresenta il valore più elevato fra i Paesi EFTA. La corona è legata all'Ecu, al dollaro e allo Yen; la valuta comunitaria pesa per il 60% sul cambio.

La Norvegia ha un'economia molto aperta agli scambi con l'estero; le forti esportazioni nei settori energetico e della pesca contribuiscono notevolmente ad accrescerne il grado di apertura. La crescita media del PIL nello scorso decennio è stata del 2,5% annuo e l'inflazione tocca attualmente il 7,5%. La politica economica è rigidamente impostata a criteri anti-inflazionistici ed il bilancio pubblico si presenta in avanzo. La corona è ancorata all'Ecu e la politica valutaria mira a difendere la propria credibilità sul mercato dei capitali. Le importazioni dalla Comunità pesano per il 46,6% e le esportazioni verso la CEE rappresentano il 64,9% del totale.

---

La Svezia è il paese più popoloso dell'EFTA. Il tasso di crescita medio annuo del PIL negli anni Ottanta è stato del 2%; il tasso di inflazione è dell'8%. Le esportazioni verso la CEE, il 54,2% del totale, sono fortemente diversificate e ben il 70% degli elevati flussi di investimenti diretti all'estero si dirige verso la Comunità. L'economia è particolarmente sviluppata nel settore industriale e nel terziario. La corona è legata all'Ecu nel tentativo di frenare la crescita dei tassi di interesse interni. Nel dicembre 1991, la valuta nazionale ha subito un forte ribasso a causa della svalutazione finlandese, della debolezza del dollaro e dei problemi sul mercato dei capitali scandinavo; questo ha obbligato le Autorità monetarie ad aumentare i tassi di interesse nel tentativo di contrastare il ribasso. Il conseguente afflusso di capitali ha rafforzato il cambio e ha contribuito a contenere l'inflazione. L'economia svedese continua ad attraversare tuttavia una fase di profonda crisi.

La Svizzera è il paese a più alta densità di popolazione e più elevato tenore di vita dell'EFTA. Il tasso di crescita del PIL è prossimo alla media dell'area. Notevolmente superiore alla media sono però il tasso di crescita dell'occupazione, il tasso di investimento (37% del PIL) e il grado di apertura verso la Comunità. L'inflazione si mantiene intorno al 3,5%. Prima del 1992 gli obiettivi monetari intermedi erano quantitativi e fissati per mantenere stabile il tasso di cambio con il marco tedesco. Attualmente le Autorità svizzere adottano obiettivi intermedi sul valore degli aggregati monetari solo nel breve termine.

Il quadro che risulta da questa breve panoramica rivela la presenza di economie altamente sviluppate. I sistemi di pagamento ed i mercati dei capitali sono nel complesso molto avanzati ed assicurano la stabilità dei cambi e dei tassi di interesse. Le politiche economiche sono orientate ad una generale disciplina nel bilancio e nel controllo dei prezzi. Le tendenze economiche hanno seguito percorsi simili a quelli dei Paesi CEE. L'interscambio con la Comunità è elevatissimo: il 25% dell'export comunitario è assorbito dall'EFTA e questo rappresenta il 60% delle importazioni totali dell'area.

## 5. Altri Paesi

Uno sguardo anche veloce agli altri Paesi non già appartenenti al COMECON che hanno presentato domanda di ammissione rivela la presenza di numerose disomogeneità con i membri della Comunità. Tali differenze riguardano sia la struttura e il tenore di vita della popolazione che il livello e il tasso di sviluppo del sistema economico. A ciò si aggiungono notevoli diversità in campo culturale e la presenza di problemi e forme di instabilità a livello politico.

La Turchia è un paese economicamente arretrato; anche il forte settore agricolo presenta dei notevoli ritardi tecnologici e strutturali. La posizione geografica del paese è decisamente periferica rispetto alla Comunità e la stessa identità culturale si presenta di frontiera fra il mondo arabo e quello occidentale. Il ruolo strategico del territorio turco è importantissimo sia sul piano economico che su quello politico e la collaudata affiliazione della Turchia alle alleanze occidentali ha sviluppato un intenso interscambio politico con la Comunità. La Turchia spera che un parere favorevole della CEE all'ammissione o al completamento di un'unione doganale alimenti la crescita e le prospettive economiche e mobiliti gli investitori esteri. Lo sviluppo della integrazione economica e l'intensificarsi della cooperazione industriale e tecnologica contribuirebbero al miglioramento degli affari e consentirebbero alla Turchia di recuperare rispetto a Grecia, Spagna e Italia parte del suo svantaggio competitivo nei commerci mediterranei.

Da parte comunitaria un primo problema riguarda l'adeguamento dei fondi di coesione che si renderebbe necessario in seguito ad un eventuale ingresso della Turchia la quale si rivelerebbe da subito un beneficiario netto dei fondi comunitari, causa il basso livello del suo reddito pro-capite. Il secondo problema riguarda le ampie sacche di disoccupazione turca che, nel caso di accordi che prevedessero la libera circolazione dei lavoratori, metterebbero in crisi i programmi di contenimento dei flussi migratori verso i Paesi più prosperi della Comunità.

---

La Turchia dovrà probabilmente manifestare dinamiche di crescita e convergenza economica più forti per poter sperare in una ammissione alla CEE. C'è da augurarsi che un rafforzamento delle forme di cooperazione economica e di progressiva liberalizzazione commerciale possa favorire l'instaurarsi di tali dinamiche nei prossimi anni.

Malta è un piccolo Stato al centro del Mediterraneo con un'economia a forte vocazione commerciale e turistica e con un livello di vita comparabile con quello di Italia e Spagna. Il suo sistema politico è vicino alla Comunità, ma la storia di tale ravvicinamento è ancora piuttosto recente. Peraltro, questo consente a Malta di mantenere rapporti privilegiati con i Paesi arabi del Mediterraneo. Una crescita della presenza della Comunità nell'area mediterranea potrebbe avvenire proprio attraverso un rafforzamento dei legami con Malta e la sua eventuale ammissione. Tuttavia, se da un lato le piccole dimensioni dello Stato faciliterebbero il raggiungimento di un accordo per l'adesione, dall'altro la Comunità troverebbe delle difficoltà ad attribuire all'isola ruoli rilevanti di rappresentanza e di partecipazione agli organismi decisionali.

L'eventuale adesione di Cipro comporterebbe lo stesso tipo di problemi "dimensionali" evidenziati dall'adesione maltese e di problemi "economici e culturali" sottolineati per l'adesione turca. Inoltre, sussistono per Cipro una serie di contenziosi politici non ancora risolti, quali i rapporti con la regione dell'isola sotto la sovranità turca, le relazioni con la Grecia e gli interessi militari britannici in Medio Oriente.

#### *6. I problemi economici dell'Est*

Di ben altra portata sono i problemi economici e politici che devono essere risolti dai Paesi dell'Est prima di una reale e paritaria integrazione a livello continentale. L'adozione dei paradigmi dell'economia di mercato da parte di questi Paesi è un fenomeno difficile e delicato; i risultati del cambiamento in atto, causa il collasso totale del sistema precedente, tardano ad arrivare

ed i sacrifici della transizione sono maggiori di quanto ci si aspettasse. La stabilità dei nuovi Governi è fortemente posta in crisi dalla coscienza degli insuccessi o delle difficoltà delle politiche economiche. Il sostegno occidentale in questa fase è cruciale.

La Comunità sta giocando un ruolo di protagonista nella cooperazione con i Paesi ex-comunisti. Elementi qualificanti e ritenuti necessari perchè tale cooperazione si realizzi sono la supremazia del diritto, il rispetto delle libertà fondamentali e del pluralismo e la liberalizzazione economica. L'integrazione fra due aree può avere successo solo a patto che le strutture politiche su cui si reggono la vita sociale e le attività economiche siano omogenee ed ispirate agli stessi principi.

Le forme di cooperazione e di associazione già in atto fra i Paesi dell'Est sono finalizzate al perseguimento di una pluralità di obiettivi e rientrano all'interno di una logica globale di riavvicinamento progressivo. Un primo obiettivo è la creazione di un'area di libero scambio in cui i prodotti possano circolare liberamente; ciò consentirà allo stesso tempo la specializzazione produttiva delle aree, il trasferimento tecnologico, lo sviluppo di nuovi mercati e nuove opportunità di consumo. Con la progressiva liberalizzazione commerciale si spera di realizzare anche il trasferimento delle modalità di funzionamento dei meccanismi di mercato. Tale trasferimento avrà luogo attraverso lo sviluppo di uno stile di azione da parte dei singoli operatori, la qualificazione dell'intervento pubblico, la crescita degli apparati finanziari e delle altre strutture del sistema economico. L'obiettivo intermedio del processo potrebbe essere la creazione di un mercato unico nel momento in cui lo sviluppo delle condizioni di crescita sarà tale da consentire ai fattori di cercare l'allocazione ottimale su scala continentale, evitando i pericoli di eccessive concentrazioni o squilibri regionali.

L'impegno reciproco attuale è rivolto all'estensione della cooperazione a tutte le attività economiche: agricoltura, industria, ricerca, trasporti, turismo e formazione. Si vogliono incentivare i progetti comuni in opere infrastrutturali che favoriscono i collegamenti con l'Europa orientale, quali strade, ferrovie, vie navigabili, gasdotti. Un impulso notevole stanno subendo anche i

---

progetti di assistenza tecnica e *joint venture* fra imprese occidentali ed imprese dell'Est ed a questo dovrebbero contribuire il miglioramento della trasparenza finanziaria dei mercati monetari e valutari dell'Est e la creazione di un clima favorevole di fiducia e stabilità.

Nell'ambito dei programmi di aiuto multilaterali, la Comunità coordina il programma Phare in favore di Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia, Bulgaria, Romania, repubbliche Baltiche, Albania e, una volta definitone il quadro politico, le repubbliche dell'ex-Yugoslavia. Con questo programma i Paesi dell'OCSE intervengono direttamente nel supporto delle specifiche iniziative economiche, attraverso strategie di *project financing*.

#### 6.1. Tentativi di convergenza

All'interno della strategia di rafforzamento dei legami politici fra CEE e Paesi dell'Est si inquadra anche una serie di interventi normativi di vasta portata attraverso i quali i Paesi dell'Est intendono creare le condizioni di operatività per le attività di scambio e di investimento diretto delle imprese.

L'Ungheria ha introdotto dal marzo 1991 una nuova legge sulle società. Gli investimenti diretti esteri vengono favoriti dalla norma che garantisce la piena rimpatriabilità dei profitti. L'autorizzazione governativa per la costituzione di società di capitale straniero non è più necessaria, salvo per banche e imprese di assicurazione. Gli scambi di beni, in particolare di investimento, vengono incentivati fiscalmente e tramite franchigie doganali.

La Polonia ha adottato tre anni or sono la piena convertibilità dello zloty. Nell'agosto 1991 sono state introdotte nuove tariffe doganali, notevolmente meno protezionistiche, in linea con le prescrizioni della Comunità. È stato abolito il tetto minimo ed il permesso preventivo per gli investimenti diretti dall'estero; i conferimenti di capitale fruiscono di una franchigia doganale; i profitti sugli investimenti diretti sono totalmente rimpatriabili ed in molti casi esenti dalle imposte. Dalla metà del 1992 è in vigore una riforma del sistema fiscale che ha introdotto un'imposta indiretta computata sul valore aggiunto.

In Cecoslovacchia si va verso la riduzione delle fattispecie di investimento diretto estero per le quali è prevista l'autorizzazione preventiva; sussistono ancora limiti per l'acquisto di edifici e terreni. Si procede verso una deregolamentazione tacita intendendo come liberalizzato tutto ciò che non sia espressamente vietato. Dal 1° gennaio 1993 verrà adottato un sistema fiscale che prevede l'impiego dell'IVA come imposta indiretta prevalente.

La Romania aveva già attuato unilateralmente il suo piano di liberalizzazione verso la Comunità prima ancora che quest'ultima la ricompredesse nel programma Phare o perfezionasse altre forme di accordo o cooperazione. Dall'8 novembre 1991 la valuta nazionale è convertibile per usi commerciali. Dal luglio 1991 la Romania ha introdotto una legge societaria che prevede ampie esenzioni fiscali per gli investimenti esteri.

È emblematico come in molti casi le nuove normative siano basate su direttive CEE o costruite a loro somiglianza e con cifre in Ecu. Questo, da un lato, consente l'adozione di un apparato normativo avanzato e sicuramente efficace e, dall'altro, risolve i problemi di compatibilità giuridica in vista di futuri rafforzamenti dei rapporti con la CEE.

## *6.2 La portata della cooperazione*

Il protezionismo finanziario e valutario che ha da sempre caratterizzato le economie dei Paesi ex-comunisti è oggi alla base delle principali difficoltà da questi incontrate per inserirsi nella competizione internazionale e trarre vantaggio dai recenti provvedimenti di liberalizzazione.

La necessità di pagare importazioni con valute forti e la scarsa disponibilità di tali valute fanno sì che i Paesi dell'Est preferiscano al commercio reciproco le importazioni dai Paesi occidentali. A parità di esborsi e di tipo di valuta queste ultime sono solitamente migliori in qualità, favoriscono i contatti di affari con partner occidentali e consentono di acquisire un vantaggio contrattuale nella negoziazione di aiuti con i Paesi più avanzati. Tuttavia questo fenomeno, impedendo gli scambi reciproci nel-

---

l'area ex-Comecon, sottrae ai Paesi dell'Est un'importante fonte di crescita e di allargamento del mercato e favorisce il deprezzamento delle monete domestiche ed il loro scarso utilizzo negli scambi internazionali. A queste difficoltà si aggiungono i pericoli di una politica valutaria debole strutturalmente, la quale consente che i surplus commerciali derivino dal deterioramento progressivo delle ragioni di scambio.

Il problema di un recupero reale della competitività internazionale viene rimandato nel futuro, affidando la difesa delle esportazioni a meccanismi in grado di accendere perverse dinamiche inflazionistiche. Il peso del debito estero ed il costo del suo servizio comportano grandi deflussi di risorse rendendo diretto ed ampio l'impatto depressivo di qualsiasi politica anti-inflazionistica.

Il processo di privatizzazione è rallentato dalla mancanza di capitali di rischio privati. Le possibilità migliori per gli investitori occidentali spesso riguardano compagnie nazionalizzate per le quali non è prevista una rapida privatizzazione.

Gli accordi di cooperazione con la CEE in generale hanno abbassato il livello medio delle tariffe GATT. Tuttavia questo abbassamento è dovuto prevalentemente alle liberalizzazioni nei mercati delle materie prime. Per i mercati dei manufatti, invece, l'integrazione è stata molto più ridotta ed in alcuni casi il livello di protezione è persino aumentato. Questo va a sfavore delle economie dell'Est che vedono ulteriormente deteriorarsi i livelli delle proprie ragioni di scambio. Inoltre, benché gli accordi prevedano liberalizzazioni asimmetriche, più ampie e veloci da parte della Comunità, di fatto la CEE trae maggiore vantaggio dagli accordi in quanto rimane difficile l'accesso ai mercati comunitari delle imprese dei Paesi dell'Est nei settori in cui queste ultime hanno qualche vantaggio competitivo, quali i settori agricoli ed alcune manifatture.

Il quadro attuale degli accordi e delle loro conseguenze economiche illustra come molti dei problemi dei Paesi dell'Est abbiano trovato soluzioni di tipo politico in forme di cooperazione ed azioni della Comunità non sempre ottimali sul piano tecnico. Da un lato la CEE offre il suo aiuto, ma dall'altro non perde l'occasione di sfruttare la favorevole posizione contrattuale

che le è data dal successo del suo modello economico. La Comunità ha ancora un ampio margine di scelte e di azioni che possono ulteriormente favorire la convergenza dei Paesi dell'Est, anche se tali azioni tendono a privilegiare risultati di più lungo periodo rispetto ad interessi immediati.

Fra queste possibili azioni vi è la liberalizzazione delle importazioni e l'abbattimento delle quote in settori nei quali i Paesi dell'Est possono risultare competitivi (tessile, agricoltura, acciaio, ecc.). Per il tessile, ad esempio, la CEE dovrebbe premere anche nell'interesse dell'Europa orientale affinché tale settore rientri nell'ambito dei negoziati GATT. Un'altra azione riguarda il *trade-diverting effect* del mercato unico sull'interscambio con i Paesi ex-comunisti; tale effetto potrebbe essere compensato con liberalizzazioni unilaterali nei settori in cui si manifestasse con maggiore intensità. La CEE dovrebbe inoltre incentivare il commercio intra-area in Europa dell'Est concedendo linee di credito triangolari e stimolando l'uso delle valute locali. I beni capitali occidentali sono cari; la CEE può stimolare l'acquisto da parte delle imprese dell'Est con adeguati strumenti e garanzie finanziarie per settori selezionati. Stimolando gli afflussi volontari di capitale, la Comunità può contribuire all'allentamento del peso del ripagamento in valute forti del debito. Gli investimenti diretti esteri devono essere indirizzati verso le nuove attività maggiormente produttive in modo da agire direttamente sul PIL per abbassare il rapporto debito/ PIL. Questa strategia risulterebbe molto più proficua nel lungo termine rispetto all'alternativa di ridurre detto rapporto prevalentemente tramite il processo di privatizzazione. A questo proposito occorrerebbe costituire strumenti assicurativi sul modello MIGA-Banca Mondiale.

### 6.3 *L'obiettivo dell'integrazione*

Gli accordi con i Paesi dell'Est vanno perfezionati ed allargati. Le soluzioni ai delicati problemi interni della Comunità in alcuni settori devono essere rese compatibili con misure atte a facilitare l'integrazione dei *partner* orientali. I nodi maggiori ri-

---

guardano l'agricoltura e l'industria dell'acciaio. La forte importanza strategica di questi settori rende difficile la ricerca di compromessi. Si deve tuttavia riconoscere che cooperazione e aiuto allo sviluppo impongono sacrifici e che la CEE non può negare i suoi mercati proprio ai settori più vitali per le deboli economie orientali. Occorre che la Comunità superi nel tempo i grossi ostacoli di interesse delle proprie categorie sociali e sia in grado di porsi come promotore di una logica di divisione del lavoro a livello continentale.

L'integrazione con l'Est europeo è destinata a crescere in futuro; occorre prevedere forme nuove di associazione per favorire il processo di convergenza e rafforzare i legami economici. Il SEE può rappresentare, a questo proposito, un prototipo interessante. Esso risponderebbe all'esigenza emergente di istituzionalizzare i meccanismi contrattuali alla base del progresso della integrazione economica.

### *7. Quale forma di integrazione?*

Il quadro internazionale e gli ultimi avvenimenti politici a livello territoriale dimostrano che sono in atto due tendenze apparentemente divergenti. Da un lato le regioni, caratterizzate da affinità etniche e culturali, tendono a preservare o ad incrementare la propria capacità di autodeterminazione. Dall'altro, le nazioni tendono ad unirsi ed a mettere in comune parte della propria sovranità per formare entità capaci di giocare un ruolo maggiore nello scenario della cooperazione internazionale.

La Comunità deve rafforzarsi nel rispetto di tali tendenze e l'allargamento stesso non deve contrapporsi all'esigenza di sperimentare la propria autonomia, prevalentemente sentita dalle regioni che hanno conquistato l'indipendenza più di recente. Questo non significa che la CEE debba astenersi dal compito di contribuire alla ridefinizione degli equilibri politici del Continente, alla promozione del diritto dei popoli ad autodeterminarsi e alla tutela della pace. L'ingresso nella Comunità presuppone l'omogeneità e la coerenza dei valori ideologici e culturali.

La scelta delle priorità dell'allargamento deve cogliere le occasioni storiche che possono favorirla. Tuttavia, il criterio della convergenza economica gioca un ruolo necessario per evitare i problemi di diversione degli scambi, di polarizzazione e di squilibrio regionale che potrebbero sorgere qualora l'integrazione avvenisse fra regioni troppo diverse in termini di livelli di sviluppo. In questo senso è giustificata la strategia comunitaria di ammettere per primi i Paesi EFTA, ma sarebbe opportuno guardare con maggiore favore all'ingresso di Malta cercando una soluzione definitiva ai problemi di rappresentanza, già evidenziati, che questo comporterebbe.

La Comunità deve affrontare in anticipo i problemi istituzionali posti dall'allargamento, evitando tuttavia di subordinare il rafforzamento in corso ad evoluzioni ipotetiche incerte e lontane o ritardando i processi immediatamente realizzabili ed urgenti. L'architettura istituzionale della nuova Comunità europea dovrà necessariamente essere diversa da quella attuale, altrimenti si rischierebbe di appesantire un enorme apparato burocratico fino a provocarne l'immobilità. La configurazione istituzionale rifletterà il tipo di partecipazione politica dei Paesi membri. Pertanto, il problema delle istituzioni va affrontato congiuntamente al problema delle forme di *membership* che si intendono creare in una Comunità allargata. Le ipotesi su cui riflettere sono diverse e rispecchiano forme più o meno sofisticate di geometria politica.

Una prima possibilità riguarda il mantenimento di un'unica forma di *membership* con un catalogo di condizioni predefinite che, una volta conseguite, consentirebbero al Paese richiedente di entrare nella Comunità. Questo criterio si dimostrerebbe vantaggioso perchè salvaguarderebbe l'omogeneità economica e politica della CEE, renderebbe più agevoli le ammissioni istituzionalizzandone le procedure e non si contrapporrebbe, qualora il catalogo delle condizioni venisse adeguatamente "aggiornato", al processo di rafforzamento. Tuttavia, questo criterio sarebbe più svantaggioso per gli aspiranti più deboli per i quali si osserva un ampliamento dei differenziali assoluti di sviluppo economico rispetto alla Comunità.

---

Un'alternativa è quella dei «cerchi concentrici». Sarebbero previste forme diverse di *membership* sempre più vincolanti ed alle quali corrisponderebbero prerogative differenti nei processi decisionali; l'ingresso a ciascuna fascia sarebbe stabilito sulla base di specifici criteri di convergenza economica ed il passaggio fra le fasce seguirebbe procedure prestabilite. In questo modo la partecipazione alla Comunità si allargherebbe a più Paesi e in tempi più ristretti, e si consentirebbe alle fasce più esterne a cooperare al progresso politico della Comunità e di fruire del ruolo trainante sul piano economico e su quello politico dei nuclei più centrali. Per questi ultimi i processi di rafforzamento non subirebbero rallentamenti, a vantaggio dell'intero apparato.

Una terza soluzione è quella dei «cerchi policentrici». Si creerebbero delle comunità rafforzate fra Stati che condividono simili condizioni economiche, culturali e geografiche, coordinando a livello centrale le azioni comuni in specifiche aree di interesse. I vantaggi di questa soluzione sarebbero, da un lato, di agevolare l'integrazione per aree omogenee, dove nel Continente esistono peculiarità spiccate fra i diversi nuovi membri e, dall'altro, di consentire soluzioni più vicine alle specifiche esigenze regionali. Il rischio sarebbe di mantenere o accentuare le disparità economiche e di indurre forze di decentramento che potrebbero contrastare il rafforzamento complessivo della Comunità.

La ricerca di una soluzione rappresenta la sfida della dimensione europea.

FULVIO ATTINÀ

### **“Movimento istituzionale” e futuro della politica europea**

Fino alla svolta degli anni 1989-91 il ruolo di organizzare le relazioni internazionali regionali è stato esercitato principalmente dalle due superpotenze nucleari. Esse hanno dettato regole del gioco (soprattutto quelle del rispetto delle zone di interesse), hanno guidato le istituzioni di sicurezza della regione (cioè le due alleanze militari) e ne hanno anche sostenuto il carico finanziario e organizzativo, hanno sempre partecipato con ruoli decisivi alle occasioni (ad esempio il processo della CSCE) in cui regole ed istituzioni locali sono state riformulate o nuove regole ed istituzioni sono state create.

La guerra è stata esclusa dall'Europa come opzione reale di azione internazionale a causa della deterrenza nucleare. La seconda guerra mondiale aveva dato a Stati Uniti, Unione Sovietica, Gran Bretagna e Francia un ruolo gerarchico, ma questa attribuzione è stata corretta dalla concentrazione del potere nucleare nelle mani dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti che soli hanno detenuto il potere di guerra nella forma della politica della deterrenza.

I conflitti internazionali ed anche quelli nazionali sono stati regolati o incapsulati all'interno delle alleanze militari che hanno funzionato — oltre che come strumenti collettivi di sicurezza — come istituzioni di governo del sistema relazionale regionale.

La divisione della Germania non ha impedito l'ascesa della Repubblica Federale Tedesca al ruolo di centro economico della regione e ha consentito all'Europa — in realtà a una parte di essa:

---

l'area del marco e la Comunità Europea — di comportarsi come un "blocco regionale" dell'economia mondiale.

Il processo discontinuo ma senza sostanziali cedimenti della costruzione della Comunità Europea è stato un fattore stabilizzante delle relazioni internazionali regionali soprattutto a partire dall'inizio degli anni Settanta quando l'integrazione ha cominciato ad estendersi dal dominio economico a quello politico. Questo progresso politico della Comunità, infatti, ha agito come un fattore di bilanciamento sia interno che esterno: ha bloccato le politiche nazionali di quegli stati che potevano puntare al ruolo di potenza europea — la Francia e soprattutto la Germania — e ha posto qualsiasi tentativo esterno di pesare sulla politica regionale di fronte all'eventualità e a volte di fronte all'effettività della Comunità come attore politico internazionale.

Nel 1992 le cose sono cambiate e la politica europea ha assunto i seguenti nuovi caratteri.

(A) La configurazione militare e strategica si è semplificata in conseguenza di tre mutamenti: una forte riduzione delle forze militari straniere nei territori di alcuni stati membri, la fine della minaccia convenzionale sovietica, il congelamento della deterrenza nucleare e l'accantonamento dell'uso politico della minaccia nucleare.

(B) Un vasto movimento di ridefinizione delle identità nazionali ha attraversato quasi tutti gli stati e ne ha scosso profondamente alcuni. La scomparsa dell'identità socialista e l'annebbiamento dell'identità atlantica o occidentale hanno dato un peso relativamente maggiore all'identità nazionale come identità politica fondamentale in Europa. L'affermazione dell'identità nazionale non si è fermata di fronte all'uso della violenza (Jugoslavia) né di fronte alla disgregazione statale (Cecoslovacchia). La riaffermazione dell'identità nazionale si accompagna a un dato apparentemente contrario: la formazione di un'identità europea. L'identità europea, però, non è in competizione con l'identità nazionale ma si aggiunge ad essa nella definizione del sé politico (e non solo politico) di un numero crescente di uomini e donne d'Europa: anche per il semplice fatto di essere molto esposti all'informazione sul resto del mondo, gli europei constatano non solo la propria

diversità dal resto dell'umanità — e quindi la loro reciproca somiglianza — ma anche la specificità dei loro problemi rispetto ai popoli degli altri continenti. Se la formazione di identità multiple è un fenomeno possibile e sempre più comune nel mondo contemporaneo, la comune identità europea è certamente una componente frequente nel quadro di identità multiple posseduto da uomini e donne europei.

(C) I valori delle libertà individuali, dello stato di diritto, del governo democratico (o di democrazia pluralista e rappresentativa) e il valore dell'economia di mercato sono diffusi in tutto il continente. Anche se la loro pratica non è ugualmente diffusa, in Europa si sta compiendo un rapido processo di unificazione dei valori politici.

(D) Il peso complessivo di istituzioni politiche regionali — cioè di organizzazioni intergovernative — è aumentato e la loro competenza non è più limitata alla difesa militare. La riduzione del loro numero, a causa della scomparsa delle organizzazioni sovietiche, è compensata dall'aumento di attività di quelle esistenti (CSCE, Consiglio di Europa, Comunità Europea, NATO), dalla loro crescente articolazione con la creazione di nuove strutture e dalle sovrapposizioni di membri e di attività che creano occasioni di sinergie formali più che motivi di concorrenza o conflitto.

Il significato e le forme della crescita di peso complessivo delle istituzioni sulla politica regionale europea merita di essere osservato da vicino: questo carattere, infatti, è un dato nuovo e importante — e in gran parte sottovalutato. Mi limiterò a indicare alcuni "movimenti istituzionali", cioè le attività, le iniziative e le relazioni di tre organizzazioni internazionali europee — la CSCE, la NATO e la UEO. I governi danno a queste istituzioni un grande peso e ne favoriscono il "movimento" come condizione necessaria per far fronte al cambiamento generale della politica regionale europea; in particolare ne articolano le strutture e ne arricchiscono le relazioni esterne con legami di cooperazione.

---

### *La CSCE*

Il movimento della CSCE si coglie sui tre piani dell'agenda, delle riunioni, delle strutture. Basta confrontare i cambiamenti avvenuti nei contenuti e nell'impostazione generale di quelli che sono fino ad oggi i tre documenti fondamentali della CSCE — cioè l'Atto Finale di Helsinki (1° agosto 1975), la Carta di Parigi per una Nuova Europa (21 novembre 1990) e il documento finale della riunione annuale dei capi di governo di Helsinki su "Le Sfide del Cambiamento" (8 luglio 1992) — per rendersi conto di quanta strada abbiano fatto sia il processo di accettazione di questa istituzione da parte dei governi sia il mutamento di funzioni che questa istituzione ha attraversato. L'agenda dell'Atto di Helsinki era ampia e dettagliata ma fin troppo equilibrata. Si ricorda che essa conteneva i tre famosi cesti (questioni relative alla sicurezza; questioni relative alla cooperazione nei campi dell'economia, della scienza e tecnica e dell'ambiente; questioni relative alla cooperazione nel settore umanitario e in altri settori), i "Principi che reggono le relazioni fra gli stati partecipanti" (eguaglianza e rispetto dei diritti inerenti alla sovranità; non ricorso alla minaccia o all'uso della forza; inviolabilità delle frontiere; integrità territoriale degli stati; composizione pacifica delle controversie; non intervento negli affari interni; rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo; eguaglianza dei diritti ed autodeterminazione dei popoli; cooperazione fra gli stati; esecuzione in buona fede degli obblighi di diritto internazionale) e un elenco di misure miranti a rafforzare la fiducia e taluni altri aspetti della sicurezza e del disarmo. Trionfalistica ma anche piuttosto confusa e squilibrata tra i principi della prima parte ("Una nuova era di democrazia, di pace e di unità") e i problemi da affrontare della seconda parte ("Orientamenti per l'avvenire") era, invece, la Carta di Parigi che aveva comunque il merito di disegnare, nella terza parte, il primo quadro delle strutture con le quali la CSCE è passata dal livello di istituzione "informale" a quello di istituzione "formale", cioè dotata di uffici e personale stabili. Con "Le sfide del cambiamento" — il documento di Helsinki 1992 — la CSCE

ha mostrato, infine, quasi una maturità e una coscienza della serietà della situazione nella quale deve muoversi. Le sfide sono l'insicurezza e l'instabilità prodotte da mali che vengono esplicitamente chiamati per nome: declino economico, tensioni sociali, nazionalismo aggressivo, intolleranza, xenofobia, conflitti etnici, violazioni dei diritti dell'uomo e delle minoranze. Di fronte a queste sfide, d'altra parte, c'è una risposta istituzionale adeguata: sono forniti, cioè, gli aggiustamenti necessari delle strutture da poco nate, in particolare il rafforzamento del Comitato degli alti funzionari con compiti generali di direzione e coordinazione, e con compiti specifici di gestione di crisi; e la creazione di un Alto commissariato per le minoranze nazionali.

Un parametro del "movimento istituzionale" e della preminenza del multilateralismo in Europa è dato dall'aumento del numero delle riunioni e degli incontri (conferenze, riunioni di esperti, summit, forum, etc.) che danno visibilità al processo della CSCE: venti tra il 1975 e il 1990, dodici solo nel 1991 e 1992.

Il movimento istituzionale della CSCE, infine, ha dato luogo alla sua organizzazione formale con uffici, personale e anche forme di finanziamento regolare. La rapida evoluzione delle strutture tra il 1990 e il 1992, inoltre, segnala la sua tensione di aggiornamento funzionale. Nel novembre 1990 la conferenza di Parigi — dalla quale si fa iniziare la cosiddetta "seconda CSCE" aveva proposto le seguenti strutture:

- Consiglio dei ministri degli esteri (riunioni annuali) e Comitato degli alti funzionari
- Segretariato (con sede a Praga)
- Centro di Prevenzione dei Conflitti (con sede a Vienna)
- Ufficio per le elezioni libere (con sede a Varsavia)
- Assemblea parlamentare della CSCE (una riunione all'anno).

Nel luglio 1992, dopo il vertice di Helsinki, la struttura organizzativa è molto più articolata e comprende:

- il Consiglio dei ministri degli esteri. Si riunisce normalmente una volta all'anno;
- il Segretariato permanente;

- 
- il Comitato degli alti funzionari. Ha funzioni formali solo di coordinamento e gestione, ma è l'organo politico permanente. Ha una presidenza permanente la cui composizione ruota tra i suoi membri con un sistema di troika. Le sue riunioni sono almeno trimestrali. Tiene riunioni periodiche come Forum economico a Praga e come Forum di sicurezza a Vienna;
  - l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani. Ha sede a Varsavia. Al suo interno è istituito un Alto commissario per le minoranze nazionali;
  - il Centro per la prevenzione dei conflitti. Ha sede a Vienna. Il suo Comitato consultivo si riunisce mensilmente;
  - l'Assemblea parlamentare. Si riunisce annualmente ed è dotata di un segretariato permanente.

### *La NATO*

Non si può fare a meno di porsi una domanda generale: l'evoluzione della NATO tra il 1989 e il 1992 è stata quella di una progressiva paralisi a causa della scomparsa del nemico che era la sua ragion d'essere oppure — sotto l'apparente paralisi della sua ragion d'essere — la NATO si è rilegittimata adattandosi ai mutamenti regionali e rispondendo alle attese generali di allargamento della cooperazione istituzionalizzata che esistono oggi in Europa? Una rapida scorsa di significativi eventi della vita della NATO negli anni di cui si parla induce a dare risposta affermativa alla seconda parte della domanda e conferma che anche la NATO percorre una strada di movimento istituzionale.

\* Nel dicembre 1989 il segretario americano, James Baker, pronunzia quella che viene chiamata la "dottrina Baker sul nuovo atlantismo" che apre la porta a legami istituzionali tra le due parti dell'Europa.

\* Nel luglio 1990 il Consiglio di Londra dichiara il carattere difensivo dell'Alleanza e invita il premier sovietico Gorbachov ad inviare un messaggio ai suoi membri; riceve in cambio il consenso sovietico all'ammissione nella NATO della Germania riunificata.

- \* Nel novembre 1991 il Consiglio di Roma prende due decisioni fondamentali: riconosce la legittimità della politica di sicurezza dei paesi della Comunità Europea nel quadro dell'UEO; dà vita al Consiglio di Cooperazione del Nordatlantico (sigla inglese NACC, North Atlantic Co-operation Council) che unisce i 16 stati della NATO ai 6 dell'Europa orientale e ai 3 stati baltici.
- \* Quando il NACC si riunisce per la prima volta il 10 marzo 1992 a Bruxelles, la sua composizione si allarga: entrano a far parte le 10 repubbliche della Comunità degli Stati Indipendenti (esclusa la Georgia).
- \* Nel giugno 1992 il Consiglio di Oslo dichiara che le sue forze militari sono a disposizione di operazioni di pace decise dalla CSCE.
- \* Nel luglio e nel novembre 1992 la NATO prende la decisione di porre, insieme all'UEO, l'embargo e il blocco navale nel mar Adriatico contro l'invio di armi alla ex-Jugoslavia.
- \* Il NACC, riunito a Bruxelles nel dicembre 1992, approva un piano di cooperazione per condurre operazioni di peace-keeping su richiesta delle Nazioni Unite o della CSCE.
- \* Nel dicembre 1992, infine, i responsabili militari dell'organizzazione perfezionano l'accordo con i governi francese e tedesco che prevede di porre il corpo d'armata franco-tedesco (costituito cinque mesi prima) sotto il comando Nato in caso di crisi.

Questa breve cronologia indica con chiarezza due dati: innanzitutto la NATO reagisce alla causa (fine del nemico) che potrebbe paralizzarla; in secondo luogo i suoi responsabili — a partire dal leader americano — si sono messi in sintonia con l'evoluzione (il movimento istituzionale) in corso in Europa. La fine dei blocchi, della competizione est-ovest e della guerra fredda con la scomparsa di uno dei contendenti non ha lasciato l'altro in grado di costruire nuove rigide forme di egemonia; solo sembrano consentirgli un'egemonia fortemente mediata dal funzionamento di istituzioni multilaterali. Ecco, quindi, che la NATO — principale strumento multilaterale di cui può avvalersi l'egemonia

---

americana — consente ai progetti di autonomia difensiva dell'Europa comunitaria, offre collaborazione formale a tutti i governi dell'Europa orientale e riconosce che anche l'istituzione più flessibile, democratica e scarsamente mobilitabile per azioni comuni — la CSCE — ha una funzione positiva ovvero una potenzialità stabilizzante che merita di essere assistita.

### *La UEO*

La UEO, ma è meglio dire la CE/UEO (Comunità Europea/Unione Europea Occidentale) completa il quadro delle organizzazioni protagoniste del movimento istituzionale della politica internazionale in Europa. Quattro i punti fondamentali.

Innanzitutto, quando la politica di sicurezza comune dei paesi della Comunità Europea viene affidata dal trattato di Maastricht sull'unione europea (febbraio 1992) all'UEO, questa viene dichiarata sia "parte integrante del processo di sviluppo dell'Unione" sia "pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica".

In secondo luogo, ancora prima della ratifica del trattato di Maastricht da parte degli stati firmatari, i membri dell'UEO, riuniti a Petersberg il 19 giugno 1992, approvano una dichiarazione che prevede l'uso di unità militari sotto l'autorità dell'UEO in missioni umanitarie e per il mantenimento o il ristabilimento della pace.

Terzo punto fondamentale, il cosiddetto "doppio cappello". Il 20 maggio 1992 i governi francese e tedesco hanno pubblicizzato la loro decisione — alla quale hanno dato esecuzione in luglio — di costituire con propri contingenti un "euro-corpo d'armata", l'equivalente di due divisioni con complessivi 35.000 uomini. Pur in mezzo a incertezze e qualche ostilità, tra i governi della Comunità si fa strada l'idea di creare divisioni multinazionali poste sotto il "doppio cappello", cioè in grado di essere utilizzate sia nel quadro della UEO che in quello della Nato. In dicembre, Parigi e Bonn aderiscono al progetto della Nato di porre il loro corpo d'armata sotto comando Nato in caso di crisi. È la prima applicazione del principio del "doppio cappello".

Infine, nella stessa occasione della riunione di Petersberg, il Consiglio dei ministri dell'UEO tiene un incontro con i ministri omologhi degli stati dell'Europa Centrale (Bulgaria, Cecoslovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania e Ungheria). In essa — oltre l'avvio di scambi regolari di informazioni — si decide di tenere riunioni annuali dei ministri e riunioni biennali di consultazione dei rappresentanti permanenti dei nove stati membri e degli otto stati invitati. Siamo di fronte a una imitazione del NACC e a una rincorsa della NATO o siamo di fronte a un altro caso spontaneo di multilateralismo?

### *Cinque scenari per l'Europa*

Siamo partiti dai caratteri della politica regionale europea e dalla considerazione del movimento istituzionale del sistema delle relazioni internazionali europee a cavallo dell'anno 1990. Con il termine "movimento istituzionale" abbiamo indicato i processi di modifica e di adattamento di alcune istituzioni internazionali europee (cioè la CSCE, la NATO e la UEO/CE) ai mutamenti complessivi che si sono verificati in Europa e nel sistema mondiale. Questi movimenti istituzionali sono importanti perché manifestano un cambiamento più generale del modo in cui gli uomini organizzano la loro vita sociale nel mondo: le relazioni tra gli stati — che sono in un processo evolutivo continuo — stanno attraversando una fase di lievitazione della dimensione cooperativa di natura istituzionale. La cooperazione in forma di concertazione diplomatica e in forma di coalizioni o alleanze sta lasciando il campo alla cooperazione in forma di istituzioni. La prima era una cooperazione prevalentemente diadica; anche se riuniva molti partners, si strutturava in un insieme di relazioni di coppia che avevano spesso natura feudale, si annodavano — cioè — intorno a un solo stato-leader. La cooperazione istituzionale attuale, invece, è multilaterale ed è più "democratica" che feudale: anche quando esiste un leader al centro di un fascio di relazioni diadiche, il negoziato che porta alle decisioni comuni può avere diversi sbocchi perché sono numerosi i possibili allineamenti tra gli stati membri.

---

Gli scenari che vengono proposti sono costruiti sulla centralità di queste istituzioni internazionali tranne uno — lo scenario dell' "Europa degli stati" — che, all'opposto, ipotizza un'inversione di tendenza e l'abbandono della cooperazione multilaterale; gli altri prevedono il successo di una delle tre istituzioni di cui abbiamo parlato: della CSCE ("Sistema pan-europeo"), della NATO ("Neo-atlantismo") o della UEO/CEE; in quest'ultimo caso si può distinguere tra uno scenario a bassa integrazione ("Euro-atlantismo") e uno scenario con integrazione più forte ma gerarchizzata ("Europa dei cerchi concentrici").

Di ogni scenario verranno indicati i caratteri principali, le condizioni che lo rendono possibile e le implicazioni che esso avrebbe sull'Europa e sul resto del sistema internazionale, in particolare i pro e i contro rispetto allo sviluppo pacifico e "democratico" delle relazioni internazionali in Europa.

