

Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione

a cura di

Fulvio Attinà e Francesca Longo



Cacucci Editore - Bari

VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

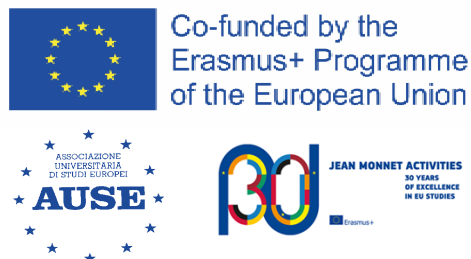
Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

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

Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione

a cura di

Fulvio Attinà e Francesca Longo



Cacucci Editore - Bari

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA
© Copyright 1996 by Cacucci Editore
Via Nicolai, 17 - Bari - Tel. 080/5214220

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Stampato in Italia

Printed in Italy

Puglia Grafica Sud - Bari - Via Pasubio, 155/A

INDICE

<i>Presentazione</i>	pag. 9
Fulvio ATTINÀ Tendenze e problemi della globalizzazione e della frammentazione	» 11
Dario VELO La politica mediterranea europea fra geometria variabile e mercato unico	» 31
Antonio PAPISCA Il futuro prossimo dei diritti umani nell'Unione Europea	» 47
Thomas GRUNERT La politica mediterranea dell'Unione Europea come elemento della politica estera e di sicurezza	» 73
Alberto BIN L'Europa e la sicurezza nel Mediterraneo	» 91
Paolo ROSA e Riccardo SCARTEZZINI La politica estera europea: sfide e prospettive	» 107
Vittorio MORABITO La difficile collaborazione con l'Africa e con i paesi del Mediterraneo	» 121
Robert LEONARDI L'Europa mediterranea: sviluppo e liberalizzazione in prospettiva comparata	» 157

Valentina BARBAGALLO La politica di sicurezza ambientale del Mediterraneo: il ruolo dell'UE	pag. 183
Francesca LONGO Il finanziamento della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea	» 207
Ingeborg TÖMMEL La strategia dell'UE per la trasformazione dei sistemi statali dell'Europa centro-orientale	» 223
Andrei GLOWACKI Aderire all'Unione? Aspirazioni e conflitti in Polonia	» 253
Dimitris CHRYSOCHOU L'integrazione europea negli anni '90: un viaggio nella teoria	» 267

GLI AUTORI

- FULVIO ATTINÀ, professore di Relazioni Internazionali, Università di Catania
- VALENTINA BARBAGALLO, borsista CNR, Dipartimento di Studi Politici, Università di Catania
- ALBERTO BIN, professore di Storia delle relazioni internazionali, Università di Malta
- DIMITRIS CHRYSOCHOU, *lecturer* di Politica Europea, School of Social and Historical Studies, Portsmouth
- ANDREI GLOWACKI, professore Jean Monnet di Politica Europea, Uniwersytet Szczeciński
- THOMAS GRUNERT, Parlamento Europeo, D.G. IV
- ROBERT LEONARDI, professore di Politica Europea, London School of Economics
- FRANCESCA LONGO, dottore di ricerca di Relazioni Internazionali, Università di Catania
- VITTORIO MORABITO, ricercatore di Storia e Istituzioni dei Paesi Afro-Asiatici, Università di Catania
- ANTONIO PAPISCA, professore di Relazioni Internazionali, Università di Padova
- PAOLO ROSA, ricercatore di Sociologia Politica, Università di Trento
- RICCARDO SCARTEZZINI, professore di Sociologia delle Relazioni Internazionali, Università di Trento
- INGEBORG TÖMMEL, professore di Relazioni Internazionali, Univesitat Osnabruck
- DARIO VELO, professore di Economia e Gestione delle Imprese, Università di Pavia

PRESENTAZIONE

Due processi apparentemente in contrasto — la globalizzazione e la frammentazione — e due aree regionali apparentemente in contatto — l'Europa e il Mediterraneo — sono posti sotto osservazione nei saggi di questo volume scritti da studiosi di politica, sociologia ed economia. La globalizzazione e la frammentazione sono, in realtà, prodotti delle stesse cause e non sono fra loro in contrasto perché ciò che consente di "globalizzare" o superare limiti di tempo e di spazio più facilmente di quanto fosse possibile in passato, consente anche di "frammentare", cioè affermare individualità e differenze con facilità e intensità maggiori che in passato.

Gli individui, i popoli e le culture dell'Europa e quelli del Mediterraneo non europeo vivono quasi "gomito a gomito", eppure sono divisi fra loro da "distanze storiche" costruite nel corso degli ultimi secoli da differenze economiche e culturali. Ora sembra che globalizzazione e frammentazione stiano investendo Europa e Mediterraneo e possano abbattere le "distanze storiche" che li separano non senza provocare tensioni e sconvolgimenti. Bisogna, allora, andare incontro agli eventi; analizzare e progettare politiche, interventi e trasformazioni.

I saggi di questo volume affrontano questi temi sollecitati soprattutto da quel che "bolle in pentola" nell'Unione Europea: dagli esperimenti regionalisti alla revisione della politica estera, dalla cooperazione economica con l'Est e con il Sud ai problemi

della promozione dei diritti umani e della formazione della politica ambientale.

L'iniziativa del volume è stata presa dall'Associazione Universitaria di Studi Europei (AUSE) e dal Dipartimento di Studi Politici dell'Università di Catania con un convegno di studi tenuto (20-21 ottobre 1995) proprio alla vigilia di due importanti appuntamenti euro-mediterranei: la Conferenza di Barcellona, che doveva produrre la Dichiarazione Euro-Mediterranea, e il Consiglio Europeo di Madrid, che doveva esaminare le conclusioni del Gruppo di Riflessione sulla Conferenza Intergovernativa e fissare l'apertura della Conferenza. Questi saggi — scritti a conclusione dei lavori del convegno — vogliono contribuire proprio ad aumentare la conoscenza e sostenere la riflessione sia sul Partenariato euro-mediterraneo che sulla riforma dell'Unione: due imprese complesse e importanti dalle quali dipendono le risposte dell'Europa e del Mediterraneo alle sfide della globalizzazione e della frammentazione.

F.A. e F.L.

FULVIO ATTINÀ

Tendenze e problemi della globalizzazione e della frammentazione

Il mondo deve fare ormai i conti con processi globali e con soggetti non statali e non governativi che sono in grado di interferire con le politiche interne ed internazionali dei governi. Questa non è una situazione del tutto nuova, ma nuova è l'ampiezza con la quale si presenta: questa, sì, oggi non ha paragoni col passato. Da qualche decennio lo stato è sottoposto a una serie di forze corrosive e centrifughe che ne stanno trasformando la natura e ridefinendo le competenze. Vi sono innanzi tutto le forze corrosive delle innovazioni tecnologiche nei campi dell'informazione, della comunicazione e dei trasporti che hanno prodotto l'istantaneità della trasmissione dei messaggi, la rapidità della mobilità fisica e la crescita degli scambi economici. Tutti gli stati sono ampiamente permeabili ai flussi di comunicazioni e di trasporti internazionali e sono, perciò, tra loro interdipendenti in misura molto maggiore che in passato.

Certamente l'interdipendenza non si presenta nello stesso modo né con la stessa intensità per tutti gli stati. Vi sono differenze secondo le regioni o aree geografiche del pianeta e secondo gli ambiti o aree dei problemi. In generale, però, gli affari politici interni di tutti gli stati sono — molto più che in passato — influenzati o condizionati da ciò che avviene in altri stati mentre la globalizzazione dell'economia di mercato ha posto termine alla frammentazione dei mercati nazionali ed ha colpito la possibilità di politiche economiche autonome degli stati. L'emergenza di problemi che nella loro manifestazione e nel loro sviluppo oltre

che nelle loro possibili soluzioni hanno una dimensione e una natura che supera i confini statali — soprattutto nei campi dell'ecologia e delle migrazioni, ma anche in quelli della sanità (epidemie) e della sicurezza pubblica (crimine organizzato e commerci illegali e clandestini) — pone i governi di fronte alla necessità di improntare le soluzioni legislative e amministrative interne a criteri ed interessi che non sono più soltanto criteri ed interessi interni ai loro stati.

Tutto ciò modifica la nostra percezione dello stato e delle relazioni internazionali fino a fare intravedere la possibilità di una loro 'banalizzazione' di fronte ai nuovi soggetti capaci di condizionare le scelte più importanti degli uomini di oggi. Certo, siamo condizionati sempre più da organizzazioni e processi che superano lo stato e lo spogliano di alcune competenze; tuttavia, constatiamo anche che l'intervento dello stato, se da una parte si restringe, dall'altra si estende in ambiti nei quali non era finora giunto. Attraversiamo, insomma, un periodo nel quale il superamento della tradizionale divisione del mondo in stati e la "produzione di stato" procedono di pari passo, e non vediamo chiaramente quale sarà lo sbocco di questo intreccio. Mentre lo stato cambia di natura sotto i nostri occhi e scorgiamo i suoi limiti che — a volte — soggetti di diversa natura (gruppi di interesse e gruppi volontari di promozione e di solidarietà) possono colmare, non possiamo non riconoscere che lo stato è ancora un'organizzazione politica valida a soddisfare bisogni umani individuali e collettivi.

Accanto a circa 200 sistemi politici statali — un numero non esiguo dei quali non sono sistemi politici unitari ma sistemi politici federali o regionalizzati (cioè sistemi di sistemi) — oggi esiste per la prima volta su tutto il pianeta un sistema che si può chiamare sistema politico globale. Esso è formato dal sistema politico internazionale (cioè, il tradizionale sistema degli stati) e da una pluralità di soggetti fra loro diversamente interdipendenti e diversamente capaci di condizionare lo sfruttamento e la distribuzione delle risorse e dei valori del mondo. Il sistema globale non ha forme consolidate di governo e tuttavia ha i caratteri di un sistema politico perché possiede istituzioni — autonome o coin-

cidenti con quelle del sistema internazionale — che regolano un numero crescente di questioni che riguardano l'intero pianeta.

Alle attività e alle relazioni dei due sistemi fondamentali della politica — cioè gli stati, che occupano parti territorialmente limitate del mondo, e il sistema internazionale o sistema degli stati che è esteso a tutto il mondo — si sono aggiunte attività e relazioni di un livello intermedio, cioè attività e relazioni poste in essere da imprese economiche, associazioni, organizzazioni e reti di individui e di gruppi che sono basate in diversi stati e non dipendono da governi statali. Tali attività e relazioni interferiscono — deliberatamente o non deliberatamente — con la politica interna di ogni stato e con la politica internazionale del complesso degli stati. L'interposizione tra gli stati e il sistema internazionale di attori di livello intermedio è un fattore importante dell'emergenza del sistema globale. Questo, anzi, può essere concepito come il sistema composto dall'insieme dei tre livelli: statale, internazionale (o intergovernativo) e transnazionale. Stati, organizzazioni intergovernative e soggetti transnazionali (associazioni e organizzazioni non governative) non interagiscono e cooperano senza difficoltà; tutt'altro. I problemi del mondo, però, sono tali da richiedere come essenziale la partecipazione sia dei governi statali che di soggetti non statali all'opera di formulazione e gestione delle campagne e delle strategie con le quali si deve dare risposta a quei problemi. Gli strumenti dei governi non sono da soli sufficienti mentre le associazioni e le organizzazioni non governative non hanno da sole abbastanza risorse né autorità per aggredire i problemi in maniera risolutiva.

La globalizzazione, comunque, non si presenta da sola; anzi, nel mondo di oggi essa è apparentemente contrastata da un altro processo; in realtà, convive con esso e reciprocamente si limitano. Questo secondo processo è la frammentazione.

Frammentazione significa, in fin dei conti, reazione alla standardizzazione e volontà dei singoli soggetti di definire i propri valori e le proprie regole. Il fatto che la frammentazione cresca con il crescere della globalizzazione sembra paradossale, ma non lo è affatto. La frammentazione è un fenomeno essenzialmente socio-politico: è causato da comunità umane o, semplicemente,

gruppi sociali che vogliono autogovernarsi, scegliere le proprie istituzioni e darsi le proprie leggi. La globalizzazione, invece, è un fenomeno legato prima alla tecnica e poi, di riflesso, alla cultura: è un fenomeno causato dai progressi della tecnologia delle comunicazioni prima di tutto e poi anche della tecnologia dei trasporti e della produzione industriale su larga scala; i prodotti di tale progresso tecnologico diventano a loro volta strumenti di affermazione individuale e culturale, epperò anche cause di frammentazione.

La globalizzazione produce certamente un effetto positivo: oltre ad unificare il mondo, infatti, allontana la centralizzazione del potere politico nel mondo. Il potere di imporre leggi con l'uso o la minaccia dell'uso della coercizione si basa, infatti, sul controllo del territorio all'interno del quale chi possiede il potere è in grado di imporre la coercizione: ma nessun potere politico oggi è in grado di fermare la diffusione della comunicazione che "buca" qualsiasi forma di controllo territoriale. Non solo. Spesso il potere politico statale non è in grado di controllare o di fermare il movimento di beni e persone attraverso i propri confini. La globalizzazione, insomma, è un fattore importante di contenimento del potere di controllo dei governi statali e di espansione del potere di auto-controllo dei soggetti sottomessi, è — cioè — un fattore di creazione di occasioni di frammentazione.

Il sistema politico internazionale — cioè il sistema con il quale fino ad oggi è stato regolato l'uso dei principali beni e valori del mondo (dalla sicurezza individuale e collettiva all'uso delle risorse materiali) — è ovviamente del tutto condizionato da questi processi di globalizzazione e frammentazione, così come lo sono sistemi regionali e aree del mondo come l'area mediterranea. Di questo ora ci occuperemo.

Cominciamo col fissare un punto non da tutti dato per certo: il punto è che il sistema internazionale non è affatto privo di organizzazione politica, cioè di un insieme di regole, istituzioni e ruoli di governo mediante il quale vengono prese decisioni politiche, (cioè decisioni sui beni e i valori del mondo) che ogni soggetto normalmente rispetta per non incorrere in sanzioni o semplicemente nei costi delle reazioni ostili degli altri soggetti. Un

insieme di regole, istituzioni e ruoli è certamente identificabile in ogni sistema internazionale del passato così come lo è nel sistema attuale.

Nelle fasi di stabilità l'organizzazione politica del mondo può essere definita facilmente nelle sue caratteristiche principali, mentre nelle fasi di crisi e di transizione — come quella attuale — questo è più difficile. In passato, l'organizzazione dei sistemi internazionali era stabilita (o ristabilita) al termine di una guerra generale con il contributo determinante dello stato o degli stati più potenti che assumevano anche il ruolo di conservare l'organizzazione che avevano dato al sistema.

Per quanto stabile un sistema politico è sempre sottoposto a pressioni evolutive indotte da fattori non politici o da pressioni deliberatamente esercitate da alcuni soggetti che vogliono imporre nuove regole o nuove istituzioni. L'organizzazione del sistema mondiale contemporaneo, infatti, è instabile perché subisce le pressioni tanto di fattori non politici (i processi di globalizzazione di cui si è detto) quanto di soggetti politici (stati e non-stati) che si dividono davanti alle soluzioni dei problemi comuni.

Quando parliamo di regole di organizzazione del mondo possiamo pensare soprattutto a tre tipi di regole: principi sociali, norme di diritto internazionale, regole del gioco od operative. I primi si sono formati perché gli stati hanno accettato di vivere in società e non da soli dopo aver annientato gli altri; si sono, perciò, messi d'accordo su alcuni valori che devono guidare comportamenti individuali e collettivi e che consistono fondamentalmente nel non violare l'esistenza fisica e la libera volontà dell'altro, fatta salva la propria autodifesa. Le norme di diritto internazionale discendono dai principi sociali e definiscono concretamente l'applicazione dei principi in tutti i casi concreti nei quali due o più stati si trovano d'accordo. Le regole del gioco, infine, indicano comportamenti che sono rivolti ad evitare il conflitto violento e che gli stati hanno concordato in via di fatto e senza nessun accordo esplicito e formale.

Quando parliamo di istituzioni dell'organizzazione sistemica internazionale, invece, dobbiamo pensare soprattutto alle principali organizzazioni create dagli stati per intervenire concretamen-

te su problemi di natura politica od economica in senso generale. Queste istituzioni sono soprattutto l'Organizzazione delle Nazioni Unite e i regimi economici mondiali (in particolare il regime commerciale e il regime monetario) che producono decisioni e politiche pubbliche su beni e valori del sistema mondiale.

Quando parliamo di ruoli, infine, possiamo pensare al fatto che alcuni soggetti occupano per un certo periodo di tempo posizioni di potere nella struttura del sistema per quel che riguarda la formulazione, l'imposizione o il cambiamento di regole e di decisioni fondamentali. Questi ruoli non si acquisiscono mediante un'elezione o altra procedura di scelta ma per il possesso di determinate caratteristiche e per la volontà di usarle. Pochi stati hanno ruoli primari nell'organizzazione del sistema perché pochi stati hanno risorse economiche, culturali, politiche o militari per imporre il rispetto di regole e decisioni — ruolo di guida o egemonico — o per sfidare la conservazione di un'organizzazione — ruolo di sfidante. Molti stati, invece, hanno ruoli secondari che possono essere di supporto dell'egemone e di sostegno dell'organizzazione esistente — ruolo di sostenitore — oppure di supporto dello sfidante o comunque di avversione dell'organizzazione esistente — ruolo di oppositore — oppure, infine, di *free rider* o parassita.

Precisato il contenuto di questi termini, vediamo cosa c'è di nuovo in questa metà degli anni Novanta nelle principali regole ed istituzioni e nei ruoli del sistema internazionale.

Innanzitutto, si può parlare di formazione di nuovi principi del sistema internazionale contemporaneo. Basta consultare i documenti di molte conferenze governative e delle Nazioni Unite per trovare accanto ai principi tradizionali (come il rispetto della sovranità, l'inviolabilità del territorio, il non intervento negli affari interni, la giustificazione e la limitazione del ricorso alla violenza), i nuovi principi della difesa dei diritti umani e dei popoli e della difesa del patrimonio ecologico mondiale. L'affermazione di questi nuovi principi è certamente legata ai due processi della globalizzazione e della frammentazione e pone problemi di compatibilità con alcuni principi tradizionali. Il principio dell'intervento umanitario per proteggere gruppi etnici o nazionali perseguitati o

minacciati nella loro sopravvivenza si contrappone, ad esempio, al principio tradizionale del non intervento mentre il principio tradizionale di non interferenza negli affari interni non protegge più i governi dall'essere considerati responsabili di violazioni dei diritti umani individuali e collettivi. Il principio della difesa dell'ambiente e delle risorse naturali comuni dell'umanità intacca il principio della sovranità territoriale e del possesso esclusivo degli stati sulle loro risorse naturali. Per quel che riguarda le innovazioni del diritto internazionale, è qui sufficiente ricordare — a titolo di esempio — l'ormai consolidata innovazione dell'introduzione delle norme dei diritti umani e l'ancora embrionale formazione del diritto internazionale dell'ambiente. Per quel che riguarda le regole del gioco, infine, si deve sottolineare l'importanza assunta dalle procedure di formazione collettiva di queste regole laddove le principali regole del gioco del sistema del passato (cioè le regole della rivalità sovietico-americana o del gioco bipolare riguardanti la sicurezza strategica e le sfere di influenza) erano state dettate solo dai due stati in grado di esercitare una politica estera globale. L'intervento umanitario a favore di gruppi etnici minacciati nella loro sopravvivenza, ad esempio, deve sottostare alla regola del multilateralismo dell'intervento ovvero alla dichiarazione della legittimità dell'intervento da parte di un'istituzione politica del sistema internazionale (in concreto, da parte di un organo delle Nazioni Unite) e all'esecuzione dell'intervento da parte di una pluralità di stati anche se uno od alcuni di essi sono in posizione preminente nell'operazione di esecuzione. Nel 1995 questa regola, dopo essere stata già attuata nella guerra del Golfo e in Somalia, è stata confermata palesemente dall'intervento dell'ONU e della NATO nella guerra bosniaca.

I processi di globalizzazione e frammentazione hanno avuto effetto anche sulle istituzioni del sistema. In particolare, come si è appena detto, ha guadagnato spazio il multilateralismo. Di conseguenza, le organizzazioni intergovernative, che sono per loro natura istituzioni multilaterali, hanno assunto nuova importanza — ma non necessariamente nuova efficacia. Le organizzazioni intergovernative hanno sempre funzionato soprattutto come stru-

mento dei governi anche se non è del tutto sconosciuta la possibilità di una loro emancipazione, cioè non è del tutto escluso che ogni organizzazione internazionale abbia un margine di autonomia per il fatto di avere procedure che la sottraggono alla volontà di uno o pochi suoi membri per quanto potenti questi siano. Questo margine di autonomia delle organizzazioni intergovernative è certamente aumentato in presenza della globalizzazione ma è vero che in presenza della frammentazione si manifestano anche i limiti del multilateralismo; in particolare si manifesta la difficoltà di formare il consenso dal quale deriva la capacità di decidere ed agire delle organizzazioni intergovernative. I processi di globalizzazione e di frammentazione, d'altra parte, hanno fatto aumentare il numero delle organizzazioni e dei regimi ai quali partecipano soggetti diversi dagli stati, cioè imprese multinazionali e gruppi transnazionali che sono in grado di interferire con la cooperazione intergovernativa — si pensi, ad esempio, alle capacità degli operatori del mercato finanziario di partecipare direttamente al funzionamento del regime monetario e finanziario dell'economia mondiale.

È del tutto evidente che l'introduzione di nuove regole e la ridefinizione di quelle esistenti così come la continua trasformazione delle istituzioni del sistema, sono il risultato del fatto che il sistema mondiale cambia anche nei suoi soggetti. Da una parte, come abbiamo già detto, nuovi soggetti sfidano la condizione dello stato di essere l'attore esclusivo dell'organizzazione politica del mondo; dall'altra, non meno importanti sono i cambiamenti dello stato stesso come attore politico, in particolare quel cambiamento che chiamiamo "democratizzazione". È giusto riconoscere, infatti, che un monarca assoluto del Settecento, un re democratico dell'Ottocento, un dittatore di qualsiasi secolo, un premier di una democrazia rappresentativa del primo Novecento, un premier di una democrazia pluralista e fortemente partecipativa di questi anni Novanta — seppure governanti di una stessa forma di organizzazione politica territoriale: lo stato — non partecipano alla formazione e al cambiamento di regole e istituzioni del sistema internazionale con gli stessi interessi, gli stessi valori e gli stessi obiettivi. In altri termini, le regole e le istituzioni

del sistema mondiale condizionano la vita interna degli stati, ma — a loro volta — da questa, in fin dei conti, dipendono.

Il cambiamento dell'organizzazione del sistema contemporaneo, infine, si manifesta anche nei ruoli e nelle capacità di alcuni stati di conservare le posizioni acquisite. Per approfondire questo aspetto si deve portare l'attenzione sul fatto che ogni sistema ha una forma organizzativa caratterizzata da regole ed istituzioni specifiche e dall'allocazione del potere di produrre e tutelare regole ed istituzioni. Innanzi tutto, le regole e le istituzioni possono essere poco o molto rispettose dell'autonomia e della sovranità di tutti i soggetti: poiché i soggetti di un sistema non sono fra loro uguali ma hanno diverse risorse e diverso potere, le regole e le istituzioni del sistema possono rafforzarne la disuguaglianza o l'uguaglianza secondo l'ampiezza dell'obbligo che impongono ai più forti di realizzare i propri interessi rispettando gli interessi di tutti gli stati indipendentemente dal grado di potenza. In secondo luogo, le regole e le istituzioni esistenti in un certo momento possono essere largamente rispettate da tutti i soggetti del sistema ed essere mutate a causa del convergente interesse di molti o di tutti i soggetti oppure, all'opposto, regole e istituzioni dipendono soprattutto dal potere di pochi stati di farle rispettare e questi pochi stati hanno anche il potere di creare nuove regole e nuove istituzioni.

Disponiamo così di due criteri di classificazione dell'organizzazione del sistema mondiale e di valutazione della distribuzione dei ruoli primari e secondari tra i suoi attori: il criterio della pariteticità-disuguaglianza dei soggetti iscritta nelle principali regole e istituzioni del sistema; il criterio della diffusione-concentrazione del potere di produrre regole ed istituzioni del sistema. L'organizzazione di un sistema internazionale può allora essere caratterizzata da (a) alta o bassa pariteticità degli stati di fronte alle regole e alle istituzioni del sistema; (b) alta o bassa centralizzazione delle decisioni principali sui beni e i valori del sistema indipendentemente dal contesto o dal problema in questione. La pariteticità si accerta sottoponendo ad esame il contenuto delle regole e le procedure decisionali delle istituzioni oltre che il contenuto delle decisioni e delle politiche approvate dalle istitu-

zioni. La centralizzazione si accerta sottoponendo ad esame le procedure con le quali le regole sono elaborate e le istituzioni sono costituite e fatte funzionare nonché osservando i meccanismi di sanzione e di restaurazione nei casi di violazione delle regole e delle decisioni delle istituzioni. L'incrocio di due modalità (alta/bassa) di questi criteri dà luogo a una griglia a quattro celle che fornisce una tipologia di organizzazioni sistemiche internazionali:

		Centralizzazione	
		alta	bassa
Pariteticità	alta	Organizzazione democratica	Organizzazione frammentata
	bassa	Organizzazione egemonica	Organizzazione policentrica

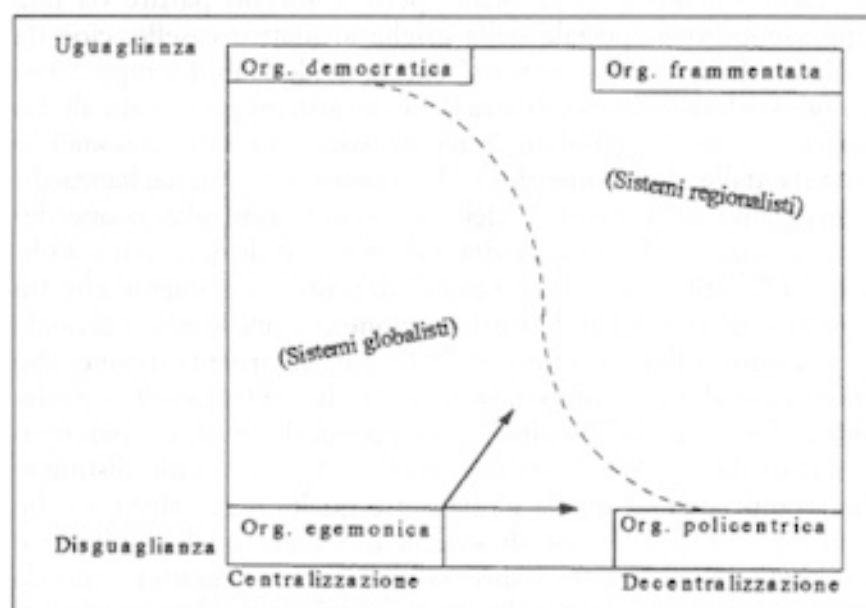
Nell'organizzazione egemonica, le regole e le istituzioni sono di natura gerarchica e il ruolo organizzativo principale è esercitato da un numero molto ristretto di stati o da uno stato soltanto. Nell'organizzazione policentrica, la legittimità delle regole e delle istituzioni gerarchiche decresce e la mancanza di consenso fa aumentare il numero degli stati che sono in grado di esercitare ruoli organizzativi primari ovvero di dettare regole e di utilizzare le istituzioni per organizzare il sistema in modo da trarre vantaggi per i propri interessi in misura maggiore degli altri stati. Nell'organizzazione frammentata la centralizzazione delle decisioni sulle risorse e i beni del sistema è bassa e sono poche le regole e le istituzioni cui si sentono obbligati tutti gli stati del sistema; prevalgono, invece, regole e istituzioni valide in ambiti geografici delimitati e il sistema è frammentato in zone geografiche in ciascuna delle quali i ruoli organizzativi sono detenuti da stati diversi. Nell'organizzazione democratica, infine, vi è un grande accordo su regole ed istituzioni prevalentemente paritarie che garantiscono non solo l'indipendenza politica e culturale degli stati ma anche la soddisfazione dei loro interessi economici e la formazione di politiche pubbliche regolative e distributive rivolte a

correggere eccessive sperequazioni nei vantaggi differenziati che gli stati possono trarre da un sistema aperto e interdipendente.

Possiamo analizzare l'organizzazione dei sistemi internazionali occupandoci dei fattori e dei processi che causano la costituzione di uno di questi quattro tipi o forme principali di organizzazione sistemica; possiamo, inoltre, analizzare il cambiamento internazionale occupandoci dei fattori e dei processi che causano il passaggio da una casella all'altra della griglia. Per approfondire lo studio del cambiamento internazionale, però, è meglio partire da una rappresentazione speciale della griglia a quattro caselle, cioè da qualcosa di simile alla "scatola" con la quale Dahl ha rappresentato gli stadi della democratizzazione dei sistemi politici statali. La nostra "scatola" dell'organizzazione sistemica internazionale è formata dalle due dimensioni che conosciamo (uguaglianza/disuguaglianza delle regole e delle istituzioni; centralizzazione/decentralizzazione della produzione di regole e di decisioni e politiche delle istituzioni). La "scatola" dimostra visivamente che tra i quattro tipi principali di organizzazione vi è uno spazio nel quale si possono collocare tante altre forme di organizzazione che presentano diverse combinazioni delle due dimensioni organizzative. La "scatola", inoltre, non prestabilisce alcun percorso evolutivo da un tipo di organizzazione ad un altro ma distingue due grandi aree — quella globalista e quella regionalista — che indicano due tipi diversi di sistemi mondiali: quello unitario e fortemente integrato — il sistema globalista — caratterizzato da un'organizzazione egemonica o eventualmente democratica, e quello geograficamente discontinuo e scarsamente integrato — il sistema regionalista — nel quale prevalgono l'organizzazione frammentata o quella policentrica.

Se ora ritorniamo al sistema internazionale contemporaneo, possiamo domandarci quale direzione abbia seguito l'evoluzione dell'organizzazione del sistema internazionale dalla fine della seconda guerra mondiale ai nostri giorni. Questa può essere considerata una questione controversa, ma non lo è del tutto. Non c'è dubbio, infatti, che dopo il periodo del perfezionamento dei blocchi militari e della parità atomica (che si può collocare intorno alla metà degli anni Cinquanta), la gerarchia o disuguaglian-

za organizzativa del sistema internazionale è progressivamente diminuita, ad eccezione degli anni della "seconda guerra fredda" (cioè dal 1975 al 1985) e nello stesso tempo è diminuita la centralizzazione. La controversia può riguardare soprattutto la direttrice di evoluzione: se, cioè, siamo stati e se siamo in presenza di un'evoluzione verso l'organizzazione policentrica o verso l'organizzazione frammentata. Il caso dell'evoluzione verso l'organizzazione democratica è per ora escluso.