#### *Europa dei cerchi concentrici*

Il primo scenario considera possibile l'evoluzione dell'Europa che è stata ipotizzata soprattutto negli ambienti comunitari di Bruxelles proprio nel tempo in cui si consumava la crisi sovietica e si concretizzava il progetto di Jacques Delors di portare a compimento come previsto il programma di mercato unico e di riforma della costituzione della Comunità con un nuovo e più coraggioso trattato. Queste due contingenze davano sfogo all'euro-ottimismo e facevano intravedere la possibilità di un'Europa stabile, integrata e in armonia con uno sviluppo complessivo del sistema mondiale non più attraversato da gravi conflitti di potere. Si ipotizzava un'Europa con una struttura inevitabilmente gerarchica, ma questa non era considerata una camicia di Nesso; anzi, questo scenario di medio termine era visto come un passo verso uno scenario di lungo termine più accettabile, quello di un'Europa confederale.

In breve, i cerchi di cui si parla sono gruppi di stati caratterizzati da livelli diversi di integrazione politica ed economica, tra loro interdipendenti ed in grado di gestire attraverso il negoziato

e la cooperazione tanto i problemi delle loro relazioni internazionali quanto i problemi interni che richiedono una risposta internazionale.

Il primo cerchio — ovvero il cerchio interno che è centrale nell'intero scenario perché in esso sono collocati gli stati con l'economia più avanzata — è occupato dai dodici membri della Comunità che, con l'attuazione del trattato di Maastricht, è destinata a diventare un'entità politica federale o Unione Europea. Anche se questa evoluzione non si verificherà il mercato dei dodici paesi e le risorse politiche di cui essi dispongono faranno del loro insieme il centro portante della regione. Se l'Unione non andasse in porto o fosse corretta rispetto a quanto originariamente previsto a Maastricht, una conseguenza probabilmente ci sarà anche in questo scenario; il primo cerchio si dividerà in un nucleo ed una periferia: il nucleo sarà probabilmente a sette — cioè i Sei stati fondatori della Comunità e la Spagna — mentre la periferia raccoglierà i cinque stati rimanenti che vi si collocheranno per scelta politica (Gran Bretagna e Danimarca) o per marginalità economica (Grecia, Irlanda e Portogallo).

Il secondo — cerchio raccoglierà gli altri stati dell'Europa occidentale che hanno firmato l'accordo dell'Area Economica Europea. Anche in questo secondo cerchio vi saranno due gruppi di stati; sul perimetro interno si collocheranno Austria, Svezia e Finlandia che saranno probabilmente i soggetti del primo allargamento della Comunità; Svizzera, Norvegia e i microstati europei si collocheranno sul perimetro esterno.

Il terzo cerchio raccoglierà gli stati dell'Europa centrale e orientale, cioè gli ex-satelliti dell'Unione Sovietica con l'aggiunta di Slovenia e Albania. Anche questo cerchio avrà un perimetro interno ed uno esterno. Nel primo entreranno stati che svilupperanno relazioni più intense con il cerchio centrale: essi saranno probabilmente Polonia, Ungheria, Slovenia e Repubbliche Ceca e Slovacca. Alcuni di essi potrebbero essere ammessi al secondo allargamento della Comunità.

Il quarto cerchio, infine, riunirà i restanti stati sorti dalla disgregazione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia. Alcuni di essi saranno attirati verso l'interno — probabilmente gli stati

---

baltici e la Croazia — altri resteranno a lungo in una periferia “congelata” — probabilmente Serbia, Moldavia, Bielorussia — altri, infine, come Russia e Ucraina, per motivi politici o economici, elaboreranno politiche addirittura antagoniste nei confronti dell'intera struttura centralistica prevista dallo scenario.

Le *condizioni* generali che potrebbero rendere possibile la stabilizzazione della politica europea secondo le linee di questo scenario sono soprattutto tre: l'ascesa della Comunità od Unione Europea, il declino della presenza degli Stati Uniti in Europa, la “debolezza” russa.

La prima condizione si realizzerebbe con il successo del trattato di Maastricht anche senza il perseguimento della destinazione federale del processo di integrazione. Sarebbero sufficienti progressi sostanziali nella politica monetaria comune, nella politica economico-industriale comune — in modo che si rafforzi la competitività delle imprese comunitarie — e nella politica estera e di difesa comune con passi sostanziali verso l'integrazione dei comandi e delle forze convenzionali oltre che verso una definizione di una comune politica di difesa nucleare.

La condizione del declino della presenza degli Stati Uniti in Europa sarebbe in parte conseguenza del realizzarsi della condizione precedente e in parte conseguenza del “declino relativo” della potenza americana nel mondo ovvero della riduzione dello scarto tra gli Stati Uniti e gli altri stati che si collocano nei primi gradi della gerarchia internazionale delle risorse finanziarie, industriali e tecnologiche.

La terza condizione, infine, si realizzerebbe con il mancato decollo dell'economia russa. Questo sarebbe prodotto dal prolungamento della crisi politica che allontanerebbe nel tempo la formazione di un regime politico stabile e l'instaurazione di una “governabilità” che renderebbe possibile un forte sviluppo sociale ed economico.

Le *implicazioni* principali di questo scenario sarebbero determinate soprattutto dalla struttura gerarchica che esso prevede per l'Europa. Le ultime due condizioni, infatti, sarebbero la conseguenza del mutamento dell'organizzazione gerarchica del sistema internazionale per cui Mosca e Washington si adeguerebbero

all'ascesa della Comunità Europea e questa non incontrerebbe più ostacoli ad imporre in Europa una struttura gerarchica o di centro-periferia. Questa avrebbe inizio dal dislivello economico che si tradurrebbe sia nell'integrazione subordinata delle economie dell'Europa orientale all'economia della Comunità sia nella subordinazione politica e militare.

Certamente queste implicazioni non sarebbero tutte negative. Dal lato dei *pro* si possono segnare una larga o completa autonomia dell'Europa — che non esiste ormai da quasi cinquanta anni — e un mutamento della gerarchia del sistema internazionale che significherebbe forse anche una ridefinizione dei ruoli gerarchici nella misura in cui "l'Europa di Bruxelles" interpretasse più "democraticamente" o meno autoritariamente il suo ruolo primario nella guida delle istituzioni sistemiche e nella tutela delle regole organizzative fondamentali. In questo caso, dal lato dei *pro* si potrebbe scrivere anche la svalutazione del fattore nucleare come fattore decisivo di azione internazionale, ma per questo bisognerebbe non solo che gli europei definissero una loro politica nucleare o addirittura una loro politica militare non-nucleare, ma anche che Europa, Stati Uniti e Russia elaborassero forme di controllo molto efficace sulla proliferazione nucleare.

Dal lato dei *contro* le implicazioni non sarebbero di poco conto. È difficile pensare che non sorgano forti tensioni politiche contro la struttura centro-periferia imposta dai membri della Comunità a tutti gli stati europei. Ogni struttura di questo tipo suscita tensioni e conflitti a meno che essa non sia flessibile e, conseguentemente, provvisoria ovvero non contenga in sé stessa il suo superamento. Flessibilità significa, in concreto, che la divisione in cerchi non deve essere stagna ovvero che esiste la possibilità concreta di passaggio da un cerchio all'altro e che gli occupanti dei cerchi più interni non mettono in atto politiche o addirittura meccanismi formali che impediscano agli altri stati di transitare nel loro cerchio; tale rigidità, infatti, sarebbe causa di forti tensioni distruttive dell'intero scenario. Nella misura in cui la struttura centro-periferia è flessibile ovvero vengono formulati meccanismi istituzionali di partecipazione paritaria di tutti gli stati del sistema almeno in aree problematiche importanti, lo scenario

---

si rafforzerebbe e potrebbe anche assumere la forma paritaria dell'Europa confederale.

Un altro ambito di implicazioni negative potrebbe riguardare le relazioni dell'Europa con il resto del mondo. Le tensioni contrarie in questo ambito sarebbero provocate dalla ridefinizione degli interessi europei nel mondo: il resto dell'Europa diventerebbe ancor più prioritario per gli interessi economici e politici degli stati centrali del continente che procederebbero, almeno in un primo tempo, a un ridimensionamento della loro presenza nel resto del mondo o meglio a una riduzione della loro disponibilità ad assumere impegni politico-militari nelle crisi più difficili del sistema internazionale che potrebbero presentarsi in Medio Oriente, in Africa o in Asia centrale. La domanda di assistenza europea dal resto del mondo sarebbe probabilmente in crescita, ma questo non farebbe che accrescere la tensione tra Europa e Stati Uniti; questi ultimi, infatti, considererebbero opportuno, da una parte, non sopportare più tutto il peso dell'assistenza alla sicurezza politica ed economica degli stati deboli; dall'altra, guarderebbero all'Europa come a un rivale che conviene contenere. Sotto questo aspetto, però, lo scenario europeo sarebbe fortemente condizionato dagli sviluppi del sistema mondiale e, in particolare, dagli sviluppi della sua forma organizzativa: cioè dalla maturazione di una forma più paritaria oppure di una forma gerarchica policentrica per la cui definizione sarebbe necessario considerare più da vicino il futuro del Giappone e della Cina.

### *Euro-Atlantismo*

Il secondo scenario non considera il progresso dell'integrazione politica ed economica della Comunità Europea come il processo determinante di una nuova configurazione europea, ma affianca a questo progresso i problemi degli stati "successori" dell'Unione Sovietica nella considerazione che la debolezza politica ed economica di questi stati non ha eliminato del tutto la "minaccia dall'est" anche se ne ha mutato la natura. Il potenziale militare, le rivalità internazionali, i conflitti nazionali, la proba-

bilità di "contaggio" cui sono esposti gli stati dell'Europa orientale fanno sì che tutti i governi della NATO considerino ugualmente vantaggiosa per i loro interessi di sicurezza la conservazione dell'alleanza. Questa convergenza e la permanenza dell'interesse degli Stati Uniti ad essere presenti in Europa devono fare i conti, però, con il cambiamento del "rapporto di forze" in campo economico tra le due parti dell'Atlantico o meglio tra le due parti del Patto Atlantico.

In questo scenario la crescita del potere economico e della coesione politica dell'Europa occidentale non è un fattore di rottura né di grave disturbo del dialogo aperto tra le due sponde dell'Atlantico sulle conseguenze della scomparsa dell'Unione Sovietica. I governi atlantici dovranno interrogarsi sulla ridefinizione degli scopi della NATO, sulla sua riorganizzazione, sulla ridistribuzione dei compiti e dei costi tra i membri dell'alleanza. L'esito di questo dialogo — cioè la soluzione dell'annoso problema del *burden sharing* e del delicato problema del comando della struttura militare della NATO — non sarebbe l'affossamento ma l'uropeizzazione della NATO.

Nonostante i progressi dell'integrazione politica tra i governi della Comunità che si estenderebbe a una politica comune di sicurezza e all'integrazione dei sistemi difensivi nazionali, i governi europei della NATO attribuirebbero grande importanza all'instabilità complessiva del sistema europeo rappresentata dai problemi degli stati "successori" e dalla diffusione di quei problemi all'Europa centrale ed orientale; deciderebbero, perciò, di mantenere la Comunità Europea nella NATO e di assumersi i costi dell'integrazione "atlantica" dei loro apparati militari. In cambio otterrebbero dagli Stati Uniti di assumere il comando militare dell'Alleanza. Questa duplice trasformazione sarà l'uropeizzazione della NATO.

Le *condizioni* di questo scenario sono di natura soprattutto militare e riguardano, da una parte, la disponibilità degli Stati Uniti a conservare il loro impegno in Europa riducendo la loro presenza e i loro ruoli in campo militare; dall'altra, riguardano la disponibilità degli stati dell'Europa occidentale a conservare la NATO contenendo le aspirazioni a un "corso autonomo" dagli Stati Uniti delle loro strutture difensive comuni.

---

La disponibilità degli Stati Uniti a muoversi nella direzione concepita in questo scenario dipenderà in gran parte dalla continuazione dei problemi del loro bilancio statale; tale disponibilità, d'altra parte, essi l'hanno dimostrata quando hanno deciso di ridurre le loro basi militari in Europa. Il ridimensionamento del potenziale di teatro e del potenziale strategico della Russia ha contribuito a questa scelta e finché questo ridimensionamento durerà, è possibile che gli Stati Uniti accettino le condizioni di questo scenario. È possibile, inoltre, che gli Stati Uniti accettino quanto è concepito in questo scenario anche per una ragione che può sembrare apparentemente contraria. Il governo di Washington ha insistentemente chiesto ai suoi alleati, ogni volta che si è presentata l'occasione, di non tenere una posizione rigidamente formale sulla questione delle operazioni *out-of-area*. L'insuccesso della loro richiesta potrebbe convincere il governo di Washington a rinunciare a questa aspettativa e a trasferire il carico di risorse materiali e finanziarie dedicato al teatro europeo al rafforzamento delle sue forze di rapido intervento. Piuttosto che invocare la collaborazione degli alleati in operazioni militari fuori dell'area del trattato, Washington potrebbe decidere di attrezzarsi meglio per eseguire in proprio — e con la eventuale legittimazione delle Nazioni Unite — le operazioni che riterrà opportune (come in Somalia) senza aver bisogno del sostegno finanziario di altri paesi (come è accaduto in Kuwait) proprio grazie alle risorse che potrebbe destinare a queste operazioni risparmiando sulle spese atlantiche.

Dal lato europeo le condizioni per realizzare questo scenario, una volta riconosciuto l'interesse degli stessi membri europei della NATO a mantenere in vita l'alleanza europeizzata per far fronte alle nuove minacce rappresentate dai problemi degli stati "successori", si ridurrebbero a scelte nazionali e i casi nazionali più problematici sarebbero quello francese e quello britannico: la problematicità del primo dipenderebbe dal generale orientamento della politica di difesa francese; quella del secondo dalla politica nucleare britannica. Non c'è dubbio che l'europeizzazione della NATO implica la confluenza della politica militare francese nella NATO e la fine dell'autonomia della strategia nucleare francese e

inglese. Si tratta di condizioni che sono oggi difficili ma il cui verificarsi potrebbe essere favorito dal riconoscimento da parte francese ed inglese di una nuova "legittimità" dell'alleanza atlantica in conseguenza della sua europeizzazione.

Le *implicazioni* di questo scenario sono in gran parte legate al suo presupposto, cioè alla "minaccia dall'est" e alla necessità di farvi fronte con strumenti militari. Innanzi tutto la NATO diventerebbe l'istituzione preminente in Europa e ad essa sarebbe subordinato lo sviluppo "politico" della Comunità Europea. La CSCE subirebbe un arresto e un congelamento delle sue funzioni a quelle di consultazione e dialogo; le funzioni di prevenzione e gestione dei conflitti che si è cercato di attribuirle dotandola di nuovi uffici verrebbero perse a vantaggio delle operazioni di controllo che la NATO si assumerebbe in tutta la regione. Dal lato dei *pro* resterebbe soprattutto il fatto che comunque avanzerebbe l'integrazione militare tra i paesi dell'Europa occidentale. Questo significa che si eviterebbero le politiche autonome di difesa nazionale specie degli stati più potenti economicamente tra i quali sarà certamente la Germania. Dal lato dei *contro* ci sarebbe il già citato arresto delle altre istituzioni di cooperazione multilaterale e questo significherebbe affidare la gestione complessiva della politica regionale a un'istituzione di carattere militare che non ha, come tale, capacità distensive e cooperative.

### *Neo-Atlantismo*

Lo scenario del "neo-atlantismo" ha molti caratteri in comune con lo scenario precedente ed apparentemente ipotizza una linea di continuità con la realtà che stiamo vivendo più forte di quello. Anch'esso parte dalla necessità di un aggiornamento della NATO in seguito alla fine della minaccia sovietica, ma concepisce l'aggiornamento come una riqualificazione dell'impegno militare degli Stati Uniti in Europa: essi conserverebbero il comando della NATO e procederebbero a una ridefinizione degli scopi operativi dell'alleanza senza intervenire sul trattato. Le forze militari dell'alleanza sarebbero organizzate principalmente per missioni di

---

“polizia” e di pace (sia di *peace-making* che di *peace-keeping*) in Europa. Il governo di Washington si adopererebbe nel rafforzamento della cooperazione con i membri del disciolto Patto di Varsavia che ha avviato con l’istituzione del NACC e otterrebbe dai suoi alleati e dagli altri governi europei di stabilire un collegamento operativo tra NATO e CSCE. Queste iniziative servirebbero agli Stati Uniti per esercitare un controllo sulla politica europea in sufficiente armonia con la maturazione del multilateralismo contemporaneo. In cambio di queste trasformazioni, il governo di Washington abbandonerebbe richieste invise ai governi europei come la richiesta di maggiori contributi europei ai costi dell’Alleanza, di maggiore integrazione delle forze e di autorizzazione di operazioni *out-of-area*.

Le *condizioni* principali di questo scenario riguardano la sfera economica. Gli Stati Uniti dovrebbero recuperare vitalità economica e il loro sistema industriale ritornare ad essere competitivo, il loro bilancio federale dovrebbero ridurre la sua esposizione debitoria e il dollaro rafforzarsi rispetto alle due monete concorrenti, il marco e lo yen. Solo così il governo di Washington potrebbe continuare a sostenere le spese militari che sono necessarie al mantenimento del suo apparato militare di pronto intervento. La capacità di *rapid deployment* delle forze militari — che gli Stati Uniti hanno dimostrato ultimamente nella guerra del Golfo e nell’operazione di *Restore Hope* in Somalia per le quali hanno, però, avuto bisogno del contributo finanziario di altri stati — sono oggi una componente importante del ruolo egemonico mondiale degli Stati Uniti e saranno domani una componente essenziale del loro ruolo in Europa dove si assumerebbero il compito di esercitare la parte principale di garanzia della sicurezza del continente.

La ripresa dell’economia americana permetterebbe, inoltre, agli Stati Uniti di giocare la parte principale nei piani di ripresa economica della Russia. È importante che questa ripresa abbia luogo perché rappresenta una condizione di maggiore “trattabilità” dei problemi europei nel loro complesso ed è importante che il contributo dell’economia degli Stati Uniti alla nascita di un’economia di mercato in Russia e negli altri stati usciti dal

comunismo sia determinante e maggiore di quello offerto dalle altre economie europee. I governi europei, altrimenti, non accetterebbero di restare "secondi" in campo militare pur essendo "primi" in campo economico.

Una condizione di carattere militare — legata, tuttavia, al campo economico — di questo scenario è rappresentato dalla rinuncia russa a un'effettiva parità nucleare con gli Stati Uniti. La situazione economica russa e degli altri stati "successori" dotati di capacità nucleari non dovrebbe essere tale da permettere loro di tenere il passo con l'innovazione della tecnologia degli armamenti nucleari e strategici degli Stati Uniti. Russia, Ucraina, Bielorussia e Kazakistan potrebbero continuare a tenere nei loro arsenali armi nucleari e potrebbero avere una potenza militare superiore a quella di ogni altro stato europeo compresa la Francia, ma il rapporto con gli Stati Uniti si deprezzerebbe a loro svantaggio e Washington si avvicinerebbe a una condizione di "primo colpo assicurato" che le darebbe un'ulteriore legittimazione come leader del neo-atlantismo.

Le implicazioni positive di questo scenario sarebbero soprattutto di natura militare. Tra i *pro*, infatti, si potrebbe annoverare il congelamento delle minacce nucleari. Gli arsenali nucleari verrebbero conservati e gli Stati Uniti svilupperebbero il proprio ma non ai ritmi della tradizionale corsa agli armamenti. L'integrazione militare occidentale continuerebbe a svilupparsi nella forma attuale, cioè sotto la guida degli Stati Uniti e soprattutto come integrazione dei comandi. Questo ostacolerebbe la crescita di sistemi nazionali di sicurezza svincolati da qualsiasi collegamento internazionale. Quanto maggiore successo avrà la cooperazione del NACC e più stretto sarà il collegamento tra i sistemi difensivi dei paesi occidentali e dei paesi orientali, tanto più questa sarebbe un'implicazione positiva ed accettabile anche se imporrebbe un arresto ai progressi della cooperazione tra i paesi della Comunità Europea nel campo della politica di sicurezza. Vi sarebbe un nuovo congelamento dell'UEO e, comunque, una sua subalternità alla NATO.

Oltre il congelamento della politica di sicurezza della Comunità che significherebbe anche una rinuncia alla completa unifica-

---

zione politica, tra i *contro* dovrebbe iscriversi il congelamento della cooperazione pan-europea nella forma del multilateralismo paritario. Gli Stati Uniti conserverebbero in Europa i loro interessi politici e quelli strategici: questo significherebbe che la politica europea continuerebbe ad essere determinata dalla NATO che — come si è detto nel precedente scenario — è un'istituzione politico-militare che ha per sua natura limitate capacità distensive e cooperative.

#### *Sistema Pan-Europeo della CSCE*

Il quarto scenario è quello che presenta il maggior numero di implicazioni positive e quello nel quale si sviluppa maggiore integrazione sociale e relazioni di natura paritaria tra gli stati di tutta l'Europa. Queste implicazioni sarebbero rese possibili dalla crescita dell'unica istituzione multilaterale e paritaria di cui dispongono oggi gli europei: la CSCE. In effetti i documenti che ne formano l'attuale costituzione (l'Atto Finale, la Carta di Parigi, etc.) e i suoi organi (uffici, centri, forum, etc.) ne fanno una istituzione attrezzata per operare in tutti i campi delle relazioni internazionali contemporanee: in quello politico, in quello economico, in quello sociale, in quello umano e in quello militare. Uno scenario di "sistema pan-europeo", tuttavia, è immaginabile concependo la CSCE come l'istituzione centrale ma non esclusiva dell'Europa. Non è immaginabile un forte offuscamento né la scomparsa delle altre istituzioni ma si può pensare che la CSCE assumerà la funzione di istituzione "ombrello" o di istituzione connettiva delle istituzioni oggi esistenti e di quelle che potrebbero formarsi soprattutto tra gli stati dell'Europa centrale ed orientale.

La Comunità Europea, dopo il traguardo del mercato unico, progredirebbe nella realizzazione delle tappe dell'unione economica e monetaria previste dal trattato di Maastricht, ma con un calendario più lento del previsto. Sarebbero raggiunti alcuni traguardi dell'unione politica federale ma in questo campo si procederebbe con forte lentezza; sarebbero attuate, con diversi

gradi di centralizzazione, politiche comuni "non economiche" (della cultura, dell'istruzione, della sanità e quella, già avviata, della sicurezza interna o di polizia) e si progredirebbe nella democratizzazione del processo decisionale. In seguito alle difficoltà, maggiori del previsto, della realizzazione del trattato di Maastricht, i costi politici ed economici del "primo allargamento" (che dovrebbe portare nella Comunità Austria, Svezia e Finlandia) sarebbero considerati elevati sia dai vecchi che dai nuovi membri e si esaurirebbe la pressione a procedere in tempi brevi ad altre ammissioni. L'immagine della Comunità sarebbe ridimensionata e diminuirebbe la pressione ad aderirvi come riparo dalle condizioni di instabilità politica e di difficoltà economica dei paesi dell'Europa centrale.

Le crisi nazionali degli stati "successori" e dell'Europa centrale sarebbero risolte servendosi dei meccanismi di soluzione dei conflitti della CSCE senza lasciare forti ostilità tra le parti coinvolte. Anche la stabilizzazione dei regimi interni verrebbe raggiunta grazie al prevalere del consenso sulle regole del gioco politico democratico con la supervisione della CSCE. A livello economico internazionale la CSCE fornirebbe il quadro istituzionale all'interno del quale maturerebbe il consenso per la formulazione e la pratica di regole cooperative di interdipendenza economica. Anche se non si verificassero uguali opportunità di crescita economica in ogni parte d'Europa, la realizzazione dell'AEE (Area economica europea) e il funzionamento di altri "accordi di associazione" o cooperazione ad hoc tra la Comunità e altri stati dell'Europa centrale ed orientale darebbero vita a uno spazio economico pan-europeo che eleverebbe il grado di integrazione sociale del continente.

Nel campo della sicurezza internazionale, infine, il carattere di sistema di sicurezza collettiva che l'Europa tenderebbe ad assumere sarebbe rafforzato dalla creazione di un "Consiglio di Sicurezza" della CSCE che avrebbe strumenti operativi adeguati per intervenire tempestivamente ed efficacemente nelle crisi e nei conflitti internazionali.

Le *condizioni* fondamentali per la realizzazione di questo scenario sono di natura politico-istituzionale. Dopo il declino

---

dell'egemonia americana e in seguito al consolidamento di un quadro istituzionale di cooperazione funzionale che avvolge ormai l'intero sistema mondiale — come sostengono i teorici del neo-istituzionalismo internazionale — l'Europa finirebbe di essere la "posta" dell'organizzazione gerarchica del sistema mondiale. Dal momento che il controllo dell'Europa da parte di un attore statale non sarebbe più la condizione per esercitare il ruolo egemonico nell'intero sistema degli stati, finirebbe la competizione per dominare l'Europa. Questo fatto renderebbe possibile la confluenza delle alleanze militari (NATO e UEO) nella CSCE nel senso che esse sarebbero coordinate sotto l'ombrello della CSCE. Per la NATO questo sarebbe garantito dagli stessi Stati Uniti che otterrebbero in cambio di partecipare alla politica europea sia pure con un ruolo non gerarchico.

Un'altra condizione politica di questo scenario è l'assenza di regimi politici autoritari. Tali regimi, infatti, sarebbero contrari all'apertura dei confini ovvero alla libera circolazione di idee e informazioni oltre che alla libera circolazione di uomini, merci e servizi che caratterizzerebbe questo scenario. È pensabile che la continuazione dell'ondata di democratizzazione del 1989/90 e le condizioni di partecipazione popolare che hanno alimentato quell'ondata non siano destinate ad esaurirsi e quindi che questa condizione politica interna possa realizzarsi.

Le *implicazioni* di questo scenario sono in gran parte positive. Tra i *pro*, infatti, si possono annoverare un'alta intensità di comunicazioni e di relazioni sociali che sono il fondamento dell'identità collettiva pan-europea, il raggiungimento di un ampio consenso sui valori politici ed economici interni ed internazionali, un'organizzazione delle relazioni internazionali europee molto più paritaria e democratica di quelle finora esistite. Il sistema europeo sarebbe ancora un sistema di stati, ma non somiglierebbe più ai sistemi di stati nazionali che abbiamo conosciuto. L'esistenza di diverse istituzioni multilaterali — diversificate quanto a composizione e campi di attività e in qualche modo collegate con un'unica istituzione comprendente anche tutti gli stati membri dell'Europa — renderebbe difficile qualsiasi gerarchia tra stati europei e si tradurrebbe in una svalutazione della forza militare in

Europa. Come ogni sistema internazionale che si organizza come sistema di sicurezza collettiva, però, anche questo dovrebbe far fronte all'implicazione contraria dei problemi "naturalisti" della sicurezza collettiva: esso, infatti, rischierebbe sempre di bloccarsi e naufragare di fronte all'applicazione ai casi concreti di una definizione condivisa della minaccia e dell'aggressione alla sicurezza individuale e collettiva o di fronte all'attivazione dei meccanismi di difesa collettiva una volta che si sia concordato sull'esistenza di una minaccia o di un'aggressione.

### *Europa degli Stati*

L'ultimo scenario rappresenta un'Europa in cui falliscono — perché scompaiono o diventano inefficaci — tutti i meccanismi che sono stati fino ad oggi elaborati. Lo spazio che essi lascerebbero libero sarebbe occupato dalle politiche estere statali e la politica regionale tornerebbe ad organizzarsi prevalentemente secondo i criteri della disuguaglianza delle capacità degli stati. Soprattutto per due ordini di motivi, tuttavia, lo scenario non ricreerebbe l'Europa tradizionale degli stati. Il primo è che la storia in effetti non è mai una ripetizione di sé stessa perché i suoi soggetti sono uomini che apprendono; anche gli stati — in quanto soggetti collettivi fatti di uomini — apprendono e — salvo errori che, nel caso di guerre, possono diventare orrori — migliorano la propria storia. Il secondo motivo è che le condizioni della vita materiale e culturale create dalla tecnologia industriale, dall'organizzazione economica del mercato e dalla circolazione televisiva e telematica dell'informazione sono considerati dalla maggioranza beni primari da conservare e riprodurre epperò un'Europa degli stati continuerà ad essere domani caratterizzata dal dinamismo socio-economico basato su un misto di competizione e di interdipendenza inter-statale.

Prendendo come dati questi due caratteri, il sovraccarico di difficoltà economiche non risolte, di problemi di ritardo nell'aggiornamento o complessivo mutamento di regimi politici interni e di incapsulamento di molte controversie nazionali renderebbe inefficace il funzionamento delle istituzioni internazionali che era-

---

no state concepite, invece, come strumenti di soluzione dei problemi internazionali creati da quelle controversie, dai quei problemi e da quelle difficoltà. Dalla loro inefficacia deriverebbe anche una loro progressiva obsolescenza a causa di un complessivo atteggiamento di delusione verso il multilateralismo da parte di quasi tutti i governi. Al declino della NATO, incapace di ridefinire la propria ragion d'essere, e allo stallo della Comunità europea, incapace di passare dall'unione economica a quella politica e di approfondire le proprie politiche comuni e allargare il numero dei propri membri senza estendere il numero delle differenziazioni (o eccezioni) nell'applicazione delle sue politiche ai diversi membri, si aggiungerebbe il congelamento della CSCE alle sue funzioni di foro di dialogo e di confronto.

I governi preferirebbero sempre più riservare le proprie risorse per attività individuali, bilaterali o di piccoli gruppi piuttosto che multilaterali e — sia pure in un quadro di persistente interdipendenza — le differenze nazionali smetterebbero di attenuarsi e i rapporti di contiguità tornerebbero ad avere grandissima importanza. Anche gli Stati Uniti si adatterebbero al nuovo carattere della politica europea scegliendo di sostituire gli impegni multilaterali con impegni bilaterali selettivi anche in conseguenza delle restrizioni economiche ai loro impegni internazionali. Il ruolo di garanzia della sicurezza europea sarebbe conservato dagli Stati Uniti soprattutto per quel che riguarda il contenimento della minaccia nucleare russa; per il resto, anche gli Stati Uniti si affiderebbero al ruolo che assumerebbe la Germania che in questo scenario guadagnerebbe piena autonomia e centralità regionale.

Le *condizioni* dell'instaurazione di questo scenario sono prevalentemente legate alla realizzazione di condizioni di sicurezza ovvero alla garanzia di sopravvivenza di cui ciascuno stato sentirà di poter disporre. Per le ragioni che si sono già dette nel precedente scenario, l'Europa non sarebbe più la posta di chi vuole organizzare gerarchicamente il sistema mondiale; in questo sistema un quadro istituzionale di cooperazione funzionale formerebbe la base dell'organizzazione delle relazioni tra gli stati. Questo contesto mondiale farebbe sì che in Europa, in seguito al fallimento delle istituzioni multilaterali, la sicurezza del singolo

stato avrebbe la natura dell'autotutela e sarebbe basata, per gli stati più forti, sull'autodifesa mentre per gli altri si farebbe ricorso ad accordi di assicurazione e di non aggressione bilaterali o tra gruppi ristretti di stati. Questo non sarebbe impossibile e tanto meno sarebbe inefficace in quanto si baserebbe su un tessuto di relazioni di interdipendenza e su un quadro di apertura e permeabilità dei confini. La rete di relazioni strategiche finalizzate alla garanzia della sicurezza fisica degli stati non prenderebbe il sopravvento sulla rete di relazioni cooperative differenziate secondo la natura dei problemi (la cosiddetta "geometria variabile") che legherebbe gli stati europei ormai interdipendenti.

Le implicazioni di questo scenario - che a prima vista fa pensare con preoccupazione alla ricostituzione di un'Europa degli stati nazionali in forte concorrenza tra loro — non sarebbero necessariamente negative. Le implicazioni positive dello scenario si potranno trovare sia nel campo economico che in quello politico. Nel primo i *pro* si riassumono in una condizione favorevole alla prosperità economica indotta dalla diversità e dalla concorrenza internazionale; questa condizione, però, dipenderebbe alla volontà dei governi di fare scelte di politica economica che conservino l'apertura delle economie nazionali alla concorrenza internazionale — e questa non è una condizione facile né durevole in situazioni di crisi economica. Dal punto di vista politico, invece, i *pro* si troverebbero nella stessa frammentazione politica del sistema europeo in un quadro mondiale di organizzazione prevalentemente funzionalista delle relazioni tra stati: la frammentazione politica dell'Europa — infatti — significherebbe frammentazione delle tensioni e discontinuità delle minacce alla sicurezza.

I *contro* dello scenario deriverebbero dall'incertezza complessiva del sistema che significherebbe addirittura timore per la propria sicurezza da parte delle potenze medie e piccole e sfiducia reciproca da parte delle potenze maggiori. Guerre — sia pure di piccola portata — per ragioni nazionali etniche o economiche sarebbero possibili e la forza militare sarebbe una componente importante delle capacità internazionali degli stati; anche gli arsenali nucleari sarebbero in primo piano e — seppure gli accordi di sicurezza ne contenessero le minacce — essi peserebbero comunque sulle politiche economiche nazionali.

---

### *Conclusioni*

I cambiamenti di regime dei paesi "satelliti" del Patto di Varsavia, la riunificazione della Germania, il disfacimento dell'Unione Sovietica, la firma della Carta di Parigi della nuova CSCE, il ritiro di forze americane dall'Europa, la firma del trattato di Maastricht di unione politica ed economica, la morte del Patto di Varsavia e la nascita del NACC, la nascita della Slovenia e poi l'avvio del disfacimento della Jugoslavia: tra il 1989 e il 1991 l'Europa correva a tutta velocità verso il nuovo. Nel 1992, però, l'Europa è apparsa su una traiettoria prossima al deragliamento e ancora poco chiara è la strategia per mantenere in rotta il convoglio.

In questi anni il nuovo — da un punto di vista politico internazionale — è stato certamente rappresentato dallo spazio guadagnato dalle istituzioni multilaterali; non solo a livello regionale europeo, ma nel sistema mondiale i governi — sempre più indotti da vere e proprie rivoluzioni della vita materiale e culturale — hanno creato e sono stati trascinati sempre più in forme avanzate di cooperazione che obbligano non solo le relazioni esterne degli stati ma anche la loro vita interna. Queste forme avanzate di cooperazione sono quasi sempre dotate di organi, sono quasi sempre organizzazioni internazionali che regimentano ovvero stabiliscono regolamenti e procedure per governare lo sfruttamento collettivo di un bene, di una risorsa o di un valore. Di queste forme avanzate di cooperazione gli stati e il mondo non possono più fare a meno: esse sono diventate istituzioni della vita politica internazionale. La loro utilità o addirittura necessità non vuol dire, però, che esse non incontrino resistenze da parte dei governi e a volte l'opposizione di alcuni di essi. Insomma il nuovo c'è e coesiste con il vecchio. In questo l'Europa — che continua ad essere la regione più avanzata del mondo — porta i caratteri del sistema politico internazionale. Su questo dato sono stati costruiti i cinque scenari possibili dell'Europa negli anni che stanno di fronte a noi. Si è posto al centro dell'organizzazione regionale europea il dato istituzionale o, nell'ultimo caso, il suo fallimento. L'intento non è stato quello di far previsioni azzeccate ma di esporre alternative probabili anche se l'organizzazione reale dell'Europa da qui a qualche anno avrà i caratteri un pò dell'uno e un pò dell'altro scenario.

## INDICAZIONI BIBLIOGRAFICI

- Archer C. (1990), *Organizing Western Europe*, London, Edward Arnold.
- Bebler A. (1992), *The Neutral and Non-Aligned States in the New European Security Architecture*, in "International Spectator", 27, 1, 69-78.
- Buzan B. et al. (1990), *The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-cold War Era*, London, Pinter.
- Cahen A. (1989), *The Western European Union and NATO. Building a European Defence Identity within the Context of Atlantic Solidarity*, London, Brassey.
- Calleo D. (1992), *NATO: Ricostruzione o Scioglimento?*, in Romano S. (a cura di), *L'Impero Riluttante. Gli Stati Uniti nella Società Internazionale dopo il 1989*, Bologna, Il Mulino, 63-92.
- Gheballi V.-Y. (1989), *La Diplomatie de la Détente: La CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, Bruylant.
- Harper J.L. (1992), *Gli Stati Uniti e la Comunità Europea alla Vigilia del 1993*, in Romano S. (a cura di), *L'Impero Riluttante. Gli Stati Uniti nella Società Internazionale dopo il 1989*, Bologna, Il Mulino, 93-126.
- Jorgensen K.E. (1990), *The Western European Union and the Imbroglia of European Security*, in "Cooperation and Conflict", 25, 3, 135-152.
- Longo F. (1992), *Dopo Maastricht: l'Europa verso una politica estera comune?*, in "Politica Internazionale", XX, 1-2, 17-28.
- Malcom N. (1989), *The 'Common European House' and Soviet European Policy*, in "International Affairs", LXV, 4, 649-676.
- Zadra R. (1992), *European Integration and Nuclear Deterrence after the Cold War*, Paris, Institut for Security Study, WEU.
- Wallace W. (1990), *The Transformation of Western Europe*, London, Pinter (ed. it. *Le Trasformazioni dell'Europa Occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1992).



FRANCO BOSELLO

**Relazioni della Comunità nella Triade:  
“trade off” tra cooperazione e contrapposizione.  
Una applicazione della teoria dei giochi**

*1. Questione originaria*

Fin dall'origine, il costituirsi della Comunità Economica Europea ed il suo procedere nell'ambito delle relazioni economiche internazionali formano oggetto di una duplice interpretazione dai contenuti per molti versi contrapposti.

Da un lato, c'è chi tende a valutare il processo di integrazione comunitario come un fenomeno coerente, importante e significativo, col processo di integrazione globale della più vasta comunità mondiale. D'altro lato, c'è chi invece ne evidenzia e sottolinea gli aspetti di incoerenza e, in ultima analisi, il ruolo di rottura e di contraddizione.

I numerosi studi teorici ed empirici sugli effetti, statici e dinamici, dell'Unione Doganale ne sono la testimonianza più remota.

Punto nodale delle analisi rimane la considerazione dell'applicazione o meno della “clausola della nazione più favorita”, del rispetto o meno del principio di discriminazione, nonché della giustificazione o meno di soluzioni di “second best” derivanti dalla protezione, atteso che si opera in un contesto di liberalizzazione economica non generalizzata e di relazioni economiche internazionali non sempre riconducibili ai canoni del “modello egemonico” (Ichiishi-Riezman, 1983).

---

Un nuovo interesse per la questione riteniamo si riproponga in questa fase storica in cui la Comunità sta effettuando un decisivo approfondimento del processo integrativo caratterizzato dalle scelte di spinta unificazione del mercato e, soprattutto, di orientamento verso l'“integrazione in positivo” con la prospettiva dell'Unione Economica e Monetaria (Guerrieri-Padoan, 1988-a).

La percezione del problema è resa esplicita in sede internazionale nella misura in cui c'è chi insiste nel porre la questione della “Fortezza Europea” da interpretare come area di frattura, se non proprio di rottura, piuttosto che di rafforzamento e di ulteriore intensificazione dell'interdipendenza mondiale. D'altro lato, per converso, trovano altrettanto fondamento le posizioni di quanti si preoccupano di evidenziare il persistere, se non addirittura l'aggravarsi, di forme sempre più diffuse di neoprotezionismo che pongono l'attuale sistema delle relazioni economiche internazionali ben lontano dai canoni interpretativi fondati sulla liberalizzazione, il multilateralismo e la discriminazione: così da esaltare il valore della “liberalizzazione limitata”, del “multilateralismo regionale” e la non discriminazione che si tendono a conseguire in ambito comunitario (Johnson, 1983).

Lo stallo ancora riscontrabile nelle contrattazioni in corso nell'Uruguay Round del GATT potrebbe assumersi come riscontro della difficoltà, da parte dei partners mondiali, di procedere verso forme più spinte di apertura economica reciproca: in sostanza, della difficoltà di procedere ad una inversione di tendenza dal crescente bilateralismo e protezionismo, magari affermati nelle relazioni tra macro-regioni economiche mondiali, verso una ripresa della cooperazione internazionale.

Dato questo quadro di riferimento, ci proponiamo di valutare in che termini una applicazione della teoria dei giochi consenta di dare qualche risposta al quesito di fondo: se in realtà non converga instaurare una più spinta prassi cooperativa nelle relazioni internazionali, valutando magari la possibilità-opportunità che sia la stessa Comunità a fare la prima mossa in tal senso.

In questa analisi, ci si limiterà a sviluppare l'argomentare articolandolo nelle sue linee essenziali e tralasciando tutte le formalizzazioni; rimandiamo, per questo, ad un saggio più completo di prossima pubblicazione.

## 2. *Una realtà oggettivamente conflittuale*

Si pone innanzitutto un problema di scelta del modello gioco-teorico da applicare. Ciò dipende ovviamente dalle ipotesi che riteniamo di dover fare circa il contesto operativo della Comunità. Pensiamo di escludere il caso in cui la cooperazione tra le parti non risulta necessaria per raggiungere reciproci guadagni, costando l'assenza di fatto della condizione che li garantirebbe comunque: cioè di un comportamento liberista generalizzato e assunto come irreversibile. Escludiamo altresì il caso in cui nessun guadagno reciproco si ritiene possa derivare dalla cooperazione, valutando che non si dia una adesione ad una scelta autarchica generalizzata e definitiva.

Diversamente, almeno in prima approssimazione, pensiamo di assumere che la Comunità si muova in un contesto di grandi aree di mercato (di partners) che non hanno necessariamente interessi diametralmente opposti e che, nel contempo, operano in assenza di un'autorità sovraordinata che costringa a cooperare. Tenuto conto, per esempio, del processo in atto verso una sempre più radicata "regionalizzazione degli scambi", nonché della "debolezza impositiva" delle regole del GATT ci pare che tali assunzioni presentino un buon grado di riscontro fattuale (Ice, Guerrieri-Padoan, 1988-b).

Riteniamo altresì di poter fare riferimento al contesto teorico economico che valuta l'apertura di tutti i soggetti agli scambi come la condizione che porta all'insieme dei soggetti i maggiori vantaggi. Ciò non vale necessariamente per il singolo soggetto, per il quale potrebbe darsi la possibilità di conseguire solo per se stesso un maggior vantaggio scegliendo la protezione, recedendo dalla liberalizzazione.

Quest'ultima assunzione induce a restringere l'arco dei partners di riferimento al gruppo della Triade (Comunità Europea, Nord America, Nucleo Giapponese) entro il quale il confronto concorrenziale si esplica tra sistemi economici che tendono a maturare strutture produttive sufficientemente omogenee che portano a sviluppare forme tipiche della specializzazione nel "commercio orizzontale" (Lipson, 1983).

---

Questi specifici dati di base sono inquadrabili entro un gioco-teorico in cui i partners hanno interessi comuni ed in cui la cooperazione è necessaria per realizzare i guadagni comuni, nonché per i quali vale che la cooperazione di tutti è più produttiva della defezione di tutti e che proteggersi quando gli altri liberalizzano è meglio per il singolo che non liberalizzare quando gli altri si proteggono.

Almeno tre giochi-teorici possono rispondere a tale schema: Dilemma del Prigioniero; Stug Hunt; Chicken. In ciascuno di essi i partners presentano preferenze-interessi sia comuni che conflittuali, ma l'ordine di priorità dei payoffs è diverso (Snyder, 1971).

Infatti in tutti e tre tipi di gioco i partners preferiscono la comune cooperazione alla comune defezione e la defezione unilaterale alla cooperazione non ricambiata. Tuttavia, l'ordine dell'insieme delle preferenze non è il medesimo. Assunto un modello a due Paesi, nel Dilemma del Prigioniero si ha:  $(DC) > (CC) > (DD) > (CD)$ , per cui la defezione non ricambiata è preferita ad ogni altra opportunità e cioè alla cooperazione generalizzata che a sua volta prevale sulla mutua defezione che prevale sulla cooperazione non ricambiata. Per Stug Hunt invece si ha  $(CC) > (DC) > (DD) > (CD)$ , per cui è preferita in assoluto la reciproca cooperazione. In Chicken infine si ha:  $(DC) > (CC) > (CD) > (DD)$ , per cui la cooperazione non ricambiata è preferita alla defezione reciproca.

Data la struttura dei payoffs, dunque, il *Dilemma del Prigioniero* appare come il gioco-teorico più conflittuale dei tre, nel quale la cooperazione è meno probabile. *Ci pare in ogni caso il gioco-teorico che meglio si presta ad interpretare il confronto in atto tra le parti da noi individuate.*

In effetti, tenderemmo ad escludere che, di fatto almeno, ci sia disponibilità da parte dei componenti la Triade a privilegiare in assoluto la cooperazione reciproca su ogni altra scelta, com'è nelle ipotesi del modello Stug Hunt. Escluderemmo a maggior ragione la disponibilità a privilegiare la cooperazione non ricambiata alla defezione reciproca, com'è nelle ipotesi del modello Chicken. Ci sembra in sostanza più convincente, perchè meglio

aderente alla realtà attuale, il modello che offre ai soggetti la possibilità di conseguire reciproci benefici dalla cooperazione, ma nel contempo non esclude la opportunità di "sfruttare" il partner, oppure di non cooperare affatto.

Infine, sempre tenuto conto della specifica struttura dei payoffs, nel Dilemma del Prigioniero si prevede anche che la probabilità di non cooperare reciprocamente o di cooperare quando gli altri non cooperano non valga alla pari quanto la reciproca cooperazione. Cioè il premio della cooperazione reciproca si apprezza più della media delle ricompense per la defezione e la scelta del "babbeo".

In altri termini, il Dilemma del Prigioniero, se rimane un gioco-teorico piuttosto conflittuale, pone comunque la cooperazione reciproca immediatamente dopo la valutazione — che pure rimane assolutamente prioritaria — della preferenza a defezionare se il partner coopera.

### *3. Spinta a mantenere lo status quo nel breve andare*

Ebbene, l'applicazione del modello porta ad interpretare con un buon grado di approssimazione la realtà attuale delle relazioni tra la CEE e gli altri partners della Triade.

Come è noto, il Dilemma del Prigioniero è un gioco strategico non cooperativo a somma non-zero. Ogni soggetto conosce la matrice dei payoffs e sa che cooperare è una strategia dominante nel senso che dà il risultato migliore per ciascuno indipendentemente dalla scelta dell'altro. Pertanto, in tali condizioni, ciascuno deve scegliere di cooperare per giungere ad un ottimo paretiano. Tuttavia è pure data la possibilità di non cooperare con vantaggio. Anche in tal caso l'equilibrio può essere stabile, ma non Pareto ottimale (SMALE, 1980).

Nel Dilemma del Prigioniero è bene valutata l'incoerenza tra razionalità individuale e razionalità collettiva già prese in considerazione dalle analisi economiche in tema di protezionismo e libero scambio: è nell'interesse di ciascun soggetto che si raggiunga un ottimo-paretiano; ma il perseguimento del proprio interesse da

---

parte di ciascuno può condurre il sistema ad un equilibrio Pareto-inferiore. Contrariamente alle conclusioni traibili dalle più spinte dottrine liberiste, l'interesse collettivo non viene favorito dal perseguimento indipendente degli interessi individuali.

Ciò è dimostrabile specificamente nella versione generalizzata, in quanto estesa a più di due partecipanti, del Dilemma del Prigioniero. In tal caso, esso diventa una versione del gioco noto come "The Tragedy of the Commons", inteso a valutare il fenomeno in cui affermare l'interesse individuale da parte di tutti può portare svantaggio e non, invece, vantaggio per tutti come teorizzava la dottrina economica liberalista (Hardin, 1968).

La probabilità di cooperare, in ultima analisi, è inversamente proporzionale al numero dei partners. Infatti con più partners, fra l'altro, aumentano i costi delle transazioni e delle informazioni utili per identificare le rispettive opportunità, per il raggiungimento degli interessi reciproci. È inoltre più facile la defezione autonoma.

La razionalità individuale può contraddire dunque la razionalità collettiva. Non è agevole infatti muoversi verso la situazione collettivamente razionale o mantenerla, se mai fosse raggiunta, in situazioni in cui la decisione di ciascuno influisce sulle scelte di tutti. Così come si verifica nel contesto della Triade nel cui ambito il perseguimento del proprio interesse da parte di ciascuno determina un esito penalizzante per tutti.

È vero che grazie ai vantaggi della più estesa apertura e maggiore cooperazione condivise collettivamente tutti avrebbero da guadagnare. Ma è pure vero che tale iniziativa presa unilateralmente indurrebbe ad un peggioramento delle "ragioni di scambio" in chi la prendesse. D'altro canto, qualunque cosa facciano i partners, ciascuno ha da guadagnare dal mantenimento della protezione attuale. In ogni caso, l'incentivo a conservarla determina un esito peggiore di quello conseguibile con la maggiore cooperazione di tutti.

L'applicazione del modello, dunque, offre intanto la possibilità di descrivere formalmente quanto sta accadendo nei rapporti interni alla Triade.

In particolare, in assenza di altri elementi di valutazione, pare mettere in luce una certa forza prevalente da riconoscersi alla possibilità di perpetuare lo "status quo" piuttosto che di procedere verso un approfondimento dell'esperienza cooperativa.

Questa conclusione è convincente proprio nella misura in cui si possa ritenere che i partners si pongano da un lato il problema di garantirsi la reciprocità nella prospettiva della maggiore apertura economica, ma nel contempo si facciano condizionare dalla tentazione di mantenere comunque la protezione, magari con politiche di "beggar my neighbour", nella prospettiva di migliorare la "ragione di scambio" (Robinson, 1937).

#### 4. *Spinta alla cooperazione nel lungo andare*

Tuttavia, questa conclusione è valida nella misura in cui si possa ritenere che le possibilità di relazione tra i partners si riducano ad una sola mossa o ad un numero di mosse comunque note e finito. Secondo il modello di riferimento, *in tali casi caratterizzati per l'assunzione di un'ottica sostanzialmente di breve periodo l'incentivo a cooperare tende effettivamente a soccombere.*

Ciò non vale invece nella prospettiva di sviluppare delle relazioni per un numero infinito di volte, o per un numero di interazioni sconosciuto o determinato probabilisticamente (Axelrod, 1984). Il che, fra l'altro, elimina la ricerca nei partners di avvalersi degli effetti di fine partita: nessuno sa quando si finisce e si evitano i "colpi di fine mano".

In un Dilemma del Prigioniero iterato infatti, cioè con l'assunzione di un'ottica di lungo periodo, si dimostra che si dà la possibilità di avere altri equilibri proficui oltre a quello in cui tutti i partners defezionano.

Introdurre la possibilità di valutare le conseguenze derivanti dall'iterazione conduce in realtà a delle conclusioni diverse da quelle appena evidenziate e, peraltro, più generali.

L'iterazione invero non sempre aumenta "immediatamente" le prospettive di cooperazione, ma può rendere possibile il ricorso a strategie di reciprocità che "mediatamente" incrementano la co-

---

operazione qualsiasi sia il modello gioco-teorico che si considera: Dilemma del Prigioniero; Stug Hunt; Chicken. Con l'iterazione infatti la probabilità di esiti cooperativi varia: aumenta nei casi Dilemma del Prigioniero e Stug Hunt, mentre diminuisce nel caso Chicken. Tuttavia, l'iterazione può fare aumentare la possibilità di adottare strategie di reciprocità stabilendo una connessione diretta tra il comportamento attuale ed i guadagni futuri. Pertanto, in tutti e tre i modelli gioco-teorici richiamati la promessa di rispondere alla cooperazione con la cooperazione ed alla defezione con la defezione può aumentare la prospettiva della cooperazione.

Tale risultato ci pare di notevole interesse ai nostri fini. Esso dimostra, e quindi giustifica, la validità di un orientamento dei partners verso gradi più spinti di cooperazione, rompendo la situazione di stallo che mantiene lo "status quo", solo che si sappia mutare la prospettiva che si intende assegnare ai rapporti tra i partners stessi. Basta cioè che ci si determini *a passare da una valutazione prospettica di breve periodo ad una valutazione prospettica di lungo andare*.

Ciò che rende conveniente incrementare il grado di cooperazione presente nel sistema delle relazioni economiche all'interno della Triade è l'eventualità che i soggetti possano contare su queste stesse relazioni sulla base di una scelta temporale aperta. Questo significa che il comportamento che si adotta (cooperativo o non) non solo determina l'esito della scelta stessa, ma può influire sulle scelte future dei soggetti che si fronteggiano, per cui la valutazione del futuro conta sulla situazione strategica attuale.

##### 5. *L'irrazionalità nella situazione attuale*

Questo affinamento dell'analisi in che termini si presta ad una applicazione al caso delle relazioni economiche della Comunità nell'ambito della Triade?

La questione che si pone è sostanzialmente questa: visto che appare più vantaggiosa una soluzione cooperativa su scala generale, solo che si assuma un'ottica di lungo piuttosto che una di breve periodo, perché la scelta di maggiore cooperazione è così

difficile, stenta ad affermarsi? Perché ci si comporta come se dovesse prevalere non solo l'interesse dei singoli partners sull'interesse dei singoli partners sull'interesse collettivo, ma anche l'interesse collettivo, ma anche l'interesse immediato su quello di più ampio respiro temporale, come se non esistesse soluzione migliore dell'attuale? Possibile, paradossalmente, che la soluzione presente venga giudicata Pareto-ottimale nel senso che nessuno può migliorare la propria posizione senza fare peggiorare la posizione degli altri?

Una prima risposta sembra doversi ricercare sia nella valutazione dei costi da sostenere per modificare il presente delle relazioni economiche interne alla Triade e passare ad una più spinta cooperazione, sia nella razionalità di comportamento dei partners.

In realtà, raggiungere una soluzione cooperativa più spinta, se non durevole, sarebbe sicuramente nell'interesse di ciascuno e di tutti. Però i guadagni assoluti non sarebbero uguali per tutti ed il costo dell'aggiustamento per il nuovo equilibrio da raggiungere sarebbe distribuito in modo diverso, anche in base ai diversi tipi di proposta avanzati per raggiungerlo. L'interesse per una soluzione cooperativa multilaterale e durevole è dunque bilanciato dai costi della transizione e dai vantaggi che si distribuirebbero diversamente tra i partners.

*Pertanto, anche il passaggio dal sistema attuale ad un sistema più cooperativo è interpretabile secondo la logica del Dilemma del Prigioniero.*

È, in sostanza, un gioco a somma variabile con interessi misti. Infatti le parti hanno interessi che non sono completamente inconciliabili, né completamente compatibili. Esiste incentivo a cooperare di più così come a cooperare di meno di quanto non si faccia attualmente. Si beneficerebbe dalla maggiore cooperazione di tutti, ma si guadagnerebbe di più dalla propria sola riduzione della cooperazione o dal proprio solo mantenere il protezionismo. Se tutti recedono dalla cooperazione attuale tutti ci perdono di più.

In un tale contesto, tuttavia, la cooperazione più spinta, esplicita od implicita, è la soluzione migliore come abbiamo visto. Perché non si attua?

---

Si possono avanzare tre ipotesi inquadrabili nella politica economica internazionale.

Nell'approccio a livello sistemico, che pone l'accento sui vincoli e gli incentivi di comportamento derivanti dal sistema economico globale, si avanza l'ipotesi che il problema sia dovuto alla mancanza di leadership, l'assenza di una potenza dominante, o egemone, che si assuma la responsabilità di organizzare o imporre una soluzione cooperativa durevole (Guerrieri-Padoan, 1988-b).

Nell'approccio domestico o "unit-level", che si basa sulle caratteristiche interne dei gruppi cui appartengono i vari attori, si evidenzia la possibilità che sia il particolarismo la chiave del problema. I partecipanti al sistema di relazione non sono in grado di formulare e realizzare obiettivi coerenti a causa del persistere dei contrasti di interesse all'interno dei tre gruppi pure accomunati da interessi più generali (Frey, 1984).

Infine la teoria delle scelte pubbliche che utilizza strumenti analitici dell'economia tradizionale pone l'ipotesi che alcuni o tutti gli attori siano irrazionali nel comportamento. Almeno nella misura in cui la razionalità sia classicamente definita come sinonimo di preferenze assolutamente ordinate e consistenti. In altri termini, gli attori sono perfettamente in grado di calcolare i costi ed i benefici delle scelte alternative possibili al fine di massimizzare la loro utilità, in base alle loro preferenze (Simon, 1982).

I primi due approcci possono essere interpretati in funzione del terzo, nel senso che consentono di individuare delle cause, delle condizioni — l'assenza di egemonia e/o la miopia degli egoismi-interessi particolaristici — atte a determinare l'incoerenza dei comportamenti.

È dunque l'irrazionalità di alcuni o di tutti gli attori la spiegazione del problema? Ciò equivale ad affermare che, coscientemente o no, i partners non utilizzano le opportunità esistenti al fine di migliorare il loro benessere. E di fatto è così se l'interesse di parte prevale sull'interesse di tutti in ogni attore.

Sotto il profilo teorico si potrebbe argomentare che non è necessario ricorrere a tale improbabile o estrema caratterizzazione del comportamento per dimostrare perché la situazione reale si mantenga sub-ottimale. È possibile dimostrare infatti — ricorren-

do anche a modelli gioco-teorici diversi dal Dilemma del Prigioniero sui quali ora non ci soffermiamo — che il fallimento di una soluzione cooperativa durevole può risultare coerente pure col comportamento razionale.

In ogni caso, per interpretare il comportamento dei soggetti non è necessario ricorrere alle ipotesi estreme ed alternative dell'irrazionalità da un lato oppure della razionalità perfetta dall'altro. Si può anche argomentare, infatti, assumendo che i comportamenti siano caratterizzati da una "bounded rationality", da una razionalità limitata.

Di fatto, i soggetti tendono a "soddisfare", non a "massimizzare" l'utilità e si comportano fissando quindi un livello soddisfacente della stessa, per cui una strategia sarà considerata valida se sarà in grado di eguagliare o eccedere questa soglia critica (Rader, 1986).

In un'ottica multilaterale questo modello di comportamento determina quasi certamente risultati meno che ottimali, tenendo conto che la razionalità limitata ostacola la capacità degli attori di definire un qualunque tipo di matrice di payoffs.

È quanto ci pare si possa constatare nel contesto degli interessi della Triade: è talmente articolato e complesso da rendere impossibile per le parti definire puntualmente il quadro delle relazioni cui fare riferimento per comparare le possibili strategie alternative. In particolare, *manca il consenso sui costi e sui benefici, di fatto, derivanti dall'aggiustamento conseguente all'orientarsi verso la nuova situazione di più spinta cooperazione e dal suo conseguimento.*

Sarebbe perciò importante tentare di rendere più chiaro il contesto cercando di trovare parametri per meglio valutare questi costi e benefici, creando così una matrice dei payoffs più definita e condivisibile da tutti.

Molto utile a questo proposito è basarsi sull'esperienza pregressa. Questa insegna come l'aprirsi alla cooperazione possa offrire maggiori vantaggi nell'insieme e, con elevata probabilità, anche per ciascuno, rispetto al rimanere bloccati a un certo stadio di non cooperazione. Pertanto, oltre che apprezzare opportunamente il futuro, porre più attenzione al passato rendendo così più

---

evidenti costi e benefici della nuova apertura, dovrebbe rendere più facile risolvere il problema posto dalla razionalità limitata delle parti.

In sostanza, anche la lezione della storia può ridurre l'alto grado di incertezza che circonda la razionalità limitata dei comportamenti e spingere verso una maggiore cooperazione con-tando sulle ulteriori opportunità di cooperazione che può offrire il futuro.

#### 6. *Strategia per cooperare*

In ogni caso, la risposta al quesito si arricchisce di ulteriori importanti apporti qualora si ponga pure la dovuta attenzione, in generale, alla valenza delle regole di comportamento di ciascuno entro il contesto delle relazioni tra i partners.

È il caso di ricordare a questo punto, per inciso, come di fronte a diverse strategie possibili — quali: non cooperare mai; oppure cooperare sempre; oppure offrire inizialmente cooperazione e proseguire con scelte esattamente identiche a quelle operate immediatamente prima dal partner (strategia del “colpo su colpo”, Tit for Tat-TFT); oppure adottare scelte variamente combinatorie — non esista la possibilità di individuare una strategia migliore in assoluto che sia indipendente dalla strategia adottata dai partners e quindi dal modello gioco-teorico di riferimento (Axelrod, 1984).

Ciò premesso, si è giunti ad evidenziare come nel Dilemma del Prigioniero la strategia più soddisfacente per salvaguardare gli interessi del singolo sia quella del Tit for Tat. E tanto più è soddisfacente, quanto più acquistano rilievo nelle scelte dei partners, all'interno della strategia, la valutazione dei comportamenti trascorsi e la valutazione di quelli futuri in una prospettiva di relazioni temporalmente non limitate (Axelrod, 1984).

La strategia del “colpo su colpo” risulta peraltro semplice nelle sue regole di attuazione. Ciò non toglie che racchiuda e consenta di utilizzare al meglio proprio le quattro proprietà che sono state individuate come essenziali al fine di garantire il successo di una qualunque regola decisionale:

- evitare ogni conflitto finché anche i partners cooperano; TFT lo fa fin dalla prima mossa offrendo subito cooperazione (assunzione di disponibilità cooperativa di fondo);
- reagire di fronte ad ogni rifiuto di cooperazione; il che dissuade i partners dal persistere nei tentativi di defezione (deterrenza adeguata e giustificata);
- disporsi alla cooperazione subito dopo avere reagito ad una defezione contribuendo così a ripristinare la cooperazione stessa (disponibilità cooperativa adeguata e giustificata);
- esplicitare le proprie regole di condotta consentendo ai partners di adattarvisi e favorire così l'instaurarsi della cooperazione di lungo periodo (chiarezza-trasparenza di comportamento).

È significativo constatare come la strategia TFT risulti più efficace anche se messa a confronto selettivo con altre strategie: sulla base del criterio della "selezione naturale" volta ad individuare la strategia meglio in grado di imporsi sulle altre; oppure sulla base di una "logica di Tester" che porta ad individuare le difese più deboli, valuta; sonda la reazione dell'avversario alla defezione e si comporta di conseguenza; oppure sulla base di una "logica di Tranquilizer" che induce a collaborare e poi tenta la defezione anche se non provocata.

È altrettanto significativo constatare come la strategia TFT sia solo una fra le diverse strategie che prevedono di non essere mai le prime a defezionare e come queste, in generale, si dimostrino tutte più soddisfacenti di quelle che tendono comunque a fare prevalere strategicamente un comportamento non cooperativo.

Fra l'altro, nel comportamento strategico conta anche la "logica di Downing" che non è una semplice variazione del TFT quanto di una soluzione basata sul tentativo di "capire" le controparti giudicandone la reattività attraverso una stima della probabilità che queste cooperino. Ciò significa che un elemento chiave di valutazione è dato dal comportamento di una strategia quando l'altra defeziona. Sotto questo profilo, caratteristica distintiva del TFT è la "clemenza" nei confronti di una data regola decisoria e quindi la sua propensione a collaborare ancora per il futuro una volta che si "è saldato il conto" per la defezione subita.

---

In ultima analisi, utilizzando il Dilemma del Prigioniero iterato si riesce a dimostrare che una strategia di cooperazione del tipo TFT può incoraggiare l'insorgenza di una stabile cooperazione tra soggetti "egoisti" che operano senza alcuna autorità sovraordinata (Axelrod, 1984; Gambetta, 1989; Wintrobe, 1981).

Si può applicare tale conclusione del modello, per esempio, alle relazioni economiche internazionali del dopoguerra istituzionalizzate nel GATT. Gli USA hanno fatto la prima mossa procedendo verso la liberalizzazione e ci si è orientati nello stesso senso verso la cooperazione fino ad oggi nella misura in cui tutti hanno inteso garantire reciprocità nelle mosse successive.

Oggi è difficile procedere ulteriormente lungo la strada della cooperazione perché manca chi sia disposto a fare la nuova "prima mossa" di offerta di ulteriore cooperazione? Ieri l'hanno fatto gli Usa perché avvantaggiati dalla posizione di leadership, dalla condizione egemonica, mentre oggi non può farlo nessun altro — né l'Europa Comunitaria, né il Nucleo Giapponese — perché nessun altro si trova nella condizione di potere esercitare un analogo potere egemonico?

Questa potrebbe essere una risposta plausibile, anche se non esaustiva e pienamente soddisfacente, come le analisi sul valore euristico del "modello egemonico" hanno messo bene in evidenza (Guerrieri-Padoan, 1988-b). In ogni caso, non è l'unica risposta da considerare.

Infatti, secondo il modello gioco-teorico da noi individuato sembra che ci si debba comunque convincere circa la sussistenza di una spinta intrinseca a far mutare la cooperazione più intensamente. Tale spinta intrinseca non riposa tanto o soltanto nella valutazione dei vantaggi che si conseguiranno, quanto piuttosto nella valutazione che si potrà fare opportunamente fronte ai rischi delle eventuali defezioni, purché si agisca nella logica del TFT entro una prospettiva temporale aperta.

Se ieri una posizione egemonica ha consentito di fare premio su tali rischi e di vincere "il timore della cooperazione", oggi che l'egemonia viene meno l'assunzione di una particolare logica strategica ed il confidare in essa possono fare altrettanto. La prima mossa in tal caso, diversamente da ieri, può essere posta in

atto da uno qualsiasi dei partners. Chi la farà dimostrerà così facendo di essere quello che più crede alla "forza di autoaffermazione della cooperazione".

### 7. *Cooperazione come bene pubblico*

A sostegno e rafforzamento di questo confidare nella "forza della cooperazione" si possono portare altre considerazioni sempre derivate dalla teoria dei giochi.

Tit for Tat è una strategia in grado di resistere bene ai tentativi di sovvertimento. È infatti "collettivamente stabile", almeno nella misura in cui la sua operatività sia garantita fino al punto di consentire la propria rappresaglia verso una defezione. Il che nella nostra analisi è implicito nell'assunzione dell'ottica temporale aperta, non di breve periodo.

D'altro canto, TFT è anche una strategia "massimamente discriminante". Una strategia è tale se è disposta a cooperare prima o poi, anche se l'altra non ha ancora cooperato e se, quando ha cooperato per la prima volta, non è disposta a cooperare solo con chi non coopera, ma è decisa a cooperare solo e sempre con un altro partner che utilizza la stessa impostazione.

Quest'ultima disponibilità pone inoltre chi opera secondo la logica del TFT nella condizione di realizzare di fatto dei "vantaggi di raggruppamento" ed induce a rilevare come insita nella strategia — purché si dia appunto la possibilità di interagire a quanti intendono cooperare — la presenza di un meccanismo in grado di innescare la cooperazione anche in un mondo di non cooperatori ad oltranza.

C'è chi ha voluto evidenziare, fra l'altro, come la cooperazione basata sulla reciprocità possa nascere ed evolversi persino tra antagonisti totali. È il sistema del "vivi e lascia vivere". Non è proprio il TFT; ma contempla pur sempre la cooperazione, sia pure per non arrecare troppo danno. Secondo tale logica, ciò che rende possibile la cooperazione seppure al minimo livello è la comprensione del ruolo fondamentale che gioca la reciprocità nel mantenimento dello stato di cooperazione. Ma si dimostra anche

---

che al fine della attivazione e della stabilità della cooperazione nemmeno questo è necessario: la cooperazione può emergere anche in assenza di premeditazione.

Tutta l'analisi sin qui svolta concorre nel suggerire come il vero fattore discriminante dell'insorgenza di un ulteriore stadio di cooperazione tra le componenti la Triade si debba collocare, nella fase attuale, nella determinazione di una nuova "prima mossa" in tal senso. Il problema è riconducibile sempre e comunque allo stesso punto: avere il "coraggio della prima mossa" che, già si è visto, deve essere improntata alla cooperazione per poi comportarsi secondo i canoni del TFT.

Così argomentando si giunge a dover considerare la cooperazione come bene pubblico nel senso che l'accedervi è libero ed ogni partner è libero di usarne indipendentemente dagli altri. Tuttavia, nella valutazione individuale, rispetto a quella collettiva, sorge il problema della miopia-egoismo del singolo che può avere un modesto incentivo a far propria la visione globale che spingerebbe a rispettare fin dalla scelta iniziale il bene pubblico "cooperazione", ma tenderebbe piuttosto a comportarsi da free-rider, defezionando.

Ebbene, a questo punto la questione da affrontare è pertanto questa: l'incentivo al comportamento free-riding è così forte da compromettere la produzione del bene o la sua produzione cooperativa è possibile comunque?

Ancora una volta si può dimostrare che ciò è possibile se si assume l'ottica del lungo periodo con una strategia TFT integrata però da una *condizione aggiuntiva*: che ciascun partner preferisca una situazione nella quale può cooperare con un certo numero di altri partners per garantire il bene "cooperazione", piuttosto che una situazione nella quale tale bene non viene prodotto perché nessuno coopera.

Ma la possibilità di avere equilibri nei quali una parte dei partners collabora ed un'altra non collabora alla produzione del bene pubblico "cooperazione" apre una indeterminazione nel risultato del gioco-teorico. In tale condizione di indeterminatezza la possibilità di sussistenza della cooperazione è affidata al *formarsi di gruppi di cooperazione* la cui dimensione superi l'even-

tuale soglia minima necessaria per la produzione del bene pubblico stesso.

Nel nostro caso, basterebbe ovviamente che due su tre dei partners concordassero sul punto ed agissero di conseguenza. È possibile pervenirvi?

Si ripropone in ultima analisi la questione, già postasi nella fase generatrice della Comunità Economica Europea dell'opportunità della cooperazione economica tra alcuni partners all'interno di una comunità più vasta che tale cooperazione non pare disposta ad adottare nel suo insieme.

Stando al modello da noi assunto, per raggiungere l'obiettivo è necessario e sufficiente che — oltre a chi è disposto ad offrirsi come *primum movens* verso ulteriori stadi di cooperazione — ci sia pure la precisa consapevolezza che l'attuale assetto delle relazioni economiche tra partners non tende più a conservare i livelli di cooperazione già raggiunti, ma piuttosto ad eroderli progressivamente inclinando verso livelli via via minori. Fino al punto che *può risultare convincente per taluno recedere dallo stadio di cooperazione in essere qualora non si possa procedere ulteriormente lungo la via di un suo rafforzamento.*

In tal caso non si avrebbe un comportamento da "free rider", ma un comportamento di "legittima difesa". La scelta, in ultima analisi, non è riconducibile all'alternativa tra mantenere il livello attuale di cooperazione ed il proporre uno più elevato, ma tra regredire verso livelli più bassi di quello attualmente in essere ed il mirare a livelli più alti.

Si deve fra parentesi osservare che il raggiungimento di una soluzione più cooperativa ha tanto maggiore probabilità di realizzarsi quanto maggiore è la percezione soggettiva dell'importanza del bene "cooperazione", quanto maggiore è l'interesse per le generazioni future, nonché se nella funzione di utilità di almeno alcuni partners entrano le valutazioni degli obiettivi altrui, oltre che di quelli propri.

Tutti fattori — questi ultimi, così come quello sull'accordo tra le parti — che sono ancora lontani dal verificarsi nei fatti. Realisticamente, potrebbero acquistare peso effettivo solo all'interno di un quadro di relazioni economiche internazionali "strutturato

---

in sistema": in grado cioè di offrire adeguato supporto di consensi, normativo e impositivo, proprio all'operare cooperativo, alle valutazioni soggettive, all'apprezzamento del futuro, nonché all'internalizzazione degli obiettivi altrui (Cooper, 1983).

Ma la assunzione di un quadro di relazioni economiche internazionali "strutturato in sistema" è esclusa dalle nostre ipotesi di partenza che definiscono un modello che contempla invece l'assenza di una autorità sovraordinata che costringa alla cooperazione.

Ciò non toglie, per tornare al nostro ultimo quesito, che rimanga dimostrata comunque la convenienza ad operare secondo canoni più cooperativi rispondenti agli schemi del sistema anche in assenza delle costrizioni, dei condizionamenti e delle garanzie del sistema stesso.

Come abbiamo sin qui visto, basta che: 1) uno dei partners sia disposto a fare la prima mossa offrendo più cooperazione; 2) si verifichi una pari disponibilità cooperativa di un altro partner preoccupato che non si determini, altrimenti, un regresso nella stessa; 3) ci si ispiri ad una visione di lungo periodo; 4) si valuti positivamente l'esperienza già fatta in termini di cooperazione; 5) si conformino i comportamenti alla strategia del TFT che garantisce efficacia di risultati anche nella condizione di incertezza circa i costi ed i benefici della transizione verso una maggiore cooperazione.

Alle condizioni rilevate, che sia o no proprio la Comunità Economica Europea a fare la prima mossa è soltanto frutto di una valutazione politica.

#### 8. *Una visione di sintesi*

Una applicazione della teoria dei giochi consente di dare qualche utile risposta al quesito se, nel contesto della Triade, convenga rendere più intensiva la prassi cooperativa, valutando magari la possibilità-opportunità che sia la stessa Comunità a fare la prima mossa in tal senso.

Il Dilemma del Prigioniero pare il gioco-teorico che meglio si presta ad interpretare il confronto in atto tra i partners.

Esso ne spiega con buon grado di approssimazione la dinamica attuale che, privilegiando un'ottica di breve periodo, tende a far prevalere l'interesse di parte sull'interesse collettivo. D'altro canto, esso giustificerebbe un orientamento dei partners verso gradi più spinti di cooperazione solo che si determinassero a passare da valutazioni di breve a valutazioni di lungo andare.

Ora, l'attuale impasse nell'orientarsi verso una soluzione cooperativa multilaterale e durevole potrebbe essere indotto dall'operare in un contesto di "bounded rationality", mancando il consenso sui costi e vantaggi della transizione che si distribuirebbero diversamente tra i partners.

Tuttavia, anche il passaggio dal sistema attuale ad un sistema più cooperativo è interpretabile secondo i canoni del Dilemma del Prigioniero che, sempre in una visione temporale aperta, giustificerebbe comunque l'orientarsi verso una più intensa cooperazione.

Peraltro, orientandosi in tal senso, ci si può garantire nella salvaguardia degli interessi particolari assumendo una strategia di comportamento del tipo Tif for Tat; tanto più soddisfacente, quanto più acquistano rilievo nelle scelte dei partners, all'interno della strategia, la valutazione dei comportamenti trascorsi e la valutazione di quelli futuri in una prospettiva di relazioni temporalmente non limitate.

A questo punto, il vero fattore "scatenante" un ulteriore stadio di cooperazione tra le componenti la Triade va individuato nella determinazione di una nuova "prima mossa" cooperativa da parte di uno dei partners. Mossa giustificata purché condivisa con un altro partner e che ha tanto maggiore probabilità di realizzarsi quanto maggiore è l'apprezzamento del singolo per il bene "cooperazione", quanto maggiore è l'interesse per le generazioni future, nonché se nella funzione di utilità di almeno alcuni partners entrano le valutazioni dei vantaggi altrui, oltre che di quelli propri.

## RIFERIMENTI ESSENZIALI

- S. N. Afriat, *Logic of Choice and Economic Theory*, Oxford, 1987
- A. Alesina, *Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game*, in "Quarterly Journal of Economics", vol. 3, 1988 pp. 651-678
- R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York, 1984
- R.N. Cooper, *Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies*, in R. Jones, P.B. Kenen (a cura di), *Handbook of International Economics*, New York, 1983
- B.S. Frey, *International Political Economics*, Oxford, Basil Blackwell, 1984
- P. Guerrieri, P.C. Padoan (a cura di), *L'economia politica dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 1988-a
- P. Guerrieri, P.C. Padoan (a cura di), *Libero scambio, protezionismo e concorrenza internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1988-b
- P. Guerrieri, P.C. Padoan (a cura di), *The Political Economy of International Cooperation*, London, Croom Helm, 1988-c
- G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in "Science", vol. 162, 1968, pp. 1243-1248
- T. Ichiishi, R. Riezman, *Customs Union Formation: a Cooperative Game-Theoretical Analysis*, University of Iowa, 1983
- Ice, *Rapporto sul commercio estero*, Roma, vari anni
- H.G. Johnson, *An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Custom Union*, in Guerrieri-Padoan, 1988-b
- C. Lipson, *The Transformation of Trade: the Sources and Effects of Regime Change*, in Krasner, 1983
- S. Krasner (a cura di), *International Regimes*, London, Cornell University Press, 1983
- R. Radner, *Can Bounded Rationality Resolve the Prisoner's Dilemma?* in W. Hildenbrand, A. Mas-Collel (a cura di), *Contributions to Mathematical Economics*, Amsterdam, 1986
- J. Robinson, *Beggar my neighbour remedies for unemployment*, in *Essays on the Theory of Employment*, Oxford, Basil Blackwell, 1937
- H. Simon, *Models of Bounded Rationality*, Cambridge (Mass.), 1982
- S. Smale, *The "Prisoner's Dilemma" and Dynamical Systems Associated to Non-cooperative Games*, in "Econometrica", vol. 48, 1980, pp. 1917-1934
- G.H. Snyder, *"Prisoner's Dilemma" and "Chicken" Models in International Politics*, in "International Studies Quarterly", vol. 15, 1971, pp. 66-103
- L. Spaventa (a cura di), *La teoria dei giochi e la politica economica*, Bologna, Il Mulino, 1989
- M. Taylor, *The Possibility of Cooperation*, Cambridge, 1987
- R. Wintrobe, *It Pays To Do Good, but not To Do More Good than It Pays: a Note on the Survival of Altruism*, in "Journal of Economic Behavior and Organization", vol. 2, 1981, pp. 201-213

GABRIELE ORCALLI

### **Politica Commerciale come Strumento di Politica Industriale nella CEE**

Il programma per il completamento entro il 1992 del mercato interno comunitario è stato presentato — e ampiamente giustificato nei suoi costi — come rivolto principalmente all'eliminazione degli ostacoli, legati alla frammentazione dei mercati, che impediscono la crescita della competitività internazionale della struttura produttiva europea.

Una strategia di recupero di competitività si sta in effetti realizzando all'interno della Comunità, sia perché la maggior parte dei provvedimenti previsti dal Libro Bianco sono stati adottati, sia perché le strategie dal basso delle imprese hanno anticipato, attraverso varie forme di ristrutturazione, le condizioni del mercato interno post-1992. Esistono, invece, ancora incertezze relativamente allo sviluppo dei rapporti commerciali verso i Paesi non membri: mentre è presumibile, come del resto afferma la Commissione (Commissione delle CE, 1990a), che gli esportatori extracomunitari si avvantaggeranno dell'aumento del reddito disponibile all'interno della Comunità e potranno sfruttare forse meglio dei concorrenti comunitari le economie di scala consentite dall'integrazione del mercato interno, è anche vero che la CEE continua a gestire una politica commerciale esterna che utilizza numerose forme di barriere non tariffarie e che esiste una innegabile tendenza a trasferire alla Comunità il livello di protezione attualmente esistente nei singoli Stati membri.

Nonostante queste tensioni protezionistiche verso l'esterno, centrale nella strategia comunitaria di recupero di competitività

---

internazionale rimane il ruolo "disciplinare" delle importazioni. Sono molti, infatti, gli argomenti, suggeriti sia dalla ricerca teorica che da quella empirica, che sottolineano la rilevanza delle importazioni come vincolo per la riduzione del margine costi/prezzi per le imprese interne (Jacquemin e Sapir, 1990). Da questo punto di vista, la combinazione di una politica di liberalizzazione interna con la liberalizzazione verso l'esterno appare una scelta preferibile a quella della semplice liberalizzazione interna.

In termini generali, si può indicare che il meccanismo causale che lega i profitti delle imprese al tasso di penetrazione delle importazioni dipende sia dalla natura delle importazioni medesime che dall'origine della disciplina commerciale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la teoria economica prevalente sostiene che il ruolo disciplinare del commercio è funzione della elasticità dell'offerta esterna al prezzo interno: tale elasticità è solo parzialmente riflessa dal flusso corrente di importazioni, dato che quest'ultimo può essere limitato da diversi tipi di barriere all'entrata — sia naturali (esistenza di economie di scala, differenze di gusti, abitudini, lingua etc.) che artificiali (barriere tariffarie e non tariffarie) — e dall'esistenza di forme di concorrenza monopolistica.

Per quanto riguarda il secondo punto, si tratta di capire se la disciplina prodotta dalle importazioni extracomunitarie sia più forte rispetto a quella prodotta dalle importazioni intracomunitarie. L'ipotesi si basa su una caratteristica riconosciuta del processo di integrazione europea, quella cioè di essere correlato con una stretta complementarietà e divisione del lavoro fra le economie nazionali e con un tasso crescente di commercio intrasettoriale ed intraaziendale (Greenaway, 1987). In questo caso, infatti, l'impatto competitivo delle importazioni intracomunitarie potrebbe essere fortemente ridotto.

Ancora, è ipotizzabile che a rendere relativamente più consistente la disciplina imposta dalle importazioni extracomunitarie possano essere anche i comportamenti aziendali adottati dalle imprese comunitarie proprio in seguito al completamento del mercato interno e diretti a ridurre la concorrenza (accordi orizzontali e verticali fra imprese, ricerca di posizioni dominanti etc.)

più che a razionalizzare la produzione e la distribuzione, quando non fossero sufficientemente contrastati dalla politica della concorrenza della Commissione.

La ricerca empirica, condotta per l'industria europea, mette del resto chiaramente in evidenza la stretta e positiva correlazione fra barriere commerciali, economie di scala, investimenti in R&S, differenziazione dei prodotti, da un lato, ed ampi margini costi/prezzi dall'altro, mentre l'intensità delle importazioni e la crescita della domanda tende ad imporre un limite alla capacità di ottenere profitti. Soprattutto, l'analisi svolta fra i settori industriali europei evidenzia che solamente le importazioni extra CEE svolgono effettivamente un ruolo disciplinare, mentre le importazioni intra CEE sembrano non avere alcun effetto paragonabile (Jacquemin e Sapir, 1991).

L'eliminazione delle barriere, specialmente quelle non tariffarie, al commercio intra ed extra CEE potrebbe quindi causare una pressione competitiva crescente che avrebbe come conseguenza una crescita di efficienza ma anche, contemporaneamente, dei significativi costi di aggiustamento. Un recente studio di Neven e Roller rivela peraltro che la rimozione delle barriere non tariffarie interne alla CEE tenderà ad aumentare maggiormente il commercio *esterno*: quindi, anche nel caso di eliminazione di ostacoli alla competizione "potenziale", cioè quella che ci si attende come risultato della ristrutturazione delle imprese europee, la pressione principale potrebbe venire principalmente dall'esterno della Comunità (Neven e Roller, 1991).

L'analisi di Jacquemin e Sapir indica in definitiva che la combinazione del completamento del mercato interno con una ulteriore apertura del medesimo nei confronti del resto del mondo comporterà dei vantaggi di efficienza superiori a quelli ottenibili con la semplice eliminazione delle barriere interne: allo stesso tempo, tuttavia, i costi aggiuntivi di aggiustamento richiederanno politiche internazionali di cooperazione adeguate.

Queste considerazioni suggeriscono quindi che è necessario, per affrontare il tema del legame fra il completamento del mercato interno e le relazioni esterne della CEE, analizzare il rapporto fra politica industriale (quale sintesi delle politiche di aggiustamento della struttura produttiva europea) e politica commerciale.

---

In effetti la politica commerciale comune è stata utilizzata molto spesso come uno strumento di politica industriale. I Governi nazionali, stretti fra l'azione della Commissione (e della Corte di Giustizia) di sorveglianza sulle politiche di aiuto alle imprese e la pressione dei gruppi industriali — preoccupati di trovare un alleggerimento alle tensioni concorrenziali in modo da mantenere i livelli acquisiti di produzione e di reddito — hanno in più occasioni fatto ricorso ad ogni mezzo disponibile, ed in particolare agli strumenti della politica commerciale, per ritardare gli aggiustamenti alle condizioni economiche mondiali. Del resto, gli strumenti oggi disponibili per la protezione commerciale alla frontiera consentono una notevole elasticità d'uso: possono essere utilizzati per proteggere in modo selettivo alcuni settori produttivi, possono essere finalizzati per prodotti o per Paesi, possono essere differenziati per intensità d'uso e per tempo; se applicati con intelligenza, rendono difficile od impossibile il ricorso a politiche di ritorsione.