Le ragioni del declino dell'organizzazione gerarchica e l'evoluzione verso l'area dell'organizzazione policentrica e dell'organizzazione frammentata non vanno cercate nel declino militare della potenza egemone (gli Stati Uniti) e del suo sfidante (l'Unione Sovietica): questo conta, ma le ragioni si trovano negli stessi elementi costitutivi dell'organizzazione del sistema, cioè nel cambiamento di regole e di istituzioni spesso sotto l'effetto di vere e proprie competizioni politiche collettive. Nel campo dei regimi, ad esempio, la crescita economica di concorrenti degli Stati Uniti

(il Giappone, la Germania e l'Unione Europea) ha fatto perdere agli Stati Uniti il potere di pilotare da soli il regime monetario e il regime commerciale internazionale; nella stessa direzione va, inoltre, il regionalismo economico internazionale che sempre più prende corpo. Nel campo delle regole, invece, si sono rafforzati alcuni principi sociali paritari e sono emerse regole operative multilaterali per quel che riguarda la soluzione di conflitti politico-territoriali gravi. Dell'emergenza di queste regole abbiamo già parlato segnalando la regola della legittimazione multilaterale dell'intervento militare mediante il coinvolgimento di un'organizzazione internazionale ed eventualmente anche di un organo multilaterale ad hoc, come il Gruppo di Contatto per la Bosnia. Per quel che riguarda il rispetto di principi sociali paritari è sufficiente segnalare il fatto che nel sistema contemporaneo nessuno stato è stato soppresso con la forza da un altro stato — ad eccezione del Vietnam che peraltro era uno dei pochi casi di stati usciti divisi dalla seconda guerra mondiale. Questa è un'evoluzione importante ma del tutto trascurata dalla riflessione teorica sul sistema internazionale contemporaneo. Non si uccidono più gli stati. Alcuni stati sono morti dal 1945 ad oggi, e alcuni di essi sono morti di morte violenta, ma si è trattato sempre di suicidio, cioè di disintegrazione. Non solo. La conservazione dello stato bosniaco nato dalla disintegrazione jugoslava e promossa dal piano Hollbrooke conferma l'applicazione di questo principio anche per gli stati che nascono come frammenti della disintegrazione di uno stato persistente; questi stati-frammento assumono subito diritto di sovranità e di esistenza anche se la loro costituzione etnica è lungi dal consentirne un'esistenza pacifica. Altri esempi si possono trovare nella Comunità di Stati Indipendenti succeduta all'Unione Sovietica.

A proposito del consolidamento del principio della preservazione dell'esistenza di qualsiasi stato come fondamento dell'organizzazione del sistema internazionale contemporaneo si deve sottolineare una regola operativa molto importante: questo principio richiede, infatti, l'azione di uno stato che si assuma la guida dell'intervento e gran parte dei costi. Nei casi del Kuwait e della Bosnia, questo compito è stato assunto dagli Stati Uniti che hanno

così confermato il loro ruolo di stato egemone del sistema. Si noti però che l'intervento dello stato egemone non è affatto svolto con lo stile delle grandi potenze dell'Ottocento (cioè con il consenso delle altre grandi potenze o con il consenso di nessuno): esso è svolto invece — sin dalla guerra di Corea — con la legittimazione multilaterale ossia con il coinvolgimento delle Nazioni Unite. Ogni altra forma sarebbe rischiosa per lo stato egemone e lo esporrebbe all'isolamento anche da parte dei suoi alleati.

Questo dato può essere preso a sostegno della tesi che l'organizzazione del sistema internazionale a metà degli anni Novanta è ancora un'organizzazione egemonica, ma che ci stiamo muovendo verso un'organizzazione diversa, meno centralizzata e meno diseguale della precedente. Per capire questo movimento è importante non fermarsi alla dimensione strettamente inter-statale ed inter-governativa del sistema mondiale, ma considerare anche alcuni effetti particolari della globalizzazione, cioè i suoi effetti sulla formazione dell'agenda del sistema.

Gli Stati Uniti hanno esercitato fino ad oggi il principale ruolo organizzativo del sistema internazionale facendo accettare agli altri stati la loro volontà e l'osservanza di regole ed istituzioni in due ambiti principali di organizzazione: quello economico e quello della sicurezza politica. In questo secondo ambito il loro ruolo egemonico è stato contestato soprattutto dall'Unione Sovietica con due strumenti: uno era la competizione est-ovest che doveva annullare il pluralismo degli stati sovrani e il mercato capitalista sui quali era fondata l'egemonia americana; l'altro era la potenza militare che doveva costringere gli Stati Uniti ad accettare i mutamenti di regime politico operati dal movimento comunista a partire dall'Europa e dall'Asia. Con la parità nucleare, l'Unione Sovietica ha in effetti acquistato un ruolo organizzativo superiore a quello degli altri stati ma non è mai andata oltre il ruolo di "potenza seconda". Le due superpotenze hanno elaborato alcune regole di controllo della loro rivalità e di conservazione dei loro ruoli, ma nel complesso l'organizzazione sistemica ha seguito una tendenza di declino gerarchico. La fine della competizione est-ovest e il tracollo dell'economia e del regime sovietico tra il 1989 e il 1991, infine, hanno prodotto cambiamenti im-

portanti sui ruoli dominanti del sistema, ma rispetto a questi sembra avere ancora più importanza l'effetto dei processi di globalizzazione. L'emergenza di problemi globali, infatti, ha dato luogo anche alla trasformazione dei processi di mutamento politico internazionale che oggi vengono a dipendere dalle soluzioni che si danno (o si dovranno dare) ad alcuni grandi problemi sulle cui soluzioni possibili gli stati si dividono in gruppi che hanno diverse preferenze.

Esistono oggi alcune grandi questioni che interessano tutti o quasi tutti gli stati del mondo e l'umanità nel suo complesso — questioni che riguardano beni, risorse e valori del mondo intero. Tali questioni sono già entrate o sono destinate ad entrare nell'agenda dei governi e delle istituzioni sistemiche per essere fatte oggetto di politiche pubbliche sotto forma di regole o norme giuridiche oppure sotto forma di regolamenti emessi da regimi o di decisioni prese da organizzazioni intergovernative. Su tali questioni i governi e gli altri soggetti principali del sistema globale (organizzazioni intergovernative e organizzazioni od associazioni non governative) si dividono in gruppi contrapposti perché hanno diverse preferenze sulle soluzioni possibili di ogni questione.

Il mondo conosce già alcuni grandi gruppi contrapposti di stati: essi sono dovuti all'effetto di grandi fratture sociali (*cleavages*) sulla politica del sistema internazionale, così come la formazione dei partiti politici è dovuta all'effetto delle fratture sociali all'interno degli stati. Una frattura internazionale rilevante è di natura economica ed è prodotta dalla divisione internazionale del lavoro dell'economia capitalista. Essa condiziona lo sviluppo economico degli stati e produce la loro stratificazione economica. A livello politico essa dà luogo alla conflittualità sui meccanismi, le strutture e i processi dell'economia mondiale. Un'altra frattura rilevante deriva dalla formazione del sistema mondiale attuale come espansione del sistema degli stati europei al resto del pianeta. Questa frattura ha natura multidimensionale come le fratture centro-periferia che caratterizzano molti sistemi statali; tuttavia, quanto più il sistema internazionale è esposto agli effetti dei processi di globalizzazione, tanto più essa assume il contenuto del confronto tra grandi aree di cultura o di civiltà come sono la

cultura occidentale-cristiana, quella arabo-musulmana, quella cinese e quella asiatica.

L'importanza di queste fratture nella politica internazionale contemporanea si coglie immediatamente considerando il fatto che il coordinamento delle politiche estere degli stati contemporanei non assume più principalmente la forma tradizionale delle alleanze sottoscritte con la formale definizione di impegni e ruoli reciproci che servivano alle grandi potenze per imporre stabilità e gerarchia al sistema e conservare il loro potere e il loro ruolo, ma avviene in funzione di affinità degli stati in campi che sono in diretta relazione con le principali fratture del sistema, cioè nel campo delle risorse materiali ed economiche (frattura economica) e nel campo della costituzione politico-culturale (frattura centro-periferia).

La divisione degli stati in grandi aggregati sulla base dei loro caratteri sociali interagisce con la condizione di uguale esposizione degli stati a problemi la cui soluzione dipende da azioni comuni dei governi e di altri soggetti del sistema globale. I negoziati contemporanei sui grandi problemi che attendono di essere regolati nel sistema politico globale indicano, infatti, che le divisioni sociali e le conseguenti aggregazioni di governi sono importanti nell'evoluzione politica internazionale. I caratteri fondamentali degli stati che creano tra loro divisioni e contrapposizioni condizionano, infatti, la ricerca di soluzioni e la gestione corrente delle principali questioni del sistema globale.

La sicurezza territoriale e la difesa della sovranità non sono più i soli problemi della politica nel sistema mondiale come lo sono stati per qualche secolo dopo la formazione del sistema degli stati europei. Né si sono aggiunti solo i problemi economici, che hanno cominciato a presentarsi poco più di un secolo fa ("era dell'imperialismo") come problemi della composizione degli interessi economici nazionali — problemi rappresentati prevalentemente dalla difesa dei commerci e dalla ricerca di mercati di scambio per i prodotti nazionali. Si tratta di altro ancora e, a volte, si tratta di problemi che si precisano mentre vengono immessi nell'agenda del sistema. Tali sono:

- i problemi dell'autodeterminazione dei popoli e della protezione dei gruppi minoritari etnici o di altro genere,
- i problemi della diffusione e del consolidamento generalizzato della democrazia,
- i problemi della difesa dei diritti umani individuali e collettivi,
- i problemi dei flussi migratori per motivi economici e della ricollocazione di grandi masse di esuli per motivi etnici e politici,
- i problemi della regolamentazione o regimentazione dello sfruttamento delle risorse naturali comuni (spazio, atmosfera, oceani),
- i problemi della protezione dell'ambiente e della conservazione della biosfera,
- i problemi della lotta al crimine internazionale organizzato e ai traffici illeciti (riciclaggio di "denaro sporco", traffico di droga, vendita clandestina di armi, tratte di essere umani o nuovi schiavi),
- i problemi del contenimento e della cura di grandi malattie (come i tumori) o di forti epidemie (come l'Aids) o temibili infezioni (come il virus ebola).

L'emergenza di questi problemi è dovuta all'impatto dei processi di globalizzazione sulla politica interna degli stati e al collegamento tra processi di globalizzazione e processi di estensione dell'intervento governativo negli affari interni che hanno avuto luogo negli ultimi decenni in quasi tutti gli stati del mondo. A causa degli effetti di interdipendenza e interconnessione che i processi di globalizzazione hanno sulle decisioni e sulle politiche interne della maggior parte degli stati contemporanei, infatti, i governi non possono esercitare vecchie e nuove funzioni (sicurezza, sviluppo economico, protezione della salute, sicurezza sociale, etc.) se non facendo ricorso a forme di cooperazione e coordinazione internazionale. Essi — addirittura — sono richiesti dai loro cittadini e dai gruppi di interesse interni di entrare in relazione anche con soggetti del livello transnazionale e occuparsi di problemi che appartengono prevalentemente a questo livello; sono obbligati, cioè, a pensare in termini di politiche pubbliche globali. Le conquiste tecnologiche applicate alle industrie e ai

servizi e la maturazione di aspirazioni sociali, culturali e politiche che non possono essere contenute dai confini statali né essere subordinate alle volontà dei governi, creano problemi internazionali che non possono essere risolti che da azioni governative che per essere efficaci devono essere coordinate ovvero dar luogo a politiche, regolamentazioni e regimi internazionali. Affinché ciò avvenga, tali problemi devono entrare nell'agenda del sistema: ma questo non è semplice.

L'agenda di un sistema politico è composta dall'insieme dei problemi controversi ai quali i soggetti istituzionali vogliono dare soluzione; nel sistema politico internazionale i problemi in agenda sono, invece, quelli sui quali la maggior parte dei soggetti e comunque i soggetti principali del sistema ritengono che si debba intervenire. La politica è competizione continua sulla definizione dei problemi ai quali dare una soluzione e, inoltre, sull'ordine di priorità dei problemi ai quali destinare risorse. L'ordine di importanza dei problemi in agenda rivela aspetti importanti di un sistema politico come potere e ruoli dei soggetti, conflitti aperti e rapporti di solidarietà e antagonismo, rendimento delle istituzioni.

L'inclusione di un problema nell'agenda della politica internazionale, la sua politicizzazione a livello intergovernativo ovvero la sua inclusione tra i problemi sociali ai quali si deve dare una risposta in termini di regolazione politica e decisioni vincolanti per tutti i soggetti del sistema, dipende da diversi fattori di natura politica, sociale o materiale. Fattori di primo tipo sono il sostegno o l'opposizione dei governi degli stati che hanno ruoli organizzativi preminenti, il sostegno o l'opposizione dei governi che controllano risorse direttamente importanti per il problema in questione, il sostegno o l'opposizione di gruppi di stati abbastanza forti e coesi. Fattori di secondo tipo sono i processi economici e quelli culturali. Fattori di tipo materiale, infine, sono le innovazioni e il progresso tecnologico.

L'inclusione nell'agenda del sistema globale significa in concreto che un problema diventa oggetto di politiche, decisioni e attività con le quali la maggioranza dei governi converge su specifiche soluzioni operative con il consenso dei principali attori transnazionali e con la collaborazione delle organizzazioni inter-

nazionali. Ciò può avvenire con la formulazione di norme giuridiche alla quale si perviene con negoziati multilaterali e conferenze diplomatiche ad hoc, con la creazione di istituzioni competenti a gestire un problema, con l'attribuzione ad istituzioni già esistenti della competenza a dare soluzioni a un problema o a un'area di problemi.

In questa prospettiva l'Unione Europea e il Mediterraneo offrono l'occasione di verificare concretamente la direzione assunta dall'evoluzione del sistema mondiale e dei suoi problemi.

Non c'è dubbio che il processo di integrazione europea si rivela oggi essere stato sin dal suo inizio un processo di adattamento di ciascun stato europeo e dell'insieme degli stati europei ai cambiamenti di globalizzazione e frammentazione del mondo: adattamento alla globalizzazione mediante misure e politiche di scala che solo istituzioni multistatali come quelle di Bruxelles possono impostare e dirigere; adattamento alla frammentazione mediante quelle politiche che si chiamano politiche sociali, regionali e di coesione, e mediante sistemazioni istituzionali che valorizzano — o addirittura portano in vita là dove non esistono — livelli substatali di governo e favoriscono il loro inquadramento in una sistema politico comprensivo quale è appunto il sistema politico dell'Unione Europea.

Il Mediterraneo o, meglio, l'agenda dell'Unione Europea preparata e varata nella conferenza di Barcellona sul Partenariato Euro-Mediterraneo rappresenta, invece, con il suo contenuto equilibrato di progetti di azione politici, economici, sociali, culturali ed ambientali, la migliore dimostrazione della multidimensionalità dell'organizzazione politica del sistema mondiale cui un attore "nuovo" e importante come l'Unione Europea si adegua quando oggi intende proiettarsi fuori dei propri confini.

DARIO VELO

La politica mediterranea europea fra geometria variabile e mercato unico

La sviluppo della politica mediterranea europea

La politica mediterranea trova le proprie basi giuridiche nel Trattato di Roma del 1957. Disposizioni specifiche erano infatti state previste al momento del varo della Comunità, a favore di Algeria, Marocco e Tunisia, in diretta conseguenza degli stretti legami che univano tali paesi alla Francia. Un protocollo aggiuntivo al Trattato di Roma conteneva inoltre una dichiarazione di intenti in vista di un accordo di associazione con la Libia.

È solo nel 1969 che vengono peraltro siglati i primi accordi commerciali con il Marocco e la Tunisia; seguono gli accordi con Malta nel 1970 e con Cipro nel 1972. Nel 1975 viene siglato un accordo di cooperazione con Israele, che prevede la creazione progressiva di una zona di libero scambio.

Fra il 1976 e il 1977 la Comunità sigla una serie di accordi con Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Libano e Siria, che prevedono concessioni unilaterali da parte della Comunità per aiutare le economie di questi paesi.

Questi ultimi accordi segnano una importante svolta nella politica mediterranea, che si era fino allora limitata a sostenere gli scambi commerciali dei prodotti industriali e a specifiche concessioni per alcuni prodotti agricoli. Gli accordi vengono estesi per comprendere la cooperazione economica e finanziaria; l'obiettivo dichiarato è il sostegno dello sviluppo economico di

tutta l'area mediterranea, così da rendere possibile una sua crescente integrazione con i paesi comunitari

Una nuova tappa della politica mediterranea europea è compiuta negli anni '80, in diretta conseguenza dell'adesione di Grecia, Spagna e Portogallo. Vengono conclusi accordi di associazione con Turchia, Cipro e Malta in vista della creazione di un'Unione doganale, nonché accordi di cooperazione sempre più importanti con gli altri Paesi Terzi Mediterranei (PTM), che migliorano in particolare le agevolazioni concesse per quanto concerne i prodotti agricoli. Europa e Israele realizzano il libero scambio industriale nel 1989.

Alla fine del 1989, lo sconvolgimento degli equilibri internazionali, da un lato, e il completamento del mercato unico, dall'altro lato, pongono l'Europa di fronte alla necessità di una profonda revisione della propria politica mediterranea. La Commissione formula il documento "verso una nuova politica mediterranea" che segna una svolta fondamentale nell'iniziativa europea.

La Nuova Politica Mediterranea (NPM) viene adottata dal Consiglio nel dicembre 1990; essa consolida le iniziative già avviate e dà un carattere più dinamico alle relazioni con i PTM, sostenendo le riforme economiche, la ristrutturazione e l'apertura delle economie nei paesi che varano piani di modernizzazione. Ciò che ha più rilevanza, la NPM mira a stabilire un vero partenariato, tramite la cooperazione decentrata.

Una innovazione significativa della NPM, che deve ancora manifestarsi in tutte le proprie implicazioni, consiste nella attuazione crescente data alla cooperazione locale, nell'ambito della cooperazione globale estesa all'insieme dei PTM. Per tenere conto delle specificità subregionali, la commissione ha avviato rapporti differenziati con il Maghreb, il Mashrak e con diversi PTM; ciò al fine di approfondire ulteriormente le relazioni con questi paesi.

Nel 1993, infine, è iniziata una nuova linea di azione per sostenere il processo di pace in Medio oriente.

Di fronte a questo sviluppo della politica mediterranea europea, occorre domandarsi se il prossimo futuro vedrà un'ulteriore espansione della stessa, secondo una logica di sviluppo sostanzialmente lineare, o se piuttosto sia prevedibile, o auspicabile, una revisione della politica europea nei confronti di questa area.

Il tentativo di dare una risposta a questo interrogativo deve fondarsi su una più precisa interpretazione dell'approccio fino a qui seguito e delle motivazioni che lo hanno sorretto. Ciò vale, in primo luogo, per l'innovazione della NPM costituita dalla crescente attenzione alle specificità subregionali.

Il mercato unico mediterraneo

Una prima chiave interpretativa dello sviluppo della politica mediterranea europea, è la sua finalizzazione o meno alla costruzione di un mercato comune mediterraneo e successivamente di un mercato unico.

Questo obiettivo, dal punto di vista dei suoi sostenitori, in realtà costituirebbe l'estensione all'area mediterranea dell'esperienza vissuta dalla Comunità in prima persona, nel corso della propria evoluzione.

Questa prospettiva è indubabilmente valida nel lungo periodo; essa non necessariamente costituisce una strategia perseguibile nel breve-medio termine.

In questa sede, ciò che ha più rilevanza è se tale prospettiva rappresenti un adeguato criterio interpretativo per comprendere le scelte già compiute o in via di definizione a livello europeo.

Fino ad un recente passato, sembra lecito dire che esisteva unanimità nel ritenere che la creazione di un mercato comune mediterraneo, e successivamente di un mercato unificato fosse l'obiettivo, in una certa misura "obbligato", della iniziativa comunitaria.

Intorno a questa idea-cardine si è strutturata una teoria coerente, articolata in motivazioni, obiettivi e strumenti, così da dimostrare non solo necessaria ma anche realistica questa prospettiva. Questa idea-cardine ha profondamente influenzato molte scelte compiute in sede comunitaria.

Tale teoria, con una approssimazione molto ampia giustificata solo dall'obiettivo di fornire un primo orientamento al pensiero, può essere così schematizzata, facendo riferimento alle sue ultime formulazioni.

Motivazioni. La politica mediterranea della Comunità deve rivolgersi a tutta l'area, così come è avvenuto per la politica svolta dalla Comunità stessa verso i paesi del Centro Europa. Il successo dell'approccio seguito per i paesi PECO, conferma la validità di questa prospettiva per i paesi mediterranei.

In questa direzione spinge inoltre l'aggravamento degli squilibri Nord-Sud. I pericoli, anche in termini di sicurezza, derivanti da tali squilibri debbono sostenere una politica organica che coinvolga tutti i paesi mediterranei, senza lasciare aree di sottosviluppo che comprometterebbero le possibilità di successo.

Obiettivi. Per concretizzare questa esigenza, alcuni obiettivi rivestono importanza preminente. In primo luogo, l'obiettivo di riequilibrare la distribuzione geografica degli stanziamenti, al fine di omogeneizzare l'area, aumentandone la stabilità complessiva. Questo obiettivo costituisce un pre-requisito di un secondo e altrettanto importante obiettivo, costituito dal decollo di una politica di co-sviluppo fra Unione Europea e paesi mediterranei; in questo quadro la realizzazione di un'unione doganale prima e di uno spazio economico unico in una seconda fase, costituiscono non l'esito del processo di co-sviluppo, ma una condizione per lo sviluppo del processo stesso secondo la logica dell'attivazione di un circuito virtuoso.

Strumenti. Questi obiettivi sono raggiungibili solo a condizione di attivare strumenti adeguati. Condizione di base è lo stabilimento di una connessione profonda fra aspetti economici e sociali, aspetti politici e aspetti di sicurezza.

L'approccio a favore di un mercato unico tende a sottolineare che questa connessione va ricercata attraverso strumenti di intervento multilaterali, che rendano lecito parlare di una vera e propria politica mediterranea unitaria dell'U.E.

Emergenze che confermano questa impostazione. I sostenitori di questo approccio ai problemi di sviluppo dei paesi mediterranei hanno trovato argomentazioni a sostegno delle proprie tesi in alcune emergenze, di più grave portata. Secondo i fautori di que-

sto approccio, i problemi demografici forniscono una ulteriore motivazione per sostenere questa prospettiva. A medio termine, i paesi europei rappresenteranno solo un terzo della popolazione che si affaccia sul mediterraneo; il contenimento della pressione migratoria non potrà essere garantito da semplici misure amministrative. I flussi migratori potranno essere contenuti, solo a condizione di creare negli stessi paesi mediterranei, e soprattutto in quelli più poveri, occasioni alternative di lavoro. Di qui una motivazione per una redistribuzione degli aiuti europei su tutto il bacino mediterraneo.

Argomentazioni analoghe valgono per i problemi ambientali. Il diffuso degrado dell'ambiente mediterraneo richiede di essere fronteggiato con iniziative multilaterali, che coinvolgano tutti i paesi rivieraschi. Non sfugge che le difficoltà maggiori a questo coinvolgimento vadano identificate nei paesi più poveri, ove i problemi interni spingono ad orientare le risorse verso lo sviluppo anche squilibrato. È illusorio che i paesi più poveri possano farsi carico degli oneri ambientali, al di fuori di un accordo quadro promosso e finanziato dalla Comunità, che consenta di rendere compatibili gli obiettivi della difesa ambientale e dello sviluppo, in primo luogo per i paesi più deboli stessi.

Un primo bilancio della politica mediterranea

Per valutare questa prima alternativa, che qui abbiamo definito approccio orientato al mercato unico, essa va posta a confronto con la natura del problema che è chiamata a risolvere.

Una sintetica idea della situazione economica e sociale dei paesi mediterranei è data dai dati contenuti nella tabella n. 1. Da essa si evincono le differenze profonde che separano i vari stati. Mentre alcuni stati sembrano avviati verso lo sviluppo, per altri permangono gravissimi gli ostacoli economico-sociali al decollo di un processo di modernizzazione.

I risultati fino ad oggi conseguiti dalla politica mediterranea europea vanno in primo luogo confrontati con questi dualismi dell'area. Una analisi più puntuale può fornire alcune indicazioni significative.

Tabella 1 - Indicatori economici dei paesi mediterranei (1993)

1993	unità	Algeria	Cipro	Egitto	Giordania	Israele	Libano	Libia	Malta	Marocco	Siria	Tunisia	Turchia
Popolaz.													
Totale	milioni	278,8	0,73	57,3	4,59	5,67	2,96	5,22	0,36	27,6	14,26	8,76	60,8
Tasso di crescita	% annuo	2,7	0,94	2,2	3,41	4,67	2	2,97	0,72	2,4	3,58	2	2,1
PIL													
Globale	miliardi \$	48,34	6,79	43,71	5,18	68,2	2,82	29,2	2,69	28,09	15,8	15,53	114,2
Pro capite	\$	1,786	9,389	775	1,167	12,527	991	4,876	7,2,56	1,042	1,170	1,809	1,950
Tasso di crescita	% annuo	-1,8	1,3	1,3	5,8	3,5	4,4	0	4	1	6	4,1	7
Importaz.													
Valore	miliardi \$	7,4	2,51	9,2	3,28	20,5	4,5	9	2,94	7,14	3,71	7,28	28
Da Unione europea	%	67,1	52,8	37,3	29,4	49	43,9	0	n.d.	62,8	38,1	n.d.	44
Esportaz.													
Valore	miliardi \$	11,6	0,87	3,1	123	14,7	0,62	7,7	1,39	3,76	3,18	4,43	15,4
A Unione europea	%	71,7	40,8	55,7	n.d.	29,4	18	0	n.d.	64	61,5	n.d.	51,7
Debito													
Valore	miliardi \$	26,3	3,21	40,4	6,9	16,4	1,8	5,4	0,6	21,4	16,8	8,47	54,8
% del PIL	%	54,4	47,2	92,4	133,2	24	63,8	18,5	22,3	76,1	106,3	54,5	48
Servizio/ export	%	71,9	10,6	15,4	19	n.d.	7,1	n.d.	2	25,9	26,9	20,4	31,9

Si considerino gli scambi commerciali, in primo luogo, che hanno costituito l'oggetto privilegiato degli accordi mediterranei fin dalla prima fase del loro sviluppo.

Per quanto concerne i prodotti industriali, il libero accesso al mercato comunitario ha avuto un impatto certamente positivo sulla economia dei PTM. Tra il 1979 e il 1993, la quota costituita da prodotti industriali sul totale delle esportazioni dei PTM, nel loro complesso, verso l'U.E. è aumentata dal 28% al 54%. Tale media cela peraltro profonde diversità: da un lato stanno infatti Marocco, Tunisia, Turchia e Israele con valori nettamente superiori alla media, allineati intorno al 70%, dall'altro lato stanno i restanti paesi con valori simmetricamente inferiori alla media.

La composizione delle esportazioni evidenzia inoltre una prevalenza del commercio inter-settoriale, con alta concentrazione su un numero limitato di settori, rispetto al commercio intra-settoriale, ivi compreso le forme che può assumere il decentramento produttivo.

Gli investimenti diretti europei nei paesi mediterranei sono stati motivati in primo luogo da differenziali salariali. Nei PTM sono state trasferite alcune produzioni a minor valore aggiunto e a maggior intensità di mano d'opera. Questo modello è tipico degli scambi fra regioni non integrate, con forte differenziale di sviluppo.

La strategia seguita dall'Europa verso i paesi PECO è stata differente. Essa ha fatto ampio uso di forme di decentramento produttivo, fondate sulla integrazione fra unità produttive appartenenti alle due aree; tale integrazione è stabilita a livello aziendale, nei casi più semplici, o a livello di mercati — ove l'impresa europea occidentale assume allora un ruolo strategico a livello di marketing.

Questo modello, nell'area mediterranea, inizia ad essere perseguito da alcuni paesi mentre per molti altri esso appare oggi irrealistico, nel senso che nessun segnale sta ad indicarne la fattibilità. Da parte europea, a questo fine è stato sviluppato il nuovo strumento med invest.

Un confronto fra l'interscambio dell'U.E. con i paesi PECO e MED misura immediatamente il divario crescente fra queste due aree, a svantaggio di quella mediterranea (Tabella n. 2).

Tabella 2 - Scambi commerciali della CE con i paesi Med e i PECO

IN MIO DI ECU		1990	1993	
ESPORTAZIONI	MED			
	Totale	36,2	45,6	
	di cui Agric.	4,6	4,7	
	Industria	28,5	37,4	
	PECO			
	Totale	12,1	26,1	
	di cui Agric.	1,5	2,9	
	Industria	9,6	21,4	
	IMPORTAZIONI	MED		
		Totale	34,5	33,2
di cui Agric.		3,4	3,3	
Industria		11,9	14,0	
PECO				
Totale		13,0	20,3	
di cui Agric.		2,7	2,6	
Industria		8,0	15,2	
BILANCIA COMMERCIALE		MED	+ 1,7	+ 12,4
		PECO	- 0,9	- 5,8

Fonte: Eurostat.

Per quanto riguarda i prodotti agricoli, l'accesso al mercato comunitario è stato facilitato sensibilmente nel corso degli ultimi anni. Per i principali prodotti agricoli dei PTM sono stati soppressi i dazi doganali per prodotti sensibili, nel quadro dei contingenti concordati; peraltro, anche una volta utilizzati questi contingenti, i prodotti agricoli dei PTM hanno comunque beneficiato di dazi preferenziali.

La quota delle esportazioni agricole dei PTM continua a ridursi in valore percentuale: solo Marocco e Tunisia mantengono una quota di esportazioni agricole sul totale dell'export verso l'U.E. superiore al 15%. Quanto detto non va interpretato necessariamente in modo negativo, in quanto la produzione agricola si è sempre rivelata, in tutti i processi di sviluppo, meno dinamica

della produzione industriale. Può invece essere interpretato negativamente il deficit complessivo dell'interscambio agricolo dei PTM verso l'U.E.; le politiche di diversificazione della produzione messe in atto dai paesi mediterranei non hanno consentito di migliorare l'autosufficienza alimentare per i prodotti di base.

La situazione complessiva, in campo industriale e agricolo, spiega le difficoltà di molti paesi mediterranei di utilizzare appieno la disponibilità dell'U.E. a sviluppare la cooperazione finanziaria e tecnica. I finanziamenti europei si sono concentrati, in misura diversa da paese a paese, nei settori delle telecomunicazioni, dell'energia e dei trasporti; il settore manifatturiero ha avuto difficoltà nell'assorbire l'offerta di aiuti.

Per garantire la massima produttività degli aiuti finanziari, l'U.E. ha privilegiato i prestiti BEI rispetto ai finanziamenti con logica prettamente pubblica; l'approccio professionale della BEI ha risentito talvolta delle circostanze politiche locali e delle pastoie amministrative, non riuscendo ad espandersi oltre un certo ritmo di sviluppo.

L'aiuto comunitario è stato pari allo 0,1% del PNL per le risorse di bilancio e dello 0,3% del PNL per i prestiti BEI. Pur avendo consentito importanti risultati, specie in alcuni paesi, nel complesso dell'area non ha potuto avere un impatto macro-economico significativo.

Risultati più rilevanti si sono avuti dall'inizio degli anni '80, grazie alla NPM. L'aiuto comunitario è stato rafforzato. In particolare, il sostegno all'adeguamento strutturale ha consentito di sostenere le riforme economiche intraprese da alcuni paesi. Maggiori beneficiari di questo nuovo corso sono stati solo alcuni paesi, soprattutto Marocco, Tunisia, Turchia e Giordania, che hanno compiuto progressi significativi sulla strada delle riforme economiche.

Le previsioni sull'interdipendenza fra U.E., paesi PECO e MED, effettuate proiettando a 20 anni le tendenze oggi rilevabili (tab. n. 3) misurano i limiti della politica mediterranea tradizionale. Essi pongono il problema di una sua revisione, alla luce dell'esperienza acquisita. In questo quadro si colloca il più recente orientamento a favore di una concentrazione degli aiuti, in alternativa ad un finanziamento "a pioggia" su tutta l'area.

Tabella 3 - Interdipendenza fra C.E., paesi Med e PECO

POPOLAZIONE (milioni)

REGIONE	1990	2010	Incremento
MAGREB	58	90	+ 55%
MASHRAK	83	134	+ 61%
ISRAELE	5	7	+ 40%
TOTALE	146	231	+ 58%

PIL (miliardi di USD)

REGIONE	1990	2010	Incremento
MAGREB	82	158	+ 93%
MASHRAK	68	126	+ 85%
ISRAELE	53	118	+123%

PIL, pro capite (USD)

REGIONE	1990	2010	Incremento
MAGREB	1.410	1.750	+340
MASHRAK	810	940	+130
ISRAELE	10.600	16.860	+ 6.260
TOTALE	16.000	24.000	+ 8.

FONTE: Eurostat.

I problemi di stabilizzazione politico-sociale

Le problematiche delineate fino qui facendo riferimento alla dimensione economica, si ripropongono in termini molto simili in campo politico-sociale.

L'importanza della stabilizzazione politico-sociale come condizione base per il successo della politica mediterranea è di tale evidenza da non richiedere particolari approfondimenti. Basti pensare come uno degli ostacoli che tradizionalmente ostacolano il decollo di tutte le aree arretrate sia costituito dai problemi dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Non è pensabile che gli investimenti diretti nell'area mediterranea possano svilupparsi, fino a quando gli operatori stranieri dovranno confrontarsi con l'assenza di aspetti fondamentali nello stato di diritto. Ciò vale tanto più per le possibili minacce, anche fisiche, prodotte da tensioni xenofobe. Più in generale, ciò vale per tutte le condizioni che possano rendere incerto il consolidamento dei risultati economici conseguiti dagli operatori stranieri in questi paesi, nel rispetto del carattere internazionale dell'operazione.

Questi problemi possono stimolare un approccio globale, così come concepito tradizionalmente dalla politica mediterranea europea, o un approccio articolato in funzione delle condizioni locali prevalenti.

La natura sovranazionale delle forze destabilizzanti oggi presenti nei paesi mediterranei, in particolare, può stimolare la ricerca di soluzioni multilaterali, per fronteggiare in modo integrato una minaccia presente su tutta l'area in modo integrato.

D'altro lato, una diversa linea di azione può puntare a privilegiare le aree che hanno saputo raggiungere livelli di stabilizzazione politico-sociale relativamente più avanzati, perché da questi paesi si irradiano linee di forza in grado di trascinare lo sviluppo delle aree più deboli.

L'integrazione regionale e i rapporti bilaterali U.E. - Paesi mediterranei

Gli ostacoli più gravi alla costruzione di un'area integrata mediterranea sono insorti a livello dei rapporti fra PTM, piuttosto che a livello dei rapporti bilaterali fra Unione Europea e singoli paesi mediterranei. Le relazioni bilaterali dei paesi mediterranei con l'U.E. si sono sviluppate positivamente, se pure con andamento non omogeneo da paese a paese.

I tentativi di costruire unioni regionali fra PTM si sono scontrati con tensioni politico-economiche locali che hanno compromesso lo sviluppo di tutti i progetti che sono stati fino ad oggi avviati.

L'opzione tradizionale della politica mediterranea europea è stata a favore del sostegno degli accordi di libero scambio conclusi da PTM fra di essi, a cominciare dalla libera circolazione dei prodotti industriali e agricoli, al diritto di stabilimento delle società, ai servizi transfrontalieri e ai movimenti di capitali. La prospettiva è sempre stata che in questo modo si accelerasse la creazione, nel mediterraneo, di un sistema di norme comuni attinenti ad una zona di libero scambio. Il rafforzamento di accordi sub-regionali è stato visto come base su cui costruire accordi multilaterali e in prospettiva un mercato unico mediterraneo.

Il maggior successo dei rapporti bilaterali ha peraltro fatto emergere con crescente evidenza l'importanza di sostenere questi ultimi, per rafforzare punti di attrazione nell'area mediterranea costituiti nei PTM capaci di modernizzarsi con maggior successo.

Le due prospettive non sono, fino ad un recente passato, entrate in conflitto aperto, riuscendo in una certa misura a convivere.

Occorre interrogarsi se il recente trattato con la Turchia possa costituire in questo quadro un punto di svolta, a favore dell'importanza dei rapporti bilaterali.

La firma con la Turchia dell'accordo per l'unione doganale può costituire una scelta in grado di ri-orientare il ruolo dell'Europa nel processo di sviluppo del Mediterraneo.

L'attrazione dell'U.E verso i paesi mediterranei è sempre stata abbastanza forte per porre al loro interno il problema di una scelta europea, dal punto di vista politico-economico. Essa non è mai stata peraltro così forte da sostenere in questi stessi paesi un rinnovamento e scelte economiche radicali a favore dell'integrazione con l'Europa. La politica estera europea ha rappresentato una virtualità, che non ha compiuto il salto qualitativo verso l'esistenza sostanziale. L'accordo con la Turchia segue un punto di svolta, in questo quadro, le cui conseguenze sulla scena mediterranea, potranno essere valutate compiutamente a medio termine.

L'Europa, per sua stessa struttura, è un sistema aperto, destinato a collaborare con le altre regioni del mondo e in primo luogo con quelle confinanti. Essa non ha interesse ad assumere una identità che possa porla in conflitto con le altre unioni regionali che stanno prendendo forma nel mondo o che possa chiuderla a nuove adesioni.

La Turchia, con tutti i suoi problemi, misura le difficoltà per l'Europa di mantenere questo orientamento di apertura; se l'accordo con la Turchia si consoliderà, sarà aperta una strada che potrà essere percorsa da tutti i paesi mediterranei, singolarmente o riuniti in accordi sub-regionali.

La Turchia è ancora un paese in bilico fra l'attrazione verso l'Europa e una possibile involuzione nazionalista. L'accordo del 6 marzo 1995 dovrebbe far pendere la bilancia nella direzione del futuro europeo; in questo senso, l'accordo può costituire un fondamento su cui costruire una politica mediterranea in grado di maggiormente incidere, in modo evolutivo, sui paesi mediterranei.

La problematica che in tal modo emerge è una politica mediterranea che concentri l'iniziativa su alcuni paesi in grado di divenire punti di aggregazione per scelte che coinvolgano un numero crescente di paesi. Si tratta di valutare se sia possibile parlare di soluzioni a geometria variabile per la politica mediterranea europea.

Una politica mediterranea a geometria variabile

La politica svolta dall'Europa nel mediterraneo ha raccolto successi difformi nei diversi paesi. Sono emersi nel tempo alcuni sistemi capaci di sostenere con maggior coerenza piani di modernizzazione; tali successi hanno candidato questi stessi paesi ad assumere un ruolo di crescente importanza nel quadro della cooperazione euro-mediterranea. Da ultimo, l'accordo con la Turchia conferma la praticabilità di accordi più avanzati dell'U.E con i paesi mediterranei in grado di avanzare più velocemente nella direzione del partenariato e della modernizzazione.

Questi sviluppi sembrano indicare che una politica mediterranea a geometria variabile sia già nei fatti, se pure ancora in via di definizione compiuta.

L'esperienza delle soluzioni a geometria variabile nell'ambito del processo di integrazione può fornire alcuni parametri per comprendere le determinanti del fenomeno.

L'Europa a geometria variabile costituisce una soluzione adottata de facto per sostenere il processo di integrazione europea fin dal suo nascere. Già all'epoca della CECA, si è delineata la definizione, poi puntualmente confermata nel corso del processo di integrazione, del ruolo trainante e frenante svolto rispettivamente da alcuni stati, secondo una logica che ha motivazioni profondamente radicate nella storia e nella geo-politica europea. L'iniziativa della CECA nasce da Francia e Germania; è subito fatta propria dai paesi del Centro Europa; è profondamente osteggiata da Gran Bretagna; al termine di un processo decisionale tormentato, è fatta propria e rilanciata in senso ancor più federale dall'Italia. Con la fondazione della CECA si identificano due filosofie politico-economiche: l'Europa continentale proiettata a costruire una comunità orientata all'Unione, la Gran Bretagna interessata a diluire il progetto in una semplice zona di libero scambio. Qui sta l'origine dell'Europa a geometria variabile.

Ciò alimenta un'ipotesi interpretativa per dar ordine alla complessità delle aggregazioni che hanno concretizzato il processo di integrazione. Vale a dire una geometria variabile che è sempre stata diretta da un nucleo di paesi, che si è fatto carico di

orientare il processo. Il nucleo è rimasto tendenzialmente costante nel tempo, mentre le turbolenze della geometria variabile sono andate crescendo con l'ampliarsi della Comunità, assumendo forme — e terminologie — diverse. La capacità del nucleo di governare la geometria variabile non è fino ad oggi mai venuta meno, anche grazie al rafforzamento delle istituzioni comunitarie che ha consentito di neutralizzare l'impatto disgregante che i paesi della geometria variabile avrebbero potuto avere sul nucleo stesso.

L'Europa a geometria variabile, lungi dal costituire una formula conservatrice e confederale come invece è talora presentata, si è confermata uno strumento per avanzare nel processo di integrazione verso un grado di unità formale sempre maggiore, trascinandosi con sé anche i paesi membri più riluttanti, se pure a costo di ritardi e parziali ridefinizioni delle mete perseguite.

La logica della geometria variabile potrà applicarsi all'area mediterranea, se alcuni paesi assumeranno il ruolo di nucleo nel processo, stimolandone lo sviluppo così da trascinare i paesi più riluttanti. Se l'integrazione nell'area mediterranea si realizzerà intorno al polo europeo, la geometria variabile per realizzarsi necessiterebbe solamente di essere sostenuta da un nucleo di paesi più pronti a dialogare con l'U.E. recependone gli impulsi.

In questo senso l'accordo con la Turchia potrebbe essere interpretato come un passo cruciale verso la realizzazione di un mercato unico mediterraneo, attraverso la logica di una politica mediterranea a geometria variabile.

Va detto che questo scenario, per confermarsi realistico, richiede la realizzazione di condizioni nuove sia sul fronte della politica europea, sia sul fronte delle politiche svolte dai PTM.

Il riferimento al caso della Turchia è una volta ancora decisivo per comprendere quali condizioni siano in discussione.

Le sorti dell'accordo con la Turchia e l'impatto che esso potrà avere su tutto il mediterraneo dipenderanno da un lato dalla coerenza con cui questo paese implementerà la propria opzione europea; dall'altro lato, dall'evoluzione interna europea.

Se l'Europa saprà progredire verso la costruzione di una struttura federale, della quale la Turchia potrà un giorno far parte, l'economia turca potrà più facilmente completare il proprio

processo di adesione, avendo di fronte un punto di orientamento più stabile ed affidabile, in grado di orientare le forze economiche di tutta l'Europa e di tutte le regioni limitrofe.

Se invece l'Europa compenserà la propria debolezza con una politica di chiusura, le contraddizioni della società turca — e di tutti i paesi mediterranei con essa — si esaspereranno.

ANTONIO PAPISCA

Il futuro prossimo dei diritti umani nell'Unione Europea

1. Si sente talora dire che se l'Unione Europea, UE, fosse uno stato e chiedesse di essere ammessa all'UE si vedrebbe respingere la sua domanda per mancanza dei requisiti necessari, primi fra tutti la struttura democratica e le collegate garanzie dello stato di diritto¹. Sicuramente l'UE ha poco in comune con la Turchia — esempio, quest'ultimo, di stato con regime violatore dei diritti umani che pretende però di far parte di consessi di cui sono membri paesi come la Svezia o i Paesi Bassi —, ma è altrettanto certo che essa, in quanto sistema organizzato d'autorità sopranazionale, non è in regola con i parametri di civiltà giuridica e politica avanzata condivisi dai suoi stati membri.

Il problema posto dal deficit democratico del sistema dell'integrazione europea è sempre più grave man mano che lo stesso sistema si inoltra sulla strada della "Unione Europea". Aree tradizionalmente riservate alla competenza "sovrana" degli stati — si pensi al battere moneta o all'usare la coercizione con l'impiego di personale e strumenti militari — sono oggi investite dalla competenza e dai poteri in crescita delle istituzioni dell'UE, con questo accelerando processi di *diffusione* su più livelli — più che di *devoluzione* da un livello ad un altro — di funzioni e poteri tipici della statualità. Senza la garanzia dello stato di diritto e della

¹ V. in argomento, tra gli altri, M. SPENCER, *States of Injustice. A Guide to Human Rights and Civil Liberties in the European Union*, London, Pluto Press, 1995.

democrazia questi pur necessari processi di “diffusione della statualità” sono intrinsecamente pericolosi per i diritti e le libertà fondamentali delle persone. Tutta la materia investita dalle disposizioni del Titolo VI del Trattato sull’UE — giustizia e ordine pubblico: il cosiddetto terzo pilastro della costruzione europea — rimane nel cono d’ombra della democrazia, come d’altronde la politica estera². Predomina l’istanza intergovernativa e diplomatica, coerentemente con un approccio verticistico ed esecutivo, in analogia con quanto disposto per la politica estera e di sicurezza comune al titolo V. Il parametro di riferimento è costituito dall’obiettivo della libera circolazione delle persone collegato alla eliminazione delle frontiere. Fatte salve le competenze della Commissione in materia di circolazione e di mercato unico, vengono statuite, come “questioni di interesse comune”, la politica d’asilo, la disciplina giuridica dell’attraversamento delle “frontiere esterne” degli stati membri e le relative modalità di controllo, la politica d’immigrazione e di trattamento dei cittadini dei paesi terzi (ingresso, circolazione, soggiorno, ricongiungimento delle famiglie, accesso al lavoro), la “lotta contro l’immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi”, lotta contro la tossicodipendenza, lotta contro la frode su scala internazionale, cooperazione giudiziaria in materia sia civile sia penale, cooperazione doganale, cooperazione di polizia “ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo e il traffico illecito”. Sono questioni, evidentemente, di altissimo rilievo politico, civile e umano — si pensi ai rifugiati politici e ai migranti per fame —, che investono sia i principi istituzionali sia i programmi politici dell’Unione. Colpisce pertanto e insospettisce il fatto che si sia assegnata al Parlamento Europeo una posizione assolutamente marginale in una materia dove sono immediatamente in gioco i diritti umani e per la quale l’istituzione *naturaliter* legittimata è quella parlamentare. Tanto più se si considera che lo stesso Trattato sull’UE fa riferimento espresso ai diritti

² V.M. SPENCER, *op. cit.*, specialmente p. 213 ss., e M. ANDERSON, M. DEN BOER (Eds.), *Policing Across National Boundaries*, London, Pinter, 1994.

umani per l'intera area disciplinata dalle disposizioni del titolo VI. Recita infatti l'articolo K.2: " 1. I settori contemplati dall'articolo K. I vengono trattati nel rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, tenendo conto della protezione che gli Stati membri concedono alle persone perseguitate per motivi politici". C'è da osservare peraltro che questo richiamo a fonti del diritto internazionale dei diritti umani è parziale — poiché si riferisce soltanto ai diritti civili e politici e non anche a quelli economici, sociali e culturali, che sono invece altrettanto rilevanti dei primi, specialmente in materia di migrazioni — ed è condizionato al principio di sovranità degli stati. È chiaro al riguardo quanto dispone il comma 2 dello stesso articolo K. I: "il presente Titolo non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna".

In materia di affari giudiziari e di polizia, l'organo che decide in via esclusiva è il Consiglio dei ministri, coadiuvato da un Comitato permanente costituito da alti funzionari degli stati membri, un organo che presenta analogie con il Coreper (Comité des représentants permanente), portatore degli interessi nazionali 'vitali' degli stati membri e specializzato nella preparazione delle "carte" del Consiglio³. Il Consiglio agisce su iniziativa sia di uno stato membro sia della Commissione, la quale è però esclusa dal gioco se si tratta di cooperazione giudiziaria penale e di cooperazione di polizia. Il PE ha soltanto un potere di interrogazione, non può quindi nemmeno formulare pareri. Il Consiglio adotta "posizioni comuni" e "azioni comuni" e può anche adottare convenzioni giuridiche da sottoporre alla ratifica degli stati membri. Il metodo di voto è quello dell'unanimità salvo che il Consiglio, sempre all'unanimità, decida che per una determinata questione si voti a maggioranza. È anche previsto che il Consiglio possa adottare, con maggioranza dei due terzi, misure, anche sanzionatorie, in

³ Il Coreper, in quanto struttura *intergovernativa* e diplomatica, è la spina nel fianco della Commissione e dell'intero processo decisionale *comunitario*.

ordine all'applicazione delle convenzioni da esso elaborate. Come si può intuire, si tratta di poteri 'pesanti'.

2. Le disposizioni del titolo VI di Maastricht hanno subito destato allarme sia in seno al Parlamento Europeo sia negli ambienti del volontariato e dell'associazionismo ponendo il problema dei diritti umani nell'UE in termini di urgenza, anzi di emergenza. Tuttavia, questa "colpa" di Maastricht potrebbe alla fine rivelarsi una *felix culpa*, nella misura in cui faccia scattare una mobilitazione popolare utile al fine di accelerare e democratizzare il processo di integrazione sopranazionale.

Il PE incalza nel denunciare che manca sia una codificazione organica dei diritti umani nell'ordinamento giuridico comunitario sia un controllo specifico, da attuarsi con la lente dei diritti umani, della legislazione comunitaria. Ritiene che "l'abolizione delle frontiere interne ai sensi dell'Atto unico e le disposizioni del trattato sull'Unione Europea relative alla cooperazione intergovernativa nel settore della giustizia e degli affari interni rafforzino l'esigenza di disporre in ciascuno stato membro, ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani, di procedure giudiziarie chiare e facilmente agibili per far fronte alle violazioni dei diritti umani, in attesa dell'istituzione di un sistema comunitario per la tutela dei diritti umani"⁴; "considera in particolare che la messa in opera (accordi di Schengen, lavori dei gruppi intergovernativi specifici) di un esteso e complesso sistema di "misure compensative" per far fronte alla soppressione delle frontiere interne rende urgente la predisposizione di un sistema di protezione e tutela dei diritti dell'uomo"⁵; "deplora che le iniziative intraprese a livello comunitario per sviluppare la cooperazione tra i vari corpi di polizia (Europol) e ingaggiare una lotta comune contro il crimine organizzato e la criminalità finanziaria e economica organizzata (TREVI 111) non tengano sufficiente-

⁴ Risoluzione sul rispetto dei diritti umani nella Comunità Europea, 11 marzo 1993, punto 1.

⁵ *Ibidem*, punto 5.

mente conto dei principi dello Stato di diritto democratico, in particolare il controllo parlamentare e giudiziario, e deplora altresì che tali iniziative continueranno a svolgersi, a quanto risulta, al di fuori del quadro comunitario⁶; “deplora che tali misure non implicino alcuna garanzia per la protezione dei diritti fondamentali, soprattutto nei confronti delle persone che chiedono asilo”⁷. In materia di legislazioni penali d’eccezione, il PE è categorico: ritiene che “le procedure straordinarie in campo penale possano portare ad abusi ed interpretazioni arbitrarie, comportando un aumento del margine di discrezionalità delle forze di polizia a scapito del procedimento istruttorio e delle garanzie procedurali; che pertanto dovrebbero essere previste garanzie per prevenire tali abusi potenziali, istituendo controlli giudiziari e parlamentari”; “chiede agli stati membri che hanno introdotto procedimenti penali d’eccezione o che hanno di fatto instaurato, a livello regionale, un regime eccezionale, di rinunciarvi e, in particolare, di vietare la detenzione in celle d’isolamento”⁸.

Nel campo delle Ong e del volontariato le prese di posizione si susseguono a cascata. Non c’è mai stata tanta attenzione nei riguardi del sistema comunitario europeo. Giova ricordare che i rapporti tra questo mondo e il sistema comunitario europeo possono ricondursi a due fasi: una prima fase è quella segnata dalla denuncia della “Europa fortezza”; una seconda fase, appena aperta, si caratterizza per l’attenzione al processo di integrazione, evolutivamente visto nell’ottica di una “casa comune europea” e di uno spazio ‘paneuropeo’ di sicurezza e di solidarietà economica e sociale oltre che politica. Le vicende della ex Jugoslavia e dei paesi della ex Unione sovietica hanno molto influito in questo senso. Soprattutto, le formazioni di società civile affrontano la questione del deficit democratico dell’UE con un approccio fino a ieri poco enfatizzato dallo stesso movimento federalista europeo, che pur da sempre denuncia questo deficit: il paradigma dei

⁶ *Ibidem*, punto 57.

⁷ *Ibidem*, punto 68.

⁸ *Ibidem*, punto 78.

diritti umani, *tutti* i diritti umani, quale *ratio* legittimante sia delle istituzioni sia delle politiche comunitarie⁹.

Effettivamente, la messa in opera del sistema informativo (informatizzato) di Schengen e dell'Europol — una sorta di FBI europea —, insieme con le disposizioni riguardanti immigrati e rifugiati (tra l'altro si costringono le compagnie aeree ad esercitare funzioni di polizia nei riguardi di questi soggetti: esse devono rifiutarsi di trasportarli se non risultano muniti di validi documenti di identità, pena gravi sanzioni finanziarie)¹⁰, dimostrano quanto precaria sia la struttura dell'Unione sotto il profilo dei diritti umani di tutti, non soltanto di immigrati e rifugiati. Tra i diritti fondamentali più a repentaglio sono il diritto alla riservatezza, il diritto all'informazione, la stessa libertà di movimento e tutti quei diritti che si riportano al complesso delle garanzie processuali — “Habeas Corpus” —, il nucleo di diritti umani di più antico riconoscimento. Ora, non vi può essere dubbio sul fatto che, nell'era dell'interdipendenza mondiale complessa e dei processi di estesa transnazionalizzazione, aumentano le esigenze di sicurezza e di ordine pubblico e quindi di difesa, personale e sociale, nei confronti di variabili indipendenti esterne al sistema

⁹ È lo stesso Parlamento Europeo a sollecitare l'interesse e la mobilitazione delle organizzazioni Nongovernative, Ong. V. Risoluzione cit., punto 29: il Parlamento “sollecita ... la promozione di azioni spontanee di aiuto da parte delle Ong nell'ambito di una politica integrata di lotta contro la povertà, che vede coinvolta la Comunità e gli Stati membri”. Sul tema dei diritti umani nell'Unione Europea, dal punto di vista politologico, v. M. MASCLA, *Sistema comunitario europeo e internazionalizzazione dei diritti umani*, in V. GREMENTIERI, A. PAPISCA (a cura di), *Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'università*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 223 ss. Dal punto di vista giuridico, v. il poderoso lavoro di ricerca svolto presso l'Istituto Universitario Europeo e pubblicato in tre volumi: 1. A. CLAPHAM (ed.), *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*; A. CASSESE, A. CLAPHAM (eds.), *Human Rights and the European Community: Methods of Protection*; A. CASSESE, A. CLAPHAM, J. WEILER (eds.), *Human Rights and the European Community: The Substantive Law*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.

¹⁰ V. in argomento, tra gli altri, A. PAULY (ed.), *Les accords de Schengen: abolition des frontières ou menace pour les libertés publiques?*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1993; M. SPENCER, *op. cit.*

d'appartenenza. Però, se si tiene conto del paradigma dei diritti umani e delle esigenze di pace sociale, la risposta razionale non può essere: più stato di polizia, meno stato di diritto, ancor meno stato sociale, nuovi modelli di difesa nazionale armata, indebolimento delle strutture organizzate di cooperazione multilaterale. La risposta razionale è invece esattamente il contrario: più stato di diritto, più stato sociale, più integrazione sopranazionale, più sicurezza collettiva, più democrazia dalla città all'Onu, lotta ad ogni forma di discriminazione nei confronti di chi è altro — sia questo donna o immigrato o emarginato —, lotta contro ogni forma di intolleranza, lotta contro la xenofobia. Questa risposta, che riteniamo razionale oltre che giusta, tanto più si appalesa urgente se si considera che lo "spazio di polizia" nel sistema dell'UE ha cominciato a realizzarsi in base ad un triplice ordine di discriminazioni: tra cittadini di stati dell'UE in regola con gli impegni attuativi di Schengen e cittadini di altri stati dell'UE non in regola; tra cittadini dell'UE e cittadini extracomunitari; tra extracomunitari con visto d'ingresso ed extracomunitari richiedenti asilo.

Come ho prima accennato, questo stato di cose fa aumentare il deficit democratico dell'UE e non può quindi non indurre a riflettere più puntualmente sui contenuti e sulle ragioni di questo deficit nonché sui rimedi idonei a colmarlo. È luogo comune dire che il deficit democratico dell'Unione discende dal fatto che il Parlamento Europeo non ha i poteri che sono *naturaliter* propri di un'assemblea parlamentare direttamente eletta dai cittadini, cioè pieni poteri legislativi e di controllo politico sull'esecutivo. Questo è certamente un aspetto importante del deficit. Ma un altro aspetto, il cui rilievo deve considerarsi pregiudiziale, consiste nel fatto che i diritti umani, ovvero la *ratio* fondante della democrazia, non costituiscono parte esplicita e organica dell'ordinamento giuridico e del sistema politico dell'Unione. Finora, deficit democratico e diritti umani sono stati trattati disgiuntamente, sulla base di un approccio che ritengo carente sotto il profilo scientifico e inefficace sotto quello applicativo. È così accaduto che, al fine di colmare il deficit democratico, si sono rivendicati poteri legislativi per il Parlamento Europeo, mentre per ovviare alla assenza istituzionale dei diritti umani nel sistema dell'Unione

si è insistito, in via principale, nel proporre l'adesione dell'UE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950. È ben vero che si prescrive che tra i poteri del Parlamento ci debba essere quello di adottare la Costituzione dell'Unione la quale, come tutte le costituzioni democratiche, dovrebbe enunciare nella sua prima parte il principio del rispetto della dignità della persona umana con relativa lista di diritti fondamentali. Ma perché così avvenga, occorre un movimento costituzionalista che faccia del richiamo ai diritti umani la sua rivendicazione centrale. È accaduto invece, negli anni passati, che il movimento federalista europeo abbia insistito più sul trasferimento di sovranità dal basso verso l'alto e sui poteri delle "istituzioni" sopranazionali più in generale, che sulla tutela dei diritti umani dalla città all'Unione.

Naturalmente, il paradigma dei diritti umani non è un paradigma "neutrale" come potrebbe invece sembrare — ma soltanto sembrare — il principio di sussidiarietà. Esso comporta infatti un duplice percorso attuativo: in sintesi, stato di diritto e anche, indissociabilmente, stato sociale (poiché i diritti umani sono sia civili e politici sia economici, sociali e culturali, tutti interdipendenti e indivisibili). Intendo dire che le radici del deficit democratico sono più profonde di quelle che consistono nella mancanza di potere legislativo del Parlamento Europeo. Non è soltanto una questione di avarizia degli stati nazionali nell'attribuire competenze e poteri, è anche e soprattutto questione di disancoraggio dell'UE da quei valori e da quei principi che postulano la democrazia e quindi più poteri per il Parlamento. La prima istituzione comunitaria che si è fatta carico del problema del rispetto dei diritti umani nella Comunità è stata la Corte di giustizia delle Comunità Europee, a partire dalla nota sentenza *Stander* del 12 novembre 1969. La seconda istituzione in ordine di tempo, ma la più impegnata oggi in questo campo, è il Parlamento Europeo. La ragione di questo suo interesse, anzi di questa milizia per i diritti umani, è di tutta evidenza: il PE, promuovendo la causa dei diritti umani, si dà futuro, poiché i diritti umani postulano un potere sovraordinato a qualsiasi altro, innanzitutto il potere costituente dell'istituzione *naturaliter* deputata a riconoscerli.

La prima, importante espressione dell'impegno del PE *in re* diritti umani è costituita dal "Progetto di trattato che istituisce l'Unione Europea", del 1984, dovuto all'iniziativa di Altiero Spinelli¹¹. Come noto, questo progetto non ha avuto un seguito istituzionale immediato, come non l'ha (ancora) avuto il "Progetto di Costituzione dell'Unione Europea", del 1994, quest'ultimo preceduto nel 1989 da un altro documento del PE intitolato "Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali". Nell'articolo 4 del progetto Spinelli si legge: "1. L'Unione tutela la dignità dell'individuo e riconosce ad ogni persona che rientri nella sua sfera di competenza i diritti e le libertà fondamentali quali risultano in particolare dai principi comuni delle costituzioni degli stati membri nonché dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. 2. L'Unione si impegna a mantenere e sviluppare, entro i limiti delle sue competenze, i diritti economici, sociali e culturali che risultano dalle costituzioni degli stati membri nonché dalla Carta sociale europea. 3. Entro un termine di cinque anni, l'Unione decide circa la sua adesione agli strumenti internazionali sopra menzionati, nonché ai Patti delle Nazioni Unite relativi ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali. Entro lo stesso termine, l'Unione adotta la propria Dichiarazione dei diritti fondamentali secondo la procedura di revisione di cui all'articolo 84 del presente trattato. 4. In caso di violazione grave e persistente da parte di uno stato membro dei principi democratici o dei diritti fondamentali, potranno essere adottate delle sanzioni, secondo le disposizioni di cui all'articolo 44 del presente trattato". Benché rimasto allo stadio di progetto, il documento Spinelli ha comunque sicuramente influito nel fare inserire un esplicito richiamo ai diritti umani nel Preambolo dell'Atto Unico Europeo del 1985, con questo testo: "I. Decisi a promuovere insieme la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, dalla Convenzione eu-

¹¹ V. al riguardo il numero monografico della Rivista "Schema", 8, 1, 1986, intitolato "Un plebiscito per l'Europa", a cura di A. Papisca.

ropea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalla Carta sociale europea, in particolare la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale". Su questa traccia, nel Trattato di Maastricht sull'Unione Europea i riferimenti ai diritti umani passano dal "preambolo" al "dispositivo".

Gli atti politici più importanti in materia sono le due Risoluzioni che il PE adotta a cadenza ormai annuale, rispettivamente ai diritti umani nel mondo e ai diritti umani nell'Unione. Su questi e sul Trattato di Maastricht ci si soffermerà più oltre. Atti riguardanti i diritti umani sono dovuti anche ad altri organi comunitari. Si ricordano in particolare: il Documento sull'identità europea (Vertice di Copenaghen del 14 dicembre 1973), la Dichiarazione comune (Parlamento, Consiglio e Commissione) sui diritti fondamentali del 5 aprile 1977, la Dichiarazione sulla democrazia (Consiglio Europeo di Copenaghen dell'8 aprile 1978), la Dichiarazione contro il razzismo e la xenofobia (Parlamento, Consiglio, Rappresentanti degli stati membri riuniti in seno al Consiglio, Commissione) dell'11 giugno 1986, la Dichiarazione sui diritti dell'uomo (Ministri degli esteri riuniti nel quadro della Cooperazione Politica Europea e Consiglio) del 21 luglio 1986, la Dichiarazione sull'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia (Consiglio Europeo di Dublino, 26 giugno 1990), la Dichiarazione sui diritti umani (Consiglio Europeo di Lussemburgo, 29 giugno 1991), la Risoluzione sui diritti umani, la democrazia e lo sviluppo (Consiglio e Stati membri riuniti in seno al Consiglio, 28 novembre 1991), la Dichiarazione sul razzismo e la xenofobia (Consiglio Europeo di Maastricht, 10 dicembre 1991).

Come già avvertito, il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, TUE, non è una Costituzione in senso proprio, è un accordo giuridico fra stati inteso ad aggiornare lo "statuto" di una organizzazione internazionale, per quanto *sui generis*, qual è la Comunità-Unione Europea. In esso, il riferimento ai diritti umani è enunciato nei seguenti termini: Preambolo "confermando il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello stato di diritto"; art.B "L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi: ... rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi

dei cittadini dei suoi stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione"; art.F.2 "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"; art.8,2 "I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato"; art. I 30 U, 2 "La politica della comunità in questo settore (cooperazione) contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"; art.J.1 "Gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune sono i seguenti: ... 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; ... sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"; art.K.2, già citato.