La sostituzione di sussidi pubblici con strumenti di protezione commerciale alla frontiera comporta tuttavia costi notevoli per un sistema economico (Pelkmans, 1984). La teoria economica tende a sostenere che questa sostituzione fra strumenti di sostegno alle imprese costituisce nei fatti un irrigidimento della politica di protezione: è possibile infatti distinguere fra diversi tipi di protezione, a seconda dell'intensità del trasferimento dei costi dai gruppi industriali protetti verso altri gruppi all'interno del sistema economico (consumatori) ovvero al suo esterno. Mentre i sussidi alle imprese sono uno strumento di protezione meno rigido, in quanto non comportano perdite di benessere dal lato del consumo e non danneggiano in misura eccessiva i produttori esteri, le tariffe doganali o, più appropriatamente se ci riferiamo alla situazione odierna, le restrizioni volontarie all'esportazione hanno effetti sull'allocazione delle risorse e della produzione più negativi, sempre in termini di benessere<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> In effetti, nel medio periodo le restrizioni volontarie all'esportazione tendono a diminuire le importazioni più che i sussidi: il tasso di crescita è normalmente fissato per alcuni anni e spesso "negoziato" al ribasso successi-

Al di là dei costi legati alla scelta degli strumenti esiste, ancora, un costo spesso non sufficientemente considerato relativo proprio all'uso della politica commerciale come strumento della politica industriale. Se le politiche di sussidio diretto fossero effettivamente ben sorvegliate dalla CEE, l'aiuto alle imprese dovrebbe essere: (a) limitato nel tempo, (b) decrescente e (c) non dovrebbe rallentare il processo di ristrutturazione industriale. Per contro, quando vengono utilizzati strumenti di protezione quantitativa alla frontiera per dare sostegno ai settori industriali con problemi di aggiustamento, la Comunità non è condizionata alla verifica del rispetto di vincoli simili a quelli assegnati alle politiche di sussidio diretto. In effetti, sulla base di questa mancanza di condizionalità, la CEE non ha correlato per molti anni l'uso delle protezioni doganali con i processi di ristrutturazione industriale; detto in altri termini, non ha mai riconosciuto il rapporto fra politica industriale e politica commerciale ed in tal modo ha favorito ritardi nei processi di aggiustamento nei settori più protetti e sempre maggiori richieste di protezione negli altri.

Un esempio classico dell'uso della politica commerciale a fini di sostegno incondizionato di settori industriali in declino è dato dall'Accordo Multifibre. Mentre l'obiettivo dichiarato dell'Accordo era di ridurre i *tassi di crescita* delle importazioni, in modo da rendere l'aggiustamento socialmente accettabile — e quindi rendendo esplicito un rapporto fra protezione ed aggiustamento —, la gestione concreta e le misure adottate nei diversi rinnovi hanno reso evidente che l'obiettivo reale era la difesa del *livello* esistente di produzione interna. Tale obiettivo è poi confermato dai documenti comunitari che legano i provvedimenti di protezione commerciale alla stabilizzazione dei livelli delle importazioni, in modo da assicurare ai Paesi comunitari una "quota ragionevole di mercato"<sup>2</sup>.

vamente. Inoltre, la comparazione con i sussidi, all'interno della CEE, deve tener conto della natura discriminatoria delle restrizioni volontarie, e quindi dei possibili effetti di diversione commerciale che esse possono produrre. (Pelkmans, 1984)

<sup>2</sup> Sui temi del protezionismo tessile si possono vedere gli studi contenuti nel volume di Volker (1987), nonché il più recente saggio di Faini e Heimler (1991).

---

D'altra parte, la perdita di occupazione che si è registrata per molti anni nel settore tessile è dovuta principalmente alla perdita di quote sui mercati "terzi" (e per questo la protezione non aiuta), al processo di sostituzione dei fattori ed alla stagnazione della domanda. In questo quadro, la scelta per la protezione doganale al posto di una politica di sussidi ha significato, nei fatti, la rinuncia a sostenere attivamente il processo di riconversione.

Un caso simile è riscontrabile nel settore automobilistico, anch'esso oggetto di una politica di restrizione delle importazioni diretta a sostenere i produttori interni, e quindi sostitutiva, almeno in alcuni Paesi comunitari, di sussidi diretti.

La restrizione delle importazioni di automobili crea inevitabilmente costi per i consumatori, attraverso l'aumento dei prezzi. Prezzi più alti, assieme all'aumento delle quote del mercato interno, garantite dalla protezione, trasferiscono reddito ai produttori — compresi quelli extracomunitari — che beneficiano, per la quota di mercato resa disponibile, di prezzi più elevati.

Anche in questo caso, tuttavia, i costi non si registrano solamente in termini di benessere per i consumatori, ma anche attraverso una influenza negativa sulla capacità concorrenziale dell'industria europea e della stessa industria giapponese (Smith, 1992). È stato ampiamente sottolineato dalla dottrina che in mercati oligopolistici con pochi grandi produttori l'imposizione di quote al commercio internazionale ha come effetto di ridurre la concorrenza: questo avviene sia per i produttori europei, che possono beneficiare di prezzi più elevati di quelli che sarebbero possibili in condizioni di libero mercato, che per quelli giapponesi che, attraverso la gestione della propria quota, possono impedire l'ingresso sul mercato di nuovi concorrenti.

Nel mercato automobilistico, quindi, i prezzi tendono a salire non solamente per l'effetto diretto di un numero ridotto di automobili giapponesi disponibili, ma anche per i minori incentivi alla concorrenza che devono subire i produttori europei (Smith, 1990).

L'obiettivo finale della politica commerciale comunitaria, secondo i documenti ufficiali della CEE, dovrebbe essere il sostegno alla crescita della capacità competitiva dell'industria au-

tomobilistica interna. In realtà, sia l'esperienza europea, per un verso, che quella statunitense, per il verso opposto, dimostrano che le restrizioni quantitative non servono in alcun modo a favorire i processi di ristrutturazione<sup>3</sup>.

Da questo punto di vista, nemmeno il completamento del mercato interno, il cui scopo principale è il rafforzamento della capacità competitiva dell'industria europea, sembra sufficiente per risolvere i problemi del settore automobilistico. In effetti, l'eliminazione delle barriere non tariffarie all'interno e l'unificazione della politica commerciale esterna produrranno effetti così severi in questo settore da indurre la Commissione ad accogliere le proposte di rinviare il "92" di almeno otto anni. Accettare un processo di ristrutturazione rapido significherebbe infatti procedere a tagli drastici di occupazione, sottoponendosi ad un confronto globale il cui costo sociale sarebbe notevolmente elevato<sup>4</sup>.

Più recentemente è stata richiamata l'utilità di gestire la politica commerciale comunitaria secondo criteri "strategici" rispetto alla finalità di far guadagnare ad alcuni settori industriali europei posizioni competitive che consentano di occupare importanti quote di mercato mondiale (Krugman, 1987a).

I mercati nei quali potrebbe essere utilmente impiegata la "politica commerciale strategica" sono quelli nei quali, a causa dei costi decrescenti di produzione e della presenza di strutture di mercato contenenti elementi di monopolio, si possono riscontrare delle imperfezioni. In mercati imperfetti si può pensare di utilizzare la politica commerciale per alterare i termini della competizione in modo tale da favorire l'impresa interna rispetto a quella esterna e deviare gli eccessi di profitto verso la prima (Brander e Spencer, 1985).

<sup>3</sup> È stata rilevata nel mercato statunitense, ad esempio, una diminuzione del gap di produttività con l'industria giapponese solamente in seguito alla riduzione della protezione commerciale (Smith, 1992).

<sup>4</sup> Smith cita un intervento del Presidente della Renault, Raymond Levy, il quale conferma la possibilità per l'industria automobilistica europea di eliminare, almeno nel medio periodo, il gap di produttività con il Giappone, ma questo implicherebbe la chiusura degli attuali impianti che impiegano il doppio di input di lavoro per automobile rispetto agli impianti giapponesi. Vedi anche Jones, Womack e Ross (1990).

---

Un settore spesso richiamato per illustrare questa possibilità è quello aeronautico, dove può accadere che i mercati mondiali siano di dimensione insufficiente per assicurare ad una impresa la possibilità di ottenere dei profitti contemporaneamente ad altre. La politica commerciale strategica, in questa situazione, potrebbe consentire — ad esempio attraverso l'uso di sussidi all'impresa interna — di coprire la perdita di profitti dovuta alla presenza di un concorrente esterno e di forzare quest'ultimo, in assenza di una analoga politica da parte del proprio Governo, ad uscire dal mercato<sup>3</sup>.

La possibilità di utilizzare nella realtà questa forma mista di politica commerciale/industriale è stata sottoposta a numerose critiche.

<sup>3</sup> Il classico esempio (Krugman, 1987b) prevede che ci siano solamente due imprese, la Boeing negli Stati Uniti e l'Airbus in Europa, capaci di produrre un aereo passeggeri da 150 posti. Si assume poi che l'aereo sia prodotto solamente per l'esportazione, in modo tale che i profitti dell'impresa siano identificati con l'interesse nazionale. Il mercato d'esportazione rende profitti a ciascuna delle due imprese se essa è la sola produttrice: al contrario, non produce profitti per nessuna delle due imprese se entrambe producono l'aereo. Infine, si assume che i seguenti risultati siano associati con le quattro possibili combinazioni di produzione: (a) se entrambe producono l'aereo, ciascuna perde 5 milioni di dollari; (b) se nessuna lo produce, i profitti saranno per entrambe zero; (c) se la Boeing produce l'aereo e l'Airbus no, la prima ottiene 100 milioni di dollari di profitti e la seconda zero; (d) se è l'Airbus a produrre, l'ultima soluzione sarà rovesciata.

Questo gioco avrà un risultato unico se una impresa, ad esempio la Boeing, ha un vantaggio di produzione iniziale e comincia a produrre prima dell'Airbus: in questo caso otterrà 100 milioni di dollari di profitti e dissuaderà l'Airbus dall'entrare nel mercato, dove sicuramente perderebbe 5 milioni di dollari.

La politica commerciale strategica, se usata con razionalità, può aiutare a modificare questo risultato. Se i Governi europei si accordano per sostenere l'Airbus con un sussidio di 10 milioni di dollari, indipendentemente da ciò che farà la Boeing, l'Airbus potrà iniziare la produzione dell'aereo. In questo caso, per l'Airbus la produzione consentirà dei profitti, anche se la Boeing continua a produrre; allo stesso tempo, la Boeing sarà dissuasa dal continuare a produrre per non subire delle perdite. Se questo avviene, l'Airbus catturerà l'intero mercato ed incasserà profitti per 110 milioni di dollari, cento dei quali possono essere considerati come un trasferimento dagli Stati Uniti.

Ipotizzando che la CEE sia effettivamente in grado di gestire una simile politica comune, occorre innanzitutto riconoscere l'esistenza di lacune di informazione spesso insormontabili sul comportamento delle imprese che godono di elementi di monopolio (Grossman, 1986). Esse possono comportarsi infatti in modo competitivo oppure cooperativo verso il proprio rivale e, nel primo caso, possono competere stabilendo i prezzi oppure le quantità. Ancora, bisognerebbe essere in grado di anticipare il comportamento del Governo rivale: una ritorsione è sicuramente possibile quando sono in gioco interessi consistenti.

Infine, si può creare nel settore industriale una contesa fra diversi gruppi di interesse per ottenere l'assistenza governativa: pur essendo infatti pochi i settori da considerare adatti all'impiego di una politica commerciale strategica, molti potrebbero sollecitare il proprio caso come valido per un'azione di sostegno.

Ma, al di là di queste considerazioni, che sono valide in termini generali per qualsiasi Governo, occorre fare nel caso della CEE una ulteriore valutazione relativa alla possibilità di conciliare le competenze di politica commerciale con quelle di politica industriale. In effetti, i tentativi di armonizzare le politiche commerciali e quelle industriali, in situazioni di cooperazione limitata (soprattutto per la politica industriale) possono produrre risultati negativi. In altre parole, la cooperazione limitata che esiste nella CEE nel campo della politica industriale potrebbe, in particolari situazioni di mercato mondiale, essere peggiore, in termini di benessere indotto, dell'assenza completa di cooperazione: questa possibilità deriva dal fatto che la comparazione fra due soluzioni di ottimo di seconda istanza (cooperazione parziale ed assenza di cooperazione) comporta, com'è ben noto dalla teoria delle Unioni Doganali, risultati ambigui.

I risultati negativi dipendono sostanzialmente dal fatto che l'approccio comunitario, che ha ottenuto maggiore successo nel campo delle politiche commerciali che in quello delle politiche industriali, può essere pericoloso quando si cerca di sfruttare nei confronti dell'esterno il vantaggio dell'aumentata dimensione del mercato interno (Gatsios e Karp, 1992).

---

In effetti, da un lato esiste una forte incoerenza fra il mantenimento di una politica nazionale di sussidi alle imprese, in particolare per quelli diretti a consentire alle imprese domestiche di acquisire quote più elevate di rendite da esportazione, ed il completamento del mercato interno. L'aspetto centrale di questa affermazione consiste nella constatazione che in condizioni di piena mobilità dei fattori, soprattutto del lavoro qualificato, il costo dei sussidi in un'economia piccola ed aperta tende ad aumentare considerevolmente (Winters, 1988). Peraltro, anche quando esiste qualche forma di potere di mercato legata a dimensioni economiche maggiori, che potrebbe giustificare per alcuni Paesi membri della Comunità la convenienza di interventi di politica commerciale strategica, si può rilevare che, se questi Paesi utilizzano il medesimo stock di scienziati e di tecnici, possono sorgere conflitti interni, e quindi politiche di sussidio molto costose, quando si cerchi di competere per assicurarsi i loro servizi (Dixit e Grossman, 1986).

Dall'altro lato, l'incapacità di concordare politiche industriali comuni, soprattutto i sussidi all'investimento o la domanda pubblica di approvvigionamenti, può diminuire i vantaggi dell'integrazione dei mercati, soprattutto quando i concorrenti esterni sono sufficientemente grandi da "endogeneizzare" le proprie decisioni di investimento ed all'interno non si riesce a trovare l'accordo sui criteri e le modalità di sostegno delle imprese comunitarie.

Più probabile, in alcuni settori, potrà essere un effetto equivalente a quello prodotto da una politica commerciale strategica e dovuto non ad interventi attivi di politica industriale (sussidi alla produzione) ma all'accresciuta concorrenza di prezzo all'interno del mercato europeo (Smith e Venables, 1988; Krugman, 1988). Ci riferiamo cioè alla possibilità che le riduzioni di prezzo che avvengono come conseguenza del completamento del mercato interno possano migliorare la capacità competitiva delle imprese europee, rispetto a quelle dei concorrenti, nei mercati terzi. Questo effetto potrebbe essere più consistente nei settori dove la razionalizzazione della produzione dovrebbe produrre grandi guadagni di efficienza e dove attualmente il commercio è scarso

(telecomunicazioni, trasporti, energia etc.). In questi casi, quindi, avremmo degli effetti simili a quelli di una politica commerciale strategica: il benessere aumenta nei Paesi della CEE e diminuisce in quelli concorrenti non a causa di politiche di sussidio interne alla CEE ma per un accresciuto vantaggio in termini competitivi delle imprese comunitarie rispetto ai propri rivali (Schmitt, 1990).

Un ultimo evidente rapporto fra politica commerciale e politica industriale nella Comunità è individuabile nell'attenzione con la quale la CEE esprime la propria volontà di contribuire ad una sempre maggiore apertura dei mercati internazionali in termini di reciprocità.

La Comunicazione della Commissione al Consiglio su "La Politica Industriale in un contesto aperto e concorrenziale: orientamenti per una soluzione comunitaria" (Commissione delle CE, 1990b) è particolarmente esplicita in questo senso. Essa indica infatti che un complemento indispensabile all'apertura del mercato interno è una "politica commerciale aperta e vigilante, fondata sull'applicazione rigorosa delle norme internazionali accettate". Naturalmente, tale applicazione deve essere rigorosa da parte di tutti i partners commerciali, altrimenti "l'incapacità di garantire un'osservanza costante di tali norme porterebbe a nuove pressioni protezionistiche"; per evitare questa possibile evoluzione negativa, l'obiettivo della Comunità dovrebbe essere quello di "garantire che i mercati dei concorrenti siano aperti tanto quanto il proprio".

Le norme alle quali la CEE tiene particolarmente sono soprattutto quelle dirette a garantire una concorrenza internazionale su basi eque e leali, e quindi assume rilevanza sostanziale il meccanismo di difesa dalle pratiche di dumping, considerato dalla CEE come uno strumento non di protezione ma di garanzia della regolare apertura dei mercati.

In realtà è possibile dimostrare che in numerose occasioni la vigilanza antidumping è stata utilizzata con intenti soprattutto di sostegno dell'impresa interna, avviando azioni di rivalsa sulla base di valutazioni molto ambigue e discutibili, e quindi configurando la vigilanza medesima come un vero e proprio strumento di politica industriale (Hindley, 1992).

---

La politica commerciale di reciprocità trova del resto molti sostenitori all'interno ed all'esterno della Comunità<sup>6</sup>. Il principale argomento a favore di essa è certamente quello dell'equità: i produttori interni percepiscono infatti le barriere commerciali esterne come non eque perché li pongono in una situazione di svantaggio competitivo. Ancora, si ritiene che la preoccupazione per azioni di ritorsione, combinata con modificazioni delle barriere tariffarie e non tariffarie, consente contemporaneamente la protezione delle industrie interne contro una concorrenza sleale e induce ad una maggiore apertura i mercati esterni.

Questo approccio flessibile è considerato superiore all'approccio del libero scambio unilaterale: l'idea che la politica commerciale di reciprocità porta come risultato ad un commercio più liberalizzato consente ai proponenti di affermare che essa promuove sia l'equità che l'efficienza.

Dall'altro lato, i critici sostengono la natura principalmente protezionistica della politica commerciale di reciprocità. In molti casi la CEE, così come gli Stati Uniti, tendono ad esempio a porre l'attenzione su uno specifico strumento che viene valutato come protezionistico, ignorando l'insieme delle politiche che definiscono la posizione competitiva di un Paese. Quando questo avviene, è più probabile che la reazione ad un intervento di politica commerciale di reciprocità sia in termini di aumento piuttosto che di restrizione delle barriere commerciali.

Ancora, quando la valutazione del prezzo di riferimento ritenuto "valore normale" dalla Comunità è fatta muovendosi da punti di partenza errati<sup>7</sup> e senza tener conto della effettiva capacità di produzione del concorrente estero, si incentiva quest'ultimo, per il timore di azioni di ritorsione, ad aumentare sostanzialmente i propri prezzi di offerta, causando un costo aggiuntivo per i consumatori interni.

<sup>6</sup> Vedi ad esempio Bhagwati ed Irwin (1987) per una discussione sulla politica commerciale statunitense.

<sup>7</sup> Ad esempio, il "valore normale" di prodotti provenienti dai vecchi Paesi ad economia pianificata veniva valutato sulla base di un mercato considerato analogo. Così il costo di produzione dei motori elettrici in Bulgaria, Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia veniva ricostruito misurando il costo di produzione di beni analoghi in Svezia (Hindley, 1992).

Secondo la Commissione, comunque, chi è sottoposto ad azioni di ritorsione antidumping deve prendersela solamente con se stesso. Proteggere pesantemente i propri mercati quando le esportazioni aumentano significativamente non può portare ad altro che ad azioni di ritorsione.

Per comprendere questa situazione è sufficiente fare riferimento ai rapporti commerciali con i Paesi dell'Estremo Oriente, verso i quali è particolarmente vigorosa l'azione anti dumping della CEE. Seguendo le indicazioni della citata Comunicazione, la Commissione sottolinea che la politica commerciale anti dumping non è altro che una rivalsea contro mercati troppo chiusi. Nelle parole del Commissario De Clerq (citato da Hindley), l'intervento è ampiamente giustificato dalla necessità di proteggere contro una concorrenza sleale i produttori interni: essi, infatti, devono confrontarsi con produttori, giapponesi e coreani in particolare, che, grazie alle protezioni commerciali di cui godono, possono avvantaggiarsi degli extraprofiti ottenuti sul proprio mercato interno per offrire i prodotti a prezzi più bassi nel mercato comunitario.

In realtà, a parte la difficoltà di individuare con correttezza il prezzo reale di riferimento, ossia il "valore normale", e la poca trasparenza con cui questa operazione viene condotta, questa azione viene attuata anche contro Paesi, come Hong Kong, che non utilizzano barriere all'accesso al proprio mercato: si tratta quindi di una politica di fatto protezionistica che comporta costi elevati per la Comunità, paragonabili a quelli considerati nel caso di restrizioni volontarie all'esportazione.

Secondo alcuni autori, inoltre, l'uso con finalità di politica industriale degli interventi antidumping non solo colpisce il commercio extracomunitario ma, attraverso un effetto di feed-back, limita la concorrenza anche all'interno della Comunità. Ad esempio Messerlin (1990) dimostra in modo convincente che gli interventi comunitari antidumping hanno una forte propensione a favore dei cartelli e delle fusioni fra imprese comunitarie. Essi infatti aumentano le possibilità di formare cartelli fra imprese che non sarebbero in grado di colludere senza qualche forma di sostegno pubblico; ancora, stimolano le fusioni fra imprese europee ed imprese straniere operanti all'interno dei mercati comunitari dato

---

che gli esportatori extracomunitari di proprietà di imprese europee sono più immuni da misure antidumping.

Possiamo quindi ritornare all'affermazione iniziale, e cioè che i guadagni di efficienza e di benessere attesi dal completamento del mercato interno saranno maggiori se accompagnati da una politica di liberalizzazione commerciale verso l'esterno. Naturalmente, occorre tener conto anche dei costi di aggiustamento che l'eliminazione delle barriere interne ed esterne comporta.

Un recente studio della Commissione (Commissione delle CE, 1990c) sottolinea la natura settoriale dei problemi di aggiustamento. Nei settori caratterizzati da produzioni tradizionali, la specializzazione commerciale dipende dai vantaggi comparati e l'offerta si compone di un grande numero di imprese. Nei settori caratterizzati da produzioni con elevato contenuto tecnologico, per contro, si rilevano importanti economie di scala, di apprendimento e di scopo e la concorrenza si realizza fra un numero limitato di imprese in un contesto di commercio prevalentemente intrasettoriale. A loro volta, questi settori possono essere ulteriormente disaggregati a seconda della natura del prodotto.

Se i prodotti sono differenziati, il commercio avviene sulla base della diversità della domanda e consente la presenza di più produttori; se i prodotti sono omogenei, l'opportunità di sfruttare delle economie di scala conduce all'espansione della produzione in alcune imprese ed in alcuni Paesi ed alla sua diminuzione o sospensione in altri.

I Paesi dell'area meridionale della CEE, nei quali prevale la specializzazione nei settori tradizionali, potrebbero ottenere importanti vantaggi dal completamento del mercato interno, in quanto la residua liberalizzazione da compiere in questi settori consentirebbe, per effetto dei vantaggi comparati, di trasferire nelle loro regioni produzioni abbandonate dai Paesi dell'area settentrionale. Il trasferimento, peraltro, comporterebbe una loro ulteriore specializzazione in settori nei quali è crescente la capacità concorrenziale dei Paesi extracomunitari, e quindi, in assenza di ristrutturazione, si potrebbero verificare degli inasprimenti delle politiche di protezione. La strategia di aggiustamento proponibile in questi casi deve tener conto della necessità di favorire una migliore divisione internazionale del lavoro e quindi deve

sostenere da un lato il riorientamento della produzione, all'interno dei medesimi settori, verso i limiti superiori del mercato, sfruttando fattori di competizione come la qualità, il design e la marca, e dall'altro la tendenza — già del resto presente nei Paesi dell'Europa meridionale — a rafforzare la propria posizione nei settori ad alta tecnologia, trasformando quindi gli attuali modelli di specializzazione commerciale. Quest'ultimo processo può essere efficacemente sostenuto all'interno della Comunità da politiche comuni di rilocalizzazione degli investimenti, di trasferimento delle tecnologie e di formazione di personale qualificato.

Nei settori ad alta tecnologia è certamente maggiore lo stimolo a proteggere il mercato comunitario al fine di consentire recuperi di efficienza e di acquisire quote più ampie di mercato internazionale, in particolare nelle produzioni dove hanno rilevanza sia il ruolo della domanda pubblica che la protezione tramite barriere non tariffarie e normative tecniche. Una interpretazione restrittiva delle politiche di accompagnamento a questo necessario processo di ristrutturazione comporterebbe quindi sia l'utilizzo di protezione commerciale nel senso tradizionale (barriere tariffarie e non tariffarie) che di politiche commerciali attive, volte ad assicurare alle imprese interne guadagni netti a spese dei concorrenti esterni.

Nel clima pesante che il mercato mondiale sta vivendo in questo periodo, con una significativa tendenza al formarsi di blocchi economici e con l'adozione di comportamenti non cooperativi da parte dei Governi, una simile strategia farebbe tuttavia inevitabilmente perdere alla struttura produttiva comunitaria il vantaggio del ruolo disciplinare delle importazioni extra comunitarie e provocherebbe con ogni probabilità azioni di ritorsione da parte dei Governi degli altri Paesi industrializzati.

Si sollecita quindi da più parti una diversa strategia, rivolta all'esterno, basata su politiche industriali interne dirette a promuovere la "europeizzazione" delle imprese<sup>8</sup> e su politiche in-

<sup>8</sup> Intendiamo con il termine "europeizzazione" la possibilità per le imprese di operare in qualsiasi mercato dei Paesi membri senza alcuna discriminazione ed anche che la scelta delle loro sedi amministrative e produttive possa essere fatta in qualunque Paese comunitario sempre senza discriminazioni.

---

ternazionali di cooperazione capaci di evitare le trappole del bilateralismo e dei comportamenti anticompetitivi.

La coerenza fra politica commerciale e politica industriale è dunque particolarmente importante per la strategia del "1992" e richiede di conciliare le preoccupazioni per la posizione della CEE sui mercati internazionali con le strategie interne e le politiche di ristrutturazione industriale di lungo periodo.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bhagwati J. e Irwin D.A. (1987), *The Return of the Reciprocitarians. Us Trade Policy Today*, in *World Economy*, autunno.
- Brander J. e Spencer B. (1985), *Export Subsidies and International Market Share Rivalry*, *Journal of International Economics*, 18.
- Commissione delle CE (1990a), 1992. *La Nuova Economia Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Commissione delle CE (1990b), *La Politica Industriale in un contesto Aperto e Concorrenziale: Orientamenti per una Soluzione Comunitaria*, Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo, COM(90) 556.
- Commissione delle CE (1990c), *The Impact of the Internal Market by Industrial Sector: the Challenge for the Member States*, in *European Economy*, edizione speciale.
- Dixit A.K. e Grossman G.M. (1986), *Targeted Export Promotion with Several Oligopolistic Industries*, *Journal of International Economics*, 21.
- Faini R. e Heimler A. (1991), *The internal Market. Textiles and Clothing*, in Winters L. A. e Venables A.J. (eds.), *European Integration: Trade and Industry*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gatsios K. e Karp L. (1992), *The Welfare Effects of Imperfect Harmonisation of Trade and Industrial Policy*, in *The Economic Journal*, 102.
- Greenaway D. (1987), *Intra-industry Trade, Intra-firm Trade and European Integration: Evidence, Gains and Policy Aspects*, in *Journal of Common Market Studies*, 26.
- Grossman G. M. (1986), *Strategic Export Promotion: a Critique*, in Krugman P.R. (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economy*, Cambridge Mass., The MIT Press.
- Hindley B. (1992), *The EC's Hidden Fortress*, relazione presentata alla "Conference on European Trade Policy after 1992", University of Nottingham, 13 aprile 1992.
- Jacquemin A. e Sapir A. (1990), *The Discipline of Imports in the European Market*, in de Melo J. e Sapir A. (eds.), *Trade Theory and Economic Reform - North, South and East*, Oxford, Basil Blackwell.
- Jacquemin A. e Sapir A. (1991), *Competition and Imports in the European Market*, in Winters L. A. e Venables A.J., *European Integration: Trade and Industry*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jones D.T., Womack J.P. e Ross D. (1990), *The Machine that Changed the World*, Oxford, Maxwell Macmillan.
- Krugman P. R. (1987a), *L'integrazione Economica in Europa: Questioni Concettuali*, in Padoa Schioppa T., *Efficienza, Stabilità ed Equità*, Bologna, Il Mulino.
- Krugman P.R. (1987b), *Is Free Trade Passé?*, in *Journal of Economic Perspectives*.
- Krugman P. R. (1988), *EFTA and 1992*, Occasional Paper 23, Ginevra, EFTA.

- 
- Messerlin P. (1990), *Antidumping Regulations or Protrust Law? The EC Chemical Cases*, Washington, World Bank.
- Neven D.J. e Roller L.H. (1991), *European Integration and Trade Flows*, in *European Economic Review*, 35.
- Pelkmans J. (1984), *Market Integration in the European Community*, The Hague, M. Nijhoff Publishers.
- Schmitt N. (1990), *New International Trade Theories and Europe 1992: Some Results Relevant for EFTA Countries*, in *Journal of Common Market Studies*, 29.
- Smith A. (1990), *The Market for Cars in the Enlarged European Community*, in Bliss C. e Braga de Macedo J., *Unity with Diversity in the European Economy: the Community's Southern Frontier*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith A. (1992), *Non Tariff Barriers in the European Car Market after 1992*, relazione presentata alla "Conference on European Trade Policy after 1992", University of Nottingham, 13 aprile 1992.
- Smith M. e Venables A. (1988), *Completing the Internal Market in the European Community: Some Industry Simulations*, CEPR Discussion Paper 233.
- Volker E. (1987), *Protectionism and the European Community*, The Hague, Kluwer.
- Winters L.A. (1988), *Completing the European Internal Market. Some Notes on Trade Policy*, *European Economic Review*, 32.

PIETRO F. DE LOTTO

## **Il sistema delle preferenze generalizzate nelle politiche commerciali della Comunità Europea**

### *Introduzione*

Nella prima sessione della Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) che si tenne nel 1964 a Ginevra, uno degli obiettivi prioritari da raggiungere era quello di promuovere la diversificazione e l'espansione delle esportazioni dei Pvs. Lo scopo "strategico" era, infatti, l'incremento della quota dei Pvs nel commercio internazionale con particolare riguardo al settore dei manufatti e dei semilavorati.

Una delle proposte più significative in tale direzione venne presentata dai paesi in via di sviluppo che chiedevano l'introduzione di un meccanismo di accesso agevolato per le loro esportazioni nei mercati dei paesi maggiormente industrializzati<sup>1</sup>. In quella sede l'accesso preferenziale non trovò, tuttavia, consensi unanimi poiché soprattutto Stati Uniti ed altri paesi occidentali privilegiavano l'applicazione di concessioni nel quadro del principio della "nazione più favorita" (MFN)<sup>2</sup>. Di conseguenza, la

<sup>1</sup> In realtà, la proposta di agevolazioni tariffarie in favore dei paesi in via di sviluppo era già stata presentata nel 1963, in sede GATT. In tale occasione, il problema dello sviluppo e del commercio era stato affrontato dalla Comunità Europea (e degli stati associati) che caldeggiarono trattamenti tariffari preferenziali per prodotti manufatti e semilavorati, prodotti ed esportati dai Pvs.

<sup>2</sup> Tra i più accesi oppositori alla concessione di preferenze tariffarie, la Svizzera era allineata alla posizione americana di rispetto della clausola della nazione più favorita e presentò alcune Osservazioni che, pur contenenti il

---

Conferenza puntò sulla costituzione di una Commissione che prendesse in considerazione le modalità di attuazione del sistema preferenziale, nella prospettiva di valutare nel dettaglio la questione in sede GATT.

Lo strumento individuato, comunque, nella Seconda Conferenza dell'UNCTAD a Nuova Delhi nel 1968 e formalizzato con la Risoluzione 21 (II) adottata il 26 marzo di quell'anno, risultò essere un sistema tariffario che garantisse un regime preferenziale per il commercio di beni manufatti e semilavorati originari dei Pvs<sup>3</sup>. La notevole disparità tra i risultati commerciali dei Pvs (in particolare tra quelli esportatori di petrolio maggiormente dinamici ed altri spesso monospecializzati e soggetti alla congiuntura dei prezzi internazionali delle commodities sui guadagni delle esportazioni) giustificava la richiesta di adottare un meccanismo preferenziale che favorisse la competitività sui mercati internazionali, l'incremento dei guadagni derivanti dalle esportazioni, la promozione del processo di industrializzazione e l'accelerazione del loro tasso di sviluppo economico<sup>4</sup>.

Le procedure per la loro applicazione non erano però univocamente interpretate dalle diverse delegazioni: tra loro, per esempio, vi era chi sosteneva di subordinare le preferenze a valutazioni selettive ad hoc per ciò che riguardava sia i prodotti sia i paesi mentre altri auspicavano fossero almeno provvisorie e decrescenti, considerandole "deviazioni" dal principio inviolabile della non-discriminatorietà<sup>5</sup>.

consenso sugli obiettivi generali, consideravano le preferenze come misure che avrebbero "esposto il sistema commerciale internazionale a rischi sproporzionati rispetto a limitati e precari vantaggi". Unctad, Ginevra 1964 (Annex A. III. 5, 39).

<sup>3</sup> Questi, considerati complessivamente registrarono un aumento medio verso i paesi industrializzati (PI) del 5% circa nel biennio 1959-'60 mentre rallentò nel biennio successivo (3%) per poi avere un notevole impulso negli anni 1963-'64, quando le esportazioni crebbero del 6% in volume e del 9% in valore. Gatt, 1965.

<sup>4</sup> Lo strumento preferenziale era comunque solo uno dei meccanismi da attivare: grande enfasi venne infatti posta anche sul ruolo degli investimenti diretti. Unctad, 1964.

<sup>5</sup> Report of the Conference, Annex E, Rapporto Wintermans, pag. 144.

Nei lavori del Second Committee venne sottolineata la necessità di introdurre nel "pacchetto" preferenziale, per sua natura unilaterale, il concetto di "non reciprocità" nelle concessioni.

Il sistema delle preferenze generalizzate (GSP), introdotto come deroga al principio della "nazione più favorita" (MFN) offrì, pertanto, alle esportazioni dei paesi beneficiari l'opportunità di godere di un margine preferenziale pari alla tariffa MFN pagata dai paesi non-beneficiari<sup>6</sup>. Il trattamento preferenziale si pone, così, come uno strumento in grado di assicurare principalmente l'incremento del volume delle esportazioni dei paesi beneficiari (Aitken, 1976; Baldwin e Murray, 1977), dovuto all'effetto di creazione del commercio (TC) ed alla modificazione della direzione delle esportazioni (effetto di diversione, TD).

Così come avviene nella teoria delle unioni doganali, l'analisi statica evidenzia tuttavia alcuni limiti di interpretazione. Essa si basa, infatti, sulle ipotesi tradizionali e decisamente restrittive dell'impianto neoclassico dei vantaggi comparati: libera competizione in mercati trasparenti, produzioni perfettamente sostituibili, equilibrio del mercato del lavoro, assenza di costi aggiuntivi (trasporto, commercializzazione, ecc.) ed, infine, la completa mancanza di intervento da parte dello stato. Un approccio dinamico suggerisce invece che, nel lungo periodo, una preferenza offrirebbe incentivi per la diversificazione della base esportativa, la modificazione dei processi produttivi da beni primari a prodotti a maggiore lavorazione. Come conseguenza, si avrebbe una riallocazione delle risorse ed un complessivo impulso al processo di sviluppo ed industrializzazione (Badgett, 1978) nonché una maggiore attrattività per le opportunità di investimenti diretti stranieri (Kreinin, 1975; Yannopoulos, 1987).

Nel luglio del 1971 fu introdotto dalla Comunità Europea il primo schema di preferenze tariffarie generalizzate e negli anni immediatamente successivi analoghi programmi furono adottati da diversi altri paesi (attualmente sono 16) tra cui quelli di Giappone e Norvegia (introdotti nel 1971), Nuova Zelanda, Regno

<sup>6</sup> L'adozione della "Enabling Clause" nel novembre del 1979 ha consentito di prorogare indefinitamente il sistema tariffario preferenziale, inizialmente pensato per durare dieci anni.

---

Unito, Danimarca, Svezia e Finlandia (1972), Australia (1974), Canada (1974) e Stati Uniti (1976) oltre a quasi tutti i paesi precedentemente appartenenti al COMECON.

Il sistema GSP si inserisce nella complessiva ed articolata politica commerciale esterna comunitaria. All'interno di questa ha essenzialmente lo scopo di offrire una sorta di compensazione ai paesi che non erano stati inclusi nei vari accordi preferenziali con la Comunità, quale la Convenzione di Lomè con i paesi ACP<sup>7</sup> ed i vari accordi bilaterali con i paesi della regione mediterranea (poi coordinati dal 1972 con il varo di una politica "globale" per l'area) e, naturalmente, con l'accordo di libero scambio con l'EF-TA. Il programma GSP della Comunità è stato rinnovato con la medesima struttura per un altro decennio nel 1980 e mantiene le preferenze su prodotti inclusi industriali finiti e semilavorati con la sospensione, entro limiti stabiliti, del dazio doganale esterno (le importazioni di prodotti tessili vengono regolamentati invece dall'Accordo Multifibre, MFA); esso viene solo ridotto per i prodotti agricoli. La struttura del sistema GSP della CEE è composta, infatti, di tre "schemi" (industriale, tessile, agricolo) che vengono separatamente amministrati su base annua con l'emanazione dei regolamenti applicativi che fissano le regole di importazione dei prodotti provenienti dai paesi beneficiari<sup>8</sup>. I paesi che beneficiano dello schema industriale sono attualmente 136, cui si aggiungono 25 paesi e territori amministrati, mentre 41 di essi beneficiano, come paesi meno progrediti, di condizioni ancora migliori.

#### *Lo schema preferenziale della CEE per gli anni '90*

Nel luglio del 1990<sup>9</sup> la Commissione CEE ha presentato un

<sup>7</sup> La IV Convenzione di Lomè prevede l'inclusione di 69 paesi dell'area Africana, Caraibica e Pacifica (ACP).

<sup>8</sup> Per una esaustiva trattazione, si veda Commissione delle Comunità europee, 1990.

<sup>9</sup> La Commissione ha presentato il 19 luglio 1990 al Consiglio una Comunicazione dal titolo "Il sistema delle preferenze generalizzate: orientamenti per anni '90", COM (90) 329 def..

documento di verifica dell'applicazione del sistema GSP. Il documento fornisce la periodica analisi dello stato di avanzamento dell'attività in oggetto nella prospettiva della revisione dell'intero sistema preferenziale così come dibattuto in sede UNCTAD. L'analisi riflette alcuni aspetti della politica commerciale esterna e della politica di cooperazione verso i paesi in via di sviluppo. Il documento è presentato qui nelle sue linee generali e ripropone alcune delle questioni aperte dalla concessione di preferenze tariffarie avanzando alcune proposte per l'implementazione di un sistema modificato in alcune caratteristiche fondamentali. In questo paragrafo si intende evidenziare alcune caratteristiche del futuro sistema GSP comunitario così come dovrebbe inserirsi nelle politiche commerciali verso i paesi in via di sviluppo durante il decennio in corso.

Le proposte avanzate partono dalla modificazione di alcune situazioni esistenti nel periodo in cui il sistema delle preferenze generalizzate è stato introdotto e che risultarono allora decisive: a) innanzi tutto, il grado di protezione tariffaria dei paesi industrializzati era particolarmente elevato; b) gli accordi di libero scambio tra paesi industrializzati non erano molto sviluppati; c) i paesi in via di sviluppo avevano un ruolo marginale nei negoziati multilaterali ed, infine, d) il livello di "sottosviluppo" dei Pvs era "relativamente omogeneo"<sup>10</sup>.

Il livello elevato delle protezioni tariffarie è stato quindi uno dei fattori determinanti per la concessione di preferenze ma negli ultimi decenni la successione di accordi multilaterali ha condotto all'abbassamento generalizzato della media delle tariffe applicate dai paesi industrializzati; nello stesso tempo, la parallela espansione delle barriere non tariffarie (NTB) ha progressivamente sostituito i dazi alle importazioni quale strumento di protezione. Inoltre, la situazione economica ed il grado di competitività dei diversi paesi beneficiari si sono modificati notevolmente nel corso degli anni; anche in relazione al grande numero di prodotti coper-

<sup>10</sup> Negli anni '60 e '70, il problema del debito internazionale, in particolare, non aveva creato ancora le condizioni critiche economiche e finanziarie.

---

ti, ciò ha avuto quale conseguenza la necessità da parte della Comunità Europea di rafforzare il principio della differenziazione (noto anche come "graduation" o "maturità") secondo il quale le preferenze vengono sospese o attenuate con l'aumento delle capacità competitive del beneficiario in una specifica produzione.

La necessità di modificare il sistema GSP è collegata essenzialmente alla dinamica degli avvenimenti internazionali di questi ultimi anni: pur esistendo l'esigenza di continuare a perseguire iniziative rivolte allo sviluppo economico dei Pvs ed al loro inserimento nel commercio internazionale sulla base di certezza e stabilità, le relazioni commerciali della Comunità Europea con i Pvs dovranno tener conto (compatibilmente con la necessità di differenziare le singole situazioni nazionali) dell'attuale congiuntura che vede la Comunità impegnata nel processo di trasformazione delle economie dei paesi dell'est europeo; inoltre, lo strumento commerciale preferenziale non potrà essere oltre utilizzato in modo scoordinato da altre iniziative proprie di una politica di cooperazione più ampia<sup>11</sup>. In particolare, gli elementi salienti che emergono sono tre: a) un nuovo rapporto tra GSP ed il sistema commerciale multilaterale, b) la necessità di rinnovare sotto il profilo "tecnico" il GSP e c) la concertazione tra paesi industrializzati.