Quali i limiti del TUE sotto il profilo dei diritti umani? Ne esistono almeno tre, tutti di fondamentale importanza: non c'è un capitolo *ad hoc*, con l'elenco dei diritti; il riferimento ai diritti umani è più guardando *ad extra* che *ad intra*, più per i rapporti esterni che per la dinamica interna al sistema dell'UE; la "cittadinanza dell'Unione" non è fondata sui diritti umani¹². È comunque del massimo rilievo il fatto che il più importante strumento giuridico dell'UE abbia memoria espressa dei diritti umani in relazione a capitoli operativi dell'Unione.

Un altro importante documento è la Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori, adottata dal Consiglio Europeo, nonostante la strenua opposizione del governo della Signora Thatcher, il 9 dicembre 1989¹³. Questo documento si segnala,

¹² Su questo argomento v. in particolare V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, Il Mulino, 1994.

¹³ V. testo in Rivista "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", 111, 3, 1989, p. 133 ss.

oltre che per l'autorevolezza dell'organo da cui promana, soprattutto per la sistematicità e l'organicità del contenuto. Non è un atto giuridicamente vincolante — e qui sta il suo limite maggiore —, è però sintomatico di una tendenza a guardare ai diritti umani in base al principio della loro interdipendenza e indivisibilità e a trarne debite conclusioni per quanto riguarda programmi specifici sul terreno delle politiche sociali: il poco noto Protocollo sulla politica sociale, allegato al Trattato di Maastricht ed ugualmente vincolante per gli stati che l'hanno ratificato — trattandosi di un accordo giuridico¹⁴, è un esempio di ricaduta diretta della Carta comunitaria.

Nel sistema dell'UE, i diritti umani non sono soltanto evocati nei documenti giuridici o quasigiuridici e in qualche sentenza della Corte di giustizia; esistono anche organi più o meno specificamente deputati alla loro promozione, se non ancora alla loro efficace protezione. L'istituzione comunitaria più attrezzata al riguardo è il Parlamento Europeo, con i seguenti organi: Sottocommissione per i diritti umani, organo ausiliario della Commissione per gli affari esteri e per la sicurezza; Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni; Commissione per le petizioni; Commissione giuridica e per i diritti dei cittadini; Commissione per gli affari istituzionali; Commissione per i diritti della donna; Commissione per gli affari sociali, lo sviluppo e l'ambiente; Commissione per lo sviluppo e la cooperazione. I diritti umani costituiscono dunque una materia per così dire trasversale rispetto alle competenze di una molteplicità di commissioni parlamentari. La Sottocommissione e la Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni svolgono un lavoro organico e

¹⁴L'articolo 1 di questo Protocollo così stabilisce: "La Comunità e gli Stati membri hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro le esclusioni. A tal fine, la Comunità e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità".

di coordinamento in particolare per quanto riguarda il più importante *output* periodico del PE: le due Risoluzioni annuali prima ricordate, rispettivamente sui diritti umani nel mondo e sui diritti umani in seno all'Unione. Alle altre Commissioni si deve la folta sequela di Risoluzioni riguardanti casi specifici di violazione dei diritti umani e determinati paesi. Per quanto attiene ai diritti umani nel mondo, dal 1988 al 1983 il PE ha adottato ben 345 Risoluzioni, di cui 79 concernenti i paesi africani, 39 i paesi centroamericani, 13 i paesi latinoamericani, 4 gli Usa e il Canada, 63 i paesi asiatici, 73 i paesi del vicino e medio oriente, 74 i paesi europei [v.a cura del Parlamento Europeo (Direzione generale degli studi e Unità diritti dell'uomo), la pubblicazione "Il Parlamento Europeo e i diritti dell'uomo", Lussemburgo, 1994]. Nello stesso periodo, le interrogazioni parlamentari sono state 819, le audizioni pubbliche (*hearings*) 5 (Tibet, Timor orientale, ex Jugoslavia, sviluppo, vittime della tortura). Per quanto attiene ai diritti umani all'interno dell'UE dal luglio 1989 al luglio 1983 il PE ha adottato 37 Risoluzioni su argomenti quali: diritti umani nella Comunità, razzismo e xenofobia, libera circolazione, asilo e immigrazione, criminalità (traffico di droga, terrorismo). Le interrogazioni parlamentari sono state 114, 2 le Commissioni d'inchiesta (razzismo e xenofobia, traffico di droga), 5 le *hearings* (immigrazione, asilo, criminalità urbana, libertà di espressione, trattamento dei detenuti, problema dell'adesione dell'UE alla Convenzione europea)¹⁵.

All'interno della Commissione della Comunità, l'organigramma diritti umani è meno ricco che in seno al PE. Da molti anni opera l'Unità diritti umani, recentemente denominata Unità diritti umani e democratizzazione, con finalità prevalentemente di informazione. A partire dal 1991 si è attivato, con compiti di coordinamento e gestione dei programmi cui si accennerà tra breve, il Gruppo interservizi diritti umani, che fino al 12 luglio 1995 ha

¹⁵ Fonte: "Il Parlamento Europeo e i diritti dell'uomo", a cura della Direzione generale degli studi e dell'Unità diritti dell'uomo, Parlamento Europeo, Bruxelles-Lussemburgo, 1994.

tenuto 22 riunioni¹⁶. Un altro organo comunitario che si colloca nell'area dei diritti umani, previsto dal Trattato di Maastricht e recentemente entrato in funzione, è il Mediatore europeo.

4. Fino a ieri, sarebbe stato azzardato parlare di una politica comunitaria dei diritti umani o di un capitolo diritti umani della politica generale della Comunità, considerato che l'attenzione ai diritti umani non andava al di là dell'attività, declaratoria e raccomandatoria, del PE. Non che questo tipo di attività non sia di per sé importante e utile: serve infatti a elucidare principi, a denunciare violazioni, a informare e sensibilizzare l'opinione pubblica, a porre le indispensabili e corrette premesse dell'azione politica. Diciamo che il PE ha tracciato la strada dell'azione politica, obbligando di fatto l'UE a seguirla secondo i principi elucidati e ribaditi dal PE. Se dovessimo dare un nome a questa strada proporremo quello di "via dell'effettività del diritto internazionale dei diritti umani", quale generato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il PE è una sorta di paladino del nuovo diritto internazionale, un assertore di legalità ispirata a valori umani universali. Si vedano le due Risoluzioni annuali per averne conferma. Si valuti inoltre il significato del fatto che il PE indirizza le sue Risoluzioni, nominativamente, sia agli stati, sia alle Nazioni Unite, sia ad Amnesty International¹⁷.

Il passaggio dalla pur indispensabile fase declaratoria all'azione politica ha cominciato a realizzarsi, nell'area dei diritti umani *ad extra*, a partire da quando in seno all'UE è stato in-

¹⁶ Cfr., a cura della Commissione delle Comunità Europee, la "Relazione sulla realizzazione delle azioni volte a promuovere il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione (per il 1994)", doc. Com (95), 191 def., Bruxelles, 12 luglio 1995.

¹⁷ La formula usata nella Ris. dell'1 marzo 1993, punto 120, è la seguente: il PE "incarica il suo Presidente di trasmettere la presente Risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri nonché all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, alla Commissione dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, al Comitato esecutivo di Amnesty International, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati associati alla Comunità".

ventato il cosiddetto *principio di condizionalità* (PE e Consiglio Europeo) e il Consiglio dei ministri ha varato un programma organico, con relativi-fondi, denominato "Iniziativa europea per la realizzazione di azioni volte a promuovere il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione". Il principio di condizionalità è quello secondo cui il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici deve avere il primato sull'interesse economico: inserito quale clausola fondamentale negli accordi coi paesi terzi — qualsiasi accordo, non soltanto quelli riguardanti la cooperazione e lo sviluppo —, esso comporta che l'UE e i suoi stati membri debbano sospendere l'esecuzione se la controparte viola i diritti umani e i principi democratici, fatto salvo in ogni caso l'aiuto umanitario in senso stretto. Nella Risoluzione sul rispetto dei diritti umani nella Comunità Europea dell'1 marzo 1993, il PE "propone che tutti gli accordi conclusi dalla Comunità prevedano una clausola esplicita di sospensione (clausola baltica) come anche una clausola generale di non esecuzione in caso di gravi violazioni dei diritti umani" (punto 16). Nella Risoluzione gemella sui diritti umani nel mondo del 12 marzo 1993, il PE "ritiene che un altro elemento centrale della politica estera della Comunità sia l'incorporazione di clausole standard relative ai diritti umani in tutti i futuri accordi di aiuto e commerciali, non soltanto nel preambolo ma negli stessi articoli, in modo da costituire una base giuridica solida e vincolante per un'azione reciproca" (punto 41). Nel precedente punto 40, il PE "chiede alla Comunità di promuovere l'inclusione dei diritti umani nei programmi delle istituzioni finanziarie internazionali, dei consorzi per la fornitura di aiuti, delle agenzie delle Nazioni Unite e degli organismi a queste affiliati, come pure di garantire che queste istituzioni adottino in modo coordinato e coerente, sia nelle parole che nei fatti, gli strumenti internazionalmente riconosciuti nel campo della protezione dei diritti umani".

Il documento base del programma "Iniziativa europea" è la dichiarazione del Consiglio Europeo di Lussemburgo del giugno 1991, seguito dalla risoluzione del Consiglio e degli stati membri riuniti in seno al Consiglio del 28 novembre 1991 (procedure e linee operative).

Nell'assegnazione dei contributi finanziari dell'UE, vengono privilegiate le azioni che mirano a radicare lo stato di diritto, a sostenere i processi di transizione democratica, a potenziare il ruolo delle organizzazioni non governative, Ong, e più in generale quelle che si definiscono le istituzioni indipendenti di *civil society*, nonché a promuovere i diritti economici e sociali. Questa "Iniziativa europea" si articola in programmi mirati quali: Phare (per lo sviluppo della democrazia e dello stato di diritto nonché della società civile nei paesi dell'Europa centrale e orientale: 10 milioni Ecu), Tacis (per gli stessi fini del primo, negli stati indipendenti dell'ex Unione sovietica: 10 milioni Ecu), Azioni comunitarie di sostegno alla democrazia e di appoggio al processo di pacificazione nelle repubbliche della ex Jugoslavia (5 milioni Ecu), Diritti umani e democratizzazione nei paesi in via di sviluppo (14 milioni Ecu), Processo di democratizzazione in America latina (13 milioni Ecu), Sovvenzioni a favore delle attività di organizzazioni che perseguono scopi connessi alla tutela dei diritti umani (5 milioni Ecu), Aiuto dell'UE alle organizzazioni non governative che operano per la promozione e la tutela dei diritti umani in Turchia (500.000 Ecu), Sostegno ai centri di riabilitazione delle vittime della tortura e alle organizzazioni che offrono un aiuto concreto alle vittime di violazioni dei diritti umani (2 milioni Ecu). È un programma di alto profilo politico, oltre che per i valori che intende promuovere, anche perché favorisce la crescita di ruolo delle formazioni organizzate di società civile. Si estende così e si consolida la collaborazione tra l'UE e le Ong, una collaborazione fino a ieri limitata all'area di applicazione della Convenzione di Lomè riguardante la cooperazione tra l'UE e i Paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico).

5. Quale il futuro dei diritti umani nell'UE, quali le implicazioni per l'assetto istituzionale e le politiche dell'Unione?

Prima di avanzare una risposta, che non potrà che essere in termini di ipotesi più che di previsione, giova fare il punto diagnostico dell'attuale stato di cose. Una prima valutazione di carattere generale è che il paradigma dei diritti umani non plasma o informa "costituzionalmente" il sistema dell'Unione Europea.

Certamente, ci sono oggi — non c'erano ieri — i richiami espliciti ai diritti umani nelle fonti statutarie dell'Unione, ma non nella forma appropriata: che è quella di una "carta costituzionale", la cui prima parte richiami il duplice principio della sovranità popolare e del rispetto della dignità della persona e dei suoi diritti innati e inalienabili. Come abbiamo visto, in alcuni importanti strumenti giuridici dell'UE c'è il rinvio agli strumenti giuridici internazionali dei diritti umani, in particolare alla Convenzione europea, e ai principi costituzionali degli stati membri. Nell'ordinamento comunitario ci sono "tessere" dei diritti umani, non ancora il "mosaico". Sono comunque tessere utili e ne segnalerò alcune. Una tessera importante è costituita dall'interpretazione che il Parlamento Europeo va facendo del diritto internazionale dei diritti umani, sposando quella che definiamo l'ortodossia dei diritti umani, cioè la dottrina elaborata nel sistema delle Nazioni Unite attraverso una miriade di organi specializzati, gruppi di lavoro, procedure e conferenze. Il PE partecipa al laboratorio della cultura dell'universale, ovvero di quella cultura che si coagula attorno ad un sapere transnazionale, indispensabile per l'interazione e il dialogo interculturale e di cui si fa uso, per esempio, in occasione delle grandi Conferenze mondiali delle Nazioni Unite (da Rio nel 1992 a Pechino nel 1995). Mediante il PE, l'UE accetta e ribadisce i principi fondamentali del diritto internazionale dei diritti umani e cioè che i diritti umani sono diritti innati (v.articolo I della Dichiarazione universale del 1948)¹⁸, universali, interdipendenti e indivisibili, e che c'è interdipendenza tra diritti umani, sviluppo, democrazia e pace. Accanto a questa funzione esegetica — e didascalica, pedagogica... —, il PE svolge una funzione originale, di "invenzione" (e anche di iniziale messa in atto) di criteri, procedure e strumenti di garanzia dei diritti umani internazionalmente riconosciuti: in particolare, del diritto-dovere di ingerenza umanitaria e del

¹⁸ Il testo dell'art. I recita: "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza".

principio di condizionalità cui ho prima fatto cenno. Anche questa funzione inventiva si dirige *ad extra*, ma non è senza conseguenze nel senso di affrettare la ricaduta *ad intra* in termini di strutture e procedure specificamente innestate nel sistema dell'Unione. La prima proposta della Commissione, intesa a fare aderire l'UE alla Convenzione europea, è del 1979. Soltanto nel 1993 il PE commissiona un rapporto dettagliato in materia e il Consiglio istituisce un apposito gruppo di lavoro. Lo stesso Consiglio chiede nel 1994 un parere alla Corte di giustizia circa la compatibilità dell'eventuale adesione alla Convenzione europea con le disposizioni del Trattato di Maastricht. C'è inoltre da segnalare la richiesta del Parlamento Europeo per la elaborazione e la messa in opera di un "Programma d'azione per una politica dei diritti umani organica e coordinata"; la già ricordata chiamata in causa delle Ong per la realizzazione di programmi mirati sui diritti umani e la democratizzazione; il manifesto interesse del neonato Comitato delle Regioni per la causa dei diritti umani nell'Unione¹⁹; la proposta, sempre del PE, affinché in seno alla Commissione venga creato uno specifico "portafoglio" diritti umani affidato ad un unico Commissario.

6. Questi sono segnali incoraggianti. Sicché è possibile fissare una più organica agenda delle cose da fare assumendo alcune ipotesi sul futuro dei diritti umani nell'UE. Questo futuro è strettamente legato ai poteri costituenti del Parlamento europeo: si può ipotizzare che quanto più aumenterà questa consapevolezza tanto più si accelererà il processo di acquisizione di pieni poteri legislativi da parte del Parlamento. Si può ipotizzare che diverrà insostenibile la separazione fra le avanzate prese di posizione e le impegnative politiche *ad extra*, da un lato, e la reticente traduzione interna del codice internazionale dei diritti umani, dall'altro. Tenuto conto delle occasioni aperte dai vari programmi Phare, Tacis, etc., si può ipotizzare che aumenterà il

¹⁹V. utilmente in argomento M. MASCIA, *Il ruolo della regione per la governabilità nel sistema dell'Unione Europea*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VII, 3, 1995, p. 37 ss.

rilievo del ruolo delle Ong nel sistema politico dell'UE. Si può infine ipotizzare che le istanze di stato sociale, oltre che di stato di diritto, diventeranno una *issue* politica e istituzionale centrale nel sistema dell'Unione.

Dei diritti umani l'UE non potrà fare a meno, poiché essi sono utili al mantenimento e allo sviluppo dell'UE nella misura in cui l'UE è sempre più sollecitata a garantire, oltre che il benessere economico, anche la democrazia, l'ordine pubblico e la pace sociale. La prassi della democrazia è in crisi, pur se con diversa enfasi, in quasi tutti i paesi membri dell'UE. Le ragioni della crisi sono molteplici: degenerazioni partitocratiche, esasperazione della democrazia elettorale a scapito della democrazia partecipativa, globalizzazione dell'economia e concentrazioni economiche e finanziarie. Una delle cause principali sta proprio nel fatto che lo stato, nella sua tradizionale forma di stato-nazione-sovrano-armato-confinario, non riesce a far fronte alle incalzanti crisi di governabilità dovute alla forza determinante di variabili esterne allo stato medesimo. Molte fondamentali decisioni si prendono fuori dello stato, in uno spazio ove c'è poca o punta traccia di democrazia. Facendo ostacolo all'espandersi della prassi democratica in sede sopranazionale, lo stato diventa una camicia di forza della democrazia senza d'altro canto riuscire a recuperare la capacità di reprimere i ricorrenti episodi di xenofobia e razzismo, di arrestare il dilagare della criminalità transnazionale (droga, prostituzione, commercio d'organi e di armi). In alcuni paesi si manifestano tentazioni autoritarie, con diffusione di quella che possiamo chiamare la sindrome del Capo e con cenni di involuzione poliziesca dei regimi politici.

Ci sono però anche gli elementi positivi. Per esempio, crescono la cultura e l'azione delle innumerevoli articolazioni della *global civil society*²⁰. Rivendicando un autonomo ruolo d'iniziativa

²⁰ Per elucidazioni e valutazioni in materia v. M. MASCLA, *La sfida dell'associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 3, 1994, p.39 ss.; IDEM, *Il sinergismo politico Ong-Nazioni Unite*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VII, 2, 1995,

per il dialogo e la pace fra i popoli, si affacciano sulla scena della politica mondiale le Città e le altre istituzioni territoriali subnazionali: regioni, lander, province, distretti ... : il messaggio che se ne ricava è che ci sono istituzioni che sono per antonomasia "territorio", che sono incarnate nel "territorio", senza però essere "confine"²¹. Una organica strategia dei diritti umani in seno all'Unione Europea andrà certamente contro le tendenze negative della società e della politica ed entrerà in sinergia con le tendenze positive da ultime accennate²². I passi che devono e possono essere fatti nel breve periodo sono in particolare l'adesione alla Convenzione europea e l'assegnazione di un portafoglio diritti umani ad un membro della Commissione. L'adesione dovrebbe essere la logica premessa per la successiva adesione alla Carta sociale europea del 1961 e al più recente Protocollo aggiuntivo che prevede un sistema di ricorsi collettivi²³. La compatibilità col Trattato di Maastricht è di tutta evidenza se si considera che al medesimo è allegato un apposito Protocollo sulla politica sociale nell'UE. Dovrebbe potere avvenire anche l'adesione alle principali convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani pro-

p.99 ss. V. anche a cura della "Commission on the Global Governance", *Our Global Neighborhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995; A. PAPISCA, *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in "Democrazia e diritto", XXXIV, 2-3, 1994, p. 273 ss.

²¹ V. sul punto il Bollettino "Archivio pace diritti umani" del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, n. 2, 1992, numero monografico dedicato a "Pace e diritti umani negli Statuti degli Enti locali.

²² Il Parlamento Europeo è già in quest'ottica, poichè le "petizioni" all'apposita Commissione parlamentare possono essere avanzate dai "residenti" nel territorio dell'UE. Lo stesso Trattato sull'Unione Europea, pur prevedendo all'articolo 8 D che "ogni cittadino può rivolgersi al Mediatore istituito conformemente all'articolo 138 E" (corsivo mio), dispone in quest'ultimo articolo, comma 1: "Il Parlamento europeo nomina un Mediatore, abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro (...)" (corsivo mio).

²³ COUNCIL OF EUROPE, *Additional Protocol to the European Social Charter providing for a System of Collective Complaints*, testo in International Commission of Jurists, "The Review", n. 54/1995, p. 105 ss.

mosse dalle Nazioni Unite, a cominciare dai due Patti internazionali del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali: la necessità di questa ulteriore adesione discenderebbe dal fatto che nel Trattato di Maastricht c'è il riferimento esplicito alla Carta delle Nazioni Unite e ai diritti umani internazionalmente riconosciuti. Si creerebbe così una premessa di forte legittimazione perché l'Unione Europea in quanto tale aspiri a far parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Dal canto suo, la messa in funzione di un Commissario con portafoglio diritti umani renderebbe concretamente possibile la realizzazione del "Programma d'azione" richiesto dal Parlamento Europeo. Per quanto riguarda proprio il PE, mi pare razionale ed utile, anche al fine di superare la distinzione-schizofrenia dei diritti umani *ad extra* e *ad intra*, di creare una Commissione dei diritti umani, senza con questo nulla togliere alla competenza di altre Commissioni in ossequio al principio di trasversalità dei diritti umani. Scomparirebbe naturalmente la sola Sottocommissione diritti umani. Le principali funzioni della nuova Commissione consisterebbero nel preparare le Risoluzioni annuali sui diritti umani nel mondo e nell'Unione, nel discutere i rapporti periodici che l'UE sarebbe obbligata a presentare ai competenti organismi internazionali in virtù della sua adesione alle convenzioni giuridiche internazionali nonché nel vagliare *sub specie* diritti umani i principali atti del PE.

Gli elementi principali dell'organigramma diritti umani dell'UE dovrebbero pertanto essere: il Commissario ai diritti umani, il Médiateur europeo (già in funzione), la Commissione diritti umani del PE, la Corte di giustizia delle Comunità europee. Con questo apparato funzionale dovrebbe risultare più agevole portare a compimento l'intrapresa della "costituzionalizzazione" del sistema dell'UE. Ho più volte affermato che i diritti umani — e cioè la *ratio* che fonda la piena legittimazione e strutturazione democratica dell'UE postulano la Costituzione dell'Unione. Nelle negoziazioni per la revisione del Trattato di Maastricht dovrebbe essere discussa la opportunità che il PE abbia pieni poteri legislativi in materia di diritti umani e che li possa subito esercitare innanzitutto per scrivere — avvalendosi di documenti già in pre-

cedenza adottati — la carta dei diritti umani quale prima parte della Costituzione dell'Unione. Dovrebbe anche essere riveduto l'istituto della cittadinanza dell'Unione. Attualmente, questa cittadinanza si fonda sul fatto di essere cittadini di uno stato membro dell'Unione. La revisione dovrebbe avvenire nel senso di far basare la cittadinanza dell'UE sullo statuto personale dei diritti fondamentali di coloro che hanno residenza abituale di lavoro nel territorio dell'Unione. Dovrebbe essere infine sancito il riconoscimento delle formazioni di società civile, così com'è già avvenuto per i partiti politici.

Perché questo disegno strategico trovi attuazione, occorre che le formazioni di società civile si mobilitino ed esercitino pressione sui governi. Vale anche per l'intrapresa europea quanto proposto dalla "Commission on global governance" circa il potenziamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite²⁴ Un incoraggiamento alla mobilitazione popolare potrebbe venire anche dallo stesso PE mediante la indizione, dopo un adeguato lavoro preparatorio condotto con l'ausilio di Centri di studio e di Ong per i diritti umani, di una mega-hearing (udienza conoscitiva) sui diritti umani con la partecipazione di associazioni, centri di studio, Enti territoriali subnazionali e personalità del mondo della cultura e delle religioni.

7. Nelle teorie classiche dell'integrazione internazionale — funzionalismo e neofunzionalismo — il paradigma dei diritti umani non è compreso in quanto tale nella lista delle variabili indipendenti ovvero tra i fattori dell'integrazione. Io ritengo che

²⁴ V. *Our Global Neighborhood*, cit.: "Se la gente lo chiede, possono essere stabiliti governi disposti ad iniziare il mutamento. Lo dimostra la storia dei maggiori cambiamenti nel nostro tempo: ne sono esempio il movimento di liberazione della donna e il movimento ambientalista. Se le persone devono vivere in un 'vicinato globale' e devono farlo con valori di vicinato, allora esse devono preparare il terreno. Noi riteniamo che esse sono pronte a farlo" (testo tradotto e citato nel Bollettino "Archivio pace diritti umani", n. 1, 1995, numero speciale "Noi, popoli delle Nazioni Unite", per il 50° anniversario delle Nazioni Unite).

la teorizzazione in atto sulla "global governance" e sulla "sostenibilità sostenibile" non possa non condizionare ogni ulteriore sviluppo delle teorie dell'integrazione e della stessa dottrina federalista. Nel contesto di questo nuovo "sapere", il paradigma dei diritti umani costituisce un elemento fondamentale sia di identificazione sociale e politica sia di legittimazione ad agire e a partecipare politicamente. Come noto, nei trascorsi decenni, nei confronti delle istituzioni europee c'è stato un "consenso permissivo" da parte delle società dei paesi membri, non una identificazione politica tale da indurre un coinvolgimento popolare di tipo anche affettivo.

Orbene, perchè l'integrazione proceda sulla strada dello *state-building* in senso sopranazionale c'è bisogno proprio di identificazione politica e di legittimazione popolare sostanziale. Ma perchè questa avvenga occorre che esistano parametri che possiamo definire di identificazione naturale: tali sono i diritti umani, appunto perchè percepiti come fondanti il "patto sociale", qualsiasi patto sociale.

Un'utile lezione in materia può venire da quanto sta accadendo con riferimento alle Nazioni Unite in concomitanza col cinquantesimo anniversario della loro costituzione. Continua infatti la mobilitazione popolare. Il 31 gennaio 1996 è stato diffuso da Ginevra un Appello sottoscritto da centinaia di Ong e personalità del mondo culturale a difesa delle Nazioni Unite²³. Questo "precedente" potrebbe valere anche per l'UE, facendo perno sulla questione appunto dei diritti umani. L'ipotesi che avanzo è

²³ Nell'Appello, datato Ginevra, 16 gennaio 1996, si legge tra l'altro: "We must assume responsibility for the rapid worsening of the UN's financial conditions. Countries that are strong UN supporters must take a lead in finding solutions. Citizen organizations must rally their members to action. Individuals of good will must speak out. We cannot just assume that the UN will survive. Further delay gambles dangerously with our future ... Without a strong, effective UN, the world we bequeath to our children will suffer ever-greater violence and misery. We must act immediately... Tra i numerosissimi firmatari, e sempre a titolo di *global civil society*, c'è anche il noto politologo Richard Falk, dell'Università di Princeton.

che più il paradigma dei diritti umani informerà le istituzioni e le politiche dell'UE più ci saranno interesse e identificazione politica popolare nei suoi riguardi, quindi il consenso permissivo diventerà consenso attivo e ci sarà pressione sugli stati perché imbocchino una volta per tutte il circuito virtuoso della statualità sostenibile.

In seno al movimento di *global civil society* va facendosi strada la consapevolezza che il futuro dell'Europa coincide con quello della effettività del diritto internazionale dei diritti umani con tutte le implicazioni istituzionali, politiche ed economiche che ne conseguono.

Personalmente, sono convinto che l'Europa è segnata, anzi condannata dai diritti umani che essa stessa ha inventato. Le altre cose che l'Europa ha inventato e di cui non può andare orgogliosa — lo stato-nazione-sovrano, eticizzato come "persona" iperumana (J.Maritain), il colonialismo predatorio, le guerre 'scientifiche' — non reggono più all'incalzare dei grandi processi di internazionalizzazione che sono alimentati da forze profonde della storia e di cui l'Europa, da sola, non ne ha più il controllo. Invece, l'invenzione dei diritti umani resiste, anzi progredisce nella misura in cui altre culture "scoprono" i diritti umani e vi apportano i loro contributi originali. La universalizzazione reale dei diritti umani sta in questa confluenza creativa di tutte le culture. Occorre fare qualche puntualizzazione al riguardo. L'Europa ha inventato i diritti umani partendo dai diritti civili e politici, ma si è successivamente incagliata sui diritti economici, sociali e culturali teorizzando la precettività dei primi e la programmaticità dei secondi. E sugli stessi diritti umani di prima generazione si è flagrantemente contraddetta anche in casa propria — fascismo, nazismo, antisemitismo, razzismo —, oltre che fuori casa — colonialismo e capitalismo rapinatorio.

Ma il discorso dei diritti umani è andato avanti, è entrato nella Carta delle Nazioni Unite, si è articolato nella Dichiarazione universale, è successivamente passato dalla solenne "raccomandazione" alla "norma" giuridicamente vincolante. E in questo farsi diritto della comunità umana o diritto panumano, i diritti economici, sociali e culturali si trovano indissociabilmente "rico-

nosciuti" insieme coi diritti civili e politici, grazie all'apporto del sapere, più che delle teorie, dei *basic needs*, dell'umanesimo integrale, dello sviluppo umano. Oggi, i diritti umani così sviluppati sono come un salutare *boomerang* per l'Europa: sono partiti da essa come diritti civili e politici, ritornano ad essa anche come diritti economici, sociali, culturali, individuali e collettivi (diritto alla pace, diritto all'ambiente, diritto allo sviluppo), insomma ritornano *tutti insieme* e come *norma internazionale giuridicamente vincolante*.

In questa vicenda circolare del diritti umani avviene, deve avvenire, la catarsi dell'Europa: si bruciano le invenzioni negative e si libera l'identità europea più vera e profonda, tutta al positivo, quella dell'umanesimo e dell'universalismo.

In questa prospettiva, il traguardo dell'integrazione europea — e paneuropea — si pone, dinamicamente, come la sintesi fra diritti umani, pace e sviluppo sostenibile, una sintesi esemplare anche per altre parti del mondo da perseguire all'interno della casa comune delle Nazioni Unite. In altre parole, è sul terreno dei diritti umani che l'Europa è sfidata a realizzare la sintesi fra stato di diritto e stato sociale, fra pace interna e pace internazionale.

THOMAS GRUNERT

La politica mediterranea dell'Unione Europea come elemento della politica estera e di sicurezza comune

1. La Politica Estera e di Sicurezza dell'Unione Europea

La politica estera e di sicurezza comune istituita dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea (PESC, titolo 5 del TUE) è uno strumento decisivo dello sviluppo di una coerente strategia regionalistica dell'Unione europea nell'area mediterranea.

Gli obiettivi politici che vengono perseguiti mediante la PESC sono¹:

- il rafforzamento dell'identità e dell'indipendenza dell'Europa, la promozione della pace, della sicurezza e del progresso in Europa e nel mondo,
- la salvaguardia dell'identità dell'Unione europea sulla scena internazionale,
- la difesa dei valori comuni e degli interessi fondamentali dell'Unione,
- il rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri in tutte le sue forme,
- il 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, dell'OCSE,

¹ Trattato sull'Unione Europea (TUE), titolo 5, art. J. 1.

-
- lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Prima di discutere e di illustrare la funzione della PESC per quanto attiene al Mediterraneo, vorrei considerare le possibilità d'azione di questa politica nel contesto istituzionale e funzionale dell'Unione europea. La PESC è un dispositivo intergovernativo non incluso nell'apparato normativo dei Trattati di Roma; cioè le decisioni nell'ambito della PESC restano riservate ai governi degli Stati membri. Anche se il Trattato sull'Unione rafforza il postulato di coerenza, già sancito nel 1987 dall'Atto unico europeo per la politica estera e di sicurezza dei membri della futura Unione politica (articolo C del TUE), gli Stati membri non cedono però alla PESC nessun potere sovrano. Data la mancanza di un suo fondamento nel diritto comunitario, la PESC non può intervenire neppure nei rapporti di politica estera che derivano dalle attività sovrane affidate all'Unione nei settori della cooperazione allo sviluppo, della politica commerciale, di quella monetaria, di quella agricola e per la conclusione di accordi internazionali, rapporti per i quali restano responsabili i rispettivi membri della Commissione europea.