Il meccanismo preferenziale, come è stato ricordato nel paragrafo introduttivo, è nato in deroga ai principi ispiratori dell'Accordo GATT - primo tra tutti quello della "nazione più favorita". Infatti, anche se l'Articolo XXIV creava formalmente il quadro di riferimento per l'applicazione delle preferenze nell'ambito di incentivate unioni doganali, il sistema GSP è stato interpretato spesso sotto il profilo politico e anche nelle analisi economiche come una precisa alternativa alla liberalizzazione tariffaria su base multilaterale. Pur non denunciando l'efficacia dello strumento, la Commissione appare motivata a suggerire un ruolo per il preferenzialismo che sia coerente con l'accordo Gatt e parzialmente

<sup>11</sup> Per una dettagliata analisi della proposta si veda Commissione delle Comunità europee, 1990, pag. 11 e seguenti.

diverso dall'attuale e non è irrilevante l'affermazione secondo cui "l'Uruguay Round rappresenta la migliore possibilità di progredire verso l'integrazione dei paesi in via di sviluppo nel commercio internazionale". Se la natura concessionale delle agevolazioni assume in sé, infatti, un grado di precarietà al sistema che è accresciuto dalle considerevoli misure di salvaguardia poste (tetti, quote e massimali), lo strumento GSP può essere considerato tuttavia un "utile complemento" alla graduale riduzione dei livelli tariffari poiché offre di applicarla in tempi molto più rapidi.

Sotto l'aspetto tecnico, il sistema comunitario dovrebbe essere rivisto rendendolo più "semplice, trasparente e stabile"; i principi fondamentali per una sua revisione sono il mantenimento dell'apertura ai paesi attualmente beneficiari e il potenziamento della copertura dei prodotti. La semplificazione dello schema e la modifica della struttura delle limitazioni quantitative sono però necessarie per aumentarne l'efficacia poiché, come si è già avuto modo di accennare, rappresentano le principali cause della strutturale sottoutilizzazione del sistema.

Nello stesso tempo, il rafforzamento del principio della *graduation* che definisce i limiti della modularità degli interventi in relazione al grado di sensibilità dei prodotti e della competitività dei singoli paesi, deve essere associato alla revisione di tutte le misure di salvaguardia: per esempio, l'applicazione di una determinata franchigia — in particolare per i prodotti industriali — potrebbe sostituire le limitazioni quantitative e, nel caso di beni particolarmente sensibili, essere solo associata ad una calibrata riduzione del livello dei dazi<sup>12</sup>.

Un altro aspetto, forse quello determinante per un futuro sistema, è relativo all'esigenza di sintonizzare gli schemi preferenziali in seno alle organizzazioni che riuniscono i paesi industrializzati. La necessità di collegare il GSP ad una strategia complessiva che miri ad inserire i Pvs nell'ambito degli accordi internazionali

<sup>12</sup> Solo nel caso di prodotti molto sensibili e non facilmente collocabili nelle categorie stabilite, la loro diretta esclusione appare essere forse il più coerente risultato (soprattutto in occasione di margini preferenziali estremamente ridotti).

---

sul commercio deve, infatti, prevedere livelli di concertazione ed una altrettanto complessiva distribuzione del carico della liberalizzazione. Pur rimanendo uno strumento "autonomo" e non assoggettabile a contrattazione il GSP dovrebbe, comunque, essere mirato ad incentivare maggiori liberalizzazioni su scala multilaterale in cui i Pvs dovrebbero assumere ruoli meno passivi<sup>13</sup>.

#### *Le preferenze tariffarie nelle relazioni esterne comunitarie*

Inquadrare la politica commerciale comune europea (CCP) in un quadro organico è un'operazione quanto mai difficile se non impossibile. L'insieme delle relazioni esterne hanno negli anni assunto una sempre maggiore articolazione e molto diverse (a volte antitetiche) appaiono le motivazioni che fondano gli accordi stipulati dalla Comunità verso i paesi terzi. Gli accordi preferenziali e regionali sono forse il concreto esempio della complessità del dibattito tra multilateralismo e bilateralismo che da decenni ormai contraddistingue lo stato delle politiche commerciali.

I principi fondatori dell'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (non-discriminatorietà e reciprocità), per esempio, sono stati largamente spinti al ruolo di obbiettivi, lasciando lo spazio per compromessi che consentissero di cedere "legalmente" alle grandi spinte ed agli interessi di nascenti blocchi economici (la Comunità stessa, gli Stati Uniti ed il Giappone) che premevano per realizzare una serie di accordi su base regionale al fine di espandere la propria area di influenza. L'Articolo XXIV del GATT, imposto dalla necessità di prevedere la costituzione di unioni doganali ne ha sistematizzato la presenza con interpretazioni successive; di fatto, come l'analisi di Tsoukalis (1991) ha ben evidenziato, ciò ha dato avvio alla modificazione dei principi guida dal commercio internazionale, passando dal multilaterali-

<sup>13</sup> L'abbandono di strategie di *import-substitution* di gran parte dei Pvs appare in questo senso facilitare tale processo poiché diverse strategie di sviluppo appaiono trovare maggiori consensi.

simo ad un "regionalismo spinto". In questo contesto, gli accordi preferenziali rappresentano uno strumento che male appare essersi integrato nella complessiva gestione delle politiche commerciali esterne e, soprattutto, con gli obiettivi strategici della cooperazione economica a favore dello sviluppo dei Pvs.

Nell'analisi teorica il tema degli accordi discriminatori — ed in particolare quello delle preferenze tariffarie — è stato invece affrontato quasi costantemente sotto il profilo degli effetti quantitativi prodotti ed è basato essenzialmente sull'impostazione vineriana degli effetti statici; (tra gli altri si veda Borrmann, 1985; Karsenty e Laird, 1987; Brown, 1987 e Baldwin e Murray, 1977). Tuttavia, tale impostazione ha focalizzato l'attenzione sui risultati immediati dell'applicazione di una preferenza ma non riesce a coglierne probabilmente le reali finalità: incentivare la diversificazione della base esportativa e la modificazione dei processi produttivi da beni primari a prodotti a maggiore lavorazione con la riallocazione delle risorse (come affrontato da Badgett, 1978), nonché la protezione delle nuove imprese e l'incentivazione degli investimenti diretti esteri<sup>14</sup>.

Sulla reale efficacia dello strumento preferenziale in termini di espansione lorda del commercio, come precedentemente accennato, sono state effettuate molte stime ma, se pur le variazioni riscontrate sono dovute per lo più ai diversi modelli utilizzati, una diffusa interpretazione assegna comunque all'impatto del GSP un ruolo quantitativamente marginale. In questa prospettiva, le critiche principali mosse dagli stessi Pvs beneficiari — che, godendo del regime di non reciprocità, si assicurano comunque un qualche beneficio netto — possono essere così riassunte: a) il numero dei prodotti coperti e la tipologia di essi sono insoddisfacenti; b) il margine preferenziale è continuamente eroso dalla riduzione delle tariffe MFN; c) le misure poste a limitazione delle importazioni preferenziali ne riducono notevolmente la portata; infine, d) la mancanza di certezza nell'applicazione del regime preferenziale

<sup>14</sup> Per una dettagliata rassegna di tali modelli, si veda tra gli altri Pomfret (1988) e Brown (1988).

ad uno specifico prodotto è superata solamente con l'arrivo di questo agli uffici doganali.

Tav. 1 - *Media tariffe applicate e tariffe GSP, CEE (1987)*

Gruppo di prodotti	Media tariffe applicate	Media tariffe GSP
Alimentari	4,4	5,0
Prodotti agricoli grezzi	0,4	0,5
Minerali e metalli	0,7	0,5
Combustibili	0,3	0,2
Chimici	3,4	4,1
Manufatti	4,6	6,4
Pelli e cuoio	2,1	2,8
Tessili	5,3	7,6
Calzature	7,3	9,3
Abbigliamento	6,5	9,1
Tutti i prodotti	2,5	2,1

FONTE: Laird S., Yeats A. (1987), *Most-favoured nation tariffs in World Bank, Handbook for the multilateral trade negotiations*, Autunno.

Con particolare riguardo alle politiche esterne della CEE anche Sideri (1989) sottolinea alcuni elementi contraddittori che emergono dall'applicazione del sistema GSP comunitario: gli effetti di espansione del commercio, infatti, sarebbero estremamente limitati soprattutto a causa dei numerosi ostacoli di tipo protezionistico mentre il livello di complessità ne riduce ulteriormente l'efficacia; infine, la copertura dei prodotti sarebbe orientata principalmente verso beni in cui spesso i beneficiari non hanno vantaggi competitivi decisivi.

Infine, è possibile avanzare qui alcune sintetiche riflessioni. In primo luogo, la globalizzazione dell'economia internazionale tende da una parte ad accentuare il processo di liberalizzazione dei flussi commerciali in ambito multilaterale attraverso la riduzione graduale ma sistematica dei livelli tariffari. D'altra parte, il livello della competizione internazionale si è accresciuta negli anni anche

per l'emergere dei paesi di nuova industrializzazione che hanno raggiunto e continuano a migliorare un già notevole grado di competitività. Una diretta conseguenza dell'aumentata concorrenza si riflette in un parallelo processo di creazione di nuovi strumenti atti a sostituire le barriere tariffarie quali mezzi di protezione (tra questi, per esempio, le restrizioni volontarie all'esportazione — VERs — le restrizioni quantitative all'importazione e gli standard tecnici)<sup>15</sup>.

L'efficacia delle preferenze tariffarie verso i Pvs, di conseguenza, soprattutto nel settore industriale, risente fortemente del processo di liberalizzazione dei dazi MFN poiché fonda la propria forza proprio sul differenziale esistente tra le tariffe in vigore. Per questi motivi, le soluzioni avanzate nel caso del GSP comunitario non sono probabilmente in grado di contrastare tale ridimensionamento in particolare per quanto riguarda il settore industriale in cui sempre più numerose sono le barriere di tipo non-tariffario adottate<sup>16</sup>. In aggiunta a ciò, un ulteriore elemento di incongruità e rischio che dovrebbe essere affrontato in tempi ragionevoli è dato, a nostro avviso, dal completamento del mercato interno che comporterà la necessità di rivedere completamente il sistema preferenziale poiché difficilmente potranno essere mantenute quelle limitazioni quantitative gestite sulla base della distribuzione nazionale delle quote. Il meccanismo a garanzia dell'equità nella suddivisione degli oneri della liberalizzazione all'interno della Comunità promuoverà una diversa metodologia di approccio.

Inoltre, la natura e l'applicazione delle preferenze, tipico esempio di *second best choice*, appare essere poco coerente all'interno della più complessiva politica commerciale comune. Sono numerosi, infatti, gli elementi contraddittori dello schema GSP: se

<sup>15</sup> Tale spostamento nella natura e nelle caratteristiche degli strumenti posti a protezione delle produzioni interne non è un fenomeno secondario se collegato all'esigenza di sviluppare la partecipazione dei Pvs nel commercio internazionale.

<sup>16</sup> Si pensi, ad esempio, all'efficacia protezionistica delle norme tecniche per i produttori di beni industriali.

---

il sistema è stato pensato come strumento di cooperazione con obiettivi di aiuto ed incentivo al processo di industrializzazione dei Pvs, è peraltro frenato da antitetiche esigenze di tutela della competitività dei produttori comunitari proprie della politica commerciale esterna (clausole di salvaguardia ed elevati livelli di protezione, etc.). Per queste ragioni, poiché la quasi totalità degli studi effettuati sulle preferenze sono stati orientati ad introdurre gli aspetti quantitativi degli effetti prodotti, appare qui interessante introdurre brevemente un approccio che parte da considerazioni riguardanti proprio il profilo qualitativo delle preferenze. Per fare ciò vale la pena ricordare la quasi totalità dei contributi hanno concluso che le principali motivazioni alla concessione di una agevolazione sono spesso fondate principalmente da considerazioni non economiche. Seppur le motivazioni delle politiche commerciali discriminatorie possono essere riferite alle medesime motivazioni applicabili alle politiche commerciali non-discriminatorie (Pomfret, 1988), il trattamento preferenziale può essere affrontato ancora alla luce del contributo di Pelkmans (1984) che in modo lucido sviluppa il ragionamento sulle relazioni esistenti tra strumenti di politica commerciale e la loro dipendenza da altre politiche.

Il problema centrale quindi è riconducibile, per quanto riguarda la Comunità Europea, alla coerenza dell'uso degli strumenti adottati in funzione degli obiettivi da conseguire; in questa prospettiva, la politica commerciale comune soffre di una sorta di indeterminazione che si risolve in un confuso utilizzo degli strumenti a disposizione. Seguendo tale impostazione, Pelkmans giudica la demarcazione tra la politica commerciale comune (CCP) e la politica economica esterna "economicamente arbitraria e politicamente sensibile". Tale distinzione diviene stimolante per ulteriori sviluppi. Ad esempio, fini di diplomazia commerciale durante i negoziati multilaterali intersecano obiettivi della politica agricola (soprattutto con riferimento al livello dei sussidi all'esportazione). In aggiunta a ciò, se lo scopo di integrare o favorire comunque una maggiore vicinanza con paesi vicini è spesso collegato a scopi più ampi di politica esterna vera e propria (si pensi ad esempio alle passate relazioni con i paesi

allora appartenenti al COMECON) e produce un processo di liberalizzazione ed integrazione, gli argomenti legati alla concorrenza e agli aspetti di politica industriale conducono nello stesso tempo ad innalzare notevoli barriere protezionistiche di tipo non tariffario (NTB).

In conclusione, con particolare riguardo al GSP, deve essere sottolineata la difficoltà di rendere compatibili e coerenti gli obiettivi strategici della politica di cooperazione e sviluppo a favore dei Pvs con quelli di tipo protezionistico posti in essere nell'ambito della politica commerciale comune a tutela della competitività dei produttori interni. In questo senso, la sostituzione di tutti quegli elementi (quote, massimali, tetti, etc.) creati a salvaguardia del sistema GSP con una più lineare e trasparente liberalizzazione appare essere il migliore segnale di una nuova politica estera verso i beneficiari che non si risolva oltre in uno strumento di sola diplomazia commerciale o di politica estera.

---

## BIBLIOGRAFIA

- Aitken N., Obutelewicz R.S. (1976), *A cross-sectional study of EEC trade with the association of african countries*, in "The Review of Economics and Statistics", Vol. LVIII, n. 4.
- Badgett L.D. (1978), *Preferential tariff reduction, the Philippines response, 1900-1940*, in "Journal of International Economics", febbraio.
- Bagwhati J. (1991), *The world trading system at risk*, Harvester Wheatsheaf, Londra.
- Balassa B. (1967), *Trade creation and trade diversion in the European Common Market*, in "The Economic Journal", marzo.
- Baldwin R.E., Murray T. (1977), *MFN tariff reduction and developing country trade benefits under the GSP*, in "The Economic Journal", marzo.
- Brown D. (1987), *General equilibrium effects of the U.S. generalized system of preferences*, in "Southern Economic Journal" Vol. 54, n. 1.
- Commissione delle Comunità Europee (1987), *Comunicazione al Consiglio riguardante la preparazione dello schema delle preferenze generalizzate per l'esercizio 1988*, COM(87) 68 def., Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (1990), *Comunicazione al Consiglio: il sistema delle preferenze generalizzate: orientamenti per gli anni novanta*, COM(90) 329 def., Bruxelles.
- GATT, (Vari anni), *International trade Annual Report*, Ginevra.
- Greenaway D., Hine R. (1991) (a cura di), *Global protectionism*, MacMillan, Basingstoke.
- Jacquemin A., Sapir A. (1989) (a cura di), *The european internal market*, Oxford University Press, Oxford.
- Johnson H. (1974), *Trade-diverting customs union: a comment*, in "The Economic Journal", Settembre.
- Karsenty G., Laird S. (1986), *The generalized system of preferences - a quantitative assessment of the direct trade effects and policy options*, UNCTAD Discussion Papers n. 8/9.
- Kreinin M. (1975), *European integration and the developing countries*, in Balassa B., *European Economic Integration*, North Holland Publishers.
- Laird S., Yeats A. (1990), *Quantitative methods for trade barriers*, MacMillan, Basingstoke.
- O'Brien D. (1976), *Customs unions: trade creation and trade diversion in historical perspective*, in "History of Political Economy", vol. 8, n. 4.
- OECD (1992), *Integration of developing countries into the international trading system*, Parigi.
- Pelkmans J. (1984), *Market integration in the European Community*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague.
- Pitrone A. (1986), *The EEC GSP scheme*, Editrice Commercio Estero, Roma.
- Pomfret R. (1986), *The effects of trade preferences for developing countries*, in "Southern Economic Journal", vol. 53, n. 1.

- Pomfret R. (1988), *Unequal trade*, Blackwell, Oxford.
- Pomfret R. (1991), *International trade, theory and policy*, Blackwell, Oxford.
- Sapir A. (1981), *Trade benefits under the EEC generalized system of preferences*, in "European Economic Review", n. 15.
- Sideri S. (1989), *La Comunità Europea nell'interdipendenza mondiale*, Unicopli, Milano.
- Tsoukalis L. (1991), *The european economy: the politics and economy of integration*, Oxford University Press, Oxford.
- UNCTAD (1964), *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, Ginevra.
- UNCTAD (1968), *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, Ginevra.
- Viesti G. (1991) (a cura di), *Tra cooperazione e competizione*, ISPI, Il Mulino, Bologna.
- Yannopoulos G. (1987), *European Community tariff preferences and direct foreign investment*, in "Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review", n. 160.
- Yannopoulos G. (1989), *European integration and the Iberian economies*, MacMillan, Basingstoke.



CARLO FRATESCHI

**I rapporti della CEE con i paesi  
dell'Europa Centro-orientale:  
opportunità e sfide degli anni '90**

Il subitaneo crollo del sistema socialista ruotante intorno all'Unione Sovietica, insieme alla contestuale fine dell'antagonismo Est-Ovest, hanno creato dall'inizio degli anni novanta delle condizioni di assoluta novità per le relazioni tra la Comunità Europea e i paesi dell'Europa centrale e orientale. Durante gli anni '70 e '80 l'obiettivo principale della CEE, nei suoi rapporti con l'Est europeo, era quello di stabilire un insieme di forme di comunicazione e di rapporto basate su ben delimitate relazioni commerciali ed economiche, da estendere eventualmente con gradualità e con tutte le cautele derivanti dal fatto di muoversi all'interno di rigidi vincoli determinati dal conflitto sistemico in atto e dalle connesse necessità di sicurezza. Tali rapporti economico-commerciali venivano visti come strumenti utili e allo stesso tempo secondari: essi cioè avrebbero potuto al massimo favorire un'eventuale soluzione del conflitto politico-militare, che comunque sarebbe arrivata esclusivamente alla fine di un lungo e macchinoso processo di riavvicinamento tra Est e Ovest, e in particolare tra URSS e USA, basato sulla progressiva riduzione della reciproca minaccia militare.

Le rivoluzioni del 1989 e la successiva rapidissima evoluzione politica nei paesi dell'ex blocco sovietico, ulteriormente accelerate dopo il fallito putsch in URSS nell'agosto 1991, hanno scompaginato totalmente gli elementi alla base della suaccennata strategia, dato che l'antagonismo sistemico e la minaccia militare diretta si sono sciolti come neve al sole, insieme con l'allonta-

---

namento dal potere delle élites politiche comuniste nei paesi dell'Europa centro-orientale. Nel nuovo quadro delle relazioni internazionali i rapporti economici tra la CEE e questi paesi hanno certamente assunto un ruolo ben maggiore che in passato: nella fase attuale, peraltro, essi rimangono ancora parzialmente inseriti in una visione, tipica della Comunità, che considera i rapporti economici esterni soprattutto come strumenti per il raggiungimento di più ampi obiettivi politici.

Nella nuova situazione creatasi con l'improvvisa scomparsa dello spartiacque politico-sistemico al centro dell'Europa, i compiti e gli obiettivi attribuibili allo strumento delle relazioni economiche tra i paesi europei, e alla Comunità come attore dominante in questo campo, si sono talmente accresciuti da risultare qualitativamente diversi rispetto al passato: nel lungo periodo, infatti, si può pensare realisticamente alla necessità di favorire una reale convergenza dei popoli e degli stati del vecchio continente, in vista di una sua non più utopistica unificazione. Nel futuro più immediato, d'altro canto, la Comunità europea e i suoi membri hanno un compito più limitato ma altrettanto delicato, e cioè prevenire il fallimento delle trasformazioni politiche ed economiche nei paesi dell'Europa centro-orientale: in particolare, impedire la degenerazione degli attuali assetti democratici, ancora alquanto fragili e potenzialmente instabili, in direzione di sistemi autoritari e nazionalistici.

Una delle principali difficoltà della situazione presente, destinata probabilmente ad aggravarsi nel corso del decennio '90, deriva dal fatto che il venir meno della cornice fornita dal confronto sistemico e strategico tra Est e Ovest non garantisce affatto che in tutti i settori delle relazioni intraeuropee (quello politico, quello economico, quello militare) si passi automaticamente da rapporti di tipo conflittuale a rapporti di tipo cooperativo. Certo, la qualità dei possibili conflitti tra paesi e gruppi di paesi è sicuramente cambiata, nel senso di una riduzione del loro possibile livello e delle loro eventuali conseguenze e ramificazioni. Nello stesso tempo, tuttavia, proprio il venir meno di contrapposizioni frontali, fondate in prima istanza su motivazioni politico-ideologiche, lascia libero il campo all'emergere di più circoscritti ma

non meno netti conflitti di interesse: la sfida che l'Europa, e la Comunità soprattutto, dovrebbe saper raccogliere è proprio quella di sviluppare un processo unitario, che potenzialmente interessi l'intero territorio europeo, in una fase in cui le spinte alla diversificazione si faranno più accentuate.

Nell'arco dei prossimi anni questa tensione tra unità e diversità potrà condurre a degli sviluppi di tipo convergente o di tipo divergente. Le condizioni e gli aspetti economici costituiranno un fattore di preminente importanza all'interno di questi processi, anche perché le relazioni economiche sono per loro natura costituite da un insieme di rapporti che coprono l'intera gamma che va dalla cooperazione, alla concorrenza, alla competizione, al conflitto: la prevalenza dell'uno o dell'altro di questi aspetti influenzerà in maniera decisiva le dinamiche integrative nell'Europa del dopo-1992. All'interno di questo quadro si rivela di particolare interesse lo studio dei presupposti, dei contenuti e dei possibili effetti degli importanti accordi economico-istituzionali di associazione conclusi nei mesi recenti dalla Comunità europea con Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria, il cui obiettivo esplicito è quello di sviluppare la cooperazione politica, economica e finanziaria tra le parti e di realizzare, nel medio periodo, un'area di libero scambio (con l'obiettivo dichiarato, ma solo in una prospettiva di più lunga scadenza, di giungere a una successiva adesione a pieno titolo alla Comunità).

Gli accordi di associazione costituiscono la "seconda generazione" di rapporti contrattuali con i paesi dell'Europa orientale, che seguono una "prima generazione" costituita da una serie di accordi di cooperazione economica e commerciale firmati con i paesi membri dell'ex-COMECON tra il 1988 e il 1990. Essi rappresentano la prima risposta della Comunità (elaborata con relativa rapidità, dato che tra il mandato ricevuto dalla Commissione e la firma degli accordi è passato solo un anno) alla sfida creata dalla nuova situazione politica in Europa. Caratteristica principale degli accordi è quella di portare a ulteriore sviluppo alcuni aspetti già presenti nei precedenti accordi di cooperazione (in particolare quelli riguardanti le concessioni nel campo della politica commerciale), attraverso il principio della cosiddetta

---

asimmetria nell'apertura reciproca dei mercati della CEE e dei paesi associati: essi contengono tuttavia una serie di altri importanti elementi quali quelli riguardanti il dialogo politico, la cooperazione finanziaria, il progressivo avvicinamento delle strutture legislative.

Gli accordi prevedono, a livello generale, la progressiva realizzazione tra i paesi firmatari delle "quattro libertà" previste dal Trattato di Roma del 1957. In particolare, sul piano più strettamente commerciale, viene contemplata la graduale costituzione di un'area di libero scambio per i manufatti industriali. Ciò avverrà in maniera asimmetrica, cioè con uno sbilanciamento a favore dei paesi centro-europei: la Comunità, in sostanza, rimuoverà le barriere all'accesso dei prodotti industriali provenienti da Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria più velocemente di quanto non faranno questi ultimi nei confronti delle merci provenienti dai paesi comunitari. Si prevede inoltre che in futuro, non appena lo sviluppo delle condizioni economiche nei paesi associati lo permetterà, queste aperture commerciali vengano accompagnate da norme che liberalizzino anche i movimenti dei servizi, dei capitali e delle persone.

La liberalizzazione delle importazioni comunitarie riguarderà immediatamente la chimica, la meccanica e gli autoveicoli, che nel 1989 costituivano una quota pari al 25, al 31 e al 33 per cento delle esportazioni rispettivamente di Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia (Tabella 1). Entro tre anni un ulteriore 30-40 per cento delle esportazioni non-agricole (siderurgia e altri metalli, tessile-abbigliamento) e una quota delle esportazioni agricole dei tre paesi godranno di riduzioni tariffarie del 60 per cento circa. Nei primi tre anni, quindi, la liberalizzazione dovrebbe coinvolgere tra il 60 e l'80 per cento delle merci esportate dai tre paesi verso la CEE.

Quanto previsto dagli accordi, che pure rappresenta un significativo passo avanti nel campo dei rapporti comunitari con i paesi dell'Est europeo, in particolare in direzione di una più stretta integrazione economica dei tre paesi associati, non è tuttavia esente da critiche. La liberalizzazione degli scambi di prodotti industriali, ad esempio, è soggetta a clausole di salvaguardia

TABELLA 1 - *Composizione merceologica di esportazioni e importazioni verso e dalla CEE*  
(quote percentuali nel 1989)

	Polonia		Cecoslovacchia		Ungheria	
	Esp	Imp	Esp	Imp	Esp	Imp
<i>Materie prime</i>	43,3	21,5	28,8	13,5	38,1	6,7
Agricole alimentari	20,4	18,5	8,7	7,2	26,7	3,3
Non energetiche	11,0	2,4	12,5	6,0	8,4	3,1
Energetiche	11,9	0,6	7,6	0,3	3,0	0,3
<i>Manufatti</i>	56,7	78,5	71,2	86,5	61,9	93,3
di cui:						
Tessili e abbigliamento	11,9	9,7	12,6	5,0	17,6	11,8
Ferro e acciaio	5,3	4,4	12,5	1,5	4,9	3,6
Prodotti chimici	6,7	16,5	11,6	21,0	10,0	19,5
Macchinari e veicoli	11,8	33,4	13,9	42,9	12,6	39,3

FONTE: Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, 1/1992, p. 3\*

e clausole antidumping che possono risultare fortemente restrittive. Inoltre, la Comunità dimostra un'estrema riluttanza rispetto alla riduzione delle restrizioni agli scambi di prodotti che fanno capo a settori "sensibili" (tessili, ferro e acciaio, carbone, agricoltura). Ma proprio questi sono i prodotti e i settori nei quali i tre paesi hanno le maggiori possibilità di accrescere le loro esportazioni, perlomeno nel breve-medio periodo: il calcolo dei cosiddetti "vantaggi comparati rivelati", condotto sulla base dei flussi di scambio dei tre con l'OCSE, indica appunto che essi sono più elevati per i prodotti agricoli (Polonia e Ungheria), per il tessile-abbigliamento e le materie prime non-energetiche (tutti e tre i paesi), e la siderurgia (Cecoslovacchia) (Tabella 2).

Occorre a tale proposito considerare che una delle fondamentali condizioni preliminari per permettere l'introduzione di una reale economia di mercato nei paesi in transizione dell'Europa centrale è costituita dall'apertura dei mercati, e in particolare dalla possibilità di utilizzare le importazioni come strumento della politica di rafforzamento della concorrenza. Ma è chiaro che questo non può che avvenire contestualmente a una crescita con-

TABELLA 2 - *Vantaggi comparati rivelati verso l'OCSE nel 1989 (1)*

	Polonia	Cecoslovacchia	Ungheria
<i>Materie prime</i>	2,5	1,8	2,2
Agricole alimentari	2,3	1,1	2,9
Non energetiche	2,0	2,4	1,6
Energetiche	3,4	2,4	1,5
<i>Manufatti</i>	0,7	0,8	0,7
di cui:			
Tessili e abbigliamento	2,0	2,3	2,8
Ferro e acciaio	1,5	3,4	1,6
Prodotti chimici	0,7	1,1	1,1
Macchinari e veicoli	0,3	0,3	0,3

(1) I vantaggi comparati rivelati sono calcolati come rapporto tra la quota di mercato del settore nelle esportazioni totali del paese verso l'OCSE e la quota di mercato dello stesso settore nelle esportazioni totali intra-OCSE.

Fonte: Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, 1/1992, p. 4\*

sistente delle esportazioni. È ovvio, quindi, che se la CEE vuole effettivamente contribuire al successo della trasformazione economica dei paesi di nuova democrazia dell'Europa centro-orientale deve rivedere in maniera radicale l'intera sua politica commerciale, a partire dalla politica agricola comune: ma solo enunciare questa necessità fa capire quanto ciò rappresenti un nodo difficile e quasi inestricabile.

Da un lato è innegabile che le imprese della CEE saranno costrette nei prossimi anni ad adattarsi a tre cambiamenti di grande momento: la deregolamentazione realizzata nel quadro del completamento del mercato unico; l'apertura dei mercati nell'ambito dell'Uruguay Round; la nuova concorrenza da parte dei paesi dell'Europa Centro-orientale in transizione. La combinazione di questi tre shocks nei costi relativi sarà sicuramente causa di processi di aggiustamento molto difficili, dagli elevati costi sociali: se sono comprensibili, quindi, le richieste di forme di difesa e protezione che provengono dai settori e dalle imprese maggiormente colpite da questi shocks, è chiaro, peraltro, che la

Comunità non può mantenere una politica mercantilista solamente nei confronti dei paesi che rappresentano gli anelli più deboli della catena.

Va anche considerato, d'altro canto, che le condizioni di particolare competitività di prezzo sui mercati esteri di molti dei prodotti esportabili da Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria sono attualmente determinate non solamente dalle differenze nei livelli di reddito reale pro capite e quindi dei costi salariali, ma anche dalla fissazione del tasso di cambio delle rispettive valute a livelli di forte sottovalutazione. Secondo stime recenti la corona cecoslovacca sarebbe sottovalutata quasi del 65 per cento: il suo attuale valore esterno, in altri termini, sarebbe circa un terzo del livello che rispecchierebbe la parità di potere d'acquisto con il dollaro USA (a sua volta sottovalutato rispetto alle valute dello SME); nel caso del fiorino ungherese e dello zloty polacco la sottovalutazione sarebbe inferiore ma ugualmente consistente, essendo compresa tra il 35 e il 45 per cento<sup>1</sup>.

È chiara la motivazione di tale fortissima sottovalutazione, decisa dai paesi in questione contestualmente con l'avvio di drastici programmi di stabilizzazione e di riforma delle politiche commerciali: essa era necessaria per dare credibilità alla politica del cambio, per garantire la sostenibilità della convertibilità interna e allo stesso tempo per permettere una sostanziale liberalizzazione degli scambi con l'estero senza compromettere irrimediabilmente l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. E' altrettanto chiaro, peraltro, che la protezione così accordata ai produttori interni (e il suo contraltare, cioè la situazione di dumping generalizzato con cui questi paesi esportano), non possono essere intese che come dei fenomeni strettamente transitori, accettabili solo durante una limitata fase di aggiustamento.

A livello più generale, i contrasti manifestatisi durante la negoziazione degli accordi di associazione, nonché i conflitti di interesse relativi alle politiche commerciali e del cambio che presu-

<sup>1</sup> Vanous, J., "The Role of Exchange Rates in Western Investment Decisions in Eastern Europe", in *PlanEcon Report*, May 1992.

---

mibilmente diventeranno in futuro sempre più evidenti, non rappresentano che i sintomi di una più fondamentale distonia fra i tre paesi centro-europei e i 12 membri della CE: una distonia riguardante essenzialmente gli obiettivi, le condizioni, le modalità e i tempi della possibile integrazione di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria nella Comunità.

Per i tre paesi ex-comunisti, l'obiettivo più ovvio risulta quello di ottenere lo status di membro della Comunità il più rapidamente possibile. In questo modo essi ritengono infatti di facilitare il raggiungimento di diversi obiettivi: modernizzare le loro economie, aumentare il tenore di vita della popolazione, stabilizzare le loro democrazie ancora fragili e integrarsi in una struttura sovranazionale sicura e consolidata (soprattutto a causa dell'insicurezza relativa ai futuri sviluppi negli stati dell'ex-URSS).

Grazie alla sua riuscita e fruttuosa integrazione economica la Comunità Europea, fin dalla sua fondazione, ha rappresentato insieme una sfida e un modello per i paesi allora membri del COMECON. Da questo punto di vista il programma di completamento del mercato unico ha contribuito potentemente ad accelerare la disgregazione dei fondamenti ideologici dell'ordine politico ed economico di quegli stati. Non c'è quindi da stupirsi se la Comunità rappresenta ora, per i paesi dell'Europa centrale e orientale, il polo di attrazione per eccellenza, costituendo l'unico modello da seguire per stabilire un nuovo ordine economico e, allo stesso tempo, l'istituzione da cui essi si attendono il più consistente trasferimento di risorse per sostenere le loro riforme interne.

Questa attitudine, tuttavia, sembra non fare i conti con alcune realtà, tra cui al primo posto vanno messi i conflitti di interesse e di opinioni da sempre esistenti tra i paesi membri della Comunità, che non farebbero che acuirsi in una prospettiva di rapido allargamento della stessa ai paesi dell'Europa Centro-orientale. Da questo punto di vista, ad esempio, è chiaro che gli atteggiamenti nei confronti di una maggiore integrazione di questi paesi sono più favorevoli là dove le ripercussioni della nuova situazione dell'Europa sono maggiori, e cioè in Germania. D'altro canto è ovvio che in Scozia, in Irlanda, in Portogallo, in Spagna e in

Grecia, le élites politiche e la popolazione si aspettano che l'integrazione dell'Est europeo nella Comunità abbia delle conseguenze negative sulla loro posizione, a causa della forte concorrenza che si può prevedere verrà introdotta nei settori più sensibili dell'agricoltura, dei tessili e dell'abbigliamento.

Vanno peraltro sottolineate con forza anche le difficoltà reali che emergono dal lato dei paesi centro-europei, e in particolare il fatto che le condizioni per una loro piena integrazione economica nella Comunità europea semplicemente non sussistono. L'esperienza dell'unificazione tedesca, nella sua sempre più evidente drammaticità, sta a dimostrare quanto le differenze di struttura economica e di ricchezza rendano impossibile pensare a un'adesione dei paesi centro-europei alla CEE in un futuro prossimo. In una tale eventualità, infatti, ciò che è accaduto alla Germania orientale dopo il suo assorbimento da parte della Repubblica Federale, in termini di collasso del sistema produttivo, disoccupazione di massa, distruzione di capitale umano e finanziario, si presenterebbe in forma sicuramente più aggravata in Ungheria e in Polonia (e forse anche in Cecoslovacchia), dato che i livelli di competitività delle loro economie sono addirittura inferiori a quelli dello stato tedesco dell'Est. In altri termini, è più che lecito dubitare della stessa opportunità, dal punto di vista degli interessi economici e di politica interna di questi paesi, di una rapida adesione alla Comunità Europea.



MARIA ANTONIETTA CONFALONIERI

**Gli atteggiamenti verso la Comunità Europea  
nell'opinione pubblica dei paesi dell'EFTA,  
in Turchia e nell'Est Europeo**

1. *Introduzione*

Il dilemma tra uno sviluppo intensivo della Comunità, centrato sulla realizzazione del quadro istituzionale per l'unione politica tra i dodici, e uno sviluppo estensivo, attraverso l'allargamento della membership a nuovi paesi, sembra aver temporaneamente trovato soluzione in una strategia della Commissione Delors tesa al perseguimento simultaneo dei due obiettivi. In questo senso ha giocato la pressione esercitata dai paesi membri dell'EFTA a che la costituzione dello Spazio Economico Europeo rivestisse il ruolo di primo passo verso un ingresso a pieno titolo nella Comunità e la tendenza da parte dei loro governi (con la parziale eccezione della Norvegia) ad accelerare i passi in questa direzione<sup>1</sup>. D'altro lato la domanda di accesso alla Comunità, visto come condizione facilitante il consolidamento democratico, viene avanzata dai paesi europei dell'ex-Comecon, e ha trovato espressione tra l'altro nella dichiarazione congiunta di Cracovia del 6 ottobre del 1991 dei premier polacco, cecoslovacco e ungherese. Benché le difficoltà di questo processo di ampliamento siano evidenti, le tendenze

<sup>1</sup> Austria e Svezia hanno presentato richiesta di accesso, rispettivamente nel luglio 1989 e nel luglio 1991. Il voto del Parlamento finlandese sulla presentazione della domanda di accesso alla CEE è del 18 marzo 1992, e la decisione del governo svizzero (a risicata maggioranza) del 18 maggio 1992.

---

in atto hanno portato a configurare l'ipotesi di uno sviluppo "a due ondate"<sup>2</sup>, la prima relativa ai paesi ex-EFTA e la seconda ai paesi dell'Est Europa.

Questa comunicazione riguarda gli orientamenti verso la Comunità Europea dell'opinione pubblica di questi due gruppi di paesi e della Turchia<sup>3</sup> come emergono dai dati di sondaggio degli ultimi anni. Questi dati mettono in evidenza come all'interno dei paesi ex-EFTA, per i quali l'integrazione nella Comunità sembra possibile nel breve periodo, le élites politiche debbano nondimeno fare i conti con la persistenza di resistenze non trascurabili da parte dell'elettorato, resistenze che si innestano su vecchie linee di frattura politica che la prospettiva dell'integrazione europea riattiva o su linee di frattura più recenti. Nell'Est Europeo alle difficoltà reali dell'accesso alla Comunità fa riscontro un'adesione entusiastica dell'opinione pubblica, che sembra nutrire aspettative insieme elevate e vaghe, fondate più su una sorta di "mito politico" e sulla delegittimazione del vecchio ordine, che su un apprezzamento realistico di costi e benefici.

## 2. *L'opinione pubblica nei paesi dell'area EFTA e la Comunità*

Alla vigilia dell'accordo sullo Spazio Economico Europeo, nei paesi dell'area EFTA meno della metà dei cittadini vedeva con favore la prospettiva dell'ingresso nella CEE del proprio paese (cfr. tav. 1-5). Soltanto in Svezia nell'ottobre del 1991 una netta maggioranza si pronunciava a favore dell'accesso alla Comunità, ma la percentuale declinava al 48% già nel dicembre.

La convergenza, a partire dal 1989, delle principali forze economiche e politiche su posizioni europeiste, si è dunque tradotta in un soltanto parziale cambiamento degli orientamenti

<sup>2</sup> Cfr. *A Sea of Change*, "The Economist", march 14th 1992, p. 29.

<sup>3</sup> I dati utilizzati mi sono stati forniti da istituti di ricerca e da colleghi stranieri che vorrei ringraziare: per l'Austria e la Svizzera il Prof. Peter Ulram; per la Turchia il Prof. Yimlaz Esmer; per la Finlandia la SUOMI-Gallup; per la Norvegia il Norwegian Social Science Data Service; per la Svezia il SIFO.

TAV. 1 - *Intenzione di voto in un referendum per l'ingresso della Norvegia nella CE.*

	1990	1991
Favorevole	34.6	43.5
Contrario	40.9	34.4
Non so	24.5	22.0

TAV. 2 - *Atteggiamenti verso l'ingresso della Svezia nella CE.*

	Favorevoli	Contrari	Non so
Marzo 89	45	26	28
Settembre 89	40	26	33
Gennaio 90	48	19	33
Giugno 90	58	20	22
Dicembre 90	66	15	19
Giugno 91 (A)	66	19	15
Giugno 91 (B)	60	22	18
Ottobre 91	65	18	17
Dicembre 91	49	25	26
Marzo 92	45	36	19

TAV. 3 - *Atteggiamenti verso l'ingresso della Finlandia nella CE.*

	Favorevoli	Contrari	Non so
1987	39	12	49
1990	63	12	24
Maggio 91	58	14	31
Dicembre 91	43	24	33
Gennaio 92	46	28	26
Febbraio 92	53	22	25

TAV. 4 - Intenzione di voto in un referendum sull'ingresso nella CE: Svizzera

	Favorevoli	Contrari	Non so
1986	43	42	15
1988	44	44	12
1989	40	36	24
Gennaio 90	41	39	22
Febbraio 90	40	35	25
Marzo 90	40	34	26
Aprile 90	45	38	17
Gennaio 91	47	36	17
Febbraio 91	46	39	15

TAV. 5 - Atteggiamento verso l'ingresso nella Comunità in Svizzera per Cantoni 1990/1991 (Scarto dalla media in punti percentuali)

Giu	+ 30	Ap	- 45
Ge	+ 21	Sz	- 43
Vd	+ 20	Ur	- 33
Ne	+ 18	Lu	- 25
Bs	+ 15	Tg	- 20
Fr	+ 11	Gr	- 18
Vs	+ 10	Uw	- 15
Ti	+ 9	Ag	- 14
Bl	+ 8	Gl	- 13
Sh	+ 3	Be	- 11
Zg	+ 2	Sg	- 9
		Zh	- 5

dell'elettorato. In linea generale il trend dell'opinione pubblica vede una diminuzione dovunque degli incerti, che riflette l'accresciuta salienza della questione dell'adesione alla Comunità; questo riallineamento si è tradotto tanto in una crescita del consenso che nella mobilitazione del dissenso.

Tra i paesi del Nord Europa la *Norvegia* è quello dove la questione dell'adesione alla Comunità si è posta prima ed è divenuta politicamente più divisiva. Nel 1972 il referendum consultivo

sulla Comunità aveva visto respinta la proposta di adesione con la risicata maggioranza del 53,5%, nonostante le posizioni filo-europee dei Laburisti al governo, dei Conservatori, dei Liberali e delle principali forze economiche. Questo esito produsse come conseguenze una frattura nel Partito Liberale e significative sconfitte elettorali di Laburisti e Conservatori, tanto da convincere le forze politiche ad espungere la questione dalla propria agenda fino a metà degli anni Ottanta<sup>4</sup>. Parallelamente la prospettiva europea declinava in popolarità tra l'opinione pubblica, tanto che solo il 20% dei cittadini vi si dichiarava favorevole nel 1981<sup>5</sup>.

La questione torna al centro del dibattito politico nella seconda metà degli anni Ottanta, ed assume grande rilevanza nei programmi dei partiti nella campagna elettorale del 1989<sup>6</sup>, che vede mobilitarsi a favore dell'accesso i Conservatori e invece contro il Partito di Centro e i Socialisti di Sinistra. I sondaggi Eurobarometro del 1990 e del 1991 mostrano una crescita del sostegno potenziale all'ingresso nella CE, che rimane tuttavia inferiore alla percentuale di voti a favore nel referendum del 1972: non stupisce quindi la cautela delle forze politiche europeiste, in particolare dei Laburisti, che non hanno dimenticato l'esperienza del 1972. La quota elevata di elettori incerti fa pensare che tuttavia permangano margini di manovra abbastanza ampi per le élites politiche ed economiche europeiste per promuovere un riallineamento dell'opinione pubblica.

Rispetto a quanto è avvenuto in Norvegia, il tema dell'ingresso in Europa è stato assai meno centrale nel dibattito politico svedese fino ad anni recenti, da quando un voto del Parlamento del 1971 dichiarò l'accesso alla CEE incompatibile con l'opzione neutralista della *Svezia* in politica estera. A partire dalla campagna elettorale del 1988 tuttavia la questione dell'integrazione della Svezia nella Comunità è divenuta un punto chiave dei programmi del Partito Moderato (Conservatore) e di quello Liberale; in cam-

<sup>4</sup> Cfr. K. Strom, *La Scandinavia e l'Europa: eredità del passato e prospettive degli anni Novanta*, paper non pubblicato.

<sup>5</sup> Fonte Valen, 1985 cit., in K. Strom, *op. cit.*, p. c...

<sup>6</sup> Cfr. K. Strom, *ibidem*.

---

po socialdemocratico d'altronde la tradizionale intransigenza neutralista è andata attenuandosi in seguito ai fatti dell'89, all'atteggiamento assunto verso la CEE dai governi di altri paesi neutrali come Austria e Svizzera, alla prospettiva di ingresso nella Comunità nel medio periodo degli stesse paesi dell'Est Europeo; inoltre la centralità assunta dalla dimensione dei diritti sociali nel processo di integrazione europea ha probabilmente contribuito a rassicurare i socialdemocratici e i sindacati dei lavoratori dipendenti della compatibilità dell'opzione europeista con quella per uno stato sociale avanzato.

Le posizioni assunte sulla questione dell'ingresso nella Comunità da parte delle principali forze politiche ed economiche trovano riscontro nelle tendenze dell'opinione pubblica svedese: dal settembre 1989 al dicembre del 1990 la percentuale di Svedesi che dichiarano che voterebbero a favore in un referendum sull'ingresso del proprio paese nella CE passa dal 40 a quasi il 70%, con un balzo di 20 punti percentuali nel corso del 1990, per un sostanziale riallineamento su posizioni europeiste degli incerti, ma anche per un declino della percentuale di ostili.

Con l'accelerazione del processo di integrazione della Svezia in Europa (presentazione della domanda di adesione il primo luglio 1991 e trattato di Lisbona) le resistenze in seno all'opinione pubblica tuttavia sembrano riprendere forza: nel marzo 1992 mentre coloro che dichiarano che voterebbero "no" passano da un quarto nel dicembre 1990 ad un terzo, i favorevoli sono ridotti al 44%. Un'analisi dei dati a livello disaggregato permette di verificare quali settori si mobilitino contro la prospettiva europeista<sup>7</sup>. In base alla preferenza partitica appaiono massicciamente ostili all'accesso alla Comunità gli elettori del partito comunista (67%) di quello ambientalista (55%) e del partito di Centro (58%). Questi partiti sono stati i più decisi "imprenditori politici" del dissenso nei confronti della prospettiva europea: i primi in

<sup>7</sup> I dati si riferiscono ad un sondaggio telefonico del SFIO del marzo 1992 su un campione di 962 unità. Dati i limiti noti dei sondaggi telefonici vanno considerati come indicativi, al contrario dei dati norvegesi che provengono da un sondaggio Eurobarometro.

nome dell'ortodossia pacifista ed antiatlantica e di una visione del processo di integrazione europeo come espressione delle forze del capitalismo finanziario ed industriale; il terzo in nome della tutela degli interessi degli agricoltori. Più preoccupante, nella prospettiva degli esiti possibili di un referendum sull'ingresso nella Comunità Europea, sono le posizioni dell'elettorato socialdemocratico e degli iscritti ai sindacati operai: solo un terzo degli elettori socialdemocratici e degli iscritti alla LO esprime l'intenzione di votare a favore, mentre la maggioranza relativa (44%) si dichiara contraria. L'opzione europeista trova maggiori, anche se non unanimi, consensi nel sindacato dei colletti bianchi, il TCO (48%), e nell'unione delle professioni, la SACO (57%). A fronte di questi orientamenti verso l'Europa della propria base sociale tradizionale, i Socialdemocratici, provati dagli esiti delle elezioni del 1991 e incalzati da sinistra da comunisti e verdi, non sono incentivati ad adottare una più decisa linea europeista.

Il trend dell'opinione pubblica finlandese non è molto dissimile da quello degli altri paesi del Nordeuropa. Anche in *Finlandia* la diminuita importanza delle divergenze negli orientamenti di politica internazionale dopo l'89 ha determinato un trend di crescente consenso all'ingresso nella Comunità, che passa dal 39% nel 1987 al 63% nel 1990, in virtù di una drastica riduzione della quota degli incerti (ridotti dal 49 al 24%). Anche qui gli ultimi mesi vedono tuttavia la mobilitazione contro l'ingresso nella Comunità degli interessi ostili a questo processo, in particolare quelli legati all'agricoltura, che si riflette negli orientamenti dell'opinione pubblica. Poco più di un mese dopo il trattato di Lisbona il consenso all'accesso è ridotto al 43%, con una crescita tanto dei contrari che dei non schierati; l'approssimarsi del voto parlamentare sulla richiesta di ingresso vede tuttavia un parziale riallineamento a favore dell'opzione europea (favorita dal 53% degli intervistati), anche se la quota di incerti è ancora pari ad un quarto degli intervistati.

I dati sugli orientamenti dell'opinione pubblica del Nordeuropa sulla prospettiva dell'integrazione dei propri paesi nella Comunità suggeriscono che lo Spazio Economico Europeo rischia di aggregare dei soci riluttanti in paesi nei quali gli indirizzi eu-

---

ropeistici delle élites di governo sono seriamente vincolati dalla resistenza al processo di integrazione di settori significativi dell'opinione pubblica. Tale resistenza si radica nella persistenza di fratture politiche consolidate (città campagna, ma anche sinistra-destra) e in nuovi *cleavages* (materialista-post-materialista); esse rappresentano tuttavia anche la attivazione di identità concorrenziali con quella europea: quelle nazionali, ma anche sovranazionali, quale quella "nordica" che aveva trovato a partire dagli anni Cinquanta una sua istituzionalizzazione in organismi come il Consiglio Nordico.

D'altra parte non credo che si dovrebbero considerare tali vincoli di opinione pubblica come ostacoli insuperabili all'integrazione del Nordeuropa nella Comunità. L'analisi comparata dell'opinione pubblica sui temi di politica internazionale mostra come gli orientamenti dei cittadini tendano ad essere relativamente plastici, con mutamenti che configurano risposte per molti versi "razionali" ai cambiamenti dello scenario internazionale e alla loro strutturazione da parte delle élites politiche e dei media<sup>8</sup>. Non pochi fattori sembrano agire in questa direzione: da un lato i mutamenti dello scenario internazionale che hanno reso inattuali le divergenze di politica estera; ma anche l'integrazione di fatto delle economie dei paesi nordici con quelle dei paesi comunitari, con un volume di interscambi con l'area comunitaria che per tutti supera di gran lunga quello tra paesi nordici; la globalizzazione dei problemi ambientali, che inevitabilmente dovrà condurre i movimenti ecologisti a considerare quadri decisionali più ampi di quello nazionale o nordico. La percezione che "fatti duri" lavorino nel senso di una maggiore integrazione dei paesi nordici nel quadro della Comunità sembra peraltro generalizzata anche ai riluttanti europeisti svedesi e norvegesi: già dalla fine degli anni Ottanta la maggioranza degli svedesi si attende l'ingresso del proprio paese nella CE prima del 2000<sup>9</sup>, mentre per la Norvegia

<sup>8</sup> Su questo punto cfr. in particolare R.H. Shapiro, B.J. Page, *Foreign policy and the Rational Public*, "Journal of Conflict Resolution", XXXII, 1988, pp. 211-246.

<sup>9</sup> Fonte Taylor, 1989, cit., in K. Strom, *op. cit.*

il sondaggio Eurobarometro del 1990 rivela che anche tra i contrari all'ingresso nella Comunità il 70% prevedeva questo esito entro i prossimi 10 anni. Nulla vieta di pensare che un maggior grado di europeismo nell'opinione pubblica nordeuropeo non possa maturare come prodotto di una sorta di "razionalizzazione ex-post".

L'evoluzione degli orientamenti dell'opinione pubblica verso la Comunità Europea in *Austria* e in *Svizzera* è relativamente simile. In entrambi i paesi il consenso all'ingresso del proprio paese nella CE cresce gradualmente a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta fino alla secondo trimestre del 1991. La mancanza di dati più recenti impedisce di verificare se dopo l'accordo per lo Spazio Economico Europeo si sia verificata nei due paesi una ripresa dell'opposizione all'ingresso in Europa. Gli Austriaci sono complessivamente più favorevoli a questa prospettiva, e dichiarano per il 55% nei due sondaggi della primavera e dell'estate del 1991 che voterebbero a favore in un referendum, contro il 46-47% degli Svizzeri. In entrambi i paesi il clima dell'opinione pubblica sull'ingresso nella Comunità appare però tutt'altro che consolidato ed un riallineamento degli incerti su posizioni contrarie potrebbe rovesciare le risicate maggioranze europeiste<sup>10</sup>.

L'analisi di Plasser e Ullrich chiarisce la struttura dell'opposizione all'ingresso nella CE in *Austria*<sup>11</sup>. Con riferimento alle preferenze partitiche, il massimo di opposizione all'accesso in Europa si trova tra l'elettorato verde (66%) e tra quello Popolare

<sup>10</sup> In Svizzera la quota di coloro che dichiarano che voterebbero no in un referendum sull'ingresso in Europa è consolidata dalla fine degli anni Ottanta attorno al 30-40% e permane una quota di incerti intorno al 15%; la domanda utilizzata in Austria sull'intenzione di voto referendario, che prevede le opzioni "forse sì" e "forse no" riduce al 3% la proporzione di incerti nel sondaggio dell'estate del 1991, ma una domanda dello stesso sondaggio sull'atteggiamento sull'ingresso nella CEE registra il 49% di favorevoli, il 37% di contrari e il 14% di incerti.

<sup>11</sup> F. Plasser, P.A. Ullrich, *Einstellungen zur EG in Oesterreich. Daten und Trends*, Paper presentato al seminario sul tema "Atteggiamenti sulla Comunità Europea in Austria e Svizzera", Institut fuer Wirtschaft und Politik, Wien settembre 1991.

---

(44%), mentre sono in maggioranza favorevoli Socialdemocratici (63%) e Liberali (65%). Gli interessi e i valori che sottendono l'opposizione all'adesione alla CE in Austria sono per molti versi simili a quelli riscontrati in Svezia: l'opposizione viene soprattutto dai contadini e da coloro che manifestano preferenze di tipo postmaterialista. Tra i gruppi sociali i più europeisti sono, come nel Nordeuropa, i lavoratori autonomi, i liberi professionisti e gli imprenditori, ma anche tra gli operai la percentuale di coloro che voterebbero "sì" ad un referendum sulla Comunità è solo lievemente inferiore alla media. La polarizzazione degli atteggiamenti nei confronti dell'ingresso nella comunità riflette, secondo gli autori, una polarizzazione in termini di valori politici e sociali: sono schierati a favore dell'opzione europea coloro che valorizzano il progresso economico e tecnico-scientifico, sono orientati in senso cosmopolita, nutrono maggiori aspettative di successo economico e di carriera e sono fiduciosi nell'industria e nella tecnologia; sono invece mobilitati contro coloro che sono scettici nei confronti del progresso economico e tecnologico, orientati in senso nazionalistico o parrocchiale, con basse aspettative di carriera e successo e diffidenti verso tecnologia e industrialismo: questo gruppo accomuna i portatori di una cultura tradizionalistica come gli agricoltori e parte dell'elettorato cattolico e i portatori di valori postmaterialisti che simpatizzano per i "verdi".

Anche in *Svizzera* le divisioni dell'opinione pubblica sulla questione dell'accesso alla Comunità si sovrappongono a linee di frattura politica ben definite. L'unico partito maggiore il cui elettorato è massicciamente favorevole all'ingresso nella CE è quello socialista, che vede una crescita massiccia della popolarità dell'opzione europea tra i suoi elettori nel corso degli ultimi due anni (dal 50% nel primo trimestre del 1990 al 71% a metà del 1991); l'elettorato liberaldemocratico è diviso, con una lieve prevalenza di favorevoli, come sono divisi i Cristiano-Popolari, tra i quali prevalgono però i contrari: in entrambi i casi l'elettorato appare dissentire in misura rilevante dalle posizioni ufficiali del proprio partito. Massicciamente ostili all'ingresso della Svizzera in Europa sono invece gli elettori del Partito Popolare Svizzero. A destra e sinistra i partiti tradizionali hanno una varietà di concor-

renti anti-europeisti: i verdi in primo luogo, schierati qui come in Austria e nel Nordeuropa su posizioni ostili all'ingresso nella CE e nello stesso SEE, in nome della più rigida tutela ambientale garantita dalla legislazione nazionale; poi tutta una varietà di partiti xenofobi o di protesta, ultimo dei quali è stato il folkloristico Partito degli Automobilisti, che ha ottenuto otto seggi alle elezioni parlamentari dello scorso ottobre.

Più gravida di conseguenze, in prospettiva di un referendum sull'Europa, è la distribuzione degli atteggiamenti per cantone. Come mostra la tav. 5 le differenze tra cantoni sono vistosissime e con una polarizzazione tra cantoni di lingua francese (fortemente favorevoli, fino alla quasi 'unanimità' nel Jura) e di lingua tedesca (fortemente contrari). La mappa del consenso per l'ingresso nella CE individua una serie di fratture politiche e sociali cui il dissenso sull'Europa si collega. Ma la configurazione territoriale del conflitto sull'accesso alla Comunità fa apparire il caso svizzero come il più problematico: anche se la portata complessiva del dissenso non è tutto sommato maggiore che negli altri paesi dell'area EFTA, l'innestarsi di questa dimensione di cleavage sulle fratture etnonazionali la rende potenzialmente assai più divisiva.

### 3. *Gli atteggiamenti verso la Comunità Europea in Turchia*

In nessuno dei paesi considerati la questione dell'ingresso nella Comunità si è posta con altrettanta problematicità come in *Turchia*, e nello stesso tempo in nessuno la prospettiva di inclusione ha assunto altrettanta centralità nell'agenda delle élites politiche, al punto da poter essere considerata l'"idea forza" della politica dei governi nella seconda metà degli anni Settanta<sup>12</sup>. Il materiale di sondaggio sull'opinione pubblica turca non consente di verificare in che misura la sostanziale unanimità delle principali

<sup>12</sup> Cfr. in particolare H. Tursan, *La politica economica della Turchia negli anni Ottanta*, in C.M. Santoro (a cura di), *Il mosaico mediterraneo*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 179-218 e M.A. Di Casola Fantelli, *Grecia e Turchia: scenari del Mediterraneo Orientale*, ibidem, pp. 219-260.

élites politiche ed economiche (in particolare la grande impresa e i sindacati) trovi riscontro a livello di massa. L'unico dato disponibile riguarda le risposte ad una domanda del Turkish Values Study del 1990 relativa alla fiducia nella CE, e non costituisce quindi un indicatore del consenso sull'ingresso del paese comparabile con gli indicatori disponibili per i paesi del Nord Europa o per Austria e Svizzera. Come mostra la tav. 6 la maggioranza dell'opinione pubblica turca nutre sfiducia nei confronti della CE, sfiducia del resto parallela a quella nei confronti della NATO. È tuttavia difficile interpretare, in assenza di altri dati, questa apparente alienazione del pubblico rispetto agli indirizzi europeisti e filoatlantici delle élites: essa potrebbe riflettere un rallentamento nei processi di occidentalizzazione e secolarizzazione, o esprimere sentimenti di orgoglio nazionale ferito per l'atteggiamento delle istituzioni comunitarie e dei governi nazionali dei dodici nei confronti della domanda di accesso della Turchia, delle questioni curda e delle rivendicazioni nell'Egeo.

TAV. 6 - Turchia - 1990 - Fiducia nella Comunità Europea e nella NATO

	CE	NATO
molta fiducia	11.2	13.8
abbastanza fiducia	19.1	25.2
non molta fiducia	29.2	24.2
nessuna fiducia	24.3	20.8
nessuna risposta	16.2	16.0
TOTALE	100.0	100.0

I processi di integrazione internazionale sono in larga misura legati alla volontà delle élites politiche, ma queste trovano in democrazia un vincolo formidabile nell'opinione pubblica, in particolare quando gli assetti costituzionali o la necessità di dare una legittimazione popolare diretta al superamento del quadro dello stato nazionale richiedono che le decisioni siano approvate

con un referendum popolare. La persistente riluttanza alla prospettiva dell'ingresso nella Comunità di quote importanti dell'opinione pubblica nordeuropea, austriaca svizzera e turca può compromettere l'estensione della Comunità a questi paesi, nonostante la progressiva convergenza su posizioni europeiste di gran parte delle loro élites politiche ed economiche. Non credo tuttavia che questo vincolo debba essere sopravvalutato. In primo luogo l'ostilità alla Comunità si connette molto spesso con questioni pur sempre "negoziabili" quali l'agricoltura, i diritti sociali, la tutela dell'ambiente. Solo nel caso turco gli orientamenti verso la comunità potrebbero connettersi in misura rilevante ad identità "non negoziabili", come quella religiosa, ma i dati di cui dispongo non sono sufficienti per affermarlo.

In secondo luogo l'opinione pubblica sulle questioni di politica internazionale, remote dall'esperienza dei cittadini, è fortemente dipendente dal modo di presentarle delle élites politiche e dei media, che sono in grado di modificare in senso positivo anche percezioni internazionali cariche di ostilità. Ci sono quindi ampi spazi di manovra per élites coerentemente europeiste e attente alla comunicazione politica.

### 3. *Atteggiamenti nei confronti della Comunità Europea nei paesi dell'Europa dell'Est*

Se nell'opinione pubblica dei paesi dell'area EFTA permangono resistenze ad una piena integrazione nella Comunità, il pubblico dei paesi dell'Est Europeo mostra di avere della CE un'immagine assai positiva e soprattutto aderisce entusiasticamente alla prospettiva di accedervi. Questo è per lo meno quello che emerge dall'Eurobarometro dell'autunno del 1991, l'unico sondaggio genuinamente comparativo e relativamente attendibile per ora disponibile. Esso rivela che la maggioranza assoluta di Albanesi, Lituani e Polacchi e consistenti maggioranze relative dei cittadini degli altri paesi dell'Est Europeo hanno un'immagine positiva della CE, e quasi nessuno la percepisce negativamente. Tale immagine però sembra fondarsi su conoscenze approssima-

tive: in tutti i paesi ampie maggioranze degli intervistati dichiarano di non disporre di sufficienti informazioni sulla Comunità, e soltanto gruppi limitati (da un minimo del 6% nella Russia Europea ad un massimo del 29% in Albania) ritiene soddisfacente il proprio livello di informazione.

L'ipotesi dell'adesione del proprio paese alla Comunità è accolta con favore quasi unanime nell'est Europa (cfr. tav. 7). Il confronto con un analogo sondaggio Eurobarometro condotto un anno prima in Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria segnala una lieve diminuzione nella percentuale di favorevoli negli ultimi due paesi, ma il consenso resta nondimeno vastissimo.

TAV. 7 - *Sostegno per l'adesione alla CEE nei paesi dell'Est Europeo (1991)*

	Favorevoli	Contrari
Cecoslovacchia	84	5
Polonia	79	4
Ungheria	83	4
Estonia	80	3
Lettonia	78	3
Lituania	88	1
Romania	79	1
Bulgaria	76	3
Albania	82	7
Russia Europea	69	7
Regioni ex-Russia	81	4

Per quel che riguarda i tempi dell'adesione (cfr. tav. 8a e 8b), in tutti i paesi la gran parte dei cittadini, pensa che essa debba avvenire entro i prossimi 5 anni; solo nella Russia europea la maggioranza relativa prospetta tempi più lunghi. Ci sono differenze rilevanti tra le opinioni pubbliche nelle preferenze per una adesione immediata o nell'arco di 5 anni. Sono per una adesione

TAV. 8 - *Sostegno all'idea dell'adesione alla CEE nei paesi dell'Est Europeo*

a) Cecoslovacchia, Polonia, Ungheria - Confronto 1990-1991

	1990	1991	
<b>Cecoslovacchia</b>			
subito	25	32	+7
tra 5 anni	37	42	+5
tra almeno 10 anni	17	14	-3
mai	2	2	-
<b>Polonia</b>			
subito	55	51	-4
tra 5 anni	17	17	-
tra almeno 10 anni	5	9	+4
mai	2	2	
<b>Ungheria</b>			
subito	51	45	-6
tra 5 anni	25	27	+2
tra almeno 10 anni	5	5	
mai	2	2	

Tav. 8 - b) *Sostegno per l'adesione alla CEE (1991)*

	subito	tra 5 anni	tra almeno 10 anni	mai
Estonia	32	30	15	-
Lettonia	6	45	27	1
Lituania	12	44	27	
Albania	16	29	17	1
Romania	53	16	4	1
Bulgaria	32	31	10	1
Russia europea	5	25	37	7
Regioni ex-Russia	43	25	10	1

---

immediata soprattutto i Rumeni e poi Polacchi e Ungheresi. Più cauta sui tempi dell'inclusione è l'opinione pubblica cecoslovacca, che è più raramente favorevole all'ingresso immediato; ma rispetto al 1990 la percentuale di coloro che auspicano una inclusione nell'arco di cinque anni al più è cresciuta di ben 12 punti percentuali. Le repubbliche baltiche, in particolare Lituania e Lettonia, esprimono invece in maggioranza preferenze per un'inclusione più graduale.

Le aspettative legate all'appartenenza alla Comunità sembrano essere, nei paesi per i quali sono disponibili dati<sup>13</sup>, soprattutto connesse con la sfera dell'economia (sviluppo dell'economia di mercato, miglioramento del livello di vita); in particolare nella Russia europea sono limitate le aspettative che l'adesione alla CE contribuisca al consolidamento democratico. C'è un notevole ottimismo circa gli eventuali costi dell'adesione: tre quarti di Ungheresi, Cecoslovacchi e Polacchi e il 40% circa dei Russi dichiarano infatti di non nutrire timori specifici relativi a possibili svantaggi; le conseguenze negative paventate riguardano comunque soprattutto la sfera dell'economia, in particolare i livelli occupazionali e la possibilità di dominazione economica; molto raramente ciò che si teme è la dominazione politica o culturale.

A fronte di queste aspettative relativamente alle relazioni con la Comunità, qual'è la valutazione delle relazioni attuali e dei loro risultati per il proprio paese? In primo luogo occorre notare che le modalità di cooperazione esistente sono relativamente poco salienti per il pubblico. I trattati di associazione ottengono il favore della grande maggioranza della popolazione, anche se sono un pò meno popolari della prospettiva della piena membership, soprattutto in Albania e in Cecoslovacchia. Tuttavia sono abbastanza poco conosciuti: eccetto che in Polonia, Cecoslovacchia ed Ungheria, dove trattati di associazione sono noti a più della metà degli intervistati, la maggioranza degli Europei dell'Est dichiara di non avere nessuna informazione su questo punto. Tra coloro che

<sup>13</sup> Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia per l'autunno 1990 e Russia Europea e regioni dell'ex-Russia per l'autunno 1991.

dichiarano di esserne al corrente la maggioranza tende comunque a giudicarli positivamente.

Il Programma PHARE è assai meno noto degli accordi di associazione nei paesi che ne sono beneficiari, in particolare in Polonia ed Ungheria. Un sondaggio Eurobarometro del 1990 mostrava i Polacchi già scettici nel valutarne il possibile impatto (che soltanto il 10% prevedeva notevole). Gli Ungheresi invece nutrivano nel 1990 maggiori aspettative: il 54% si aspettava almeno qualche vantaggio, e il 22% molti. Dal sondaggio dell'autunno del 1991 appaiono però disinformati o delusi: soltanto il 18% ritiene infatti che il programma sia stato in qualche misura efficace. In Cecoslovacchia invece le aspettative sembrano essere state tutto sommato soddisfatte: il 52% si aspettava nel 1990 qualche risultato e il 54% lo rileva nel 1991. I Bulgari (che ne sono al corrente per circa la metà) tendono a riconoscergli un qualche grado di efficacia, e i Rumeni, tra i quali lo conosce poco più del 40%, tendono ad esserne nettamente soddisfatti.

TAV. 9 - *Sostegno per accordi di associazione del proprio paese con la CE*

	Favorevoli	Contrari
Cecoslovacchia	76	5
Polonia	77	3
Ungheria	80	2
Estonia	73	1
Lettonia	79	3
Lituania	80	1
Albania	71	1
Bulgaria	75	3
Romania	69	2
Russia Europea	66	7
Regioni ex-Russia	75	3

Dom.: "Sareste favorevole a che un trattato di associazione tra la CEE e il vostro paese?"

Le risposte alle domande del sondaggio Eurobarometro 1991 che chiedono di valutare l'equità in quanto partners commerciali dei paesi della Comunità, degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica permettono di stimare la percezione dell'esperienza delle relazioni economiche con l'Europa (cfr. tav. 10). Il dato più significativo è la delusione circa i rapporti con la Comunità che emerge soprattutto in Polonia. Soddisfazione verso i partners commerciali occidentali viene espressa invece dagli Ungheresi, dai cittadini delle repubbliche baltiche e, soprattutto, dagli Albanesi. In tutti i paesi i rapporti commerciali con l'URSS sono reputati iniqui dalla maggioranza relativa degli intervistati, con le eccezioni della Russia Europea e della Bulgaria, dove complessivamente sono ritenuti equi più spesso di quelli con gli Occidentali.

Tav. 10 - *Percezione dell'equità in quanto partner commerciale di CE, USA e URSS nei paesi dell'Est Europeo*

	CE		USA		URSS	
	equo	iniquo	equo	iniquo	equo	iniquo
Cecoslov.	39	18	38	15	23	29
Polonia	29	32	40	17	16	46
Ungheria	51	11	54	7	23	36
Estonia	53	5	47	9	19	45
Lettonia	35	9	37	10	15	43
Lituania	52	5	49	11	14	55
Albania	58	3	48	6	21	11
Bulgaria	41	12	40	13	45	21
Romania	49	5	45	13	35	21
Russia Europea	32	24	31	23	11	50
Ex-Russia	40	18	43	14	24	34

Dom.: "Alcuni ritengono che certi partners commerciali del nostro paese usino pratiche inique per rendere più difficile per il nostro paese vendervi i loro prodotti: da quello che sa o ha sentito dire ritiene che i seguenti partner commerciali si comportino bene o male col nostro paese nei rapporti commerciali?".

Se le iniziative della Comunità volte alla cooperazione economica sono poco note, anche meno conosciuta da pubblico est-europeo è la politica estera comunitaria nell'area. Poco più della metà degli intervistati si dichiara al corrente delle iniziative nei confronti della crisi Jugoslava, tranne che in Cecoslovacchia e in Albania dove sono più note. Mentre tra gli Albanesi prevalgono giudizi positivi, i Cecoslovacchi sono in maggioranza critici, anche se in misura non maggiore di cittadini della Comunità nel suo complesso.

Il consenso che la prospettiva dell'adesione alla Comunità europea suscita nei cittadini dei paesi dell'Est europeo si associa all'aspettativa di vantaggi, in particolare relativi alla riforma economica e al miglioramento dei livelli di vita. Ma accanto a quella che potremmo chiamare una logica dell'interesse la domanda di adesione rimanda anche a motivazioni più attinenti ad una "logica dell'identità", alla diffusione della percezione di sé in quanto Europei. La domanda ricorrente nei sondaggi Eurobarometro volta a verificare la presenza di un'identità europea concorrenziale con quella nazionale (tav. 11) utilizzata nel sondaggio del 1991 nei paesi dell'Est europeo dà risultati per molti versi sorprendenti. La frequenza con cui i cittadini dei paesi dell'Est dichiarano di pensarsi come europei varia significativamente di paese in paese; ma un punto emerge con grande evidenza: i cittadini dei paesi dell'Est si sentono europei in misura maggiore o uguale dei cittadini dei paesi della Comunità. La percentuale di coloro che dichiarano di pensarsi esclusivamente come cittadini del proprio paese è per tutti i paesi inferiore o analoga a quella media che si riscontra per i paesi della CE. La sola eccezione è quella della Russia europea, ma anche qui si pensa soltanto come russa una percentuale di cittadini inferiore di quella che in Gran Bretagna si pensa solo come inglese.

L'identificazione con l'Europa sembra più diffusa quanto più tragiche sono state le circostanze politiche ed economiche della caduta del regime comunista. L'identità europea sembra soppiantare quella nazionale soprattutto in Albania e Romania dove la proporzione di coloro che dichiarano di identificarsi esclusivamente in termini di nazionalità è ridotta a un quinto o meno: in

Romania la percentuale di coloro che dichiarano di pensarsi come europei "spesso" è del 39%, in Albania del 28%: in entrambi i casi ben al di sopra della media della CE.

Tav. 11 - *Identificazione come Europei nei Paesi dell'Europa dell'Est*

	Spesso	Qualche volta	Mai
Romania	39	34	18
Albania	28	41	21
Ungheria	22	37	38
Lettonia	15	37	43
Bulgaria	15	30	41
Estonia	13	34	45
Cecoslovacchia	12	39	46
Polonia	12	33	46
Lituania	11	31	52
Regioni ex-Russia	20	35	38
Russia Europea	6	25	62
Medi Est Europa	20	35	38
Media CE 12	15	33	49

Dom.: "Pensa mai a se stesso come non solo cittadino del nostro Paese ma anche Europeo? Capita spesso, qualche volta o mai?"

Il sentimento di identità in termini esclusivi di nazionalità è invece concorrenziale con l'identità europea nei paesi baltici (in particolare in Lituania) e in Polonia, Cecoslovacchia ed Ungheria.

La Comunità Europea esercita senza dubbio una fortissima attrazione sull'opinione pubblica dei paesi dell'ex-blocco sovietico. Il desiderio di farne parte si basa spesso su informazioni vaghe e si associa ad una sostanziale sottovalutazione dei costi del processo di inclusione. È soprattutto nei paesi dove sembra permanere, a dispetto di una situazione politica ed economica drammatica, quel clima di "aspettative euforiche" caratteristico delle transizioni di regime (in Albania, in Romania e, in misura minore, in Bulgaria) che il pubblico si identifica di più con l'Europa, favorisce un accesso in tempi brevi e tende a valutare più

positivamente i rapporti tra il proprio paese e la Comunità. Questi atteggiamenti tendono ad inserirsi in un clima di generale ottimismo circa la situazione economica e politica del proprio paese, a dispetto della realtà fattuale e delle previsioni degli esperti: come rivela lo stesso Eurobarometro in particolare Albanesi e Rumeni sono, in misura maggiore dei cittadini degli altri paesi dell'Est, ottimisti sulle prospettive economiche proprie e del paese, più spesso convinti che ci si stia muovendo nella direzione giusta e meno insoddisfatti circa lo sviluppo della democrazia.

Assai diverso è il clima di opinione che prevale in Ungheria e in Polonia nell'autunno del 1991 circa lo stato del proprio paese e le sue prospettive per l'immediato futuro: oltre il 60% ritiene che la propria situazione economica e quella del paese siano peggiorate, meno di un quinto si aspetta un miglioramento per sé nel 1992 e meno di un terzo per il paese; se il 40% dei Polacchi ritiene che il processo di riforma economica sia troppo lento, un quarto ritiene che si stia procedendo affrettatamente e poco meno di un quinto rifiuta il modello dell'economia di mercato; infine la maggioranza è insoddisfatta del funzionamento della democrazia e critica verso l'operato della classe politica. In questo clima si inseriscono lo scetticismo e i sentimenti diffusi di delusione nei confronti dei rapporti con l'Europa che si registrano soprattutto tra i Polacchi, ma che non intaccano tuttavia la volontà di adesione alla Comunità in tempi brevi.

I baltici sono relativamente soddisfatti della situazione politica mentre nutrono preoccupazioni per l'economia. Si auspicano di entrare in Europa, ma non in tempi altrettanto stretti degli altri Europei dell'Est. I cittadini della Russia Europea infine non sembrano vedere in un ingresso in tempi brevi nella Comunità una soluzione ai propri problemi, che giudicano in maggioranza molto gravi, specie quelli economici; anzi un terzo dichiara di temerne i costi, soprattutto di calo dell'occupazione e di emigrazione.

Per quel che consente un'analisi condotta su dati a livello aggregato, il desiderio di entrare a far parte della Comunità e la percezione dei propri rapporti con l'Europa si inseriva, nell'autunno del 1991, nel quadro di climi d'opinione molto differenti.

---

La grande instabilità politica che permane in quest'area rende risibile ogni speculazione sull'evoluzione dell'opinione pubblica, che è ampiamente tributaria del contesto politico ed economico e della strutturazione delle questioni politiche da parte delle élites. Questo vale anche per gli atteggiamenti verso la Comunità. È molto probabile tuttavia che le aspettative di ingresso in tempi brevi dei regimi ex-comunisti nella CE, speranze che nel "clima dell'89" erano condivise anche da buona parte dell'opinione pubblica dei paesi della Comunità, debbano essere nel futuro drasticamente ridimensionate.

PARTE TERZA

**LA COMUNITÀ EUROPEA  
E LA SFIDA DELLA SICUREZZA**

---



SERGIO PISTONE

## La politica di sicurezza dell'Unione Europea

1. Con la firma a Maastricht del trattato sull'Unione Europea, e dando per scontato che esso verrà ratificato dagli organi costituzionali competenti degli stati membri, si è deciso di estendere il processo di integrazione europea anche al settore della politica di sicurezza, ivi compresa la difesa. Mi propongo qui di fornire un contributo al chiarimento dei criteri generali di orientamento che dovrebbero guidare la realizzazione di questa politica e anche la riforma del chiaramente inadeguato quadro istituzionale per essa previsto nel nuovo trattato.

Occorre anzitutto cercare di individuare che cosa significa in generale una politica di sicurezza efficace nella attuale situazione storica e in che rapporto essa sta con la difesa. A tale scopo è necessario preliminarmente riepilogare l'evoluzione del significato usualmente attribuito al concetto di politica di sicurezza, che è emerso nei paesi del blocco occidentale verso la fine degli anni '60 e si è sempre più affermato nel linguaggio politico e diplomatico nel corso degli anni '70 e '80. Con questa espressione si intendeva richiamare l'attenzione sul fatto che la difesa militare, per quanto di importanza centrale, non costituiva l'unico strumento a cui affidare la sicurezza esterna delle democrazie occidentali, ma che al contrario accanto agli aspetti specificamente militari stavano acquistando una importanza crescente gli aspetti non militari della sicurezza.

Fra questi ultimi si poneva inizialmente l'accento soprattutto sulla politica di distensione fra Est e Ovest. Poiché una guerra

---

generale fra i due blocchi avrebbe comportato il suicidio collettivo dei contendenti, date le capacità distruttive raggiunte dalle armi di annientamento di massa, l'equilibrio del terrore doveva essere integrato da politiche — quali il controllo e la limitazione degli armamenti, la gestione comune delle crisi, la cooperazione economica e scientifica — dirette a diminuire i timori reciproci e a modificare, quindi, i comportamenti dei blocchi contrapposti, in modo da rendere sempre più improbabili le guerre. Successivamente ci si è sempre più chiaramente resi conto che la sicurezza non è più minacciata esclusivamente dalle armi, bensì da sviluppi quali l'esplosione della popolazione mondiale e i connessi fenomeni migratori, le crisi ecologiche, l'insufficienza di energia e materie prime, l'ingovernabilità di interi sistemi politici regionali. Di conseguenza fra gli aspetti non militari della politica di sicurezza si è incominciato a dare crescente importanza a una politica di sviluppo diretta ad affrontare efficacemente la problematica del divario Nord-Sud e i sempre più pericolosi fattori di instabilità del sistema internazionale che ne derivano. E si è altresì incominciato a porre l'accento anche sulla politica ecologica globale come parte integrante di una efficace politica di sicurezza. Pertanto si sta ormai diffondendo l'espressione "sicurezza comprensiva" o "sicurezza globale" per mettere in luce che la difesa militare costituisce solo più un aspetto e neanche il più importante della politica di sicurezza.

Ciò precisato, io ritengo che, se si vuole portare questa evoluzione semantica ad una conclusione che tenga conto dei mutamenti radicali del sistema internazionale connessi con il superamento del conflitto Est-Ovest e che sia concettualmente rigorosa, si debba ormai affermare che una efficace politica di sicurezza non può oggi essere altro che una politica di graduale ma effettiva unificazione del genere umano. Essa assorbe in sé sia la politica estera sia quella di difesa, le quali cambiano in tal modo di natura in quanto i loro problemi tendono gradualmente a trasformarsi, in coincidenza con il graduale avanzamento della politica di unificazione mondiale, in problemi rispettivamente di relazioni interne mondiali e di polizia mondiale. Il fatto stesso che l'espressione "sicurezza" un tempo usata esclusivamente in riferimento all'ordi-

ne pubblico interno sia oggi impiegata anche in riferimento all'ordine internazionale indica chiaramente d'altronde che è sempre più sentita l'esigenza di trasformare problemi di politica internazionale in problemi di politica interna. Per chiarire questa tesi, cercherò ora di mettere in luce che la politica di unificazione mondiale non solo è l'unico modo efficace per garantire la sicurezza in tutti i suoi aspetti, ma che essa è anche una prospettiva non utopistica, per quanto di estrema difficoltà e di assai lungo termine, e che, nel quadro del superamento del conflitto Est-Ovest, si sono già ottenute le prime concrete, per quanto embrionali, realizzazioni della politica di unificazione mondiale.

2. Se una efficace politica di sicurezza deve oggi porsi come problema prioritario non tanto quello della capacità di resistere alle pressioni esterne e alle aggressioni, bensì quello di evitare ad ogni costo le guerre, dato il loro carattere paurosamente distruttivo, l'unico modo efficace per ottenere ciò è, come aveva già indicato Kant due secoli fa, eliminare la guerra (e quindi, la corsa agli armamenti) come strumento per risolvere i conflitti internazionali e, quindi, superare l'anarchia internazionale che della guerra è la causa strutturale. In altre parole, si tratta di creare a livello internazionale una condizione simile a quella interna degli stati, di limitare pertanto la sovranità statale a vantaggio di una autorità federale mondiale. Questa deve essere in grado di impedire a qualunque stato di armarsi per imporre la propria volontà ad altri stati e, quindi, di tutelare l'indipendenza e gli interessi legittimi di ogni stato, rendendo, oltre che impossibile, inutile il ricorso all'autotutela.

Le politiche dirette all'attenuazione delle tensioni e dei conflitti internazionali, al controllo e alla limitazione degli armamenti, alla intensificazione della cooperazione economica e in ogni altro settore, e così via, devono inquadrarsi in una politica generale diretta alla creazione del governo mondiale attraverso la limitazione, graduale finché si vuole ma effettiva, della sovranità statale. In mancanza di progressi in questa direzione tali politiche sono in effetti destinate a ottenere risultati strutturalmente precari e in

---

certi casi anche controproducenti. Da una parte, poiché la conflittualità internazionale è, al pari di quella interna, in ultima analisi ineliminabile, dato il carattere pluralistico della società umana, se non si progredisce effettivamente verso un sistema capace di eliminare la soluzione violenta dei conflitti internazionali (così come è avvenuto per la conflittualità interna agli stati), alle situazioni di conflittualità attenuate si alterneranno sempre situazioni di conflittualità acuta che alimenteranno nuove corse agli armamenti e la tendenza alle pressioni militari e alle aggressioni. Dall'altra parte la cooperazione specialmente nel campo scientifico e tecnologico implica il pericolo di rafforzare le capacità militari dei possibili avversari e, quindi, di rendere più precaria la sicurezza nazionale.