Le disposizioni sulla PESC si limitano a rafforzare l'imperativo politico di coordinare tutti i rapporti di politica estera dell'Unione. Altrettanto modeste sono le risorse a disposizione della PESC per la sua concreta attuazione. A parte l'assenza di una componente militare della PESC che limita la possibilità di imporre all'estero l'esecuzione di decisioni non vi è la possibilità di un ricorso con cui gli Stati membri possano essere obbligati a rispettare le decisioni prese nel quadro della PESC. Il carattere intergovernativo della PESC è tuttavia limitato dal modo in cui essa è funzionalmente integrata nell'ambito comunitario. Per esempio, le riunioni dei ministri degli Esteri nell'ambito della cooperazione politica europea sono state integrate nel quadro delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea (si tratta del Consiglio Affari generali). Anche il segretariato della cooperazione politica europea viene integrato nel segretariato generale del Consiglio e a livello di preparazione delle decisioni si è incomin-

ciato a incorporare la struttura dei gruppi di lavoro del Comitato politico della CEE nelle strutture del Comitato dei rappresentanti permanenti. La Commissione europea è pienamente associata alle istituzioni della PESC e per la prima volta ottiene anche il potere d'iniziativa nei confronti del Consiglio europeo e del Consiglio Affari generali in ordine alla fissazione degli obiettivi di politica estera e all'attivazione dei meccanismi della PESC (articolo J 9). Si deve ammettere che finora questo potere di iniziativa non è stato ancora applicato in maniera decisiva.

A proposito del ruolo del Parlamento europeo il Trattato sull'Unione europea almeno in teoria, rappresenta un passo in avanti. L'articolo J 7 del Trattato prevede che la presidenza consulti il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e provveda affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. Inoltre, il Parlamento deve essere regolarmente informato dalla presidenza e dalla Commissione sugli sviluppi in materia di PESC e può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio². In pratica, invece, né la procedura di consultazione, né la presa in considerazione delle opinioni del Parlamento funzionano in maniera soddisfacente. Questo è anche vero per le raccomandazioni che il Parlamento rivolge al Consiglio, perché non esistono ancora meccanismi per garantire che il Consiglio o i Ministeri degli Affari esteri reagiscano seguendo il punto di vista espresso dal Parlamento europeo. In realtà, i governi degli Stati membri agiscono seguendo la tradizione che prevede che gli affari esteri, e ancora di più la politica di difesa siano prerogative del potere esecutivo, basandosi sull'argomento che l'efficienza e la rapidità dell'esecuzione di questa politica soffrirebbe di un coinvolgimento troppo grande da parte del Parlamento.

Mentre la dicotomia tra cooperazione politica e quadro comunitario sembra attenuarsi, persistono però gli ostacoli ben noti fin dall'epoca della cooperazione politica, rispetto al trasferimento

² TUE, titolo 5, art. J. 7.

di competenze decisionali in materia di politica estera e di sicurezza dagli Stati membri alla sfera della cooperazione politica. Le procedure della PESC seguono ampiamente i metodi consensuali della cooperazione intergovernativa grazie ai quali ogni Stato membro conserva un diritto di veto in nome della sovranità nazionale. A mio avviso, ciò impedisce lo sviluppo di una vera politica estera e di sicurezza comune, e non tanto un coinvolgimento reale del Parlamento europeo.

La principale novità della PESC consiste nella possibilità di procedere a azioni comuni che sono politicamente vincolanti per la politica estera e di sicurezza degli Stati membri e che quindi pongono fine in linea di principio alla loro competenza esclusiva in materia. Le azioni comuni si limitano però ai settori nei quali gli Stati membri abbiano in comune interessi rilevanti. A differenza delle questioni generali che richiedono semplicemente un'azione coordinata degli Stati membri in base a posizioni comuni definite di volta in volta dal Consiglio, gli interessi comuni sono stati individuati dal Consiglio europeo indipendentemente dal Trattato sull'Unione europea. Sulla base del criterio del mantenimento dell' "acquis" politico della cooperazione politica i settori di interesse comune sono i seguenti :

- l'organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OCSE),
- il disarmo e misure miranti a rafforzare la fiducia e il controllo degli armamenti in Europa,
- la non proliferazione delle armi nucleari,
- gli aspetti economici della sicurezza, il controllo del trasferimento di tecnologia militare,
- il controllo delle esportazioni di armi.

Le riunioni del Consiglio europeo di Lisbona (giugno 1992) e di Edimburgo (dicembre 1992) hanno integrato tali settori con obiettivi politici che assumono come punto di partenza la Carta di Parigi dell'OCSE ³:

³ a) Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona 26 e 27 Giugno 1992 (SN 3321/1/92).

b) Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Edimburgo, 11 e 12 dicembre 1992 (SN 456/92).

- la promozione dei principi democratici,
- la promozione della stabilità politica regionale e degli sforzi di integrazione regionale in campo politico ed economico,
- la partecipazione alla prevenzione e soluzione dei conflitti,
- il rafforzamento della cooperazione internazionale contro la diffusione delle armi di distruzione di massa, il traffico di stupefacenti e il terrorismo,
- il sostegno alle istituzioni democratiche.

Per individuare i settori prioritari della cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza, il Consiglio europeo di Lisbona ha inoltre definito i seguenti criteri:

- la prossimità geografica di una data regione o di un dato paese,
- gli interessi rilevanti per la stabilità politica ed economica di una regione o di un paese,
- l'esistenza di una minaccia per la sicurezza dell'Unione.

Le aree geografiche per l'attuazione di azioni comuni sono state identificate nell'Europa centrale e orientale e nel Mediterraneo, in particolare nel Magreb e nel Medio-Oriente. Queste definizioni dei settori e delle aree geografiche nel loro complesso non rappresentano ancora una concezione globale della politica estera e di sicurezza, tale da integrare gli interessi di politica estera nel quadro comunitario. Anche se è innegabile che si tratti di una visione fortemente improntata al concetto militare di sicurezza il riferimento alla OCSE apre tuttavia la strada ad un ampio ventaglio di aspetti della sicurezza diversi da quello militare.

Visti gli obiettivi, le strutture e le limitazioni della PESC che ho provato a esporre, quale può dunque essere il ruolo della PESC nella prospettiva di una politica mediterranea dell'Unione europea? Gli obiettivi finora messi a punto per la PESC non consentono ancora di prevedere a quale livello e con quali strategie l'Unione europea svolgerà in futuro il suo ruolo nel campo della politica estera e di sicurezza. Il fatto che la PESC sia fortemente segnata dal concetto di sicurezza inteso dal punto di vista militare, si spiega in parte con l'"acquis" politico ereditato dalla cooperazione politica la cui concessione era strettamente legata ai problemi di sicurezza inerenti al confronto Est-Ovest. Analogamente, l'accento posto sulle aree geografiche immediatamente

prossime all'Unione, non significa affatto che a lungo termine l'Unione europea concepisca per se stessa essenzialmente un ruolo di attore regionale. In parte, tale limitazione territoriale si spiega per l'attenzione rivolta ad altre istituzioni che si occupano di sicurezza.

Una politica efficace dell'Unione Europea non può esistere senza una riforma sostanziale del Trattato di Maastricht. Infatti, il bilancio della PESC, finora, è rimasto piuttosto deludente. Le esperienze in Bosnia e in Ruanda — per evocare solo due esempi — lo testimoniano. L'efficacia è, in primo luogo, un problema di volontà politica. Questa volontà politica è necessaria durante la CIG 1996 anzitutto per la PESC.

Personalmente condivido molti elementi della Comunicazione del governo italiano alla Camera dei Deputati a proposito di questa Conferenza (23 maggio 1995)⁴. La proposta che i paesi membri dovrebbero definire consensualmente gli interessi essenziali che intendono promuovere e difendere insieme, sia nelle grandi aree geografiche, come l'area mediterranea, che su temi più generali, va nella giusta direzione. Una strategia comune permanente in seno alle organizzazioni internazionali ed in particolare nelle Nazioni Unite e nel Consiglio di Sicurezza fa parte di questo obiettivo.

Un altro elemento di riforma è che i Ministri degli Esteri dell'Unione potrebbero più spesso decidere a maggioranza, riservando all'unanimità le materie più strettamente attinenti all'interesse nazionale, come la difesa, ed immaginando formule più flessibili che, nell'ambito di una concertazione comune e di una comune solidarietà, lascino anche solo ad alcuni il compito di agire.

Inoltre, appare sempre più necessario, nella politica estera dell'unione, un organo ente dotato di poteri di rappresentanza esterna e di adeguate strutture e funzioni di analisi, elaborazione, proposta e esecuzione delle decisioni del Consiglio.

La politica estera dell'Unione ha bisogno di un efficace strumento di sicurezza e difesa. Per il momento, esso non può

⁴Comunicazioni del Governo sulla Conferenza Intergovernativa di revisione del Trattato di Maastricht; Camera dei Deputati, 23 Maggio 1995, p. 9.

essere che L'Unione Europea Occidentale, di cui occorrerà perseguire la progressiva confluenza nell'Unione stessa.

Le minacce di oggi sono più complesse e meno controllabili di quelle di ieri nel Mediterraneo e altrove. Ad esse l'Europa può essere chiamata a far fronte in modo autonomo, specialmente in materia di operazioni di pace o di carattere umanitario. Anche per questo si sono moltiplicate le iniziative di cooperazione militare multilaterale, come l'EUROCORPS, l'EUROFOR, l'EUROMARFOR.

Alcuni adeguamenti istituzionali, come la graduale coincidenza dei membri dell'Unione e quelli dell'UEO, l'armonizzazione dei turni di presidenza, la progressiva integrazione funzionale dei Segretariati della PESC e dell'UEO, fino alla loro coincidenza, potrebbero rendere più visibile la capacità dell'UEO e cioè dell'UE di elaborare ed attuare decisioni ed azioni che abbiano implicazioni nei settori della sicurezza e della difesa, restando al tempo stesso il catalizzatore della coesione europea in seno all'Alleanza atlantica.

Comunque, un quadro istituzionale e dei mezzi militari non bastano per una politica di sicurezza e di pace. Per una vera politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea, abbiamo bisogno di una sorta di agenda politica e di una strategia comune approvate dal Consiglio e dal Parlamento.

2. La Situazione di Sicurezza nell' area Mediterranea⁵

L'area mediterranea è una delle regioni del mondo in cui esiste la massima concentrazione di potenziale militare. Ogni conflitto aperto o latente può pregiudicare lo sviluppo pacifico dell'intera regione e pertanto compromettere la sicurezza dell'UE. Se, da un lato, il processo di pace avviato in Medio Oriente con la fine del conflitto Est-Ovest migliora le prospettive di sicurezza

⁵ I due capitoli seguenti riprendono parecchi elementi del documento di lavoro di Martin Kohler: " Per un quadro politico-negoziabile globale dell'Unione Europea nel mediterraneo"; Parlamento Europeo; Direzione Generale degli studi, Bruxelles, Febbraio 1995.

per l'intera regione, dall'altro tuttavia, le crisi regionali continuano ad evolversi seguendo i propri schemi:

- crisi circoscritte territorialmente assumono rapidamente una dimensione internazionale a causa dell'importanza geostrategica della regione (p. es.: guerra del Libano);
- conflitti dettati da motivi ideologici ed etnici superano frequentemente i confini di Stato, tracciati spesso arbitrariamente, e rendono precarie le relazioni di vicinato, degenerando facilmente (p. es.: conflitto dei curdi e di Cipro);
- crisi internazionali si traducono per motivi di lealtà ideologica a livello regionale in conflitti per procura (p. es.: terrorismo di Stato) o in conflitti politici interni (esempio effetti della guerra dell'Iraq Sull'Algeria);
- fattori etnico-storici, di cui non si è tenuto conto nel tracciare i confini per lo più in epoca coloniale, sono alla base di continui tentativi di egemonia (conflitto del Sahara occidentale, del Sudan, del Ciad e del Kuwait);
- tentativi da parte di singoli Stati di accrescere la loro sicurezza assumono ben presto una dimensione regionale per motivi geopolitici e accelerano pertanto la corsa agli armamenti, soprattutto nel settore delle armi di ritorsione a lungo raggio.

Dalla fine delle relazioni bipolari tra le superpotenze si sta instaurando un nuovo ordine attraverso un processo evolutivo conflittuale. Tale processo è caratterizzato, da un lato, da tensioni di tipo egemonico in quasi tutti i raggruppamenti subregionali (Balcani, regione del Mar Nero, Medio oriente), dall'altro, da una definizione, in parte del tutto nuova, del rapporto tra politica, religione, appartenenza etnica e territorio creazione di Stati su base etnica o religiosa).

La legittimità delle élite politiche nazionali viene messa sempre più in discussione a seguito di questi nuovi fattori di instabilità. A ciò va collegata una riduzione delle capacità di risolvere i problemi. Cresce contemporaneamente il pericolo di conflitti fra gli Stati, in quanto governi indeboliti tendono ad esportare le loro tensioni interne. La sfiducia nelle capacità di domare i conflitti e nelle intenzioni dei vicini tendono a favorire il riarmo a livello regionale.

Gli Stati dell'Europa meridionale non fanno eccezione per quanto riguarda queste tendenze. Sebbene non esiste minaccia militare proveniente dalla regione mediterranea meridionale che non possa essere sventata in modo più che sufficiente con gli attuali mezzi militari, si assiste a un rafforzamento delle strutture militari offensive.

L'opinione sempre più diffusa in Europa secondo cui i governi degli Stati del mediterraneo meridionale e orientale non sono in grado di far fronte ai problemi della radicalizzazione politica, del terrorismo internazionale e dell'emigrazione motivata da fattori politici, favorisce la disponibilità ad intervenire, anche militarmente, per aiutare i governi indeboliti. L'atteggiamento fondamentalmente antioccidentale, che si sviluppa pertanto negli ambienti dell'opposizione nella regione mediterranea, alimenta a sua volta esigenze di maggiori garanzie di sicurezza in Europa. Queste esigenze di sicurezza si applicano in misura crescente anche alla situazione interna, in quanto i conflitti interni nei Paesi Terzi Mediterranei (PTM) vengono importati negli Stati europei a seguito del fenomeno migratorio.

I numerosi focolai di crisi presenti nella regione mediterranea rappresentano una sfida ad uno sviluppo stabile della cooperazione politica, sociale e economica tra l'UE e i PTM e alle relazioni pacifiche di buon vicinato ricercate nella regione. Può tuttavia non essere compito dell'UE avviare un processo volto a costituire strutture per un nuovo ordine nella regione mediterranea. L'obiettivo deve consistere nel contribuire ad una trasformazione pacifica senza pregiudicare la cooperazione o attizzare potenziali conflitti internazionali. Per trasformare le strutture relative al nuovo ordine in condizioni quasi totalmente non conflittuali sarà necessario riconoscere tempestivamente le crisi, rendere complesso l'intervento dei mezzi militari attraverso garanzie reciproche e regole di procedura comuni e sottoporre il potenziale militare particolarmente destabilizzante ad un controllo più rigoroso.

3. *La Politica estera e di Sicurezza dell'Unione Europea nel Mediterraneo*

Il futuro dell'Unione europea come potenza politica ed economica mondiale dipenderà dalla sua capacità di stabilizzare le regioni vicine e di fare in modo che il loro potenziale di crescita si dispieghi nell'orbita dello sviluppo economico dell'UE stessa. Questo compito, che comprende marcati elementi di politica "d'ordine", si pone in misura uguale per la periferia orientale come per quella meridionale dell'Unione. Le relazioni di cooperazione dell'UE con gli Stati dell'Europa orientale e della regione mediterranea vanno pertanto intese come aspetti complementari della politica estera dell'Unione, di cui le istituzioni comunitarie devono occuparsi con pari impegno. Le ripercussioni sulla regione mediterranea delle relazioni paneuropee rendono necessaria una ridefinizione della politica mediterranea dell'Unione. Si può ritenere che le attuali relazioni dell'UE con i paesi del Mediterraneo non siano in grado di colmare l'enorme divario di benessere tra le opposte rive di questo mare, che è uno dei fattori responsabili delle tensioni politiche, sociali, ecologiche e demografiche esistenti nella regione. Al contrario, la crescente interconnessione economica paneuropea minaccia di provocare una progressiva marginalizzazione della periferia meridionale dell'Europa.

A differenza di quanto sta avvenendo nell'Europa dell'Est, dove il crollo dei sistemi politici ha favorito un rapido allargamento dei preesistenti organismi di cooperazione dell'Europa occidentale (Consiglio d'Europa) e la vicinanza culturale incoraggia la realizzazione di nuove forme di cooperazione (Consiglio di cooperazione NATO, approfondimento della OCSE), le prospettive di istituzionalizzazione della cooperazione politica nel Mediterraneo sono per il momento limitate.

Nella regione del Mediterraneo esiste un gran numero di raggruppamenti politici subregionali, di regola caratterizzati da scarsa compattezza sia all'interno di ciascuno di essi sia nelle reciproche interazioni. Altrettanto limitata è quindi la disponibilità ad una cooperazione politica globale nel Mediterraneo. La frammentazione del quadro politico è conseguenza della mancan-

za di interessi politici comuni dovuta a sua volta al modesto sviluppo delle relazioni di interdipendenza tra gli Stati e le società della regione. Anche l'UE e i suoi membri mediterranei non rappresentano finora un'unità politicamente omogenea e non costituiscono quindi l'unico polo di attrazione politica per i raggruppamenti subregionali del Mediterraneo.

Questa situazione può ora essere influenzata in modo decisivo dalle nuove competenze che l'Unione acquista con la PESC. Una politica mediterranea comune da parte dei membri dell'Unione potrebbe aggiungere una dimensione politica all'importanza economica dell'UE nella regione, portando ad una ridefinizione del rapporto tra economia e politica e stimolando forme di cooperazione politica nella regione mediterranea. Il conseguente aumento del potere d'influenza dell'UE sarà ragionevolmente limitato dalla necessità di mantenere il consenso interno alla Comunità per preservarne la coesione.

Un allargamento al Mediterraneo meridionale e orientale degli organismi europei di cooperazione politica non appare, per tutta una serie di ragioni, né auspicabile né in grado di produrre buoni risultati. Si tratta invece di sviluppare nuove forme flessibili di cooperazione politica che tengano conto delle condizioni specifiche della regione e siano in armonia con lo sviluppo della cooperazione economica.

Parallelamente all'estensione della cooperazione economica orizzontale, la strategia dell'UE nel mediterraneo deve puntare a promuovere l'integrazione politica all'interno dei raggruppamenti subregionali affinché possano emergere partner qualificati per i negoziati che dovranno condurre all'auspicata istituzionalizzazione della cooperazione politica.

Una politica della sicurezza preventiva dell'UE nella regione mediterranea, basata sugli strumenti politici, costituisce inequivocabilmente un interesse comunitario in base alle disposizioni del trattato sull'Unione relative alla PESC e alle dichiarazioni del Consiglio europeo di Lisbona. Tuttavia, per motivi di ordine pratico, misure specifiche sono sottoposte a una duplice limitazione: — si tratta di un nuovo settore negoziale sia per l'UE che per i PTM, in cui non esistono ancora esperienze pratiche né

-
- strutture contrattuali comuni, ma soltanto un abbozzo di disposizioni di attuazione politiche nell'UE;
- dal 1992 esistono strutture negoziali nell'ambito del gruppo di lavoro "Arms Control and Regional Security" (ACRS) dei colloqui multilaterali sul Medio Oriente, guidati congiuntamente dagli USA e dalla Russia, in cui l'UE non è rappresentata quale entità politica autonoma.

In questo contesto le misure proposte fanno riferimento principalmente al quadro negoziale e ai temi in discussione nell'ambito dell'ACRS. Si tratta in particolare di coordinare le posizioni europee per quanto concerne i colloqui ACRS nell'ambito della PESC stimolando lo sviluppo di una politica estera e della sicurezza comune della UE nella regione mediterranea. In questa fase non dovrebbero essere perseguite in linea di massima misure volte a creare un collegamento operativo in materia di difesa. L'UEO dovrebbe partecipare soltanto a titolo consultivo alla formulazione di posizioni negoziali nell'ambito della PESC.

Allo stesso tempo si dovrebbe utilizzare il Consiglio di cooperazione del mediterraneo quale foro per i colloqui su questioni relative alla sicurezza, al fine di promuovere l'avvicinamento di posizioni tra i partner della cooperazione nonché la partecipazione di tutti i PTM al processo dell'ACRS. Per il momento non appare tuttavia opportuno agganciare i progressi compiuti in altri settori negoziali del Consiglio di cooperazione del mediterraneo con i progressi realizzati nel settore della sicurezza. Ciò impaccerebbe la cooperazione creando conflitti con il quadro dei negoziati di pace per il Medio Oriente. In entrambi i casi l'UE non è interessata a che ciò avvenga. In un primo tempo una maggiore sicurezza comune significherebbe per l'UE soltanto migliori relazioni di cooperazione in campo politico, sociale ed economico.

Tuttavia, visto che continua a sussistere il pericolo che i progressi raggiunti nelle relazioni di cooperazione vengano annullati da una politica militare e degli armamenti incontrollata, nell'Atto mediterraneo previsto dovrebbe essere inserito un capitolo relativo alla cooperazione in materia di sicurezza. Ciò significa che l'inserimento a lungo termine della tematica della sicurezza nella cooperazione nel mediterraneo debba essere riconosciuto dai partner quale legittimo obiettivo dell'UE.

Un'esclusione delle questioni relative alla sicurezza dal campo dei negoziati del Consiglio di cooperazione del Mediterraneo ridurrebbe la dimensione politica perseguita nella politica del Mediterraneo dell'UE, indispensabile per una nuova definizione delle relazioni regionali. Verrebbe così a consolidarsi una situazione in cui all'UE spetterebbero soprattutto competenze economiche per la regione, mentre le questioni relative all'ordine politico rimarrebbero appannaggio di attori esterni alla regione. Tale situazione ha già dimostrato in passato di essere spesso all'origine di conflitti.

L'istituzione della PESC ad opera del trattato sull'Unione europea apre per la prima volta la possibilità di porre la politica di sviluppo in rapporto diretto con quella estera e di sicurezza, ampliando così il margine d'azione della politica di cooperazione dell'UE nel Mediterraneo. La proposta di istituire un Consiglio di cooperazione del Mediterraneo, nel cui ambito vengano negoziate anche misure di politica "d'ordine", tiene conto di tale ampliamento. L'istituzionalizzazione di un quadro politico unitario per la cooperazione non sarebbe né possibile né opportuna senza una PESC.

Nel settore della "cooperazione nelle questioni riguardanti la sicurezza regionale e mondiale" di questo quadro politico unitario si consigliano misure che da una parte sono coperte da decisioni già adottate in materia di PESC, dall'altra integrano opportunamente l'esistente contesto di colloqui multilaterali per i negoziati di pace in Medio Oriente.

Il punto di partenza per una PESC coerente dell'Unione europea nel area mediterranea dovrebbe essere costituito dalle decisioni del Consiglio europeo e dalle posizioni espresse dal Parlamento europeo.

Nell'ambito del Consiglio Europeo di Cannes nel giugno di quest'anno i capi di governo dei paesi membri dell'Unione Europea si sono messi d'accordo per sviluppare uno schema duraturo di relazioni con gli altri paesi del bacino del Mediterraneo, in uno spirito di collaborazione.

La Conferenza ministeriale euromediterranea di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995 costituisce un'occasione senza precedenti per i paesi dell'Unione europea e i loro partner del Medi-

terraneo occidentale e orientale per definire insieme le loro relazioni future. A tal fine l'Unione europea è disposta a sostenere gli sforzi di questi paesi volti a fare progressivamente della regione una zona di pace, di stabilità, di prosperità e di cooperazione e, in questa prospettiva, ad instaurare un partenariato euromediterraneo. Questo partenariato si incentra sui tre seguenti grandi aspetti:

- un aspetto economico e finanziario,
- un aspetto sociale e umano,
- un aspetto politico e di sicurezza.

L'obiettivo in quest'ultimo settore è stabilire alcuni principi e interessi comuni, accettabili per tutti, che i partner si impegneranno a promuovere insieme. Si tratta di ribadire l'importanza, in seno a ciascuno Stato, del rispetto delle libertà fondamentali e della costruzione dello Stato di diritto, che sono elementi della stabilità dell'insieme della regione mediterranea. Analogamente le relazioni tra gli Stati devono essere guidate da alcuni principi accettabili per tutti, atti a garantire la stabilità della regione. L'iniziativa, che implica un dialogo con alcuni paesi appartenenti alla sfera arabo-musulmana e con altri paesi, terrà conto delle specificità culturali della regione.

L'Unione europea propone che il partenariato euromediterraneo si concretizzi nell'adozione da parte di tutti i partner, di una dichiarazione di principi, che fissi alcuni obiettivi comuni delle parti in materia di stabilità interna e esterna.

Questi sono i principi da rispettare⁶:

- *Rispetto dei testi fondamentali* (Carta delle Nazioni Unite e Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo),
- *Stato di diritto* (elezioni regolari e libere, indipendenza della giustizia, equilibrio dei poteri, corretta gestione degli affari pubblici),
- *Libertà fondamentali* (la libertà di espressione, la libertà di associazione a fini pacifici e la libertà di pensiero, di coscienza e di religione),

⁶ Conferenza euromediterranea di Barcellona - Posizione dell'Unione Europea in Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Cannes, 26/27 Giugno 1995 (SN 211/95), p. 15.

- *Pluralismo e tolleranza* (lotta contro le manifestazioni di intolleranza, in particolare il razzismo e la xenofobia),
- *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,*
- *Uguaglianza sovrana,*
- *Non ingerenza,*
- *Rispetto dell'integrità territoriale,*
- *Non ricorso alla forza e risoluzione pacifica delle controversie,*
- *Lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata e la droga.*
- *Disarmo e non proliferazione* (adesione al Trattato di non proliferazione nucleare, alla Convenzione sulle armi chimiche e alla Convenzione sulle armi biologiche, rinuncia di dotarsi di capacità militari oltre i legittimi bisogni in materia di sicurezza individuale o collettiva)
- *Relazioni di buon vicinato, misure di fiducia e di sicurezza* (integrazione regionale)

Per concludere, permettetemi di ricordare certe posizioni prese dal Parlamento europeo a proposito della politica mediterranea dell'Unione Europea in vista della Conferenza di Barcellona:

Il ruolo del PE è stato determinante per lo sviluppo della politica mediterranea dell'Unione europea. Già in maggio 1991, il PE adottò una risoluzione "sul ruolo dell'Europa ai fini della sicurezza nel bacino mediterraneo" nella quale appoggiava la convocazione di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel mediterraneo (CSCM), concepita come parte integrante di una politica della pace paneuropea⁷.

In questa risoluzione, il Parlamento ribadisce il diritto e il dovere della Comunità europea di svolgere una politica di sicurezza e prevenzione contro il pericolo di guerra e di destabilizzazione proveniente dal bacino mediterraneo, adottando misure intese a rimuovere le cause dei conflitti e non soltanto le loro caratteristiche esteriori.

Il PE appoggia la costituzione, nel quadro della CSCM, di un centro per la prevenzione dei conflitti che funzioni come foro di coordinamento della vigilanza sull'attuazione delle misure intese a

⁷ Risoluzione PE A3-76/91, adottata il 17.5.1991.

creare fiducia e a promuovere la sicurezza, degli sforzi politici nel settore della composizione dei conflitti e dei negoziati sulle misure intese a sventare i conflitti nelle situazioni di crisi.

Inoltre, quasi tutti i principi da rispettare per il partenariato euromediterraneo che il Consiglio di Cannes ha fatto suoi si trovano già nella risoluzione.

La risoluzione conclude invitando la Cooperazione politica europea a dare pieno e attivo sostegno agli sforzi per arrivare alla convocazione di una CSCM e a precisare ulteriormente detta iniziativa in un progetto comunitario.

Più recentemente, l' 11 ottobre di quest'anno, il PE ha adottato una risoluzione sulla politica mediterranea dell'Unione Europea in vista della Conferenza di Barcellona⁸.

Il testo esprime l'obbligo urgente di adottare una politica mediterranea globale e coerente e di stabilire un nuovo tipo di relazioni basate su una cooperazione reciprocamente vantaggiosa, sulla solidarietà, la pace e la sicurezza, al fine di influenzare positivamente tale evoluzione pericolosa.

Il Parlamento si compiace inoltre con il Consiglio europeo per la posizione assunta dall'Unione europea sulla Conferenza euromediterranea soprattutto per quanto concerne la cooperazione politica e di sicurezza, ritenendo invece che la Conferenza non debba limitarsi a esaminare gli aspetti politici, economici, sociali o di sicurezza bensì prestare un'attenzione particolare alla dimensione culturale, spirituale e morale dei rapporti umani nel bacino mediterraneo.

Per il Parlamento Europeo, la Conferenza di Barcellona dovrebbe creare un quadro permanente e flessibile tale da dare avvio a un processo di lunga durata, analogo a quello di Helsinki, nell'ambito del quale i vari problemi in gioco nella regione potrebbero essere affrontati con la continuità necessaria, nella prospettiva a lungo termine del partenariato fra l'Unione e i paesi mediterranei.

⁸ Risoluzione PE sulla Politica mediterranea dell'Unione Europea in vista della Conferenza di Barcellona (A4-0232/95); adottata il 11/10/1995.

Per questa ragione, il Parlamento chiede al Consiglio e alla Commissione di fare della Conferenza un foro ampio e aperto a tutti i problemi del mediterraneo e di assicurarsi che essa sfoci in un'organizzazione dotata di una struttura politica e amministrativa permanente.

La creazione di un'Assemblea parlamentare, composta da deputati al Parlamento europeo e deputati eletti nei paesi aderenti, in seno alla nuova organizzazione, potrebbe dare legittimazione e impulso decisivi per un futuro partenariato euromediterraneo.

ALBERTO BIN

L'Europa e la sicurezza nel Mediterraneo

La riflessione sulla politica di sicurezza e di difesa dell'Unione Europea, le cui linee generali sono state tracciate a Maastricht nel più ampio quadro della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) ma la cui realizzazione è ancora allo stadio iniziale, tende generalmente a enfatizzare la dimensione della sicurezza rispetto a quella della difesa militare. Si tratta, del resto, di una tendenza che rispecchia la concezione della sicurezza oggi dominante in Occidente, secondo la quale nel mondo post-bipolare non esistono tanto minacce militari quanto rischi e sfide di natura prevalentemente socio-economica e culturale con possibili implicazioni per la stabilità e la sicurezza dei paesi occidentali¹.

Per una serie di ragioni il Mediterraneo si presta particolarmente bene a questo genere di riflessione. Crocevia di civiltà, popoli e religioni, il *mare nostrum* è anche un luogo di incontro e scontro, caratterizzato da elevati livelli di interazione ed altrettanto elevati livelli di conflittualità tra i paesi e le regioni che si affacciano sulle sue rive. Oggi, malgrado l'alto grado di interdipendenza raggiunto dalle sue parti componenti, il Mediterraneo

¹ ROBERTO ALIBONI, "Percezioni e politiche della Comunità Europea e dell'Europa Occidentale", in *I paesi della sponda sud del Mediterraneo e la politica europea*, a cura di Roberto Aliboni, Roma, CeMiSS, 1993, p. 77. A proposito degli aspetti non-militari della sicurezza si veda soprattutto Dietrich Fischer, *Nonmilitary Aspects of Security*, UNIDIR, Aldershot, Dartmouth, 1993, pp. 5-13.