Passando alla politica di sviluppo del Sud del mondo, che si ritiene giustamente essere diventata una componente fondamentale di una efficace politica di sicurezza, anche in questo caso dovrebbe essere evidente la coincidenza fra politica di sicurezza e politica di unificazione mondiale. Poiché una politica diretta effettivamente verso il superamento del divario Nord-Sud richiede la mobilitazione di enormi risorse che solo la fine della corsa agli armamenti e lo sforzo coordinato e solidale dei paesi avanzati renderà possibile, questa sfida potrà essere affrontata efficacemente solo nel quadro della costruzione di un sistema di governo mondiale che, oltre a rendere progressivamente inutili e impossibili gli armamenti, imponga la solidarietà fra paesi ricchi e paesi poveri, così come i sistemi di governo nazionali impongono la solidarietà fra regioni ricche e regioni povere al loro interno.

Un discorso analogo si deve fare per la questione ecologica, la quale è caratterizzata dal fatto che un numero crescente di decisioni che rientrano nella sfera della sovranità dei singoli stati possono condurre a catastrofi di dimensioni continentali e mondiali che possono giungere fino alla compromissione delle possibilità di vita umana sul pianeta. Questa sfida alla sicurezza può essere affrontata efficacemente solo sulla base di una severa disciplina internazionale, che imponga, tra l'altro, anche un nuovo modello di sviluppo e di consumi e i sacrifici che vi sono connessi; una disciplina, in altre parole, che non è realizzabile al di fuori di

una effettiva limitazione della sovranità statale a vantaggio di un'autorità mondiale.

Se ha senso affermare che una efficace politica di sicurezza oggi non può che coincidere con una politica di unificazione mondiale, ci si deve subito dopo chiedere se questa politica, oltre che razionale, è anche realistica. Il dato fondamentale da cui partire per dare una risposta positiva a questa domanda è che l'unificazione mondiale è diventata necessaria non solo per governare efficacemente l'interdipendenza economica globale, bensì per garantire la stessa sopravvivenza dell'umanità. Che l'esistenza delle armi di distruzione di massa e la questione ecologica costituiscano sfide mortali per l'umanità non richiede alcuna particolare dimostrazione. Dovrebbe anche essere chiaro a tutti che lo stesso divario Nord-Sud costituisce una sfida mortale a causa della bomba demografica, con i connessi problemi migratori ed ecologici, e della strutturale instabilità, che alimenta la proliferazione delle armi di distruzione di massa, produce la crescita del fanatismo ideologico e religioso e del terrorismo internazionale, e apre, quindi, la prospettiva di uno scontro catastrofico fra i popoli ricchi e i popoli poveri del mondo.

In sostanza l'umanità è diventata una comunità di destino e, quindi, l'alternativa "unirsi o perire"<sup>1</sup>, che dopo il 1945 ha messo in moto e alimentato il processo di integrazione europea, si è ormai mondializzata. Non si tratta dunque di unificare politicamente l'umanità solo perché questa è la via più razionale per giungere a un mondo meglio governato, bensì perché è l'unica via attraverso cui garantire un futuro all'umanità e quindi a ogni popolo. Di conseguenza la politica di unificazione mondiale ha una base oggettiva solida nella stessa ragion di stato intesa come la tendenza strutturale degli stati a perseguire in modo prioritario la propria sicurezza. Nell'attuale contesto storico la ricerca della sicurezza nazionale produce cioè una spinta strutturale a spostare l'accento dalla difesa nazionale alla crescente convergenza con

<sup>1</sup> Lo slogan "l'Europa deve unirsi o perire" fu lanciato da Aristide Briand in occasione della presentazione, nel 1929, della sua proposta di unificazione europea.

---

l'insieme degli stati in quanto unica valida alternativa a una situazione di sempre più drammatica insicurezza. In definitiva una politica di sicurezza che non si inquadri concretamente nella prospettiva dell'unificazione mondiale tradisce il suo obiettivo primario, diventa in altre parole una politica di insicurezza.

3. Che l'alternativa "unirsi o perire" si sia ormai mondializzata lo dimostra d'altronde il fatto che essa ha incominciato a influenzare concretamente l'evoluzione del sistema mondiale. Intanto questo fattore ha esercitato, a mio avviso, un'influenza determinante sul superamento del conflitto Est-Ovest, vale a dire del fondamentale ostacolo che impediva l'avvio concreto della politica di unificazione mondiale (allo stesso modo in cui il conflitto franco-tedesco impediva l'avvio della politica di unificazione europea). La politica di Gorbaciov — che mirava al superamento del conflitto Est-Ovest, anche se non si aspettava certamente il crollo del comunismo e della stessa URSS — si è fondata in effetti sulla presa di coscienza non soltanto dell'esigenza inderogabile di superare i limiti del sistema comunista in direzione del pluralismo politico ed economico, per affrontare efficacemente i problemi dell'arretratezza dell'URSS, ma anche dell'altrettanto inderogabile esigenza di collaborare sempre più strettamente con l'Occidente per poter affrontare efficacemente i problemi dell'interdipendenza globale e della stessa sopravvivenza dell'umanità. Se questa politica era legata in modo decisivo a un fattore di natura soggettiva (l'orientamento valutativo di Gorbaciov e la sua visione della realtà), il fatto che essa si sia affermata contro le resistenze conservatrici rinvia d'altro canto alla coerenza oggettiva di una situazione in cui non era più utilizzabile, perché avrebbe significato un suicidio collettivo, l'arma estrema di una guerra generale per cercare di salvare un impero dispotico e in cui perciò l'intensificazione della cooperazione su scala mondiale non aveva di fatto alternative.

Se la mondializzazione dell'alternativa "unirsi o perire" rappresenta dunque un fattore molto significativo del superamento del conflitto Est-Ovest, in conseguenza di questo processo sono

d'altra parte diventate possibili le prime realizzazioni concrete, anche se embrionali, della politica di unificazione mondiale. Esse sono rappresentate fundamentalmente dai trattati sulla riduzione degli armamenti, dallo sviluppo della CSCE e dal rafforzamento del ruolo dell'ONU.

I trattati sulla riduzione degli armamenti realizzati a partire da quello di Washington del 1987 sulla eliminazione dei missili di medio e corto raggio vanno inquadrati concettualmente nell'avvio della politica di unificazione mondiale per le seguenti ragioni:

- a) c'è una effettiva riduzione degli armamenti attraverso lo smantellamento di sistemi pienamente efficienti;
- b) si è introdotto il principio delle ispezioni in loco che apre una breccia importantissima nel muro della sovranità statale assoluta;
- c) questo principio si inquadra in un grandioso sviluppo delle misure di fiducia dirette a eliminare errori di valutazione del comportamento degli altri stati in materia di sicurezza militare ed a rendere praticamente impossibili gli attacchi di sorpresa.

Si è in sostanza avviata la transizione dalla politica del controllo degli armamenti, che mirava semplicemente al mantenimento dell'equilibrio delle forze, alla politica della sicurezza comune, secondo la quale la sicurezza militare non si fonda più essenzialmente sulla deterrenza, bensì sulla crescente diminuzione della possibilità che scoppi la guerra e, in definitiva, sul disarmo controllato. Se questa politica continuerà a svilupparsi, la sua stessa logica la porterà gradualmente a sboccare in un sistema di sicurezza implicante l'impossibilità strutturale della guerra, vale a dire in un sistema federale mondiale.

Per quanto riguarda la CSCE, essa sta vivendo un grande sviluppo istituzionale che comprende, tra l'altro, anche la prossima entrata in funzione di una assemblea di carattere parlamentare, sia pure per ora solo consultiva e di secondo grado. Questa organizzazione può effettivamente diventare il quadro di una integrazione sempre più approfondita fra il Nordamerica, l'Unione Europea (che tende ad estendersi a tutta l'Europa occidentale ed a quella centro-orientale) e la CSI, e non è per nulla irrealistico pensare ad un suo allargamento alle altre democrazie del mondo

---

(in primo luogo al Giappone) attraverso un processo di fusione non solo con organizzazioni europee o euroatlantiche come il Consiglio d'Europa e la NATO, ma anche con organizzazioni di carattere più mondiale quali il G 7 e l'OCSE. La CSCE potrebbe cioè diventare una specie di consiglio mondiale delle democrazie e accettare anche l'adesione di paesi democratici del Sud del mondo.

Ovviamente questi sviluppi sono strettamente legati ai progressi dei paesi ex-comunisti in direzione della rinascita economica e del consolidamento dei nuovi regimi democratici. In effetti, se la fine del comunismo sovietico ha eliminato un conflitto di potenza e ideologico che rendeva impossibile l'avvio dell'integrazione fra Ovest ed Est, la dissoluzione del blocco sovietico e della stessa URSS ha d'altro canto aperto la strada a una rinascita dei nazionalismi che, se non verrà bloccata in tempo utile, produrrà una balcanizzazione generale in grado di compromettere i processi integrativi sia a livello della CSCE, sia (anche in conseguenza di emigrazioni bibliche) a livello della stessa Unione Europea.

Per quanto riguarda l'ONU, in seguito al superamento del conflitto Est-Ovest essa ha potuto assumere un ruolo incomparabilmente più attivo ed efficace, rispetto all'esperienza precedente, nell'affrontare le situazioni di crisi, come è emerso soprattutto, ma non solo, in occasione della guerra del Golfo. In questo caso, in riferimento alla questione curda, si è addirittura per la prima volta superato il principio della non ingerenza negli affari interni degli stati che costituisce un pilastro fondamentale della sovranità assoluta.

In generale è pertanto emersa la possibilità concreta di avviare un serio processo di rafforzamento delle strutture e delle capacità di azione dell'organizzazione mondiale sia in riferimento ai problemi dell'interdipendenza economica ed ecologica globale e del divario Nord-Sud, sia per quanto concerne la prevenzione e la repressione delle violazioni dell'ordine internazionale e dei fondamentali diritti umani.

In particolare, in riferimento ai compiti di polizia mondiale, sta maturando la prospettiva di porre una forza internazionale consistente e permanente a disposizione di un Consiglio di Sicurezza rinnovato nella sua struttura e nelle sue procedure decisionali.

Il rafforzamento dell'ONU è evidentemente la questione cruciale della politica di unificazione mondiale, la quale non può non

avere come obiettivo ultimo la trasformazione di questa organizzazione in un vero e proprio sistema di governo mondiale di carattere democratico e federale, capace cioè di eliminare alla radice, attraverso il disarmo degli stati, la violenza nella società internazionale. Va sottolineato a questo proposito che solo il sistema federale è in grado di conciliare il massimo di autonomia delle parti componenti (che vanno dai raggruppamenti regionali, attraverso le nazioni e le regioni fino agli enti locali) con il mantenimento dell'unità e di evitare, quindi, i pericoli connessi con l'accentramento, vale a dire l'eccessiva burocratizzazione e la vanificazione della democrazia liberale.

Ciò precisato, è altresì evidente che la trasformazione dell'ONU in un sistema di governo mondiale di carattere democratico e federale non può che essere un processo estremamente complesso e di lungo periodo, che potrà giungere alla sua conclusione solo in seguito alla generalizzazione della democrazia su scala mondiale e alla organizzazione del mondo in un sistema di vaste federazioni regionali in grado di costituire gli indispensabili pilastri di un efficace sistema federale mondiale. Circa il primo punto, va sottolineato che una vera federazione può realizzarsi solo fra stati democratici e non fra stati totalitari o autoritari. Questi ultimi infatti, fondandosi sul principio del potere incontrollato, non possono strutturalmente accettare la limitazione della loro sovranità, a meno che questa non sia imposta con la forza, e hanno un bisogno vitale di restare il più possibile isolati da influenze esterne di segno contrario ai loro principi e alle loro prassi. Circa il secondo punto, va sottolineato che, solo se i pilastri della federazione mondiale saranno grandi federazioni regionali, si potrà realizzare un equilibrio efficace nella struttura del sistema politico mondiale, tale da evitare sia i pericoli egemonici che la vanificazione di ogni reale autonomia dei piccoli stati.

Proprio in considerazione di questi problemi estremamente complessi e di lungo periodo che deve affrontare il processo di unificazione a livello globale, un'integrazione a livello CSCE (auspicabilmente allargata alle altre democrazie) più rapida e approfondita rispetto a quanto si sta facendo a livello globale, oltre ad essere giustificata dal fatto che nella sfera dei rapporti

---

Est-Ovest si sta realizzando la generalizzazione dei principi democratici e una maggiore interdipendenza (sempre che non sia bloccata dalla balcanizzazione dell'Est), non solo non deve essere considerata in contraddizione con l'avanzamento dell'unificazione globale, ma deve al contrario essere considerata l'indispensabile forza trainante di quest'ultima (allo stesso modo in cui l'integrazione a Sei ha trainato l'integrazione europea più ampia). In effetti le aree forti del mondo (in sostanza il Nord del mondo) potranno, attraverso la loro crescente integrazione e la conseguente smilitarizzazione delle loro relazioni, sviluppare le risorse economiche indispensabili per favorire la crescita economico-sociale (e quindi lo sviluppo della democrazia<sup>2</sup> e delle integrazioni regionali) del Sud del mondo e potranno affrontare in modo sempre più unitario e, quindi, più efficace il problema della trasformazione dell'ONU in direzione del governo mondiale.

4. Affermare, sulla base delle considerazioni sopra esposte, che la politica di unificazione mondiale non è più soltanto una necessità vitale, ma è già un processo in corso, anche se in una fase embrionale, non implica certo ritenere che si tratta di un processo dall'andamento lineare e dall'esito scontato. Questa politica ha, come si è già accennato prima, una base oggettiva solida nella convergenza fra le ragioni di stato su scala mondiale. La mondializzazione dell'alternativa "unirsi o perire" significa in sostanza che la crisi storica degli stati nazionali sovrani, cioè l'incapacità di affrontare efficacemente, al di fuori di una prospettiva di unificazione sopranazionale, i fondamentali problemi del mondo moderno, dopo essersi manifestata dapprima in Europa e aver alimentato il processo di integrazione europea, riguarda ormai il mondo intero.

<sup>2</sup> A questo proposito va sottolineato che il superamento del conflitto Est-Ovest non ha comportato soltanto l'avvio della democratizzazione dell'Est, ma anche un significativo rafforzamento delle prospettive della democrazia nel Sud del mondo anche perché ha automaticamente indebolito le tendenze totalitarie di tipo comunista in questa zona del mondo e ha, di conseguenza, reso obsoleta la tendenza americana a sostenere le peggiori dittature purché antisovietiche.

Questa situazione di strutturale convergenza delle ragioni di stato è però una condizione oggettiva la cui efficacia pratica sul comportamento degli stati è mediata dalla capacità soggettiva degli statisti e delle opinioni pubbliche di percepire chiaramente e tempestivamente i veri interessi dei loro paesi. Per esemplificare la difficoltà che ciò comporta, richiamo qui l'attenzione sul travaglio attraverso cui questa capacità si fa strada negli USA, cioè in quella che è ormai rimasta l'unica superpotenza dopo il crollo dell'URSS. L'affermarsi in questo paese di una adeguata presa di coscienza dell'alternativa "unirsi o perire" è ritardata dall'illusione molto diffusa (e ovviamente funzionale agli interessi dell'apparato militare-industriale) che i problemi dell'ordine internazionale possano essere affrontati efficacemente sulla base di un ruolo americano di gendarme dell'universo, e dall'incapacità, quindi, di capire che un simile ruolo, oltre a non essere in grado di rendere il mondo più sicuro, è incompatibile con il progresso economico e civile e, tendenzialmente, con la salvaguardia della stessa democrazia negli USA.

Il fatto è che la crisi storica dello stato sovrano è in parte tenuta nascosta negli USA dagli strascichi dell'esperienza insulare e dal fatto di essere la massima potenza mondiale. Si può rilevare qui una certa analogia con l'atteggiamento britannico verso l'integrazione europea, che è stato finora più arretrato rispetto a quello dei sei stati fondatori della Comunità per il fatto che le tradizioni insulari e un declino relativamente più lento della potenza britannica hanno alimentato le illusioni circa una capacità d'azione internazionale fondata più sulle relazioni speciali con gli USA che sull'integrazione europea.

La difficoltà di prendere coscienza della convergenza delle ragioni di stato appare ancora più grave se si considera che questa situazione oggettiva può condizionare efficacemente il comportamento degli stati solo dove l'esperienza della statualità ha raggiunto i livelli di sviluppo più avanzati. In sostanza la convergenza delle ragioni di stato coinvolge pienamente (e con le graduazioni legate ai condizionamenti storici, geopolitici, e così via) solo gli stati democratici, nei quali cioè le grandi ideologie universalistiche orientate alla libertà, all'uguaglianza e alla giustizia sociale sono

---

diventate una componente strutturale della statualità e favoriscono quindi la presa di coscienza che l'umanità è ormai una comunità di destino e nei quali inoltre il principio della limitazione del potere rende ammissibile anche la limitazione della sovranità statale.

È invece assai meno o per nulla operante negli stati autoritari o totalitari, nei quali il potere tende strutturalmente a fondarsi su ideologie aggressive e/o orientate alla chiusura e all'isolamento rispetto alle influenze esterne, negli stati dominati dal fondamentalismo religioso, per i quali i problemi della sicurezza "in questo mondo" tendono ad essere considerati marginali a confronto con l'affermazione fanatica di determinati principi religiosi, nelle situazioni di nazionalismo e tribalismo scatenati, che distruggono gli stati esistenti e danno vita a stati nuovi strutturalmente instabili, nelle condizioni di povertà generalizzata e disperata, che alimentano le dittature, i fondamentalismi religiosi e ideologici, i nazionalismi e il terrorismo internazionale.

A parte le difficoltà relative alla presa di coscienza della convergenza delle ragioni di stato, si deve tenere presente che la limitazione effettiva della sovranità statale si scontra con gli interessi di coloro che detengono il potere politico negli stati o che sono avvantaggiati dalla sovranità statale assoluta. Come ancora una volta mette in luce con particolare chiarezza l'esperienza dell'integrazione europea, i governi nazionali sono insieme strumenti e ostacoli rispetto all'unificazione sopranazionale: sono costretti a portarla avanti dall'alternativa "unirsi o perire", ma nello stesso tempo tendono a ostacolare la limitazione del proprio potere ritardando l'affermarsi di istituzioni sopranazionali efficienti. E in questo comportamento trovano un sostegno decisivo in influenti settori delle diplomazie e delle alte burocrazie civili e militari, che temono una diminuzione del loro status, e nei gruppi economico-sociali, che approfittano delle politiche protezionistiche e assistenzialistiche degli stati.

Si deve infine considerare il fattore tempo. Le sfide mortali per l'umanità — oltre alle armi di distruzione di massa, al divario Nord-Sud e alla questione ecologica, si deve mettere nel conto anche l'instabilità dell'ex blocco sovietico che sta oltretutto aggra-

vando il problema della proliferazione delle armi NBC — che spingono all'unificazione mondiale possono purtroppo produrre catastrofi inaudite prima che si siano create istituzioni mondiali abbastanza efficienti per impedirle.

Messe in luce le difficoltà, le resistenze e lo stesso rischio dello scacco (che in questo caso significa il rischio dell'autoannientamento dell'umanità) con cui deve confrontarsi la politica di unificazione mondiale, si deve d'altro canto osservare che se la condizione per impegnarsi in una battaglia politica fosse la certezza della vittoria, non si sarebbe mai verificato alcun progresso decisivo nella storia. Come ha detto uno dei padri dell'Europa, Jean Monnet, occorre sempre tentare ciò che a prima vista sembra impossibile per rendere possibile ciò che è necessario.

5. Dalle considerazioni fatte finora dovrebbe essere chiaro che il contenuto fondamentale di una efficace politica di sicurezza dell'Unione Europea non può che essere il contributo all'avanzamento della politica di unificazione mondiale, la quale, per quanto difficile e problematica possa essere, non ha alternative valide. Occorre ora rendere chiara l'importanza determinante di questo contributo.

Il primo punto da sottolineare a questo riguardo è la funzione di modello che l'Unione Europea è in grado di svolgere a condizione che non solo vengano mantenuti gli impegni di Maastricht, ma si realizzi rapidamente una completa trasformazione in senso federale delle istituzioni comunitarie. Se l'unificazione mondiale non può avanzare che attraverso la graduale costruzione di un sistema democratico e federale mondiale articolato in grandi federazioni regionali, è ragionevole attendersi che il successo definitivo del federalismo in una regione di importanza centrale come l'Europa induca cambiamenti di segno positivo e di grande rilevanza in direzione dell'integrazione mondiale. Questa aspettativa ha d'altronde un fondamento nel dato di fatto che l'integrazione europea, nonostante la sua incompletezza, ha già favorito altri tentativi e processi di integrazione regionale ed ha pure contribuito in modo significativo al superamento del conflitto Est-Ovest.

---

A quest'ultimo riguardo è difficile non riconoscere che la superiorità del sistema liberal-democratico occidentale rispetto al sistema comunista sovietico non avrebbe potuto manifestarsi in modo così schiacciante senza la creazione della Comunità europea. Questa, pur con i suoi limiti ha reso possibile una pacificazione duratura dell'Europa occidentale e ha permesso un grandioso sviluppo economico che ha consolidato i regimi liberal-democratici assorbendo progressivamente le tendenze totalitarie di destra e di sinistra. Questa esperienza ha dimostrato in modo assai convincente l'inconsistenza della tesi fondamentale dell'ideologia comunista sovietica secondo cui la democrazia liberale e l'economia di mercato sono destinate strutturalmente a produrre insanabili contraddizioni sul piano interno e su quello internazionale<sup>3</sup>. In tal modo l'Europa occidentale è progressivamente diventata un modello di riferimento e un polo di attrazione per tutti coloro che nell'Europa centro-orientale e nell'URSS hanno potuto avere informazioni non manipolate sulla reale situazione esistente al di fuori del blocco sovietico. Tutto ciò ha contribuito in modo decisivo a delegittimare le classi dirigenti comuniste contrarie a ogni reale cambiamento del sistema sovietico.

Al di là della funzione di modello propria di una Unione Europea con più nette caratteristiche federali, ha importanza decisiva l'azione politica concreta che questa sarebbe in grado di svolgere.

Fra i settori decisivi di intervento della politica europea di unificazione mondiale va ricordato anzitutto l'allargamento dell'Unione Europea all'Europa centro-orientale. È chiaro che questa è la strada maestra per realizzare la rinascita economica e democratica di questa regione, ripetendo su scala più ampia l'esperienza positiva dell'allargamento all'Europa meridionale. E

<sup>3</sup> Il fatto che, dopo la fine del conflitto Est-Ovest, sia risultata storicamente sconfitta la tendenza a vedere nella pianificazione economica di tipo sovietico una alternativa valida all'economia di mercato non significa ovviamente che il sistema economico delle democrazie occidentali non debba essere profondamente riformato in direzione di criteri più cogenti di giustizia sociale, di solidarietà fra popoli ricchi e popoli poveri e di salvaguardia dell'ecosistema.

in questo modo una parte molto importante della tendenza alla balcanizzazione che è seguita al crollo del comunismo potrà essere riassorbita. È chiaro d'altro canto che l'Unione Europea dovrà completare rapidamente la sua trasformazione in senso federale per poter gestire l'allargamento senza compromettere la sua capacità integrativa e per poter così permettere ai paesi dell'Europa centro-orientale di cogliere pienamente i vantaggi della partecipazione all'integrazione europea.

In questo contesto occorre tra l'altro sottolineare che, se si vuole realizzare una autentica federazione europea, non si può non affrontare il problema cruciale dell'eliminazione degli eserciti nazionali. In sostanza si dovrà, con tutta la gradualità necessaria, giungere a una situazione in cui gli stati membri avranno a disposizione solo le forze di polizia necessarie per il mantenimento dell'ordine pubblico interno (che, salvo casi di crisi eccezionali, dovrebbe restare di competenza nazionale) e, quindi, strutturalmente incapaci di esercitare pressioni di tipo militare nei confronti di altri stati membri o di resistere a interventi dell'autorità federale diretti a imporre il rispetto della legge federale o a restaurare l'ordine democratico. Crisi di questo tipo appaiono certo assai poco probabili nell'attuale Comunità a dodici, ma la situazione sarà ben diversa in una comunità di cui dovranno entrare a far parte i paesi dell'Europa centro-orientale con democrazie assai fragili e gravi contenziosi di carattere etnico-territoriale. Per questo la revisione delle decisioni di Maastricht per cui occorre rapidamente lavorare dovrà affrontare anche questo problema che, se non fosse all'ordine del giorno l'allargamento, apparirebbe meno urgente. E si dovrà quindi realizzare una autentica politica comune della sicurezza interna fondata su strumenti istituzionali ben più efficaci di quelli previsti dal Trattato di Maastricht.

Un secondo decisivo settore di intervento della politica europea di unificazione mondiale riguarda la CSI. Io ritengo che, per stabilizzare questa regione e, quindi, per bloccare un processo disgregativo che potrebbe sboccare in una guerra civile con l'uso di armi NBC, si debba lavorare a favore del consolidamento in senso federale della CSI e non dell'allargamento dell'Unione Europea alle ex-repubbliche sovietiche (fatta eccezione per le

---

repubbliche baltiche). In effetti ci sembra fuori dalla realtà in questa fase storica una federazione che vada dall'Atlantico al Pacifico, mentre sembra più realistico puntare a una grande comunità confederale (ma con alcuni embrioni federali) avente come propri poli fondamentali il Nordamerica, l'Unione Europea, la CSI e il Giappone.

La via maestra attraverso cui favorire il consolidamento della CSI è chiaramente una politica analoga a quella del Piano Marshall, la quale cioè subordini il grandioso aiuto economico indispensabile per il risanamento di questa regione, oltre che alla prosecuzione del disarmo e alla non proliferazione delle armi di distruzione di massa, al superamento dei nazionalismi contrapposti e, quindi, al perseguimento di una politica di integrazione e non di disgregazione. Qui l'Unione Europea è chiamata a svolgere un ruolo cardinale, sia perché, per la vicinanza geografica, la mina dell'emigrazione, etc., ha l'interesse più vitale e immediato alla stabilizzazione della CSI, sia perché il completamento dell'unione economico-monetaria la renderà l'area economicamente più forte e dinamica del mondo. Per questo si dovrebbe pensare a una qualche forma di associazione fra l'Unione Europea e la CSI.

Si deve d'altro canto sottolineare che la condizione indispensabile per realizzare una tempestiva stabilizzazione della CSI è il consolidamento della CSCE e il coinvolgimento del Giappone. Ciò per una ragione economica: l'entità dell'impegno economico necessario supera le forze della sola Unione Europea e richiede perciò la partecipazione ad esso del Nordamerica e del Giappone; e per una ragione politica: i partners della Russia saranno indotti a superare i timori nei confronti dell'egemonia di quest'ultima, che frenano il consolidamento della CSI, solo se avranno alle spalle le garanzie offerte dall'inquadramento della CSI in una CSCE sempre più efficiente<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Per rendersi conto delle possibilità che un'Unione Europea, che si dia rapidamente più forti strumenti istituzionali per attuare la politica estera e di sicurezza comune, avrà di contribuire al rafforzamento della CSCE, occorre tenere presente che la Comunità Europea, pur avendo strumenti debolissimi per attuare una cooperazione nel campo della politica estera, ha già svolto un

Il terzo settore in cui l'Unione Europea può dare un contributo di grandissimo valore alla politica di unificazione mondiale è infine la riforma dell'ONU e in particolare del Consiglio di Sicurezza. Se, per rendere più efficiente questo organo, occorre introdurre il principio delle decisioni a maggioranza fra i membri permanenti, l'idea guida a cui ci si deve ispirare per renderlo più rappresentativo è quella della sua regionalizzazione. I seggi permanenti dovrebbero cioè essere attribuiti non più alle potenze vincitrici della seconda guerra mondiale, bensì agli stati di dimensioni continentali e ai raggruppamenti regionali, vale a dire a quelli che dovrebbero costituire i pilastri di un futuro sistema federale mondiale.

In sostanza, ai rappresentanti di USA, Russia (ma al suo posto dovrebbe subentrare la CSI appena sarà più solida) e Cina dovrebbero affiancarsi i rappresentanti dell'India, del Giappone, di organizzazioni regionali, quali quella per l'unità africana, quella degli stati americani, la Lega Araba, di eventuali altre organizzazioni regionali di grandi dimensioni, e ovviamente dell'Unione Europea. Quest'ultima è in grado di assumere la guida di questo processo di riorganizzazione precisamente perché può compiere il primo passo sostituendo la propria rappresentanza a quella di Francia e Gran Bretagna ed evitando la scelta (che sarebbe gravemente controproducente rispetto sia al consolidamento dell'unità europea che al rafforzamento del Consiglio di Sicurezza) dell'attribuzione di un seggio permanente alla Germania.

6. Dopo queste sintetiche indicazioni circa il contributo dell'Unione Europea alla politica di unificazione mondiale è giunto

ruolo molto importante nelle trattative che hanno dato vita alla CSCE. Uno dei pochi casi in cui la CE ha parlato con una voce unica ed efficace nel quadro della Cooperazione Politica Europea è stato in effetti la sua richiesta di inserire il "terzo cesto", quello relativo ai diritti e contatti umani, nell'Atto finale di Helsinki. Ebbene, oggi sappiamo che questo aspetto della CSCE, voluto soprattutto dalla CE, ha avuto un'importanza notevolissima nel processo che ha portato alla dissoluzione del blocco sovietico, perché ha aperto degli spazi importanti ai gruppi del dissenso all'interno dei paesi comunisti e permesso l'attivazione di rilevanti canali informativi.

---

il momento di prendere in considerazione l'aspetto specificamente militare di una politica di sicurezza dell'Unione Europea che sia orientata in modo prioritario verso l'unificazione mondiale. Occorre prendere le mosse da alcuni chiarimenti d'ordine generale circa il tipo di problematica militare propria della attuale situazione del sistema internazionale. Il fatto che sia all'ordine del giorno la politica di unificazione mondiale non significa, come si è visto, che sia matura la possibilità di creare un sistema di governo democratico mondiale nel cui ambito i conflitti internazionali si trasformino completamente in problemi di tipo interno, gestibili con procedure politiche, amministrative e di polizia. Per questo l'Unione Europea deve disporre di forze militari per la sicurezza esterna per poter partecipare autonomamente alle decisioni mondiali e, quindi, contribuire attivamente alla stessa politica di unificazione mondiale. Queste forze devono essere sotto il controllo del governo europeo sia perché occorre eliminare gli eserciti nazionali per i motivi sopra ricordati, sia in base al principio di sussidiarietà (maggiore efficienza, risparmi). Il che comporta una piena federalizzazione della politica di sicurezza dell'Unione Europea. Ciò precisato, si deve d'altro canto prendere atto che l'alternativa "unirsi o perire" ha già prodotto nel sistema internazionale modificazioni tali che i problemi di tipo militare con cui fare i conti si pongono in una situazione intermedia fra i problemi di polizia e i problemi di difesa in senso tradizionale.

Il dato fondamentale da tenere presente a questo riguardo è che, con il superamento del conflitto Est-Ovest, non solo è praticamente scomparso il pericolo di una guerra generale fra le superpotenze nucleari, ma è anche diventato possibile portare avanti il disarmo controllato e l'integrazione fra Est e Ovest fino al punto di rendere, in tempi politici e non storici, del tutto irrilevante l'aspetto militare nelle relazioni fra i paesi coinvolti in questo processo. I problemi militari che si devono affrontare nel Nord del mondo sono essenzialmente legati ai conflitti interetnici nell'area dei paesi ex-comunisti, cioè a conflitti che dovrebbero essere gradualmente smilitarizzati attraverso l'allargamento dell'Unione Europea all'Europa centro-orientale e il risanamento-consolidamento della CSI nel quadro della CSCE, sempre che, ovviamente, questi processi vadano avanti con la dovuta speditezza.

Assai più complessa è indubbiamente la situazione del Sud del mondo perché i problemi da affrontare (riscatto economico-sociale e democratico e integrazioni regionali) per rendere possibile a questa regione del mondo una attiva partecipazione al processo di unificazione mondiale sono enormemente più difficili e richiedono tempi decisamente più lunghi rispetto ai problemi dell'Est. Nel Sud permarrà perciò per moltissimo tempo una accentuata instabilità destinata a produrre endemiche crisi interne e internazionali. Questa situazione richiederà, nell'ambito di una politica diretta ad affrontare seriamente le radici economico-sociali e politiche dell'instabilità (che dovrà perciò condizionare, secondo la logica del Piano Marshall, l'aiuto per lo sviluppo al disarmo, alle integrazioni regionali e ai progressi nella garanzia dei fondamentali diritti umani) e a bloccare il commercio internazionale delle armi e la proliferazione delle armi NBC, una impegnativa politica militare diretta a prevenire e reprimere le violazioni dell'ordine internazionale. Per quanto gravi siano i problemi militari che emergono nelle relazioni Nord-Sud, si tratta comunque anche in questo caso, data la sproporzione delle forze fra i paesi del Nord e quelli del Sud del mondo, di problemi di natura qualitativamente diversa da quelli propri dell'epoca del conflitto Est-Ovest.

Se questo è il tipo di problemi militari che caratterizzano l'attuale sistema internazionale, dovrebbe d'altra parte essere evidente che l'unico modo efficace e anche il modo meno dispendioso per farvi fronte da parte dei paesi chiamati a svolgere un ruolo trainante nella politica di unificazione mondiale è la costruzione graduale ma effettiva di una polizia mondiale sotto la responsabilità dell'ONU. Su questo problema di grande complessità tecnica mi limito qui a fornire due sintetiche indicazioni riguardanti, rispettivamente, le crisi locali e la proliferazione delle armi nucleari.

Circa il primo punto, sembra evidente che, se il Consiglio di Sicurezza potesse disporre automaticamente in caso di necessità di una consistente forza militare ai suoi ordini, formata da contingenti messi a disposizione da parte dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza in proporzione alla loro forza economica, diventerebbe sempre più efficace la prevenzione degli avventuri-

---

smi alla Saddam e più efficaci sarebbero in ogni caso gli interventi che si rendessero ancora necessari.

Circa il secondo punto, una strada attraverso la quale porre il Consiglio di Sicurezza in grado di affrontare efficacemente il problema della proliferazione delle armi nucleari potrebbe essere la seguente. I membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dovrebbero realizzare un accordo che ponga le loro capacità nucleari al servizio e sotto il controllo dell'autorità mondiale di sicurezza, la quale dovrebbe usarle al solo scopo di dissuadere gli altri paesi dall'uso o dalla minaccia di uso delle armi di distruzione di massa. In sostanza dalla deterrenza fra le superpotenze si passerebbe alla deterrenza dell'autorità mondiale nei confronti dei paesi non ancora disponibili a partecipare seriamente alla politica di unificazione mondiale. In tal modo si recupererebbe ed attualizzerebbe il piano Baruch del 1946 che prevedeva appunto il controllo dell'ONU sul nucleare e che fallì a causa della guerra fredda.

Dopo questi chiarimenti di carattere generale dovrebbe risultare evidente che l'aspetto militare di una valida politica di sicurezza dell'Unione Europea deve coincidere essenzialmente con il contributo europeo alla costruzione della polizia mondiale.

L'aspetto convenzionale di questo contributo dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

- a) sarebbe sufficiente un esercito europeo di dimensioni nettamente inferiori alla somma degli attuali eserciti nazionali<sup>3</sup>, il che comporterebbe l'abolizione del servizio militare obbligatorio e l'introduzione del servizio civile obbligatorio (che in alcuni settori dovrebbe avere aspetti paramilitari onde evitare che tutti i compiti comportanti l'uso della forza siano gestiti in modo esclusivo da dei professionisti);
- b) l'esercito europeo dovrebbe essere integrato in una NATO trasformata in braccio militare della CSCE e non più subordinata all'egemonia politico-militare degli USA;

<sup>3</sup> Le dimensioni ridotte di un esercito europeo concepito come parte integrante della polizia mondiale in via di formazione, oltre ad essere un importante fattore di risparmio, costituirebbero una solida garanzia contro i pericoli di degenerazione dell'equilibrio federale europeo in direzione dell'accentramento.

- c) il ruolo dell'esercito europeo in quanto parte integrante della polizia mondiale in corso di costruzione dovrebbe avere una espressione simbolica, per esempio attraverso una denominazione del tipo "reparti europei delle forze mondiali di sicurezza e di pace" e l'istituzione di un giuramento di fedeltà a una costituzione europea contenente precisi impegni a favore dell'unificazione mondiale;
- d) al di là dei simboli ci dovrebbe essere una inequivocabile costituzionalizzazione dell'impegno mondialistico dell'esercito europeo, si dovrebbe cioè stabilire nella costituzione europea che l'esercito europeo non solo è a disposizione dell'ONU nel quadro della costruzione della polizia mondiale, ma che può intervenire al di fuori del territorio dell'Unione Europea solo sulla base di decisioni dell'ONU o della CSCE in accordo con l'ONU; ciò comporterebbe, tra l'altro, che i paesi neutrali non avrebbero più ragioni plausibili per opporsi alla partecipazione a una unificazione federale europea completa e quindi coinvolgente anche gli aspetti militari della sicurezza.

L'aspetto nucleare del contributo europeo alla costruzione della polizia mondiale coinvolge il problema delle forze nucleari francese e britannica. A questo riguardo è evidente che l'Unione Europea deve non solo promuovere la attiva partecipazione di Francia e Gran Bretagna al processo di disarmo nucleare (e più in generale NBC), ma altresì perseguire il trasferimento della parte residuale delle forze nucleari francese e britannica sotto il controllo dell'ONU. Essa ha la possibilità in tal modo di dare un contributo determinante alla costruzione del sistema di deterrenza della comunità mondiale di cui si è detto sopra. E può inoltre evitare di diventare essa stessa una potenza nucleare, ma nello stesso tempo superare una così forte differenza di status militare fra gli stati membri, come quella legata al possesso o meno di capacità nucleari militari, la quale rappresenta un ostacolo al completamento dell'unificazione europea. È chiaro d'altro canto che l'Unione Europea potrà portare avanti efficacemente questa politica solo se procederà con la massima rapidità verso una effettiva federalizzazione della politica estera e di sicurezza.



PAOLO FORESTI

### **Il modello di difesa italiano nel quadro della sicurezza e della stabilità internazionale**

La difesa deve tenere il passo con i tempi, e questi sono sorprendenti. All'incontro internazionale di Davos, in Svizzera, erano presenti sette capi di altrettante nuove repubbliche indipendenti, nate dal crollo dell'Unione Sovietica. Un ottavo loro collega, il presidente della Russia Boris Eltsin, era invece a Washington per annunciare che il suo paese non si considerava solo "amico" degli Stati Uniti, ma loro alleato. E nel frattempo l'ultimo presidente dell'URSS, Mikhail Gorbaciov, iniziava una carriera "parallela" di editorialista sul quotidiano di proprietà del più grande gruppo industriale privato italiano. E chi avrebbe potuto prevedere che gli ex-paesi membri del Patto di Varsavia volessero associarsi strettamente alla NATO, oltre che all'Unione Europea?

Recentemente, il Ministro degli Esteri russo Kozyrev ha presentato alla Conferenza per il Disarmo di Ginevra misure innovative di riduzione della tensione nucleare che includono una sorta di disarmo tecnico degli arsenali strategici (cessazione della prontezza operativa, separazione fisica delle testate dai missili, eliminazione di alcuni tipi di sistemi più pericolosi eccetera) nonché uno sforzo congiunto russo-americano nel campo delle difese antimissilistiche (la famosa SDI) per arrivare ad un sistema globale di protezione contro <assurde, ma possibili eventualità messe in atto da politici irresponsabili o terroristi>.

Tutto questo apre nuove speranze, ma ci pone anche il problema di come "rifare il mondo": dare un assetto stabile e democratico alle repubbliche ex-sovietiche, porre fine alla guerra civile

---

in Jugoslavia e creare un equilibrio duraturo nei Balcani, consolidare le nuove democrazie dell'Est, stabilire un regime di pace in Medio Oriente (tra arabi ed israeliani e nel Golfo), controllare e se possibile annullare la proliferazione nucleare e quella missilistica, avviare una nuova e più ampia fase di disarmo negoziato e un più stretto e coordinato controllo del commercio internazionale degli armamenti, rispondere alla sfida del sottosviluppo e dell'emigrazione "economica", rilanciare la ripresa economica internazionale, sconfiggere le tendenze protezionistiche, e così via. Si tratta di un insieme di problemi economici, sociali, tecnologici e culturali e non solo di problemi specificamente militari. E tuttavia dal loro sviluppo dipenderà in ultima analisi anche la sicurezza militare del nostro Continente, per almeno tre ragioni.

La prima: non sappiamo ancora se il nuovo mondo sarà qualitativamente diverso dal vecchio. Molte, troppe cose possono andar male. Abbiamo quindi il dovere di mantenere in vita una valida assicurazione militare.

La seconda: la forza militare resta uno strumento importante di gestione delle crisi e di ordine internazionale. Senza l'uso della forza nel Golfo il Medio Oriente sarebbe oggi in fiamme (forse persino in preda alle fiamme nucleari). La NATO resta un baluardo di sicurezza e di dissuasione anche per le democrazie dell'Est.

La terza: il mantenimento di una credibile capacità militare è parte integrante del sistema di alleanze e condiziona i rapporti tra alleati. L'interdipendenza dei paesi occidentali e della loro capacità di difendere i propri interessi, dipendono dal peso del loro impegno per la sicurezza collettiva. Chi più spende e più si impegna ha anche più voce in capitolo.

Alla soluzione di questi problemi l'Alleanza può contribuire, insieme ad altre istituzioni europee. Può ad esempio configurarsi anche come lo strumento per estendere verso Est quella stabilità strategica finora garantita nella parte occidentale del Continente. Nell'ambito delle nuove architetture che si vanno creando in Europa, e di cui la CSCE resta il riferimento più alto, l'Alleanza Atlantica e la Comunità Europea possono risultare gli strumenti più idonei, per il contenimento e la risoluzione delle tensioni e delle crisi che vanno manifestandosi nei Paesi usciti dall'esperienza del socialismo reale.

Va poi ricordato che grazie all'Alleanza Atlantica ed ai suoi meccanismi di consultazione e decisione basati sul principio del consenso, anche Paesi aderenti al trattato di non proliferazione nucleare, come l'Italia ed altri alleati, possono partecipare ai momenti informativi ed ai processi decisionali riguardanti la sicurezza nucleare in Europa, che oggi, davanti allo smantellamento degli arsenali, assume una valenza di verifica e controllo del tutto nuova rispetto al passato, ma non per questo meno delicata. In questo quadro ha assunto particolare rilievo la riunione che si è tenuta il 1° aprile a Bruxelles tra i Ministri della Difesa della NATO e quelli dell'ex Patto di Varsavia. Tra l'altro, a seguito di una richiesta italiana ci si è particolarmente adoperati per l'inserimento di un punto che riguardasse in modo specifico il controllo sul nucleare: l'enorme potere distruttivo di queste armi rende infatti le questioni che le riguardano di interesse globale, impossibili quindi da trattarsi in comitati ristretti di qualsiasi tipo.

Queste sono, in grandissima sintesi, le considerazioni che obbligano il nostro Paese ad affrontare il problema della riforma del suo Modello di Difesa, e che hanno portato alla decisione del Ministro della Difesa di presentare in Parlamento il documento di avvio del dibattito. Il nuovo Parlamento ha ora il compito di discuterlo e di attribuire al Governo i poteri per mettere in pratica le decisioni necessarie.

Di che cosa si tratta, in pratica? Da un punto di vista generale, l'intenzione è evidentemente quella di ridurre le dimensioni dell'apparato militare, di renderlo più efficiente e di ristrutturarlo, in modo che esso sia pronto ad integrarsi al meglio nel nuovo contesto della difesa atlantica e della difesa comune europea, secondo quanto deciso dai due grandi Vertici dell'Alleanza Atlantica e dell'Unione Europea, a Roma e a Maastricht, rispettivamente lo scorso novembre e lo scorso dicembre.

Si è trattato di decisioni molto rilevanti — alla cui elaborazione ed adozione abbiamo contribuito in modo significativo — per il futuro delle nostre Forze Armate e che vale qui la pena di ricordare nelle loro grandi linee.

Da una parte la NATO, con l'approvazione dei due documenti principali (il "Nuovo concetto strategico" e la "Dichiarazio-

---

ne sulla pace e la cooperazione”), conferma l’elemento di continuità insito nel legame transatlantico ma ne prevede in qualche modo l’estensione, in un quadro cooperativo e non più di confrontazione, al resto dell’Europa. La nuova strategia prevede una importante ristrutturazione delle forze, ad un livello quantitativo considerevolmente inferiore rispetto al passato, e basate su di un’accresciuta mobilità, flessibilità e rapidità d’impiego e con un’accentuata multinazionalità. Il nuovo concetto strategico, su cui la nuova strategia si fonda, pone infatti al primo posto la cooperazione come strumento di sicurezza. Ci si trova così di fronte all’esigenza di gestire le crisi più che a quella di affrontare vere e proprie aggressioni.

La costituzione di forze multinazionali — caratterizzate da elevata mobilità e flessibilità, capaci di concentrarsi rapidamente e di compensare la riduzione delle forze che costituivano la “presenza avanzata” — diviene l’elemento di maggiore novità dell’organizzazione militare dell’Alleanza. Il nuovo concetto strategico e la riorganizzazione della struttura militare integrata si pongono in armonia, inoltre, con lo sviluppo di un pilastro europeo della difesa nel quadro della futura Unione Europea.

È questo il secondo aspetto che, sia pure in prospettiva, richiede al nostro strumento militare la capacità di adattarsi ad una complementarietà di strutture e di interessi che esigono grande elasticità d’impiego e predisposizione all’integrazione. Uno specifico ruolo dell’Europa comunitaria in materia di difesa, al di là dei vantaggi politici che indubbiamente pone in termini di Unione Europea, complica però il già non semplice quadro entro il quale le nostre Forze Armate sono chiamate ad operare. Infatti la futura Europa della difesa e della sicurezza nasce dall’alleggerimento della tensione militare tra Est e Ovest in Europa e dalle prospettive di crescente riduzione degli armamenti sul continente europeo, ma si fonda altresì sul mantenimento dell’Alleanza Atlantica e sulla permanenza della presenza militare americana in Europa, sia pure in quantità più ridotta rispetto all’attuale. Lo sviluppo di un’identità europea di sicurezza e di un *ruolo di difesa*, debbono rafforzare il pilastro europeo, accrescere l’integrità e l’efficacia dell’Alleanza e continuare ad impedire la rinazionalizzazione delle

difese così come sempre efficacemente realizzato dalla NATO. Ciò comporta uno sforzo ulteriore del nostro strumento militare che è chiamato ad adeguarsi alle esigenze poste dall'Alleanza e contemporaneamente a strutturarsi per partecipare ad un'identità europea di difesa complementare e compatibile con quella NATO. In via prioritaria deve essere affrontato e risolto in modo equilibrato, tenendo conto delle esigenze anche di natura psicologica di cui sono portatori gli attori principali, il nodo dei rapporti interatlantici e del proseguimento del processo di integrazione europea.

A Maastricht, gettando le basi per l'Unione Europea del futuro, si è convenuto che un soggetto politico deve anche avere competenze nel settore della Difesa e della sicurezza. Stanti le difficoltà della CEE ad occuparsi di questi argomenti, si è identificata la UEO come strumento idoneo a sviluppare la difesa dell'Europa. Nell'ambito del processo di integrazione comunitaria si inseriscono quindi — e sarebbe il caso di dire "finalmente" — anche elementi di cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa. E questo con l'assenso di un paese, come il Regno Unito, fino a ieri restio ad impegnarsi in progetti di difesa dell'Europa che esulassero dall'ambito NATO.

Vi è poi la convinzione di una partecipazione attiva alle azioni volte al rafforzamento delle condizioni per la sicurezza internazionale. Ed anche in questo caso la UEO si configura come l'unico strumento possibile per garantire un coordinamento militare fra i Paesi europei quando chiamati al di fuori dell'area atlantica. È stato così nelle varie missioni nel Golfo che hanno permesso di vedere la potenzialità di questo coordinamento ma anche i suoi limiti.

Dalle riflessioni compiute in quest'ultimo periodo la UEO, quindi, è sempre più andata affermandosi come lo strumento più adeguato per il potenziamento della cooperazione europea nel settore della sicurezza e della difesa.

Con il recente incontro del 19 giugno a Bonn, i Ministri degli Esteri e della Difesa dei paesi membri della UEO hanno deciso di corrispondere a quanto indicato a Maastricht rafforzando il ruolo operativo dell'Organizzazione. I paesi membri hanno perciò con-

---

venuto di mettere a disposizione della UEO unità militari, tratte da tutta la gamma delle loro Forze Armate convenzionali terrestri, marittime ed aeree, per lo svolgimento di operazioni sotto autorità UEO. Operazioni che possono riguardare, in Europa come altrove, la difesa comune, compiti di combattimento per la gestione delle crisi, compreso il ristabilimento della pace. Viene comunque fatta salva la possibilità di partecipare ad operazioni specifiche subordinatamente alla decisione sovrana dei Parlamenti nazionali.

Ora si dovrà dar seguito a questa decisione attraverso azioni conseguenti che necessitano della realizzazione di strutture, collegamenti, organismi di pianificazione e comando. A tal proposito si è deliberata la costituzione di una Cellula di Pianificazione con l'obiettivo di studiare le modalità di attuazione dei nuovi, impegnativi compiti che la UEO ha davanti, attribuendone il comando ad un ufficiale italiano.

Si è poi manifestata la disponibilità della Francia e della Germania a mettere a disposizione della UEO i reparti misti franco-tedeschi, deputati alla difesa europea.

La volontà di stabilire una piena collaborazione fra NATO e UEO è stata ribadita a Bonn anche attraverso la proposizione di alcune ipotesi organizzative che renderebbero stringente la collaborazione fra i due organismi. È significativo, inoltre, il trasferimento del Segretariato UEO da Londra a Bruxelles, città dove hanno sede le principali strutture atlantiche.

Ha trovato poi nuova conferma la teoria del "doppio cappello". Ovvero reparti nazionali (o misti come la Brigata franco-tedesca) messi a disposizione sia della NATO che della UEO e da impiegarsi dall'una o dall'altra organizzazione in funzione del tipo di crisi da affrontare.

A questi nuovi sistemi di sicurezza integrati l'Italia intende partecipare in conformità con le responsabilità che le competono e in proporzione ai reali livelli di sviluppo civile, politico ed economico raggiunti dal Paese.

Ma che cosa implicano per noi tali decisioni e come si è cercato di tenerne conto nel disegnare il nuovo modello di difesa? In primo luogo, esse comportano il riconoscimento e la consapevole accettazione di questi dati di fatto da cui debbono discendere le

scelte strategiche e la configurazione dello strumento militare nazionale. Da qui la partecipazione paritaria, nei diritti e nei doveri, negli organismi NATO, CEE, UEO e in qualche misura in ambito Nazioni Unite che consente al nostro Paese di essere soggetto comprimario delle grandi scelte sul futuro della sicurezza; da qui anche le sinergie indispensabili per assicurare solide garanzie, in misura più ampia di quanto sarebbe consentito dal proprio potenziale politico e militare autonomo, ad uno strumento operativo che sarebbe altrimenti insufficiente; da qui infine limiti ben precisi alle proprie facoltà di decisione, all'autonomia di scelta ed alle compatibilità finanziarie.

La strategia militare del nuovo modello di difesa è stata definita coerentemente con tali tendenze evolutive e recepisce conseguentemente alcuni fattori fortemente innovativi.

Si richiede all'Italia una maggiore partecipazione ad unità multinazionali e la capacità e la disponibilità di intervenire in difesa del territorio e degli interessi collettivi e degli alleati. A questo fine abbiamo proposto una ristrutturazione delle nostre Forze Armate in tre diverse categorie: forze di pronto impiego, forze di secondo tempo, forze di mobilitazione.

Le prime richiederanno i maggiori investimenti. Sono 5 Brigate più altre forze dell'Esercito nonché la maggior parte delle unità operative della Marina e dell'Aeronautica. Questo complesso di forze, che per l'Esercito dovrebbe vedere la costituzione di grandi unità interamente formate da volontari, costituirà il complesso delle forze che l'Italia potrà immediatamente destinare sia alle unità multinazionali in costituzione in ambito europeo e NATO che per eventuali altri compiti di pace, oltre ad avere il compito primario di assicurare la difesa del nostro territorio e dei nostri interessi vitali di fronte a minacce improvvise. Le altre Forze includono le unità di leva, di addestramento, di rinforzo e di mobilitazione. A questo schema tripartito, che alleggerisce le nostre forze armate, ma nello stesso tempo le rende più moderne ed efficienti, si aggiungono tutta una serie di altre misure destinate a snellire l'amministrazione della difesa e a chiudere o ridurre arsenali e stabilimenti ormai definitivamente obsoleti.

---

Il tutto deve però essere accompagnato da una importante riforma di tipo istituzionale, relativa alla struttura di comando della difesa. Le riforme richiedono l'unità e l'efficienza del sistema di comando. Il Parlamento è ora di fronte ad una chiara alternativa: l'approvazione in tempi brevi della legge di riforma dei Vertici che giace in Parlamento da circa sette anni ovvero il varo di un nuovo provvedimento legislativo che elimini ogni ruolo operativo dei singoli comandi di Forza Armata per concentrarli tutti nell'Alto Comando centrale.

Promuovere la pace nella sicurezza non è un fenomeno astratto: richiede comportamenti rigorosi in campo politico e finanziario per poter procedere in modo coordinato e coerente con i nostri partners europei ed Atlantici. Un simile piano richiede quindi anche certezza di impegni di bilancio per un arco almeno decennale. D'altra parte la politica della difesa è anche difesa di una politica e di valori di civiltà, libertà e democrazia, attraverso la necessaria gradualità, ma anche nella più assoluta chiarezza.

RAIMONDO CAGIANO DE AZEVEDO

## La Comunità Europea e la sfida della sicurezza

Essendo un demografo ed uno statistico può sembrare paradossale che intervenga in questa discussione. La ragione per la quale penso di poter suggerire qualche ulteriore elemento di riflessione, è che le questioni demografiche, al di là delle mire più o meno espansionistiche dei demografi, sono diventate anche negli studi strategici e militari, una variabile non classica della sicurezza e della difesa, inserita nei programmi di formazione e di aggiornamento degli alti gradi militari.

Vorrei cominciare dall'affermazione iniziale, se vogliamo ideale tratta dalla letteratura politica: "unirci per sopravvivere"; per vedere in che termini la demografia ponga il problema della sicurezza e della sopravvivenza.

Se guardassimo la Terra dalla luna, evidentemente saremmo in grado di vedere solo la Terra e l'unico problema che porremmo in materia di sicurezza, a quella distanza, è che la Terra non si muova dalla sua orbita; perché se così non fosse essa sarebbe dannosissima, vista dall'esterno, come meteorite non prevista per coloro che si trovassero sulla sua traiettoria.

Se invece camminassimo su quel velo sottile, che è il limite dell'atmosfera, e guardassimo sempre la Terra, vedremmo che il primo manufatto dell'uomo che da quella distanza si riesce a vedere ad occhio nudo, è la muraglia cinese; e l'unico elemento di sicurezza e di difesa che avremmo è che non si rompa quel velo sottile perché altrimenti la muraglia si disintegrerebbe e se ne andrebbe in mille pezzi a vagare nello spazio. Questo è già meno

---

paradossale, come problema di sicurezza e di difesa, come si è visto con l'esempio tipico costituito dal buco nell'ozono che è stato preso in considerazione come problema di unirsi per sopravvivere; tant'è che, salvo qualche scherzo giornalistico, nessuno ha provato a porsi il problema seguente: "A chi, del mondo, appartiene quel buco, cioè di chi è territorialmente il buco nell'ozono?". Singolare eccezione alle regole statuali e internazionali vigenti: nessuno ha rivendicato la sovranità sul buco dell'ozono!

Il problema che invece ci poniamo generalmente è quello delle acque territoriali e dello spazio aereo; nessuno invece si pone più il problema della nuvola nazionale o della pioggia di Stato, tranne su qualche frontiera dove la pioggia può essere considerata di stato, come per es. fra il Canada e gli Stati Uniti. Tutto questo per dire che ci sono dei problemi di sicurezza e di difesa che non sono più lontani o meno distanti, o più urgenti o meno urgenti, ma lo sono soltanto perché li conosciamo meglio o li conosciamo meno.

Se, scendendo dall'atmosfera, arrivassimo sui 10.000 metri vedremmo che i problemi di sicurezza e difesa cominciano a configurarsi con l'assetto del territorio: vedremmo le città, le grandi metropoli, le emanazioni di inquinamento e anche lì su questi problemi, la conferenza di Rio dimostra che l'embrione non tanto del governo mondiale, ma delle misure da prendere in funzione della sicurezza e della difesa mondiale, già entrano a far parte della nostra organizzazione attuale.

Naturalmente per avere poi un'idea dei problemi della sicurezza e della difesa così come ne stiamo parlando in questa sede, bisognerà scendere ancora di quota e vivere sulla Terra, e solo così potremmo vedere quali e quanti sono i problemi che si pongono per effetto dell'organizzazione che l'uomo ha messo in atto sulla Terra.

Se prendo in considerazione, dal punto di vista demografico, l'Etiopia e il Bangladesh e analizzo la dimensione della loro popolazione, la loro speranza di vita, il loro altissimo tasso di natalità, il loro relativamente modesto incremento demografico per effetto proprio dell'alta mortalità, soprattutto infantile, e della bassa vita media; se poi passo a considerare invece paesi come la Siria, dove

la mortalità è già più bassa, la speranza di vita più alta, la natalità altissima, così come quella della Turchia; ed ancora paesi dove l'incremento della popolazione è esasperato; e se infine passo a considerare l'Italia dove abbiamo la più bassa fertilità del mondo, la vita media tra le più alte del mondo, soprattutto per le donne, bassissima mortalità infantile; ebbene se compariamo tutti questi elementi ci rendiamo conto di come, alla stessa data di calendario, vi siano delle distanze tali, le quali, se entrano in contatto, creano non solo disuguaglianze, non solo problemi cosiddetti "nord-sud", ma creano premesse di vera e propria sopravvivenza reciproca.

Vedremo poi che non è unilaterale la sicurezza e la difesa. Il ragionamento con cui vorrei concludere questa parte è che dall'Etiopia all'Italia, oggi corre tutta la storia dell'umanità. In realtà tutte le popolazioni del mondo hanno percorso la strada che oggi separa l'Etiopia dall'Italia. Anche l'Italia ha avuto la sua esplosione demografica, anche l'Italia è stata come l'Etiopia; anche l'Inghilterra ha avuto la sua esplosione demografica; e molti paesi come la Siria, come il Marocco, come la Tunisia, come l'Algeria, hanno superato in questo momento la loro esplosione demografica la quale, vista dal demografo, è quasi tranquillizzante. Esprimo questo paradosso, cercando di non essere frainteso, dicendo che il momento nel quale, quello dell'esplosione demografica, si raggiunge il massimo nell'evoluzione demografica, fra l'inizio del declino della mortalità e la permanenza dell'alta fecondità si pongono le premesse — più o meno lontane — della riduzione della crescita della popolazione; cosa che sta accadendo nella maggior parte dei paesi mediterranei.

Tutte le popolazioni hanno fatto questo lungo cammino ed oggi sono tutte rappresentate nello stesso momento sulla faccia della terra talché quasi 1 miliardo di persone, vivono ancora a livello della pura sopravvivenza: la loro sicurezza e la loro difesa non è contro gli altri, è contro se stessi e le cose che hanno intorno. Per un altro miliardo circa di persone, il problema è, come per noi, di qualità della vita o di miglioramento della propria organizzazione, e la sicurezza e la difesa sta nel garantirsi quello che hanno e nel cercare di avere di più e soprattutto di meglio.

---

Per quasi 4 miliardi di persone infine il problema è come passare dall'una all'altra situazione, essendo su questo cammino più vicino all'Africa o più vicini al nord evoluto.

Ciò mi fa venire al discorso di questo dibattito: al discorso dei cerchi concentrici, della geometria variabile, degli archi di congiunzione, degli sviluppi paralleli, dei doppi binari, di tutta la geometria che viene tirata fuori e che serve per cercare di vedere il mondo in ordine; geometria nella quale non abbiamo introdotto la variabile tempo.

Anche la variabile tempo sta evolvendo. La genetica, la ricerca nucleare riescono a produrre in nanosecondi quelli che sono esperimenti naturali di secoli; ma questo non è ancora vero per l'organizzazione sociale, per l'organizzazione degli uomini, nella quale, qualunque possa essere la nostra fantasia, la nostra immaginazione, per alcuni anni ancora, forse per decenni, avremo ancora bisogno del tempo e quindi di formule di transizione. In queste formule di transizione dobbiamo vedere quali sono problemi della sicurezza e della difesa; e i problemi della sicurezza e della difesa sono i problemi delle relazioni fra le popolazioni. Fra le istituzioni, fra le loro organizzazioni, fra le economie (è stato detto molto saggiamente), cioè fra le organizzazioni dell'uso della produzione, del consumo, delle risorse, che gli uomini e le donne si sono dati. E qui avvengono, a volte, i grandi cataclismi, quelli che conosciamo vivendo con i piedi per terra: il muro di Berlino, la caduta della tensione est-ovest. Paradossalmente, dal punto di vista economico e demografico, vorrei proporvi questa provocazione: la caduta della tensione est-ovest ha creato un peggioramento nella situazione del sud. La deideologizzazione dei rapporti est-ovest ha diminuito la deideologizzazione sull'uso del terzo mondo; lo dimostra l'Afghanistan, Cuba, paesi che avevano la loro importanza strategica e quindi anche economica per essere luogo di tensione fra l'est e l'ovest e diventano sempre più insignificanti in assenza di tensione; ecco forse un ulteriore paradosso per il quale non vi è solo il bello della pace, ma anche il brutto della pace. Il terzo mondo alcuni anni fa dominava l'Assemblea delle Nazioni Unite, oggi non è più il caso, oggi è il Consiglio di sicurezza che domina l'Assemblea delle Nazioni Unite: e molti

paesi, cresciuti più o meno opportunamente, sono andati perdendo di importanza (e di sicurezza).

La deideologizzazione, il monopolarismo, tendenzialmente succeduto al bipolarismo, per certi aspetti è un grosso problema per il terzo mondo. Ma su questo cammino temporale non è l'eurocentrismo a prevalere; è il fatto che su questo cammino, l'Europa, gli USA, si trovano di fatto ad uno stadio (che non è certamente l'ultimo, perché è anch'esso di transizione) al quale gli altri guardano per arrivarci e dal quale, chi vi è arrivato, non vuole tornare indietro; è un cammino di transizione che non mette l'Europa al centro del mondo, mette l'Europa e forse anche gli USA (meno il Giappone) nella condizione di essere oggi, con le attuali conoscenze e l'attuale organizzazione, l'area e la popolazione del mondo cui gli altri tendono e da cui però, coloro che vi stanno, non vogliono separarsi. Questo è un paradosso generico, non per mettere l'Europa al centro del mondo ma per capire come gli altri tendono verso questo; e questo ci fa capire per esempio le emigrazioni. Le emigrazioni che oggi sono più un fatto di repulsione da paesi in cui non si vuole stare, verso aree di attrazione verso cui si vuole andare; non sono più le emigrazioni di italiani verso le Americhe, ma sono emigrazioni, non di quegli 800 milioni che vivono in condizioni forse neppure di sopravvivenza, ma di quelli che conoscendo lo sviluppo ne vogliono uno ancora migliore: per esempio dei marocchini, o degli egiziani, che hanno la stessa popolazione italiana, e che oggi preferiscono venire qui o cercare di venire qui.

E di nuovo, l'attrazione non è del tutto di carattere demografico: le popolazioni dei paesi dell'Europa centro-orientale hanno la stessa demografia dei paesi dell'Europa occidentale e si dice che verranno in massa verso l'ovest. Non ho questa sensazione, ho anzi il sospetto che prima o poi ci saranno delle emigrazioni dall'ovest verso l'est come i primi movimenti importanti di lavoratori turchi verso l'Ucraina potrebbero anticipare. Ma dal sud, l'emigrazione è facilitata dalla demografia ma non è determinata dalla demografia; è solo facilitata da essa, da quella demografia che si vuole mettere e si deve mettere sotto controllo; ma che una volta che sarà sotto controllo saranno trascorsi 60 anni, quando pro-

---

babilmente vi sarà bisogno di tutt'altro; cioè forse di rinfoculare quella demografia che oggi si vuole attenuare.

Il problema del tempo diventa così una variabile decisiva ed è per questo che traggio da queste considerazioni tre conclusioni. La prima è che quello che noi semplifichiamo come dibattito nord-sud, è il dibattito fondamentale della sicurezza e della difesa vista da terra; ma vista anche da diversi livelli e cioè secondo le condizioni nelle quali organizziamo la nostra società. Oggi nessuna società è isolata dalle altre e non essendo isolata dalle altre può sì porsi il problema di proteggersi da esse; ma le altre faranno lo stesso e quindi immaginare un mondo che tenda a riisolarsi per parti e per sottogruppi — si diceva con cerchi concentrici, direi con scatole chiuse — è una prospettiva che non appartiene a nessuna logica scientifica e a nessuna logica evolutiva che abbiamo davanti a noi.

Seconda considerazione: la difesa negativa e la sicurezza positiva sono ovviamente un'alternativa evidente; rimangono come ovvio conseguenze della difesa negativa, e lo vediamo sulla faccia della Terra.

Vi sono indubbiamente problemi di sicurezza positiva in termini di polizia, in termini di protezione delle condizioni migliori raggiunte; ma la sicurezza positiva è oggi l'accertare la possibilità per tutti di seguire l'anello evolutivo ed eventualmente, per la dignità del pianeta, di fare in modo che quelli che stanno al di fuori della catena evolutiva, quegli 800 milioni di cui parlavo all'inizio, abbiano la possibilità di sopravvivere.

Questo non è essenziale per l'evoluzione, ma è essenziale per la nostra dignità, naturalmente.

Terza ed ultima conclusione è che dal punto di vista dell'Europa, della parte più evoluta se vogliamo, del mondo sviluppato, è una terapia istituzionale di transizione di cui vi è bisogno. Nell'assoluta necessità della coesistenza dell'approfondimento dello stadio evolutivo dell'Europa dei dodici, chiamiamola così; o comunque dello stadio più avanzato dell'integrazione post-comunitaria raggiunta dall'Europa perché questo è quello verso cui anche gli altri tendono ed è per questo che vi tendono perché va in quella direzione. Se si fermasse tornerebbe indietro e gli altri spingerebbero avanti. È necessaria questa fase c.d., in modo sem-

plificato, dell'approfondimento; ma al tempo stesso non solo è auspicabile ma è inevitabile l'allargamento, per il quale dobbiamo avere un nuovo assetto istituzionale. Ed ecco quindi che reintroduco il tempo anche nelle istituzioni e su questo concludo. Quando osservo per esempio le istituzioni della Comunità Europea e quelle del Consiglio d'Europa; dovrei aggiungere l'ONU, dovrei aggiungere la CSCE; i Patti latino-americani, le aree integrate del sud-est asiatico, etc.. Ma parliamo dell'Europa: ci sono ovviamente a Strasburgo problemi fisici di contatto fra le istituzioni comunitarie ed il Consiglio d'Europa, ma il Consiglio d'Europa corrisponde ad una fase istituzionale pre-comunitaria, mentre quelle dell'Unione Europea costituiscono la fase istituzionale post-comunitaria. Ed allora perché per esempio nel Mediterraneo una istituzione di tipo intergovernativo soffice, non decisionale, non vincolante, come quella del Consiglio d'Europa, non possa mettere insieme tutti i rappresentanti dei governi democratici dell'area mediterranea, implicando per loro l'evoluzione democratica per appartenere a questo contesto; e perché non si possa fare per essi quello che si è fatto invece per l'est europeo, la Banca dell'est, la Banca per studiare come venire incontro a queste economie anche nell'area mediterranea. Ipotizzando così un sistema istituzionale che non sia soltanto convivente, come si tende a dire oggi, per le istituzioni che convivono alla medesima data di calendario, ma che sia soprattutto conseguente, nel senso avvenuto per i paesi dell'est europeo (cioè l'Ungheria, la Polonia e la Cecoslovacchia): per cui si possa dapprima entrare nel Consiglio d'Europa, ad elezioni democratiche avvenute, e successivamente nella Comunità Europea a democrazia e ad economia mature. E non vedo per quale ragione si debba restringere lo spazio europeo e qui non sono più eurocentrista; i nostri libri di geografia, quando abbiamo studiato una cinquantina di anni fa, nelle scuole elementari, volevano l'Europa fermarsi ad Instambul ed alle colonne d'Ercole, là dove oggi lo spazio economico europeo è un pò come quel velo sottile di cui parlavamo prima: si tratta di una dimensione per cui oggi c'è sicuramente uno spazio economico europeo che arriva almeno fino al Sahara e dall'altra una tendenza allo sviluppo politico, economico e sociale che non si ferma certo alla vecchia Istanbul: sempre bella per altro.



GIOVANNI DOGNINI

## La "politica estera" del Consiglio Europeo

Affrontando un argomento come la "politica estera" del Consiglio Europeo, bisogna premettere che la Comunità non si è mai posta come un protagonista fortemente attivo sullo scenario internazionale, giocando in qualche modo di sponda rispetto alle questioni che non concernevano strettamente le proprie tematiche. Tuttavia i recenti accadimenti globali non potevano essere in alcun modo ignorati. Risulta pertanto interessante vedere se effettivamente in contesto internazionale è stato in qualche modo trattato e se i cambiamenti di questi anni abbiano provocato un interesse maggiore nella CE e nella sue istituzioni. Un'ottica privilegiata per compiere questo esame sembra essere quella del Consiglio Europeo in quanto vertice e centro di raccolta di tutte le diramazioni comunitarie.

Il Consiglio Europeo nacque come il summit dei capi di stato e governo della Comunità, ma con un intento più vicino a quello della riunione informale, del *fireside chat*, che del vertice vero e proprio. Questa natura incerta era presente anche sotto il profilo giuridico. Infatti il summit non era prescritto in nessun trattato e riconosceva esplicitamente l'intenzione di non interferire in alcun modo con le regole e le procedure della Comunità<sup>1</sup>.

Ovviamente le buoni intenzioni furono smentite non solo dal profilo che questi incontri vennero ad assumere, ma anche dal fatto che gran parte del processo decisionale della CE si svolgeva

<sup>1</sup> Come esplicitamente dichiarato a conclusione del vertice di Parigi del 10 dicembre 1974. Bollettino della CE, 1974, n. 2.

---

entro dettami intergovernativi, il cui vertice naturale è rappresentato proprio dai capi di governo e di stato. A tali riunioni non era assegnata la trattazione specifica di alcuni argomenti e pertanto i partecipanti potevano interessarsi di qualsiasi soggetto.

Bulmer e Wessels, nel loro libro *"The European Council Decision-Making in European Politics,"* ritengono che queste siano le principali aree di intervento del Consiglio Europeo:

- la situazione economica e sociale all'interno della Comunità;
- le questioni economiche e monetarie internazionali;
- le questioni di politica internazionale, sia quelle diplomatiche sia quelle concernenti la sicurezza;
- problemi sugli argomenti specifici della CE;
- cambiamenti istituzionali o procedurali sia nella CE sia nella CPE;
- argomenti costituzionali come il varo dell'Unione Europea<sup>2</sup>.

Come si vede, ben due delle sei aree evidenziate riguardano esplicitamente questioni internazionali ed in particolare la terza si configura come vere e proprie relazioni esterne.

Punto di partenza per un esame esauriente della "proiezione estera" del Consiglio Europeo è il 1986, quando la Comunità raggiunse il numero di dodici membri (la Spagna ed il Portogallo entrarono il 1 gennaio 1986) e si era alla vigilia della ratifica dell'Atto Unico Europeo (AUE). Inoltre questa data consente di avere quasi tutti i turni di presidenza succedutesi alla guida di questa istituzione; nei dodici semestri esaminati manca infatti solo il turno portoghese.

Questo non significa che prima di quella data il Consiglio non si fosse occupato di problemi internazionali. Numerosi furono infatti gli interventi su tematiche come la Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa, le Relazioni Est-Ovest e quelle fra Usa ed Urss e soprattutto la questione meridionale, come testimoniato dalla controversa Dichiarazione di Venezia (1980). Ciò nonostante le relazioni esterne rimanevano un argomento marginale, schiacciato dal peso delle controversie interne, come quella

<sup>2</sup> Bulmer S. — Wessels W. (1987) *The European Council Decision-Making in European Politics*, London, The MacMillian Press Ltd; p. 59.

del budget, che trovavano nel Consiglio Europeo una sorta di ultima corte d'appello.

Il primo Consiglio Europeo della Comunità dei dodici si svolse a L'Aia dal 25 al 26 giugno 1986. All'interno di questa riunione i principali argomenti relativi a questioni esterne alla Comunità hanno riguardato in primo luogo una presa di posizione sul Sud Africa, nella quale si esponeva tutta la preoccupazione dei governi europei sulla recrudescenza della repressione da parte di quella amministrazione nei confronti della maggioranza di colore e ci si dichiarava a favore di un programma d'aiuti per le vittime dell'*apartheid*. Inoltre in quella seduta il Consiglio ebbe modo di affrontare lo stato delle relazioni fra la CE ed i paesi latino-americani e, dopo aver esaminato l'impatto sulla salute sull'opinione pubblica del disastro di Cernobyl, mise sul tappeto la possibilità di incrementare la collaborazione in questo campo sia a livello comunitario sia a livello internazionale.

I seguenti Consigli Europei che si svolsero a Londra (5 e 6/12/1986), a Bruxelles (29/6/1987) e a Copenhagen (4 e 5/12/1987) prestarono scarsa importanza alle tematiche esterne preferendo concentrarsi sul varo dell'AUE. Uniche eccezioni sono state una presa di posizione sulla questione afgana e l'elaborazione di un decalogo contro il terrorismo internazionale (Londra).

Una svolta si ebbe sotto la presidenza tedesca che indisse innanzitutto un Consiglio straordinario a Bruxelles (11,12 e 13/2/1988), nel quale si affronteranno esclusivamente i problemi "tecnici" e strutturali della Comunità, ed in seguito il Consiglio Europeo di Hannover (27 e 28/6/1988). In quell'occasione oltre alla discussione sull'implementazione delle misure previste dall'AUE, un capitolo di tutto rispetto ebbe la sezione dedicata alla Cooperazione Politica Europea (CPE) che affrontò ben sei punti; primo fra questi il miglioramento delle reazioni Est-Ovest e la possibilità di ulteriori sviluppi nella Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa (CSCE). Gli altri cinque punti riguardavano nuovamente la situazione in Afghanistan, il Medio Oriente, il Sud Africa, l'Africa australe ed il processo di pace in Centro America.

L'attuazione dell'AUE aveva portato al centro degli interessi del Consiglio Europeo la CPE. A Testimonianza di ciò le due

---

seguenti riunioni di Rodi (2 e 3/12/1988) e di Madrid (26 e 27/6/1989) dove furono affrontati, in aggiunta a due dichiarazioni ufficiali, ben 10 punti di ambito CPE, dalla questione medio-orientale alle relazioni Est-Ovest, dall'Asia a Cipro.

Certamente le riunioni dei capi di stato e di governo della CE che dovettero affrontare l'impatto maggiore delle questioni internazionali furono quelle che si svolsero a partire dalla metà del 1989. La Francia, a cui spettava la presidenza in quel periodo e che tra l'altro aveva ospitato alcuni mesi prima una riunione dei 7 paesi più industrializzati, convocò il vertice comunitario a Strasburgo dall'8 al 9 dicembre. Fra i tanti argomenti trattati si evidenziarono i progressi della relazione fra CE ed EFTA, ovviamente la situazione nell'Europa Centrale ed Orientale, con una attenzione particolare alla Germania dell'Est ed ai rapporti nel Mediterraneo e con i paesi ACP; un interesse quindi a 360 gradi. La pressione internazionale continuò anche durante le seguenti presidenze. Infatti nel semestre irlandese si rese necessario convocare un Consiglio straordinario (28/4/90) sull'imminente riunificazione tedesca seguito a ruota dall'incontro ufficiale svoltosi meno di due mesi dopo (25 e 26/6/90). Anche in questi due episodi l'attenzione "esterna" della Comunità si concentrò sui problemi dell'Est, così come avvenne nei semestri seguenti.

Tuttavia la Crisi del Golfo provocò un ulteriore *riorientering* nella proiezione internazionale delle riunioni del Consiglio Europeo in particolar modo durante la presidenza italiana e quella lussemburghese. Risoltasi quest'ultima, l'Europa Centrale ed Orientale è ritornata al centro delle preoccupazioni dei capi di stato e di governo della CE, soprattutto per quel che riguardava i processi disgregativi in corso in Urss ed in Jugoslavia.

Per poter meglio comprendere l'evoluzione delle questioni internazionali in seno alle riunioni dei capi di stato e di governo della CE è necessario tracciare uno schema sinottico di quelli che sono stati i momenti principali. A questo scopo si è pensato di formare due grandi categorie. La prima raccoglie tutte le dichiarazioni e le prese di posizione ufficiali delle riunioni (*declarations* e *statements*). La seconda invece comprende un pò tutti gli argomenti trattati nel corso delle riunioni, sia in ambito CPE sia come Relazioni Esterne della Comunità.

Queste due categorie sono suddivise nelle varie presidenze che si sono succedute nel corso di questi ultimi sei anni.

TABELLA 1

Sede, Data, Presidenza	Dichiarazioni Prese di posizione	Argomenti trattati CPE
L'Aia 26, 27/6/86 Olanda	Sud Africa, Apartheid	America latina
Londra 5, 6/12/86 GB	Occupazione Urss dell'Afghanistan	Decalogo antiterrorismo
Bruxelles 29/6/87 Belgio	x	x
Copenaghen 4, 5/12/87 Danimarca	x	x
Bruxelles 11, 13/2/88 Germania F.	x	x
Hannover 27, 28/6/88 Germania F.	x	Relazioni Est-Ovest Afghanistan Medio Oriente Sud Africa Africa australe America latina
Rodi 2, 3/12/88 Grecia	x	Relazioni Est-Ovest Conflitto arabo/istraeliano Libano Cipro
Madrid 26, 27/6/89 Spagna	Medio Oriente Cina	Medio Oriente Maghreb Cipro America latina Asia Africa australe
Strasburgo 8, 9/12/89 Francia	Europa centro-orientale Medio Oriente Conferenza euro-araba Libano Africa australe Etiopia Elezioni in Cile America centrale	EFTA Europa centro-orientale Mediterraneo Cipro Diritti Umani

Sede, Data, Presidenza	Dichiarazioni Prese di posizione	Argomenti trattati CPE
Dublino I 28/4/90 Irlanda		Unificazione tedesca* Europa centro-orientale Cipro CSCE
Dublino II 25, 26/6/90 Irlanda	Africa australe Medio oriente Non-proliferazione nucl. Terremoto Iran Cipro	Unificazione tedesca Economia Urss Europa centro-orientale CSCE Relazioni transatlantiche Africa australe Africa sub-sahariana Kashmir
Roma I 27, 28/10/90 Italia	Crisi del Golfo Medio Oriente CSCE	Relazione con Urss Aiuti + cooperazione Europa centro-orientale Relazioni con Canada e USA Uruguay Round
Roma II 14, 15/12/90 Italia	Crisi del Golfo Medio Oriente Libano Sud Africa	Relazioni con paesi europei Relazioni con EFTA Relazione con America latina Relazione con paesi ACP GATT Relazione con Urss
Lussemburgo 28, 29/6/91 Lussemburgo	Processo di pace M. O. Situazioni in Iraq Sud Africa Diritti umani Non-proliferazione e controllo expo armamenti	Urss Uruguay Round EFTA Europa centro-orientale Situazione Jugoslavia Pesi baltici Algeria Rel. paesi in via di sviluppo Africa australe Foreste tropicali
Maastricht 9, 10/12/91 Olanda	Processo di pace M. O. Sviluppi in Urss Razzismo e xenofobia**	Medio Oriente Politica verso nuovi stati europei Attentati agli aerei Pan Am 103 e UTA 772

\* L'unificazione tedesca, per tutte le conseguenze che comportava sullo scacchiere internazionale; può entrare in questa tavola.

\*\* Esplicitamente nel documento si menzionano i due fenomeni e la loro trattazione nella CSCE.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Fonti consultate: Bollettini della CE, dal n.1 del 1986 al n.12 del 1991.

Un risultato evidente a prima vista è il divario nel numero di discussioni e di dichiarazioni adottate fra i primi tre anni e gli ultimi tre. Se nel primo periodo sono state adottate solo due dichiarazioni e 12 sono stati gli argomenti internazionali discussi, nel secondo il numero sale a 30 per le discussioni e a 47 per gli argomenti. Nello specifico si hanno:

TABELLA 2

Anno	Dichiarazioni	Argomenti trattati
1986	2	2
1987	0	0
1988	0	10
1989	10	14
1990	12	22
1991	8	14

Un'altra osservazione interessante risulta dal raccogliere le dichiarazioni e le discussioni in categorie tematiche e geografiche. Operando in questo modo si ottengono i seguenti gruppi:

- A) Rapporti con i paesi dell'America latina.
- B) Rapporti con i paesi dell'Europa centro-orientale e con l'Urss.
- C) Rapporti con i paesi arabi ed Israele. Medio Oriente, crisi del Golfo, processo di pace.
- D) Rapporti con i paesi che si affacciano sul Mediterraneo. Cipro, Maghreb.
- E) Rapporti con l'Africa del Sud.
- F) I problemi della sicurezza e del disarmo. CSCE, non-proliferazione armamenti, terrorismo.
- G) I problemi relativi ai diritti umani ed all'ambiente.
- H) Rapporti con altri paesi industrializzati. EFTA, Gatt.

Le dichiarazioni e gli argomenti trattati negli 8 gruppi risulteranno così suddivisi:

TABELLA 3

Gruppo	Dichiarazioni	Argomenti trattati
A	2	4
B	2	12
C	10	5
D	1	7
E	5	5
F	3	4
G	2	2
H	0	8

Anche qui si nota subito un interesse particolare verso due gruppi: quello relativo ai paesi dell'Europa orientale, ex Unione Sovietica compresa, e quello che concerne l'area medio-orientale; evidentemente in risposta alle grandi sfide che sono partite da queste zone geografiche.

Da questi brevi schemi si possono dedurre alcune conclusioni su quello che è ed è stato l'atteggiamento del Consiglio Europeo nei confronti delle tematiche internazionali.

Innanzitutto si può certamente affermare che il Consiglio (e di rimando un pò tutta la Comunità) abbia affrontato le questioni internazionali con un crescente interesse. Da argomento comprimario la politica estera è passata ad assumere un ruolo centrale nelle riunioni del Consiglio Europeo. Certamente questo è in gran parte dovuto ai pressanti mutamenti dello scenario internazionale, e quindi il sempre maggior numero di discussioni e di dichiarazioni su quei problemi è il frutto di questa pressione. Tuttavia non ci si può limitare a questo. Se è vero da un lato che i mutamenti nell'Europa ed in Urss e la crisi mediorientale nel suo complesso hanno determinato un gran numero di risoluzioni, è anche vero che altrettante si sono prodotte in campi dove la tensione e le dinamiche sono abbastanza lente o settori che non si ispirano al *crisis management*, ma ad altri principi come quelle sui diritti umani. Pertanto questo sembra dimostrare che il vertice informale della Comunità è entrato in una fase nuova per quel che riguarda i rapporti esterni; una fase nella quale c'è l'opportunità per la CE di agire come aggregatore di istanze internazionali.