è un'area di grande instabilità caratterizzata da molteplici problemi che vanno dall'enorme divario demografico e socio-economico esistente fra la riva nord e la riva sud ai rischi ambientali, dalla pressione migratoria a varie forme di estremismo nazionalistico e religioso, dalla proliferazione degli armamenti ai conflitti vecchi e nuovi.

Proprio l'aggravarsi delle tensioni nel bacino spiega in gran parte l'accresciuto interesse dell'Unione Europea per il Mediterraneo ed i suoi sforzi volti alla creazione di un quadro interregionale di cooperazione che consenta, da un lato, una gestione più efficace del rapporto di interdipendenza già esistente e, dall'altro, contribuisca ad impedire la trasformazione del Mediterraneo in una nuova frontiera conflittuale. È significativo che il crescente interesse per il *mare nostrum* non sia ristretto ai soli paesi rivieraschi dell'Unione ma coinvolga altresì altri paesi membri, organismi parlamentari, istituzioni di sicurezza, istituti di ricerca, enti locali e imprenditori, segno evidente della preoccupazione per il deteriorarsi della situazione ma anche della consapevolezza delle opportunità esistenti in questa regione.

In particolare, l'organizzazione della sicurezza e della cooperazione nell'ambito di un foro istituzionalizzato che riunisca gli attori dell'insieme euro-mediterraneo è vista da parte dell'Unione in generale, e di singoli paesi membri quali l'Italia e la Spagna in particolare, come una risposta possibile ai problemi della regione. La Conferenza ministeriale di Barcellona (27-28 novembre 1995), indetta dall'Unione Europea nel quadro dell'iniziativa di partenariato Euro-Mediterraneo, costituisce il tentativo più recente in questa direzione.

Di fatto, l'interesse dell'Europa per il Mediterraneo risale agli anni Sessanta, quando l'allora Comunità Europea diede avvio alla cosiddetta "politica mediterranea", ovvero la rete di accordi di associazione di natura prevalentemente commerciale fra la Comunità e i singoli paesi delle regioni a sud del bacino. Nel 1972 la CE varò la "Politica Globale Mediterranea" che introdusse la cooperazione tecnica e finanziaria. Più tardi, in risposta ai rivolgimenti verificatisi sulla scena internazionale in seguito al crollo del muro di Berlino, fu avviata la cosiddetta "Politica Mediterranea Rinnovata" (1990), intesa a rafforzare la cooperazione soprattutto

a livello "orizzontale". Si trattava, e si tratta tuttora, di forme importanti di cooperazione di natura prevalentemente economica. È stato però giustamente osservato che "gli aspetti certamente positivi di questa politica, sul piano più strettamente politico, sono indeboliti dalla sua struttura bilaterale e dall'assenza di una vera e propria assise multilaterale nella quale possa emergere il senso di una responsabilità collettiva"².

Tra le iniziative europee va anche ricordata quella che va sotto il nome di Dialogo Euro-Arabo, lanciato nel 1974 in seguito alla crisi energetica che fece da sfondo al terzo conflitto arabo-israeliano, e che vide come principali protagonisti gli stati membri dell'allora Comunità Europea e quelli della Lega Araba. 'Congelato' per buona parte degli anni Ottanta a causa dell'acuirsi delle tensioni nel Mediterraneo, il Dialogo Euro-Arabo ricevette un nuovo impulso nel 1989, grazie anche agli sforzi del Presidente francese Mitterand, prima di venire definitivamente abbandonato in seguito all'invasione irakena del Kuwait. Il fallimento dell'iniziativa si deve in larga misura alla mancanza di convergenza iniziale a proposito dei temi in discussione. Infatti, mentre i paesi europei consideravano prioritarie le questioni economiche connesse al problema energetico, i paesi arabi erano maggiormente interessati a discutere gli aspetti politici legati alla questione palestinese. Questa discrepanza iniziale in merito ai contenuti e alle priorità dell'agenda negoziale creò le premesse per il successivo abbandono di un'iniziativa altrimenti degna della massima attenzione³.

Oggi, l'interesse dell'Europa per il Mediterraneo deriva in larga misura dalla percezione dei rischi cui è soggetta la stabilità e sicurezza del continente europeo in relazione al continuo aggravarsi delle tensioni nel bacino. Non è un caso che la questione

² ROBERTO ALIBONI, "Percezioni e politiche della Comunità Europea e dell'Europa Occidentale", op. cit., p. 86.

³ ELFRIEDE REGELSBERGER, "The Euro-Arab Dialogue: procedurally innovative, substantially weak", in *Europe's Global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation*, a cura di Geoffrey Edwards e Elfriede Regelsberger, Londra, Pinter Publishers, 1990, pp. 57-65.

della sicurezza nel Mediterraneo occupi un posto di rilievo in occasione di vari incontri e riunioni a livello bilaterale e multilaterale, governativo e non.

Quale sicurezza e per chi?

Sono due i quesiti che vanno posti preliminarmente a qualunque dibattito sulla sicurezza, nel Mediterraneo come altrove: il primo riguarda l'identità degli attori che considerano la propria sicurezza a rischio; il secondo, la natura del rischio cui è soggetta la sicurezza degli attori medesimi. Nel caso del Mediterraneo si devono inoltre tener presenti la frammentarietà e l'eterogeneità dell'area geografica in questione, la quale si caratterizza proprio per l'ampia varietà di culture, regimi politici, strutture economiche e sociali e livelli di sviluppo, e soprattutto per le differenti percezioni che della sicurezza hanno i paesi che gravitano sul bacino. Date queste premesse è opportuno chiedersi se si possa davvero parlare di "sicurezza nel Mediterraneo" in quanto tale. In altri termini, per parafrasare il titolo di un recente contributo di John L. Esposito sulla minaccia islamica⁴, il problema della sicurezza nel Mediterraneo è un mito o una realtà?

Qui di seguito la questione sarà analizzata limitatamente a tre aspetti tra loro distinti ma strettamente collegati: il primo riguarda la definizione stessa di "Mediterraneo"; il secondo, la prospettiva da cui vengono esaminati i vari problemi che stanno alla base del dibattito sulla sicurezza; il terzo, infine, la loro priorità ovvero la loro importanza relativa.

Per quanto riguarda il primo punto, la maggioranza degli osservatori concorda sul fatto che non è ancora emerso un consenso a proposito della definizione di "Mediterraneo". In Occidente, ad esempio, esistono fondamentalmente due scuole di pensiero. La prima, che trova aderenti soprattutto in seno al-

⁴ JOHN L. ESPOSITO, *The Islamic Threat: Myth or Reality?*, New York, Oxford University Press, 1992.

l'Unione Europea, suggerisce una definizione del *mare nostrum* in chiave essenzialmente geopolitica. In altre parole, appartenerebbero al Mediterraneo tutti gli stati rivieraschi e quegli stati che, pur non essendo affacciati sulle sue rive, sono comunque legati alle sue dinamiche politiche e/o socio-economiche. La seconda scuola di pensiero, prevalente nel mondo anglosassone, concepisce il Mediterraneo in termini essenzialmente geostrategici. Tale concezione deriva dalla funzione assunta storicamente da questo mare nel quadro della strategia imperiale britannica prima e, successivamente, nel contesto strategico del confronto bipolare. Oggi, dopo la fine della guerra fredda, per l'ultima delle superpotenze il Mediterraneo altro non è che la "periferia strategica" del Golfo Persico o, come preferisce definirlo un noto esperto americano, "the place where the Persian Gulf begins"⁵. D'altro canto, la maggior parte dei paesi arabi affacciati sulle sue sponde meridionali e orientali considera il "mare bianco di mezzo" (*al-bahar al-abyad al-mutawassit*, come il Mediterraneo è generalmente conosciuto nel mondo arabo) una semplice espressione geografica⁶.

In definitiva, non vi è accordo sulla definizione del quadro geografico e geopolitico di riferimento che sottende al dibattito sulla sicurezza nella regione. A questo proposito, premesso che la definizione stessa di "regione" o "sub-sistema regionale" del sistema internazionale è alquanto discussa e tutt'altro che largamente accettata, possiamo chiederci se sia possibile parlare di "sistema regionale mediterraneo" nella stessa maniera in cui parliamo, ad esempio, di sistema regionale medio-orientale; o se

⁵ IAN O. LESSER, *Mediterranean Security. New Perspectives and Implications for U.S. Policy*, Santa Monica, RAND, 1992, p. 8.

⁶ Con un'unica notevole eccezione, l'Egitto. La recente creazione di un Foro di Dialogo e Cooperazione nel Mediterraneo (o Foro Mediterraneo) sotto gli auspici del governo egiziano dimostra che il Cairo intende affermare la propria "vocazione mediterranea" quale elemento portante della politica estera egiziana dopo la guerra del Golfo. Si veda a questo proposito MOHAMMED EL SAYED SELIM, *Mediterraneanism: A New Dimension in Egypt's Foreign Policy*, Cairo, Al-Ahram Centre for Political and Strategic Studies, Strategic Papers no. 27, marzo 1995.

non si dovrebbe piuttosto parlare di uno "spazio" mediterraneo all'interno del quale vari sistemi regionali, incluso quello europeo, si sovrappongono e interagiscono tra loro⁷.

La confusione terminologica e concettuale che circonda il Mediterraneo deriva in larga misura dalla già citata mancanza di coesione politica, sociale, economica e culturale e dalle profonde divergenze esistenti tra le parti che interagiscono all'interno dell'area in questione. Con ciò non si vuol dar corpo alle teorie che, sulle orme di Samuel Huntington, anticipano lo scontro di civiltà lungo una presunta linea di frattura che dividerebbe in due il Mediterraneo⁸, né tantomeno far propria l'idea di una "fortezza Europa" da difendere ad ogni costo contro la "minaccia dal Sud"⁹. Si tratta semplicemente di prendere atto del fatto che i paesi affacciati sulle rive del *mare nostrum* (escludo di proposito l'area balcanica e le dinamiche in atto in quella travagliata regione) appartengono a due realtà, quella europea e quella arabo-islamica, con le quali il Mediterraneo, in quanto "spazio" alla costante (e per il momento infruttuosa) ricerca di una propria identità, deve continuamente confrontarsi e competere. L'assenza di un foro di discussione che sia allo stesso tempo efficace ed onnicomprensivo (ovvero espressione degli interessi di tutti gli stati dell'insieme mediterraneo, senza esclusione alcuna) rivela di fatto le difficoltà e le frustrazioni che circondano tutti i tentativi, recenti e meno recenti, di istituire un quadro interregionale di cooperazione.

Significativo, a questo proposito, è l'esempio della proposta italo-spagnola per la convocazione di una Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM). La CSCM, rical-

⁷ Si veda a questo proposito CARLO M. SANTORO, *L'Italia e il Mediterraneo. Questioni di politica estera*, Milano, Franco Angeli, 1990, pp. 187-189.

⁸ SAMUEL HUNTINGTON, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, no. 72, 1993.

⁹ L'idea di "fortezza Europa" è invece chiaramente presente in CARLO M. SANTORO, "Ethnopolitics and the Frontiers of Europe", in *International Relations in the Post-Cold War World. Global and Regional Perspectives*, a cura di Alberto Bin, Malta, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, 1995, pp. 79-92.

cata in larga misura sul modello della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa (CSCE, oggi OSCE), fu presentata nel settembre 1990 come un'istituzione destinata a sviluppare la cooperazione politica, economica e culturale a livello interregionale secondo il principio dei tre "cesti" o *baskets*, e a porre le basi per la sicurezza collettiva dei diversi insiemi geopolitici gravitanti sul Mediterraneo: l'Europea comunitaria, la regione balcanica, il Maghreb, il Medio Oriente fino al Golfo Persico e all'Iran (ma anche gli Stati Uniti e l'allora Unione Sovietica per via dei loro interessi politici, strategici e soprattutto militari nell'area)¹⁰. La CSCM si proponeva di eliminare le cause dell'instabilità e creare le premesse per l'organizzazione della sicurezza nell'area mediterranea attraverso un dialogo istituzionalizzato volto ad accrescere lo sviluppo economico, a migliorare le condizioni sociali e ad instaurare un clima di fiducia e trasparenza in un quadro di cooperazione interregionale. Questo approccio "globale" ai problemi del Mediterraneo, promosso soprattutto dall'Italia, partiva dal doppio presupposto che stabilità e sicurezza fossero inscindibili dai processi di sviluppo socio-economico e che non si potesse circoscrivere la ricerca dell'equilibrio ad alcuni paesi, ignorandone altri. Le principali critiche rivolte al progetto italo-spagnolo riguardavano proprio la definizione di "Mediterraneo" (l'area geografica presa in considerazione fu giudicata troppo estesa) e l'applicabilità dell'esperienza della CSCE al Mediterraneo. A questo proposito si faceva soprattutto notare che mentre la CSCE era stata concepita per contribuire a ricomporre la frattura artificiale causata dal confronto bipolare all'interno di un'area essenzialmente omogenea, la CSCM avrebbe dovuto affrontare una realtà molto più complessa e diversificata¹¹.

¹⁰ MINISTERO AFFARI ESTERI, *The Mediterranean and the Middle East after the war in the Gulf: the CSCM*, Roma, Ministero Affari Esteri, Servizio Stampa e Informazione, marzo 1991.

¹¹ VICTOR-YVES GHEBALI, "Toward a Mediterranean Helsinki-Type Process", *Mediterranean Quarterly*, no. 4, 1993, p. 95. Si veda anche Edward Foster, "An Interesting Idea ...": The Grand Mediterranean Design", in *Brassey's Defence Yearbook 1992*, a cura di The Royal United Services Institute for Defence Studies, Londra, Brassey's (UK) Ltd, 1992, pp. 115-128.

Ciò induce a considerare il secondo aspetto della questione, ovvero il problema di prospettiva. Fernand Braudel, il grande storico francese del Mediterraneo, percepiva la sostanziale unità del *mare nostrum*. Ciò è sicuramente vero per determinate epoche e per determinati tratti socio-culturali. Oggi però, come già più volte sottolineato, il Mediterraneo si presenta come un'area geografica frammentata e caratterizzata da profonde divergenze. Persino le nozioni di "Nord" e "Sud" (per non parlare di "Est" e "Ovest"), malgrado la loro indubbia utilità a fini analitici, sembrano ormai inadeguate a tradurre la complessità delle realtà mediterranee. Ne deriva che le percezioni dei rischi cui è soggetta la sicurezza dei vari attori che compongono il caleidoscopio mediterraneo sono diverse, non solo tra "Nord" e "Sud", ma anche al "Nord" e al "Sud". Paradossalmente il cosiddetto "fondamentalismo islamico"¹², fenomeno ancora poco conosciuto malgrado l'intensa copertura mediatica di questi ultimi anni, sembra l'unico elemento intorno al quale sembra esserci, per ragioni diverse, unità di consensi in quanto a valutazione del rischio per la stabilità e la sicurezza dei paesi rivieraschi, al "Nord" come al "Sud"¹³.

Quali sono, dunque, le percezioni della sicurezza sulle due sponde del Mediterraneo? La percezione dei rischi cui è soggetta la sicurezza dei paesi membri dell'Unione Europea deriva in larga misura dalle persistenti condizioni di instabilità presenti in alcuni paesi della riva sud. Gli osservatori sono più o meno concordi nell'attribuire le cause di tale instabilità alle ineguaglianze demografiche e socio-economiche esistenti tra la riva nord e la riva sud del Mediterraneo¹⁴.

¹² La nozione di "fondamentalismo islamico" non traduce correttamente la realtà di movimenti estremisti di ispirazione religiosa caratterizzati però da un preciso progetto politico. Si veda a questo proposito GRAHAM E. FULLER e IAN O. LESSER, *A Sense of Siege. The Geopolitics of Islam and the West*, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 5-6.

¹³ A questo proposito basti pensare alla dura repressione messa in atto contro i movimenti estremisti di ispirazione religiosa da vari governi dei paesi a sud del Mediterraneo, ivi inclusi l'Algeria, la Tunisia, la Libia e l'Egitto.

¹⁴ Non vanno però dimenticate le tensioni esistenti al sud fra alcuni paesi produttori di petrolio poco popolati e gli altri.

Le caratteristiche del divario demografico ed economico tra le due sponde sono ormai abbastanza note perché sia sufficiente qui riassumerle per grandi linee. Secondo stime recenti della Banca Mondiale, se si dovessero confermare i *trends* attuali, la popolazione della sponda meridionale passerebbe dai 146 milioni del 1990 ai 231 milioni del 2010. Se si considera che il tasso di crescita demografica rimane specialmente elevato al Sud mentre è stagnante, o addirittura in diminuzione, al Nord, si giunge alla conclusione che nel 2010 la popolazione della sponda settentrionale potrebbe rappresentare meno del 50 per cento della popolazione totale del bacino, con conseguente sbilanciamento in favore della riva sud. Ne deriva che, per assicurare i nuovi posti di lavoro necessari ed il miglioramento del livello di vita a una popolazione in forte crescita e costituita in prevalenza da giovani sotto i trent'anni, le economie dei paesi che si affacciano sulla sponda meridionale del Mediterraneo dovrebbero poter contare su tassi di crescita a due cifre. Oggi, invece, nella maggior parte dei casi i tassi di crescita non superano la soglia del 3-4 per cento. Inoltre, le stime della Banca Mondiale per il periodo 1990-2010 prevedono addirittura un peggioramento del rapporto PIL per abitante tra la riva nord e la riva sud, il quale dovrebbe passare dal 10:1 del 1990 al 20:1 del 2010¹⁵.

Secondo l'analisi corrente, dunque, l'eccessiva crescita demografica ed il fallimento dello sviluppo economico in molti paesi della sponda meridionale favoriscono un diffuso clima di tensione sociale e instabilità politica, il quale a sua volta tende a tradursi in manifestazioni di violenza più o meno organizzata contro il potere costituito, considerato dai più il principale responsabile del mancato sviluppo socio-economico. Ne deriva che l'instabilità in un dato paese potrebbe avere conseguenze negative anche per la stabilità e la sicurezza dei paesi vicini, sia al Nord che al Sud (effetto *spill over*)¹⁶. Gli squilibri demografici e socio-economici

¹⁵ Fonte *World Bank*.

¹⁶ Si veda, tra gli altri, ROBERTO ALIBONI, *European Security Across the Mediterranean*, Paris, Western European Union, Institute for Security Studies, Chaillot Paper no. 2, 1991.

sono inoltre considerati tra i principali fattori responsabili dei flussi migratori in direzione dei paesi europei: di fatto, la pressione migratoria costituisce probabilmente la maggiore preoccupazione per i paesi membri dell'Unione date le implicazioni politiche, economiche e soprattutto socio-culturali del fenomeno.

D'altro canto, sono proprio tali squilibri a contribuire in larga misura alla creazione di quelle tensioni culturali che sempre più sembrano caratterizzare le relazioni all'interno dell'insieme mediterraneo, e che si aggiungono, in alcuni paesi della sponda meridionale, alle frustrazioni causate dai persistenti insuccessi di classi dirigenti sovente delegittimate. In questi paesi, "i modelli e le realizzazioni occidentali, da un lato, sembrano volersi imporre e, dall'altro, sembrano volersi negare". Di qui, "il tentativo di sfuggire a queste contraddizioni per mezzo di una ricerca e di un recupero di identità esasperati e conflittuali"¹⁷. Questo processo favorisce la formazione di movimenti estremisti che si richiamano ai valori tradizionali della società e religione islamiche (senza per questo potersi correttamente definire "islamici") e che fanno della contrapposizione con l'Occidente una delle componenti essenziali del loro progetto politico. Ne consegue la diffusione, in Europa, di un clima di ostilità nei confronti dei paesi a sud del Mediterraneo (alimentato anche dall'immagine spesso distorta che di quei paesi e delle loro società viene fornita dai media occidentali) che si manifesta sovente attraverso atti di intolleranza nei confronti delle migliaia di immigrati presenti sul territorio europeo.

Gli osservatori concordano inoltre nel rilevare una tendenza all'aumento degli armamenti e delle spese militari nei paesi della sponda meridionale, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, convenzionale e non. È però opinione diffusa che il rischio di un'aggressione militare contro il territorio dell'Unione da parte dei paesi della riva sud sia praticamente inesistente. Le capacità militari di tali paesi sono estremamente ridotte, malgrado la potenziale minaccia rappresentata dai missili balistici di tipo

¹⁷ ROBERTO ALIBONI, "Percezioni e politiche della Comunità Europea e dell'Europa Occidentale", op. cit., pp. 65-66.

convenzionale e non. Più seria sembra invece essere la possibilità che la proliferazione degli armamenti a sud del Mediterraneo alimenti il rischio di conflitti tra i paesi dell'area, con conseguente rischio di coinvolgimento, diretto o indiretto, per gli stati membri dell'Unione¹⁸. Non sono infine sottovalutati i rischi ambientali (è opportuno però sottolineare che l'inquinamento del mare Mediterraneo è causato per i 2/3 dai paesi industrializzati della riva nord, in particolare Spagna, Francia e Italia) e quelli derivanti da attività di matrice criminale legate soprattutto, ma non esclusivamente, al traffico illecito di stupefacenti.

In definitiva, dunque, la percezione dei rischi cui è soggetta oggi la sicurezza europea nella sua dimensione mediterranea deriva essenzialmente da una serie di fattori di ordine socio-economico e culturale. Le percezioni di sicurezza dei paesi a sud del Mediterraneo sono invece di tutt'altra natura. La fine della guerra fredda e le conseguenze che ne sono derivate hanno provocato in questi paesi un profondo sentimento di insicurezza derivato, da una parte, dal timore di essere marginalizzati a causa della maggiore attenzione rivolta dall'Occidente verso i paesi dell'ex-blocco comunista e, dall'altra, dall'impressione di essere diventati il nuovo bersaglio delle istituzioni di sicurezza occidentali (NATO, UEO) in via di ristrutturazione e riorientamento dopo la fine del confronto bipolare. Le dichiarazioni rilasciate tempo addietro dal ex-Segretario Generale della NATO Willy Claes a proposito della necessità di far fronte ad una potenziale minaccia islamica diretta contro i paesi occidentali non hanno fatto altro che rafforzare questi sentimenti di insicurezza, sovente alimentati anche dalla percezione, dominante in molti paesi della sponda sud, di un rigetto socio-culturale nei loro confronti da parte dell'Occidente.

Alla differente percezione dei problemi che stanno al centro del dibattito sulla sicurezza nel Mediterraneo si aggiunge una quasi totale mancanza di convergenza in merito alla priorità degli stessi. Questo terzo aspetto della questione ricorda per molti versi la situazione verificatasi negli anni Settanta in seguito al lancio del

¹⁸ *Ibid.*, pp. 66-71.

Dialogo Euro-Arabo, quando le divergenze iniziali sulle priorità dei temi in discussione crearono le premesse per il fallimento dell'iniziativa. Allora, le preoccupazioni europee legate al problema del rifornimento energetico si contrapponevano alle priorità politiche dei paesi arabi. Oggi, ai timori europei in materia di sicurezza si contrappongono le urgenti necessità di sviluppo socio-economico dei paesi a sud del Mediterraneo.

La mancanza di convergenza si riscontra anche ad un altro livello: mentre i paesi della sponda sud sono alle prese con una serie di gravi problemi interni e con la difficile gestione del processo di pace arabo-israeliano, l'Unione Europea continua a rivolgere la maggior parte delle sue attenzioni e delle sue risorse ai paesi dell'Est europeo. Dal 1991 al 1994, ad esempio, Bruxelles ha stanziato ben 3,7 miliardi di ECU per venire incontro alle esigenze dei paesi dell'Europa Centro-Orientale, e soltanto 1,6 miliardi per i paesi non-membri dell'area mediterranea¹⁹.

La mancanza di una visione unitaria

A rendere più complesso il quadro dei rapporti euro-mediterranei contribuisce l'interesse nazionale, il quale spesso prevale su una visione unitaria dei problemi regionali. Prendiamo ad esempio le cosiddette "politiche mediterranee" di tre paesi membri dell'Unione che si affacciano sul Mediterraneo: Spagna, Francia e Italia. È opportuno chiedersi se tali politiche abbiano effettivamente come oggetto il Mediterraneo, o se non si tratti piuttosto di meri esercizi di *public relations* volti, da una parte, a migliorare la posizione di questo o quel paese nel quadro delle strutture decisionali dell'Unione Europea e, dall'altra, a favorire i tradizionali rapporti bilaterali con alcuni paesi della riva sud. L'interesse della Spagna, della Francia e dell'Italia per il Mediterraneo è fuor di dubbio, e ciò per svariate ragioni: geografiche, storiche, culturali, oltre che politiche ed economiche. Ma la

¹⁹ Fonte Eurostat.

presunta "vocazione" mediterranea di questi paesi sembra essere più un contrappeso allo sbilanciamento tedesco in favore dell'Est europeo, che un elemento di spicco nella loro agenda di politica estera.

La stessa Unione Europea, almeno a giudicare dalle esperienze passate, sembra incontrare notevoli difficoltà nel mettere a punto una vera e propria "politica mediterranea". Bruxelles non è mai veramente riuscita a dar conto di una visione unitaria dei problemi della regione, a conferma della citata prevalenza del bilaterale nei rapporti tra stati membri e paesi della riva sud. Inoltre, la maggior parte delle iniziative europee nell'area mediterranea sembrano derivare più dalla necessità di reagire a crisi e sviluppi di carattere congiunturale che dalla reale volontà di impostare una politica a lungo termine. Infine, la tendenza a privilegiare lo strumento economico (prestiti, aiuti finanziari, accordi di libero accesso, ecc.) quale toccasana per tutti i problemi della regione ha avuto come conseguenza quella di mettere in evidenza i limiti di un mezzo che si è rivelato sovente inefficace di fronte alla complessità di tali problemi oltre che un'arma a doppio taglio, data l'insistenza con la quale i paesi della sponda meridionale chiedono, e non senza ragione, il libero accesso ai mercati protetti dell'Unione.

La recente iniziativa di partenariato Euro-Mediterraneo sembra indicare una precisa volontà da parte di Bruxelles di imprimere una svolta al proprio modo di far politica nell'area mediterranea²⁰. L'iniziativa è originata dagli orientamenti forniti dai Consigli Europei di Lisbona (1992) e Corfù (1994) in merito alle future relazioni dell'Unione Europea con i paesi del Mediterraneo e ha costituito la base della Dichiarazione del Consiglio Europeo di Essen (dicembre 1994) sulle relazioni euro-mediterranee. L'iniziativa dell'Unione ha dato luogo ad una grande conferenza ministeriale che ha recentemente riunito a Barcellona

²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership*, Bruxelles, Commissione Europea, Segretariato Generale, Documento COM(94)427/5, 19 ottobre 1994.

(27-28 novembre 1995) i paesi membri e la stragrande maggioranza dei paesi rivieraschi ad eccezione delle Libia e degli stati balcanici²¹.

Creare una zona di pace e di sicurezza, sviluppare la cooperazione economica e intensificare il dialogo tra le culture nell'area mediterranea sono gli obiettivi dell'iniziativa europea, la quale intende realizzare un vero e proprio partenariato Euro-Mediterraneo che dovrebbe consentire di creare entro il 2010 una vastissima zona di libero scambio comprendente oltre 30 paesi e circa 800 milioni di persone. Anche se la prospettiva dei rapporti con i paesi della sponda meridionale e orientale non è quella della loro adesione all'Unione (con la probabile eccezione di Malta e Cipro), l'iniziativa dovrebbe permettere di passare da un sistema di relazioni di tipo bilaterale, caratteristico della tradizionale "politica mediterranea" della Comunità Europea, ad uno di tipo multilaterale che dovrebbe dare più efficacia alla cooperazione interregionale e maggior fiducia a tutte le parti interessate. Un altro elemento che contraddistingue la nuova iniziativa europea dai deboli tentativi che l'hanno preceduta è l'inclusione di una dimensione politica e di sicurezza, in linea con gli obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) definiti dal Trattato di Maastricht. Proprio la combinazione di questi elementi, ovvero il multilateralismo e l'inclusione di una dimensione politica oltre che economica, ha spinto un noto esperto di affari mediterranei ad ipotizzare un somiglianza tra l'iniziativa dell'Unione e il progetto italo-spagnolo per una CSCM²².

D'altra parte, malgrado l'indubbio interesse suscitato dalla nuova iniziativa, anch'essa, come altre in passato, si presenta sotto il segno di una certa ambiguità. Il dubbio espresso da molti è che in definitiva il suo scopo non sia tanto quello di promuovere

²¹ "L'Europa si allunga nel Mediterraneo", *Corriere della Sera*, 29 novembre 1995.

²² ROBERTO ALIBONI, *Institutionalizing Mediterranean Relations: Complementarity and Competition*, Paper presentato alla seconda riunione della Commissione di Studi per il Mediterraneo (MeSCo), Alessandria, 30-31 marzo 1995, pp. 6-7.

un'efficace politica di partenariato quanto quello di garantire innanzitutto la sicurezza dei paesi membri dell'Unione; e che, di conseguenza, anche questa iniziativa origini più dalla necessità di reagire a crisi e sviluppi di carattere congiunturale che dalla reale volontà di impostare una politica di ampio respiro. Altri osservano che la somma stanziata dall'Unione Europea nel quadro dell'iniziativa euro-mediterranea risulta inferiore al totale delle somme messe a disposizione da Bruxelles nel quadro dei vari accordi di tipo bilaterale²³. Infine, l'esclusione della Libia potrebbe contribuire a creare, alquanto paradossalmente, una situazione di maggiore instabilità e, di fatto, ostacolare la creazione di quella zona di pace e sicurezza nell'area mediterranea che rimane uno degli obiettivi prioritari dell'iniziativa europea. Resta ora da vedere se i seguiti di Barcellona saranno in grado di dissipare questi dubbi.

Considerazioni conclusive

Nel concludere, occorre sottolineare quanto dovrebbe già essere emerso nei paragrafi precedenti. Affrontare concretamente la questione della sicurezza nel Mediterraneo significa prima di tutto far emergere un consenso a proposito della definizione del quadro geopolitico di riferimento, della natura dei rischi esistenti e delle loro priorità. Altrimenti tanto varrebbe parlare di percezioni nazionali, o europee, o arabe, della sicurezza. Ne consegue che, allo stato attuale, la questione della "sicurezza nel Mediterraneo" è forse più un interessante argomento di discussione che l'oggetto di una seria riflessione in grado di dar conto delle diverse realtà in materia di sicurezza regionale.

Di fatto, l'acuirsi delle tensioni politiche, socio-economiche e culturali che oggi caratterizzano l'insieme mediterraneo dimostra la necessità e l'urgenza della creazione di un quadro di coope-

²³ "EU seeks to negotiate ties for the next century", *The Sunday Times* (Malta), 17 settembre 1995.

razione che tenga conto degli interessi e delle priorità di tutte le parti interessate. È però giocoforza constatare che gli sforzi recenti e meno recenti intrapresi in questa direzione sono apparsi sostanzialmente deboli e privi di risultati apprezzabili. Anche la tanto conclamata iniziativa di partenariato Euro-Mediterraneo non sembra in definitiva aver risposto alle aspettative della vigilia. La mancata "apertura" alla partecipazione di alcuni paesi mediterranei, ad esempio, si è tradotta nell'evidente impossibilità di tener conto dei loro interessi specifici: è, questo, un elemento che da solo potrebbe rappresentare un grave ostacolo alla realizzazione del progetto europeo. Esistono inoltre seri dubbi a proposito del tipo di partenariato in corso di realizzazione, dato che il concetto stesso di "partenariato" implica l'esistenza di un'eguaglianza (non solo teorica) tra i partecipanti che non sembra caratterizzare né l'originaria proposta europea né il processo recentemente avviato a Barcellona.

Infine, malgrado le apparenze, l'Europa di Maastricht non si è presentata compatta all'appuntamento di Barcellona e ciò per una serie di ragioni alcune delle quali sono già state brevemente discusse nei paragrafi precedenti. Di fatto, al di là delle critiche mosse a proposito delle limitate risorse messe a disposizione da Bruxelles nel quadro dell'iniziativa di partenariato, questa mancanza di compattezza rappresenta forse l'ostacolo più serio alla realizzazione del progetto.

Tutto ciò non fa che rendere ancora più urgente la messa in atto di una politica estera e di sicurezza comune che consenta la definizione degli obiettivi e degli strumenti necessari ad una politica mediterranea che sia veramente tale, in grado cioè di promuovere non soltanto la sicurezza dell'Europa ma anche quella dei suoi *partners* a sud del Mediterraneo in un clima di reciproca fiducia.

PAOLO ROSA - RICCARDO SCARTEZZINI

La politica estera europea: sfide e prospettive

1. La politica estera e di sicurezza rappresenta il settore in cui il processo di integrazione europea è proceduto con più difficoltà¹. Il tentativo dei governi (Maastricht 1992) di rilanciare l'azione comunitaria nel settore diplomatico, attraverso un "salto di qualità" rispetto alla precedente esperienza della Cooperazione Politica Europea, non ha dato i risultati sperati. Ciò è accaduto per l'incapacità di accordare gli interessi divergenti degli stati-nazione (che nella politica internazionale si muovono quasi sempre in modo individuale come nel caso dell'ex Jugoslavia, dove è pos-

¹ Le difficoltà incontrate dall'integrazione politica hanno portato a mettere in discussione una certa idea (o se si vuole teoria) dell'integrazione internazionale, che si era venuta sviluppando parallelamente all'esperienza comunitaria. Ci si riferisce alle teorie neo-funzionaliste dell'integrazione (Haas, 1970, Schmitter, 1969), che ritenevano fosse sufficiente avviare forme di collaborazione tra nazioni in una determinata materia, perché queste mettessero in moto forze capaci di spingere ad altre integrazioni settoriali. Più precisamente l'integrazione economica, secondo quest'ottica, avrebbe dovuto trascinare con sé quella politica; trabordare dalla sfera della produzione a quella dei rapporti di potere. Come sappiamo così non è stato. Oggi non solo assistiamo a forti difficoltà anche nel campo dell'integrazione economica (dovuta al diverso andamento delle singole economie nazionali); ma ci accorgiamo che senza volontà politica non si riesce minimamente a fare progredire l'integrazione. Di più, è spesso la politica che deve intervenire a rimediare alle turbolenze innescate dai meccanismi economici e monetari, che in questi ultimi tempi (si vedano anche le recenti affermazioni del ministro tedesco Weigel sull'Italia) hanno prodotto effetti dirompenti più che integrativi.

sibile rintracciare una politica italiana, una politica tedesca, una politica francese e via dicendo; e nel caso della guerra del Golfo, dove senza l'intervento americano non si sarebbe fatto nulla, nonostante la maggiore dipendenza dell'Europa dall'area); e in secondo luogo perché il meccanismo decisionale elaborato a Maastricht era il risultato della mediazione tra le istanze di coloro che spingevano per una più profonda integrazione e le istanze di quelli che volevano preservare un ampio margine di manovra ai governi nazionali sulla scena mondiale. Ne è risultato un ibrido che, pur consentendo una azione decisa a maggioranza, richiede l'unanimità per la definizione delle linee guida di una *policy* (il trattato, tuttavia, prevede che i singoli stati si impegnino a non fare ostruzionismo su di una *issue* su cui si è raggiunta una maggioranza qualificata) (Olivi, 1993, pp. 388-391). A questo elemento di contrapposizione se ne è aggiunto un altro riguardante il conflitto tra i fautori di una sempre maggiore indipendenza dell'Europa occidentale nel settore della sicurezza e della difesa, e quindi di un relativo sganciamento dalla tutela americana nella NATO, e quelli più favorevoli a mantenere un forte aggancio con l'Alleanza Atlantica pur nel quadro di un rafforzamento del "pilastro" europeo di difesa.

Paradigmatico di queste diversità di visione è stato il confronto tra Francia e Gran Bretagna sul ruolo dell'UEO (Unione dell'Europa Occidentale): la Gran Bretagna voleva che l'UEO mantenesse una posizione equidistante tra la NATO e l'Unione Europea (UE), mentre la Francia premeva per trasformarla nel braccio armato dell'UE; la Gran Bretagna voleva che l'appartenenza all'UEO fosse consentita a tutti gli Stati europei, la Francia invece voleva che solo i membri dell'UE ne facessero parte, in base al presupposto che essa avrebbe dovuto rappresentare il contraltare militare dell'unione politica (Menon, Forster, Wallace, 1992, p. 111).

Riconoscere queste difficoltà obiettive non significa negare che dai tempi del Trattato di Roma e del fallimento delle prime iniziative in materia di difesa comune (CED: Comunità Europea di Difesa) non ci siano stati numerosi passi avanti. Cedere una parte — se pur limitata — di sovranità, per affidarla ad un organo

collettivo, non è impresa da poco; specie se si tiene conto che dopo la fine della guerra fredda la tendenza è stata più verso la frammentazione internazionale che verso l'integrazione. Ai tentativi europei ed atlantici, si sono contrapposti o accordi privi di qualsiasi capacità operativa (come il caso della Confederazione di Stati Indipendenti, sorta sulle ceneri dell'ex Unione Sovietica) o fenomeni di vera e propria balcanizzazione regionale.

La CPE (Cooperazione Politica Europea) prima, e la PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune) dopo, rappresentano, da questo punto di vista, sicuramente un'esperienza interessante. Dall'inizio degli anni Settanta ai primi anni Novanta, la CPE è stata attiva soprattutto in due settori: la politica comunitaria verso il Medio Oriente e la politica verso l'Europa Orientale (Longo, 1992, p. 21)². Sebbene le ricorrenti crisi arabo-israeliane e gli shock petroliferi abbiano messo seriamente in crisi la compattezza dell'azione europea, c'è da rilevare come tramite la CPE siano state avviate importanti iniziative collettive. L'atteggiamento dell'Europa verso il problema palestinese si è dimostrato più lungimirante di quello americano. Il riconoscimento a Venezia nel 1980 dell'OLP come di un interlocutore affidabile, non solo contrastava con la posizione di Washington, ma ne anticipava la svolta successiva, dimostrando una notevole capacità di comprensione dei problemi internazionali e del modo di risolverli. Che siano stati poi gli Stati Uniti a promuovere il processo di pace e a portarlo avanti, lasciando l'Europa in una posizione del tutto marginale, è un'altra prova (se ce ne fosse ancora bisogno) della necessità di migliorare le capacità esecutive dell'UE. Lo stesso è accaduto per altre crisi regionali, dove l'UE ha mostrato di avere compreso molto meglio del partner americano l'essenza del problema e delle soluzioni da adottare³. Negli anni Ottanta la

² Le cose sono andate molto più a rilento nel settore della difesa militare (Menon, Forster, Wallace, 1992; Jannuzzi, 1990).

³ Questo gap tra capacità analitica e capacità esecutiva viene rilevato da diversi commentatori nella stampa internazionale (si veda ad es. *Le Monde*, settembre 1995).

Comunità Europea ha più volte condannato le azioni di Israele, compresa la politica degli insediamenti (rivelatasi un'arma a doppio taglio per gli stessi governanti israeliani, una volta deciso di avviare seri colloqui di pace con la controparte); ha varato programmi di aiuti ai palestinesi residenti nei territori occupati; ha cercato di favorire lo scambio commerciale tra i paesi arabi e lo stato israeliano (*ibid.*).

Verso i paesi dell'Europa orientale, la Comunità Europea ha assunto spesso un ruolo di ponte, per ridurre le tensioni tra le due potenze bipolari. Ha firmato accordi bilaterali di cooperazione con vari paesi oltre-cortina (Ungheria, Polonia, Bulgaria, Cecoslovacchia, Repubblica Democratica Tedesca) e con il COMECON nel giugno del 1988. Questa strategia comune è stata messa sotto tensione dallo scoppio improvviso della guerra del Golfo e della crisi jugoslava. Nei due casi, il prevalere di interessi nazionali su quelli comunitari ha impedito lo svilupparsi di una efficace azione collettiva coordinata.

I meccanismi decisionali della PESC, messi a punto a Maastricht nel 1992, non sono riusciti a fare avanzare il processo integrativo nel settore delle relazioni internazionali dell'Europa. (Forse era anche eccessivo aspettarsi troppo, viste le nuove minacce alla sicurezza che sono apparse dopo la scomposizione dell'assetto bipolare.) Alla luce di tutto ciò, appare chiaro che il cammino della Politica Estera e di Sicurezza Comune è tutt'altro che facile. Nei momenti di difficoltà l'Europa occidentale non si è fatta sentire con una voce unitaria sullo scacchiere diplomatico-strategico, ma come un coro stonato, formato da cantanti più o meno dotati. Ciò è tanto più grave, in quanto le nuove sfide internazionali che l'Unione Europea dovrà affrontare in questo dopo-guerra fredda sono di tale portata, che difficilmente un approccio che privilegi un'ottica puramente nazionale potrà farvi fronte. Allo stesso tempo, non si dovrebbe pretendere dall'UE un comportamento troppo coerente e razionale nel settore diplomatico, dato che ciò non è quasi mai vero neanche per i governi nazionali. Nella seconda e terza parte di questo lavoro tratteremo di seguito questi due problemi: le nuove minacce alla sicurezza europea e le trappole teoriche e pratiche insite in una concezione "razionalistica" del processo di formazione della politica estera.

2. La fine della guerra fredda ha portato all'emergere (e in molti casi al riemergere) di nuove minacce alla sicurezza dei paesi europei (Lellouche, 1994; Jean, 1995). Al dissolversi delle tradizionali minacce, come un'invasione dall'est (minaccia che è ormai la più improbabile e, ad ogni modo, quella nei confronti della quale l'Europa occidentale appare meglio attrezzata; il trattato CFE dell'autunno 1990 ha in pratica ridotto a zero la possibilità — molto difficile in effetti già prima⁴ — di lanciare un'offensiva di sorpresa in profondità, capace di travolgere i paesi della NATO), si è contrapposto l'emergere di nuovi pericoli. Forme di conflittualità che si pensava ormai consegnate alla storia, o quanto meno relegate alla periferia del mondo bipolare uscito dalla seconda guerra mondiale, sono tornate a farsi sentire. Il ritorno a vecchie logiche geopolitiche — testimoniato anche da una ricca fioritura della letteratura in materia —, l'esplosione di micro-nazionalismi bellicosi, il disintegrarsi di stati-nazione, le richieste impellenti e in molti casi violente di modificare i confini sanciti nel 1945 e ribaditi dall'atto finale di Helsinki del 1975, l'odio etnico e tutto ciò che vi si accompagna: sono alcuni dei fenomeni disgregatori che hanno investito in maniera tumultuosa l'Europa del dopo-guerra fredda. Questo breve elenco è sufficiente per gettare molte ombre sulla fede ottimistica che ha caratterizzato la fine della *confrontation* con l'Unione Sovietica e l'apparizione di quelli che in un primo momento sembravano i prodromi di un nuovo ordine internazionale, e che di fatto si è rivelato un vero e proprio disordine internazionale.

Per la verità, l'ottimismo ha coinvolto solo le opinioni pubbliche mondiali e non certo gli studiosi di relazioni internazionali, per niente sorpresi dall'andamento conflittuale assunto dalla politica mondiale dopo i fatti del 1989. La transizione da un sistema ad un altro non è mai indolore, anzi, spesso è accompagnata da guerre e altre forme di violenza di minore intensità. La fine di un assetto internazionale — basato su precisi rapporti di forza —

⁴ Sul confronto militare tra forze del Patto di Varsavia e NATO cfr. Posen (1990) e Mearsheimer (1990).

comporta sempre una redistribuzione delle risorse, dei vantaggi, degli oneri, la creazione di nuove opportunità e nuove cause di scontento. L'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, nell'estate del 1990, è stata resa possibile in gran parte dalla distensione tra USA e URSS e dal venir meno della paura che un conflitto locale potesse scalare a livelli pericolosi; cosa che in una fase precedente avrebbe sicuramente spinto i leaders dei due blocchi a controllare più strettamente il comportamento dei loro clienti. Che la stabilità del rapporto tra le maggiori potenze faciliti l'esplosione di conflitti limitati, a livello regionale, è un vecchio assunto della teoria strategica. Pertanto non va certo imputato agli analisti di avere erroneamente intravisto un futuro roseo, laddove invece si addensavano nubi minacciose.

Oggi la conflittualità inter-etnica è riesplora in maniera virulenta su tutto il pianeta, coinvolgendo anche aree europee che sembravano aver superato questo tipo di esperienza. Ciò ha portato a rimettere in discussione i confini tra i paesi. La problematica confinaria riguarda soprattutto paesi come l'ex URSS, l'ex Cecoslovacchia, l'ex Jugoslavia, la Polonia, l'Ungheria, l'Ucraina, la Romania e la Grecia. Si tratta in tutti i casi di paesi in cui è presente una relazione triangolare tra stato ospitante (il paese dove risiede la minoranza), minoranza etnica e stato parente (ovvero lo stato a cui la minoranza etnica si richiama) (Jean, 1995). A partire da queste aree, le turbolenze si sono allargate a macchia d'olio (si pensi al problema recentemente tornato alla ribalta del confine italo-jugoslavo).

La proliferazione nucleare è un altro problema di grande rilevanza negli attuali scenari internazionali. Il caso recentissimo della Corea del Nord è solamente uno dei tanti. Il rischio di un effetto a catena in tutto l'estremo oriente, che porti anche paesi come il Giappone a dotarsi di ordigni nucleari, è fortissimo. È superfluo ricordare l'analogo problema nella già esplosiva area mediorientale. Attualmente sono diversi i paesi che si ritiene già possiedano un arsenale nucleare non dichiarato (India, Pakistan, Israele). Vi sono paesi che hanno interrotto la ricerca nel settore, ma che possono riprenderla di fronte a un comportamento analogo dei loro vicini (Argentina, Brasile, Taiwan). Vi sono, infine,

paesi che preparano in segreto programmi nucleari militari (Iran, Iraq, Libia, Corea del Nord, Algeria, Siria). Alcuni di questi paesi si trovano sulla sponda sud del bacino del Mediterraneo. Questo fatto, insieme alla diffusione di missili balistici, pone una grave minaccia per gli stati europei, che verranno a trovarsi in breve tempo nel raggio di azione di questo ordigni (Fetter, 1992).

La proliferazione nucleare non ha risparmiato neanche il Vecchio Continente, dove la dissoluzione dell'impero sovietico ha portato alla creazione di due nuove potenze nucleari: l'Ucraina e la Bielorussia. La Bielorussia ha firmato sia l'accordo START I che lo START II; l'Ucraina ha assunto invece un atteggiamento più recalcitrante (Hippel, Miller, Feiveson, Diakov, Berkhout, 1993). Il comportamento della Francia in materia di esperimenti nucleari rischia di aggiungere un ulteriore tassello alla già complicata equazione strategica europea. Secondo il governo Chirac la Francia starebbe agendo anche nell'interesse dell'Europa, ma ciò non sembra convincente per i partners europei che sono stati colti di sorpresa dalla decisione di Parigi e hanno manifestato irritazione per la sua condotta⁵. Le argomentazioni che gli esperimenti servano a migliorare una forza di dissuasione nucleare da mettere a disposizione di un futuro braccio armato europeo, contrastano con l'ostinazione francese di rifiutare di acquistare tecnologia americana per esperimenti simulati, come suggerito da vari esperti. Tali resistenze si spiegano solo nell'ottica di una riaffermazione di indipendenza nazionale nel settore della sicurezza, che va esattamente nel senso contrario di una maggiore integrazione della politica estera europea.

Oltre alla minaccia rappresentata dalla proliferazione degli armamenti nucleari e di quelli di distruzione di massa, i paesi europei vanno incontro ai rischi derivanti dalla presenza nell'ex impero sovietico di centrali nucleari obsolete. L'inquinamento nucleare è una tipica *issue* transnazionale, che taglia trasversal-

⁵Una eccezione è stata rappresentata dal governo inglese, che ha mostrato un atteggiamento molto blando (se non proprio di appoggio) nei confronti delle decisioni francesi, considerate come un affare interno.

mente i confini statali. Un incidente come quello di Chernobyl difficilmente può rimanere circoscritto all'area in cui si verifica, le regioni circostanti sono altrettanto a rischio; esse non possono restare indifferenti a ciò che avviene al di là dei loro confini.

Al problema etnico e a quello nucleare, in Europa si aggiunge un'ulteriore causa di attrito, derivante dai flussi migratori (Larrabee, 1992). Si tratta di flussi provenienti dall'Africa, dall'Asia, dai paesi dell'est europeo e dalla Russia. Il travaglio economico che questi paesi attraversano, associato agli andamenti dei tassi demografici (Tab. 1), lasciano presagire per l'immediato futuro un incremento delle ondate migratorie da sud e da est.

Tab. 1 - Ripartizione della popolazione mondiale per regioni, 1800-2025 (in milioni)

	1800	1939	1980	1985	2000	2025	Limite dell'ONU verso il 2100	Moltiplicatore dal 1800 fino al limite
Mondo	954	2.195	4.453	4.842	6.127	8.177	11.011	11,5
Cina	330	455	1.003	1.063	1.256	1.460	1.481	4,5
Giappone	25	72	117	120	128	128	128	5,1
India, Pakistan								
Bangladesh	180	381	864	864	1.250	1.621	2.538	14,1
Resto dell'Asia	96	254	607	677	910	1.258	1.793	18,7
Asia	631	1.162	2.591	2.824	3.544	4.467	5.940	9,4
Europa	146	403	484	492	513	527	553	3,8
URSS	49	170	265	278	315	367	377	7,7
America del Nord	5	143	252	264	298	347	325	65,0
Oceania	2	11	23	25	39	40	40	20,0
Popolazione di								
origine europea	202	727	1.024	1.059	1.156	1.281	1.295	6,4
Africa del Nord	10	49	108	125	185	295	460	46,0
Resto dell'Africa	92	126	368	428	692	1.248	2.376	25,8
Africa	102	173	476	553	877	1.643	2.836	27,8
America Latina	19	131	362	406	550	786	940	49,5

FONTE: Lellouche (1994, p. 363)

In molti casi gli immigrati provenienti dalla Russia sono membri di gruppi etnici europei che ritornano nei paesi di appartenenza (tedeschi, polacchi, greci ecc.). Il paese oggi più esposto all'impatto dei crescenti flussi migratori provenienti dall'ex impero sovietico è la Germania. In esso si manifestano già ondate xenofobe, che possono condurre ad un irrigidimento dei governi e a rigurgiti nazionalistici: fenomeni che non facilitano il processo integrativo e risvegliano fantasmi del passato. Questi ragionamenti, ovviamente, valgono per tutti i paesi europei; ma come si sa, esiste a tale riguardo una particolare sensibilità verso i comportamenti tedeschi. I flussi migratori sono ancora più pericolosi in quanto per il loro tramite spesso si alimentano i canali terroristici. In paesi come l'Italia o la Spagna, dove ci sono imponenti flussi di tipo turistico, il controllo di questi movimenti è ancora più complicato, al di là dell'insufficiente legislazione. Quest'ultimo aspetto, tra l'altro, sarà sempre manchevole finché non ci sarà una regolamentazione del fenomeno a livello sopranazionale. In caso diverso i clandestini entreranno nei paesi dove è più facile l'accesso, per poi spostarsi in quelli in cui l'ingresso dall'esterno è più difficile. Questa dimensione della sicurezza sottolinea la necessità, per i membri dell'Unione Europea, di considerare l'integrazione della politica estera anche come un problema di rafforzamento della collaborazione nel settore dell'ordine pubblico. Ai nostri giorni la distinzione interno/esterno è sempre più sfumata, e la politica interna e quella internazionale sono sempre più compenstrate e difficili da districare.

Per lungo tempo, tutti questi fattori hanno covato sotto la cenere dell'ombrello bipolare e della minaccia atomica. Ora che questi due elementi sono venuti meno, essi tornano alla luce per rivendicare il loro posto nella storia. I paesi maggiormente interessati in Europa a questo tipo di dinamiche sono quelli a ridosso del vecchio confine ideologico della guerra fredda. A ciò si deve aggiungere il conflitto tra le *civilizations* islamica e cristiana, che secondo alcuni studiosi è la vera sfida del domani (Huntington, 1993). In alcuni casi queste *issues* continueranno a rimanere dormienti, in altri no. Perché si risvegliino occorre che sussistano delle particolari condizioni (Papadakis, Starr, 1987). A livello in-

ternazionale, la condizione essenziale si è già realizzata, ossia la fine della guerra fredda e la dissoluzione del blocco orientale. A livello nazionale, le condizioni, che possono trasformare queste *issues* in fonti di conflittualità internazionale, sono la presenza di pressanti problemi economici e l'ascesa al governo di forze nazionalistiche, interessate a sfruttare il richiamo nazionale per esportare all'esterno le tensioni sociali, o per dimostrare un certo attivismo internazionale, o infine per cercare di ottenere concessioni da altri paesi.

3. Come affrontare le nuove sfide che si presentano all'Europa? Più che soffermarci sulle possibili ricette di intervento, vorremmo analizzare le modalità decisionali, ossia il processo attraverso il quale le linee politiche — quali esse siano — vengono elaborate ed applicate. Il punto di vista qui sostenuto è che il modo in cui le decisioni sono prese è importante per comprendere il loro contenuto. Si tratta di un punto di vista non originale, comune a tutta la letteratura che si rifà al paradigma della *bureaucratic politics* (Allison, 1971). La scelta di questo approccio ci porterà a correggere in parte il giudizio espresso sull'operato dell'UE nel campo degli affari esteri.

In molti casi le accuse rivolte alla politica estera dell'UE si basano su di un'immagine razionalistica del processo decisionale, che di fatto non ha riscontro nella realtà (nazionale, organizzativa, individuale). Si sottolineano le mancanze dell'UE nel settore diplomatico prendendo come parametro di riferimento una concezione lineare dell'attività di elaborazione dei programmi politici che prevede i seguenti passi: 1. Individuazione del problema da risolvere, dell'interesse da salvaguardare, dell'obiettivo da raggiungere; 2. Individuazione delle possibili alternative/opzioni che possono essere impiegate per raggiungere lo scopo considerato; 3. Valutazione di ogni alternativa, in base alla sua capacità di conseguire l'obiettivo voluto; 4. Scelta finale.

In base a questo schema, è facile dire che l'Unione Europea non ha una politica estera e di sicurezza comune, o quanto meno che opera in maniera scoordinata nel settore diplomatico. Un processo razionale vorrebbe che si operasse partendo dall'indivi-

duazione degli interessi di sicurezza dell'UE, dopodiché si dovrebbero individuare le minacce possibili e approntare i mezzi necessari per proteggere gli interessi così definiti. Ma le cose raramente procedono in questo modo (o solo in particolari occasioni), per cui è facile accusare l'UE di incapacità nel riconoscere i suoi interessi, di miopia per quanto riguarda la specificazione delle possibili minacce, di lassismo nell'approntare delle risposte adeguate. Tutto ciò è in qualche modo vero, ma quello che si dimentica troppo facilmente è che gli stessi difetti che si riscontrano nel processo decisionale a livello comunitario, si ritrovano anche (su scala ridotta) a livello dei singoli governi nazionali. La differenza maggiore consiste nell'ampiezza del campo di variazione degli atteggiamenti e delle immagini della realtà internazionale condivisi da tutti gli attori coinvolti.

Il processo decisionale nei sistemi politici pluralisti è necessariamente viziato da confusione, sovraffollamento di *policy makers*, difficoltà nel mantenere una certa consistenza nella linea politica, scelta di obiettivi ritagliati sui mezzi disponibili piuttosto che il contrario, ricerca non della migliore opzione possibile ma di quella politicamente praticabile, compromesso tra diversi attori con interessi e visioni divergenti della realtà. Da tutto questo consegue che le minacce specificate nel paragrafo precedente non avranno la stessa priorità per i vari attori (ma questo è ugualmente vero a livello nazionale). E significa anche che i vari attori elaboreranno ricette/soluzioni differenti: a seconda della posizione occupata, ognuno vedrà un aspetto diverso della realtà e proporrà un diverso modo per affrontarla. Nella sostanza, le cose non muterebbero se esistesse un vero e proprio governo europeo, dato che esso non potrebbe fare altro che registrare le inevitabili divergenze di opinione e di interesse presenti al suo interno e adottare delle linee di azione risultanti da estenuanti processi di tira e molla tra i vari *policy makers*.

Ciò non vuol dire che l'attuale situazione sia soddisfacente e non richieda delle modifiche e un maggiore impegno comunitario dei governi nazionali. Si tratta piuttosto di mettere in guardia contro facili ottimismo, secondo i quali basterebbe, ad esempio, rafforzare il potere della Commissione per avere una politica este-

ra più efficace e consistente. Il processo decisionale è un processo politico, sia che si svolga a livello nazionale che sopranazionale. Questo dovrebbe far capire che ogni proposta fatta per migliorare il processo di articolazione degli interessi, individuazione delle minacce, approntamento delle risposte, deve sempre fare i conti con un meccanismo di governo complesso e farraginoso in cui interessi interni ed esterni, di natura personale e organizzativa si intrecciano strettamente, condizionandosi a vicenda. Non sempre quello che è meglio da un punto di vista puramente strategico lo è anche da un punto di vista politico; nel momento in cui i *policy makers* negoziano su *issues* internazionali, essi devono avere sempre un occhio rivolto alle ripercussioni interne delle loro azioni. I vincoli di bilancio, che costringono i governi a ritagliare gli obiettivi sui mezzi — invece del contrario — non cessano di esistere solo perché si è rafforzata l'istituzione comunitaria. Esisteranno sempre dei *trade-offs* tra diversi valori, cosicché se si persegue una linea di condotta si è costretti a sacrificarne un'altra.

Lo stesso discorso è valido se si passa dallo stadio decisionale alla fase di implementazione, altra nota dolente della politica estera europea. In proposito occorre fare due osservazioni: la prima riguarda la natura del processo di implementazione, che spesso viene considerato come una semplice appendice tecnica della fase decisionale e quindi non problematico; la seconda riguarda i mezzi a disposizione di coloro che sono chiamati ad attuare una linea d'azione.

Per quanto riguarda il primo punto, si deve ricordare che mettere in pratica una linea di condotta, qualunque essa sia, è un processo non meno politico dell'attività decisionale, e pertanto sconta gli stessi inconvenienti sottolineati a proposito del *decision making*. Come dicono due studiosi del processo di implementazione (Barrett, Hill, 1984, p. 220):

.....noi sosteniamo che l'implementazione deve essere considerata come parte integrale del processo di formazione di una politica pubblica più che un "seguito" amministrativo al policy making. I processi politici attraverso i quali una politica è mediata, negoziata e modificata durante la sua formulazione e legittimazione non si fermano quando la decisione iniziale è stata presa, ma continuano

a influenzare la policy attraverso il comportamento di coloro che sono responsabili per la sua messa in opera e di quelli toccati dalla policy, che agiscono per proteggere o rafforzare i propri interessi.

Un ragionamento a parte riguarda i mezzi a disposizione dell'UE per mettere in opera le sue decisioni. Questo appare il versante sul quale sono possibili i maggiori interventi, al fine di creare un vero e proprio "Eurocorpo" dotato delle risorse tecniche e della mobilità necessari per far fronte ai possibili scenari futuri. Alcune delle azioni volte a rafforzare l'integrazione militare sono già sul tappeto: progettazione comune di sistemi d'arma e standardizzazione dei medesimi; allargamento dell'esperienza di collaborazione militare franco-tedesca ad altri paesi. Altre misure — come la creazione di un mercato comune degli armamenti e il coordinamento dei bilanci nazionali della difesa⁶ — potranno essere messe in cantiere nei prossimi anni, soprattutto in previsione di un relativo sganciamento degli USA dal Vecchio Continente, che renderà sempre più difficile trovare un accordo, in ambito NATO, su dove intervenire, quando e in che modo.

⁶ Comunicazione del Sottosegretario alla Difesa S. Silvestri al Convegno "UE 96 L'ora degli impegni internazionali" - Catania 20-21 ottobre 1995.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALLISON G.T. (1971), *The Essence of Decision*, Scott Foresman and Company, Glenview.
- BARRETT S., HILL M. (1984), *Policy Bargaining and Structure in Implementation Theory*, in "Policy and Politics".
- CALIGARIS L. (a cura di) (1990), *La difesa Europea: proposte e sfide*, Comunità, Milano.
- FETTER S. (1992), *Ballistic Missiles and Weapons of Mass Destruction*, in Lynn-Jones, Miller (eds.) (1992).
- HAAS E. (1970), *The Study of Regional Integration*, in "International Organization";
- HERMANN C.F., KEGLEY C.W., ROSENAU J. (eds.) (1987), *New directions in the study of foreign policy*, HarperCollins, London.
- HIPPEL F., MILLER M., FEIVESON H., DIAKOV A., BERKHOUT F. (1993), *Eliminating Nuclear Warheads*, in "Scientific American".
- JANNUZZI G. (1990), *La Cooperazione Politica Europea: l'incognita difesa*, in CALIGARIS (a cura di) (1990).
- JEAN C. (1995), *Una nuova minaccia: conflitti interetnici in Europa*, Roma, LUISS.
- ISERNIA P., JEAN C. (a cura di) (1990), *L'equilibrio convenzionale in Europa*, Angeli, Milano.
- LARRABEE F. S. (1992), *Down and Out in Warsaw and Budapest: Eastern Europe and East-West Migration*, in Lynn-Jones, Miller (eds.) (1992).
- LELLOUCHE P. (1994), *Il nuovo mondo*, Il Mulino, Bologna.
- LYNN-JONES S.M., MILLER S.E. (eds.) (1992), *America's Strategy in a Changing World*, The MIT Press, Cambridge.
- LONGO F. (1992), *Dopo Maastricht: l'Europa verso una politica estera comune?*, in "Politica internazionale";
- MEARSHHEIMER J.J. (1990), *Numeri, strategia e l'equilibrio delle forze in Europa*, in ISERNIA, JEAN (a cura di) (1990).
- MENON A., FORSTER A., WALLACE W. (1992), *Common European defence*, in "Survival".
- OLIVI B. (1993), *L'Europa difficile*, Il Mulino, Bologna.
- PAPADAKIS M., STARR H. (1987), *Opportunity, willingness, and small states: the relationship between environment and foreign policy*, in HERMANN, KEGLEY, ROSENAU (eds.)
- POSEN B. (1990), *È la NATO nettamente inferiore al Patto di Varsavia?*, in ISERNIA, JEAN (a cura di) (1990).
- SCHMITTER P. (1969), *Three Neo-functional Hypothesis about International Integration*, in "International Organization".
- HUNTINGTON S.P. (1993), *The Clash of Civilizations*, in "Foreign Affairs".

VITTORIO MORABITO

La difficile cooperazione con l'Africa e con i paesi del Mediterraneo

1. L'afroottimismo

Le seguenti considerazioni sono evidentemente del tipo *afroottimista*¹ e s'oppongono ad una visione che crede inevitabile la marginalizzazione dell'Africa a causa delle sue guerre, carestie, epidemie e disastri vari di cui hanno fatto una curiosa divulgazione certi giornali italiani. Indicativamente e per semplicità, è sufficiente coglierla dai loro titoli: "Sciupone l'Africano"², "Africa, un paese maledetto"³, "Terra XXI secolo: il caos verrà dall'Africa"⁴ e "Africa, la speranza perduta di un continente alla deriva"⁵. Si potrebbe ancora continuare e citare a lungo le insinuazioni che i titolisti scelgono con facilità e impunità quasi a stimolare la caccia all'untore.

L'Africa è davvero miserabile?

Certamente sì, se si guardasse, per stare alle indicazioni fornite da alcuni dati, sia al minuscolo peso del continente negli scambi commerciali, in quanto soltanto il 2% del commercio mondiale tocca l'Africa, sia alla sua ricchezza nominale, tanto per

¹ [Anonimo], "Afrique: fin de 'afro-pessimisme' économique", *Le nouvel Afrique-Asie*, n. 75, dic. 1995, pp. 41-42.

² F. BANDINI, in *L'Italia*, n. 1, 23 dic. 1992, pp. 18-21.

³ A. MOZZILLO, in *Nuovo Mezzogiorno*, n. 5, maggio 1979, pp. 17-18.

⁴ R.D. KAPLAN, in *Liberal*, n. 1, marzo 1995, pp. 38-43.

⁵ G. JOSCA, in *Corriere della sera*, 17/4/1994, p. 12.

la somma del PIL dei 45 stati africani sussahariani la quale non supera il PIL del Messico, che per il 10% del loro PIL proveniente dalla "assistenza internazionale"⁶. Gli altri malanni invocati spesso, come la difficile democratizzazione dei sistemi politici, l'inadeguatezza delle istituzioni pubbliche, la situazione sanitaria, la corruzione ecc., qualora non fossero la preda dell'antico male esclusivista esistente nella cultura occidentale⁷, andrebbero eventualmente valutati secondo il livello raggiunto dallo sviluppo economico e ponderati con la corrispondente situazione senz'altro presente nei paesi abbienti⁸.

La salvezza del continente africano è possibile, nonostante tutto ciò e senza scomodare i vati d'una "Africa perla del 2000", e non può risiedere che in se stesso, nella sua capacità inventiva, racchiusa nell'enorme sviluppo assunto dal settore informale, e nella sua autosufficienza potenziale, espressa dalle sue capacità di "sviluppo spontaneo" e dalle ricchezze del suo sottosuolo e del suolo agricolo⁹. Ovviamente, alla stessa stregua delle innovazioni

⁶ S. BRUNEL, *Le Sud dans la nouvelle économie mondiale*, Parigi, P.U.F., 1994.

⁷ In questa prospettiva si colloca la A. BONO, *La nostra Africa. Una catastrofe annunciata*, Torino, Il Segnalibro, 1995.

⁸ Nella penalizzazione dell'Africa un fattore da riconsiderare è quello demografico. L'affermazione del « costante aumento della pressione demografica nell'Africa sub-sahariana e nel Magreb » (cfr. A. PAPISCA, « L'evoluzione delle relazioni internazionali e i rapporti CEE-Africa », in *CEE-Africa fra processi di integrazione e rischi di frammentazione*, a cura di O. GARAVELLO e D. VELO, Padova, CEDAM, 1994, p. 8) spesso invocata ed evocata (cfr. *World Population Prospects, Estimates and Projections of Assessed in 1984*, Populations Studies - ONU, New York 1986) sembra veramente vada ridimensionata alla luce della decelerazione in atto dell'accrescimento demografico. Nell'Africa settentrionale la caduta va dal 30% al 40%, secondo i paesi. G.-F. DUMONT, *Le monde et les hommes: les grandes évolutions démographiques*, Parigi, Eds Litec, 1995.

⁹ Secondo delle valutazioni globali, soltanto il 10% del terreno coltivabile è sfruttato in Africa. Si vedano pure le valutazioni di P. HUGON, *L'économie africaine*, Parigi, La Découverte, 1993, particolarmente pp. 103-109 e 89-95. Il necessario aumento della produzione agricola alimentare in Africa in quanto fattore essenziale dello sviluppo, è in fragrante contraddizione con certe pratiche economiche attuali, come ad esempio con le agevolazioni delle importazioni, sempre crescenti e sempre più costose, del grano e dell'industria di panificazione ad esso connessa.

nel settore economico, sono auspicabili anche quelle nel campo delle istituzioni¹⁰. La cooperazione intercontinentale¹¹, gli scambi interafricani e le unioni regionali¹² potrebbero costituire il luogo di tale progresso, mentre gli aiuti economici, in particolare europei, ne rappresenterebbero i mezzi¹³.

In questo periodo assistiamo ad un movimento febbrile diretto a comprendere le necessità e qualificare i modi degli interventi in Africa¹⁴. Nella Conferenza tra uomini d'affari *Africa Trade and Investment Conference '95* tenutasi a Libreville nel febbraio 1995 si è constatato che ha dato pessimi risultati il sistema d'economia di controllo nel quale i governi possiedono, controllano e dirigono le imprese produttrici di ricchezze. Si è formulata la necessità di completare la rivoluzione economica in atto con il rafforzamento del settore privato e con l'agibilità del sistema bancario che al presente pratica tassi proibitivi di credito pari al 15 o 25%¹⁵. Nel *Forum Africa-Europa* del marzo 1995 e nella riunione *Assises pour l'Afrique* del febbraio dello stesso anno, organizzati a Parigi dall'UNESCO, parecchi imprenditori hanno rinnovato la fiducia all'Africa, nelle sue istituzioni private e nella nuova generazione d'uomini d'affari africani, meglio specializzati,

¹⁰ Le prospettive per il 1996 si annunciano buone per la crescita delle economie del continente, però si prevedono pochi aiuti per le economie in crisi; cfr. P. SMITH, "Africa's economic prospects in 1996", *Africa Today*, n. 1, gen. 1996, p. 41.

¹¹ C. VADCAR, "La constitution de zones de libre-échange et l'Afrique", *Afrique contemporaine*, n. 175, luglio-sett. 1995, pp. 32-42. Per una particolare forma di aiuto tra enti locali europei e africani si veda "La Coopération décentralisée", *Afrique express*, N°85, 23 marzo 1995, pp. 11-18.

¹² D. BACH, "Europe-Afrique: le régionalisme sans co-prospérité", *Politique africaine*, n. 49, marzo 1993, pp. 31-47, numero dedicato ai rapporti Europa-Africa.

¹³ P. JURGENSEN, "Renaissance de l'Afrique", *Revue des deux mondes*, gen. 1995, pp. 87-100.

¹⁴ Per una loro corretta visione storica si veda H. D'ALMEIDA-TOPOR & M. LAKROUM, *L'Europe et l'Afrique. Un siècle d'échanges économiques*, Parigi, A. Colin, 1994, specialmente pp. 177-198.

¹⁵ "Commerce et investissement en Afrique 1995. Les nouveaux marchés porteurs", *Afrique Business Magazine*, n. 8, apr. 1995, pp. 99-101.

aperti al progresso, virtualmente capaci di portare lo scambio commerciale interafricano oltre la soglia attuale del 5% del mercato continentale e d'assumere un'utile associazione con i soci europei e di prenderne eventualmente la successione. Nel campo delle difficoltà in cui s'imbattono scuola, università, comunicazioni, sviluppo rurale, intese regionali e democratizzazione, si è visto come sormontarle e auspicare dei metodi irreprensibili di gestione da parte dei privati e dello stato¹⁶.

2. Africa e Unione Europea

Tra le maggiori istituzioni di collaborazione e di comprensione dell'Africa, restano importanti quelle della Unione Europea (UE). La cooperazione tra Africa ed Europa, nell'ambito degli accordi stipulati a Lomé¹⁷, s'articola in due organi fondamentali di

¹⁶ D. MULTÉDO, "Faire confiance à l'Afrique", *Regarder l'Afrique*, n. 10, giugno 1955, pp. 22-23; [Anonimo], "Dossier. Les assises de l'Afrique", *Afrique express*, n. 82, 2 marzo 1995, pp. 3-6.

¹⁷ Discusso a Yaoundé nel 1963, il primo accordo tra il Mercato Comune Europeo e 18 paesi africani sussahariani diventati indipendenti, sperimentò la formula d'assistenza che permetteva loro di beneficiare di preferenze commerciali sul mercato europeo e di aiuti finanziari agli investimenti attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo (FES). Anche i successivi accordi furono stipulati a Lomé. L'articolo 40 degli accordi di Lomé 1975 ne esponeva gli obiettivi «La cooperazione economica, finanziaria e tecnica ha per scopo di correggere gli squilibri strutturali nei diversi settori economici degli stati ACP (*Africa Caraibi e Pacifico*). Essa riguarda la realizzazione di progetti e programmi d'azione che contribuiscano essenzialmente allo sviluppo economico e sociale di questi stati. - Lo sviluppo consiste particolarmente nel benessere delle popolazioni, nel miglioramento della situazione economica degli stati, delle collettività e delle imprese, come pure nella sistemazione delle strutture e dei fattori permettenti la continuazione e l'ampliamento di questo miglioramento con i loro propri mezzi. - Questa cooperazione è complementare degli sforzi intrapresi dagli stati ACP e adattata alle caratteristiche proprie di ognuno di questi Stati », Cfr. H. D'ALMEIDA-TOPOR & M. LAKROUM, *L'Europe...*, op. cit., pp. 178-179. Nella convenzione di Lomé IV, del dicembre 1989, 69 erano gli stati associati, "70 + 1 (il Sudafrica)" lo sono adesso, con una ventina di paesi e territori d'oltremare dipendenti dagli stati membri. La cooperazione viene intrapresa nel

decisioni: il *Centro per lo sviluppo industriale* (CSI, oppure CDI) e il *Centro tecnico agrario* (CTA).

Il gruppo dei paesi dell'*Africa, Caraibi e Pacifico* (ACP) governa pure altri organismi, funzionanti sempre all'interno dell'associazione con l'UE, le cui cariche ai vertici sono elettive. Al fine di capire meglio questo complesso congegno, ci sembra opportuno ricordarne le principali: un *segretario generale* del gruppo dei paesi ACP, con la sua segreteria, un *consiglio dei ministri* ACP, con un suo presidente, un *comitato degli ambasciatori* ACP, anch'esso con il suo presidente. Il legame alla base tra UE e paesi ACP è assicurato dall'*Assemblea paritaria* dei parlamentari dei 70 stati ACP e dei 15 membri della UE, con un suo presidente e un copresidente¹⁸. Il rinnovo d'alcuni incarichi per i prossimi cinque anni, fino l'anno 2000, sta vedendo un intrecciarsi di trattative, di manovre e d'incontri che dovrebbero sfociare a nomine ed elezioni sostenute dalla competenza e dall'abilità. Invece, a volte s'assiste ad ostinate rivalità e sterili lotte che possono discreditare la forza dell'unione UE e ACP. Le vicende a puntate e con pulsanti episodi, iniziate nel novembre 1994, per la nomina del nuovo segretario generale nel gruppo dei paesi ACP, non è terminata neanche nella riunione del successivo novembre 1995 a Port-Louis, nell'isola Maurizio. Il presidente del Gabon non ha ceduto nel sostenere l'ambasciatore gabonese Marcel Ibinga Magwangue e il candidato del Zimbabwe, Tomas Mapuranga, ha puntato i piedi. Le rivalità personali e tra paesi, unite alle competizioni di supremazia linguistica ed economica, dovrebbero coprirsi con il principio di rotazione geografica che dovrebbe far sì che il turno di presidenza tocchi adesso ad un paese all'interno dell'Africa centrale. Ne riparleranno ancora alla prossima conferenza nelle Samoa occidentali a giugno 1996¹⁹!

settore commerciale e in quello industriale e le sovvenzioni sono accordate per stabilizzare gli introiti dalle esportazioni o gli aiuti d'emergenza, aiuti ai rifugiati e all'aggiustamento strutturale.

¹⁸ X. THEULET, "Nouvelle donnée porteuse d'espoir à Libreville. La 19^e assemblée", *Jeune Afrique économie*, n. 165, nov. 1994, p.75

¹⁹ X. THEULET, "ACP. Un nouveau tour pour rien", *Jeune Afrique économie*, n. 209, 15 dic. 1995, p. 34.

In vero, il dibattito s'articola essenzialmente nella ripartizione degli incarichi tra i parlanti francesi e i parlanti inglese. I secondi erano davvero assenti dai posti chiave della cooperazione *euro-acipi* negli anni iniziali della sua esistenza, mentre adesso, dopo il recente rinnovo delle cariche nei centri CSI e CTA, sono i francofoni che rischiano l'esclusione dalle funzioni di comando²⁰.

Nel periodo 1996-2000 sarà operativa la *Banca Europea d'investimento (BEI)* che nel quadro del completamento degli accordi di Lomé distribuirà 14,6 miliardi d'ECU, di cui 13 di sovvenzioni provenienti dalle risorse tratte dal bilancio messo a disposizione del *Fondo europeo dello sviluppo* dagli stati membri e gestiti dalla Commissione europea e un miliardo sotto forma di capitale a rischio gestito e incassato dalla BEI secondo dei tassi che riflettano maggiormente le condizioni del mercato²¹.

Vi era un'altra questione aperta, ma che per fortuna si è chiusa, pur lasciando delle ferite destinate alla fine a sanarsi. Il coronamento delle negoziazioni finanziarie relative all'applicazione degli accordi di Lomé IV, è avvenuto durante la conferenza del vertice europeo del giugno 1995 a Cannes. L'annuncio ufficiale ivi compiuto del raggiunto accordo sulla dotazione finanziaria dell'ottavo *Fondo europeo dello sviluppo (FED* oppure **FES**), per un ammontare pari a 13,304 miliardi d'ECU, al posto dei 17 attesi, aveva creato delusione e disappunto tra i paesi associati. Il precedente, il settimo fondo europeo, ebbe un finanziamento per un po' meno, 10,94 Md d'ECU. Dato che i contributi al FES da parte degli stati della UE sono volontari, soltanto la Germania ha accettato d'aumentare in modo rilevante il suo impegno finanziario portandolo a tre milioni d'ECU. Per la prima volta la Commissione europea ha dovuto realizzare una ginnastica contabile per giungere a quella cifra, prelevando 467 milioni da precedenti dotazioni ACP non utilizzate, oppure redistribuendo i

²⁰ Il copresidente dell'assemblea paritaria, il presidente del Consiglio dei ministri ACP e il segretario generale ad interim del gruppo ACP, sono anglofoni.

²¹ Dati riuniti da diversi giornali e comunicati stampa o tratti da *Africa South of the Sahara 1995*, Londra, Europa Press, 1995.

150 milioni attribuiti alla Somalia e non assegnatili a causa della mancata sua ratifica dell'accordo e riprendendo altri 142 milioni attribuiti in un primo momento a programmi diversi.

La delusione dei paesi ACP deriva anche dal fatto che essi si sentono trascurati dagli Europei a raffronto dei finanziamenti ricevuti dai paesi del Mediterraneo e dai paesi dell'est. L'insieme di questi due finanziamenti arriva ora ad avvicinarsi al finanziamento previsto per i settanta stati ACP; ciò prova in che modo la politica europea d'aiuto si stia modificando e si diriga in una direzione non favorevole all'Africa e ai paesi ACP in particolare.

3. *Un progetto speciale americano per il Medio Oriente/Nord Africa (MONA) ad Amman*

I paesi del Mediterraneo sono fuor d'ogni dubbio quelli cui i paesi occidentali assegnano alta fiducia nella possibilità di collaborare, con la speranza di realizzare lo sviluppo della loro produzione ed occupazione, anche a profitto d'una diminuzione dell'emigrazione e della lotta contro gli integralismi. Basti pensare alle sollecitudini internazionali cui sono sottoposti il Marocco e la Tunisia da una parte e la Giordania e la Turchia dall'altra.

Dopo le nuove crisi belliche nello scacchiere medioorientale, è aumentata l'importanza del Mediterraneo per il mondo occidentale. Gli Stati Uniti hanno colto recentemente lo stimolo favorevole alla creazione d'un aggregato ed hanno proposto l'attuazione dell'insieme *Medio Oriente/Nord Africa (MONA o MENA)*.

In questa vasta area, estesa dal Marocco all'Iran e allo Yemen, il reddito della popolazione, circa 260 milioni di abitanti, è sceso in dieci anni dal secondo all'ultimo posto tra tutti i paesi del globo, con una diminuzione del reddito per abitante del 2% l'anno, in gran parte a causa del ribasso degli introiti derivati dalla manna petrolifera, della diminuzione degli investimenti pubblici e della mancanza di mano d'opera specializzata. Un calo simile ha prodotto nove milioni di disoccupati e dodici milioni di persone che vivono in media con circa 1.500 lire per giorno. Il tasso di crescita demografica si è stabilizzato al 2,7% per anno, tuttavia la popolazione in età di lavorare cresce ogni anno del 3,3%.

Quindi si può calcolare in una previsione su quindici anni, che per il 2010 sarà necessario creare 47 milioni di posti di lavoro. Per arrivare a questo risultato il settore scolastico dovrà contribuire incrementando la formazione superiore dall'attuale 14% al 25%, la secondaria dal 59% al 70% e la primaria dal 95% al 100%.

Le potenzialità economiche della regione potrebbero far raddoppiare i redditi a patto che si stimoli la dinamicità del settore privato, bloccato da una burocrazia paralizzante, e si liberalizzi il mercato "in un contesto d'economia oramai complessivo", vale a dire che si migliorino le infrastrutture e che gli investitori privati locali che ora collocano all'estero circa 350 miliardi di dollari s'uniscano agli investitori istituzionali per intraprendere gli interventi necessari²².

La Banca Mondiale prevede un periodo iniziale di cinque anni rivolto a diminuire il costo sociale del piano d'adattamento del progetto MONA²³.

La zona di sviluppo MONA, voluta dagli Stati Uniti, ha subito il battesimo del fuoco nella grande conferenza al vertice che si è svolta a Casablanca a fine ottobre 1994. Essa ha preparato il terreno economico e politico mettendo ostentatamente insieme i rappresentanti del mondo arabo e quelli d'Israele. Inizialmente i suoi fautori prevedevano di fare affluire in cinque anni, fino al 2000, tra venti e trenta miliardi di dollari, provenienti essenzialmente dal principale interessato al vasto progetto, ossia gli Stati Uniti. La Russia ne è pure interessata, e ha ottenuto la copresidenza, e ne sono coinvolti i paesi del Mediterraneo, tranne la Siria e il Libano che hanno rifiutato l'invito, e forse l'UE. Proprio questa è l'area privilegiata dal cosiddetto "nuovo ordine europeo".

L'intero continente africano, palesemente, non suscita lo stesso interesse e apparentemente sembra non presenti la stessa utilità.

²² S.E. BATTLES, "Financial Flow and Integration in the Middle East", *The Internat. Spectator*, n. 3, giugno-sett. 1995, pp. 57-82.

²³ BANCA MONDIALE, Rapporto "Rivendicare l'avvenire", presentato alla vigilia dell'apertura della Conferenza d'Amman da Caio Koch-Weser, vicepresidente della BM per il Medio Oriente e l'Africa del Nord, *cit.* in F. CHIPPAUX, "La Banque Mondiale veut encourager la croissance au Proche-Orient et au Maghreb", *Le Monde*, 29-30/10/1995, p. 6.

A portare a termine il progetto Mona, nel *Secondo vertice economico sul Medio Oriente e l'Africa del Nord*, 2.000 uomini politici, promotori finanziari e industriali si sono riuniti a fine ottobre 1995 ad Amman, nonostante l'ostilità degli Europei adesso chiaramente mostrata²⁴ e la diffidenza dell'Arabia Saudita che ha messo in rilievo d'avere già accordato 74 miliardi di dollari per gli aiuti alla regione²⁵. La Conferenza ha deciso la creazione d'una *Banca di sviluppo regionale (BSR)* che porrà la sede centrale, con il suo prestigio, al Cairo. Gli Stati Uniti hanno assicurato che il suo capitale iniziale di cinque miliardi di dollari è sottoscritto per il 70%; Washington vi contribuirà per un quarto del totale, mentre il Giappone e la Russia assicureranno prevalentemente la parte residua. La dotazione iniziale è prevista a 1,25 miliardi di dollari.

La banca BSR è chiamata a finanziare dei progetti specifici in Turchia, Giordania, Israele, Autorità nazionale palestinese, Egitto, Marocco, Tunisia, Algeria e nei sei paesi raggruppati nel Consiglio di cooperazione del Golfo. I progetti, designati per lo più dai privati e realizzati da società di progettazione e sviluppo internazionali o americane, concernono la politica turistica, lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti stradali e ferroviari, la politicamente delicata gestione dell'acqua tra Turchia, Giordania, Palestina e Israele²⁶ e infine le fonti d'energia. L'altro ramo d'intervento, il *Fondo d'investimento* previsto dagli esperti americani a Casablanca, dovrebbe cominciare ad operare con 250 milioni di dollari.

La chiusura dei lavori ad Amman ha visto la preparazione di alcuni contratti, prevalentemente con la Giordania e in minima parte con i paesi del Magreb. Di particolare importanza la firma

²⁴ Le prime informazioni accennano solo al rifiuto di partecipare espresso ufficialmente dai Francesi e dai Tedeschi. Riguardo alla posizione italiana, non sappiamo se sia completamente allineata su quella degli alleati europei o continui a dare alle risoluzioni della conferenza un sostegno al pari di quello offerto a Casablanca dal gruppo ENI-AGIP.

²⁵ F. CHIPAUX, "Querelle américano-européenne [...] Des rivalités interarabes sont apparues [...]", *Le Monde*, 31-10-1995, p. 5.

²⁶ Cfr. B. KHADER, *La géopolitique de l'eau en Méditerranée*, Lovanio, Les Cahiers du Monde Arabe, n. 113, 1994.

della lettera d'intenzioni tra il ministero israeliano dell'energia e la direzione americana della società *Enron Qatar* per un contratto di vendita in Israele del gas naturale liquefatto proveniente dal Qatar. Esso costituisce la prima penetrazione "ufficiale" del commercio dello stato ebraico nei paesi del Golfo, ancorché i contraenti abbiano precisato ad Amman che l'accordo non impegna direttamente il governo del Qatar e la sua completa operatività richiederebbe una decina d'anni, il tempo necessario per instaurare una pace durevole nella regione²⁷. Il rilievo dato a quest'avvenimento e l'insieme della struttura creata fanno capire fino a che punto uno degli scopi maggiori della conferenza era l'integrazione dell'economia israeliana²⁸ nelle strutture economiche dei paesi dell'area medio orientale²⁹.

²⁷ Si ritiene che certi funzionari arabi abbiano ricevuto l'ordine di non lasciarsi fotografare in compagnia degli Israeliani. F. CHIPAUX, "Le Qatar envisage de vendre du gaz naturel à Israël", *Le Monde*, 3-11-1995, p. 4; D. BEBLAWI, "La Jordanie adepte de la coopération économique" e in piccolo "Même si d'autres jugent cet empressement excessif" e pure su tre colonne "Les Egyptiens sans hâte", *Al-Abram Hebdo* (Il Cairo), n. 60, 1 nov. 1995, p. 8; A. AL-CHÉRIF, "La Syrie sans concessions", *ibidem*; D. BEBLAWI, "Naissance d'une banque de développement à Amman", *ivi*, p. 32 e p. 1; D. BEBLAWI, "La normalisation avant la globalisation" e in piccolo "la question ne semble pas être 'si' mais 'quand'", *id.*, n. 61, 8 nov. 1995, p. 8; E. BLAIR, "Amman: un sommet économique très politique. Le roi Hussein attend les dividendes de sa diplomatie", traduzione dell'articolo preso da *The Middle East Digest* (Londra), in *Courrier international*, n. 259, 19 ott. 1995, p. 29.

²⁸ Il reddito pro capite israeliano è dieci volte superiore a quello giordano e quindici volte a quello egiziano.

²⁹ Si è parlato di una strategia congiunta americana e israeliana per fare riconoscere Israele come "potenza regionale egemonica", capace d'accettare la pace in cambio d'una dominazione imposta dalla forza della sua economica, tecnologica, potenza militare e nucleare. B. BEN YAHMED, "La nouvelle stratégie israélienne", *Jeune Afrique*, n. 1824-1825, 21 dic. 1995-3 gen. 1996, pp. 3-5. Inoltre, attraverso la Banca, Israele beneficerebbe della nuova rete finanziaria per aprirsi anche finanziariamente ai mercati dei paesi membri, [Anonimo], "Les tristes mécomptes des banquiers", *Le nouvel Afrique-Asie*, n. 75, dic. 1995, p. 42. In ogni modo gli stati arabi della regione non possono eludere la sfida allo sviluppo che viene lanciata dal loro vicino stato d'Israele.

4. *Progetti speciali europei: 1°*, Paesi del Sud e dell'Est del Mediterraneo (PSEM) a Barcellona

Il progetto gigantesco d'Amman dovrebbe essere parallelo, e si spererebbe non rivale, di quello elaborato dalla UE e discusso a livello dei ministri degli esteri a fine novembre 1995 nella *Prima Conferenza euromediterranea* di Barcellona. Il 28 novembre, nella capitale catalana, 27 paesi hanno firmato il documento costitutivo, chiamato anche Carta costitutiva, della nuova entità regionale del Mediterraneo, la cui dizione esita prevalentemente tra "unione" e "comunità"³⁰.

Diversamente dalla posizione privilegiata accordata ai paesi sussahariani, i paesi del Magreb e del Mashrek non hanno avuto nessuno accordo collettivo e globale con l'UE prima della conferenza di Barcellona. La loro collaborazione con l'Europa avveniva nel quadro di accordi bilaterali³¹ cui modesti protocolli finanziari davano concreta esecuzione principalmente per quanto atteneva a operazioni sulle infrastrutture. Soltanto in seguito alla crescita dell'islamismo radicale e alla crisi del Golfo, i capi di stato europei hanno preso atto delle disparità crescenti tra le due rive del Mediterraneo e hanno inglobato il robusto protocollo finanziario 1992-1996 dentro uno specifico programma di "politica mediterranea rinnovata" (PMR, 1990) da tempo preparato dalla Commissione. Il mercato europeo si è così aperto liberamente ai prodotti industriali del sud in modo che nelle loro esportazioni verso l'Europa la parte dei manufatti sale dal 28% del 1979 al 54% del 1993. Tuttavia sussistono molte disparità tra paesi e tra i due gruppi di paesi, come il profondo deficit del sud in favore del nord salito da 2 milioni di dollari degli anni sessanta a 8,5 degli anni ottanta³².

³⁰ M. NAÏM, "Pays européens et méditerranéens tentent de redéfinir leurs relations", *Le Monde*, 28 nov. 1995, p. 2

³¹ Gli accordi bilaterali invece concernono Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria e Tunisia. Per i risultati contrastanti nello sviluppo dei paesi del Magreb cfr. L. TALHA, *Croissance, crise et mutations économiques au Magreb (1970-1994)*, Lovanio, Les Cahiers du Monde Arabe, n. 115, 1995

³² D.C. BACH, "L'Europe et l'Afrique: quelques perspectives", *Encyclopa-*

Il progetto della UE vuole essere un'operazione complessiva in grado di stringere l'Europa e i *Paesi del Sud e dell'Est del Mediterraneo* (PSEM) in un'intensa collaborazione. Essa ambisce diramarsi nei campi della sicurezza, dell'economia e in azioni specifiche nella cultura, nei diritti dell'uomo, nell'arbitraggio tra stati e contro il ricorso ai conflitti, contro il terrorismo, la droga, il crimine organizzato e l'immigrazione clandestina. Essa propone un dialogo politico e una promessa di stabilità tra il sud e il nord del Mediterraneo al fine di realizzare una vasta zona di libero scambio da attivare progressivamente e completare entro l'anno 2010.

Comprende una popolazione totale di 600 milioni di consumatori, tra cui 450 milioni sono presenti su entrambe le rive del Mediterraneo e 217 divisi in undici paesi "più due" (Turchia, Siria, Libano, Giordania, Israele, Egitto, Cipro, Malta, Algeria, Tunisia, Marocco e in più l'Autorità nazionale palestinese e la Mauritania³³). Gli SUA ne rimangono fuori dopo che l'UE ha rifiutato la loro domanda di farne parte in qualità di membri³⁴.

La dotazione finanziaria tra il 1996 e il 1999 supererà di poco i 4,6 miliardi di ECU, corrispondenti a 6,1 Md di dollari, che restano destinati alla modernizzazione delle economie del sud. Un aiuto che ad alcuni sembra cospicuo pensando che costituisce il doppio di ciò che la Banca Mondiale spende a profitto della regione. Accanto alla cooperazione finanziaria diretta s'attuano degli interventi sotto forma di aiuti alimentari e di prestiti della Banca Europea d'Investimento tramite il FED.

edia Universalis 1992, Parigi, pp. 122-127; B. KHADER, *L'Europe et la Méditerranée: géopolitique de la proximité*, Lovanio, Les Cahiers du Monde Arabe, n. 112, 1994; S. GOUMEZIANE, "Cap sur le libre-échange", *Jeune Afrique*, n. 1820, 23 nov. 1995, pp. 41-42

³³ In seguito alla sua pretesa particolarità araba e soprattutto per le esigenze di strategia diplomatica di qualche stato europeo attivo nella zona, anche la Mauritania è stata annoverata alla conferenza di Barcellona tra i paesi "mediterranei". La Mauritania risulta pure associata ai paesi ACP. Ciononostante essa ha lo statuto di invitata e non viene inclusa nel computo dei « dodici » paesi aderenti al patto sottoscritto a Barcellona.

³⁴ J.-P. PIGASSE, "L'appel du Sud", *Jeune Afrique*, n. 1936, 30 nov. 1995, pp. 15-17. La Spagna ha cercato di mediare l'ostilità francese, ma in fine i rappresentanti diplomatici americani a Barcellona si trovavano insieme agli invitati.

Durante l'attesa del funzionamento del gran mercato unico, le autorità di Bruxelles hanno deciso d'attivare un fondo di 530 milioni d'ECU destinato a finanziare degli interventi specifici che potranno facilitare la difficile fase di transizione³⁵.

Il contesto della nuova PMR, prevista per tale programma multilaterale, è stato chiarito dappprincipio dagli accordi bilaterali di collaborazione con i dodici paesi interessati. Questi accordi, insieme con altri, detti "d'associazione" alla zona PSEM, tre dei quali già conclusi, con Israele, Tunisia, e Marocco, dovrebbero sfociare in un'unione doganale totale per Cipro, Malta e la Turchia, in un "libero scambio" con Israele e a rapporti "preferenziali" con altri paesi, come l'Algeria³⁶, la Tunisia e il Marocco. La conferenza ha trovato un debole filo dipanante per stabilire un'intesa nel nodo libico³⁷ e districarsi tra le

³⁵ Circa la metà del totale dei 530 milioni d'ECU è destinata a finanziare le privatizzazioni, l'assistenza tecnica e i servizi alle imprese in Egitto, Tunisia e Siria. 220 milioni d'ECU dovranno sostenere l'adattamento strutturale dell'economia del Marocco, Tunisia, e Giordania. La parte restante, 70 milioni d'ECU, servirà a rafforzare la formazione professionale e manageriale in Egitto, Siria e Palestina; cfr. [Anonimo], "La Méditerranée, une mer ou un mur", *Le nouvel Afrique-Asie*, 76, gen. 1996, p. 38. L'articolo rende nota pure la tenuta, contemporaneamente alla conferenza UE-PSEM, d'una conferenza alternativa di 15.000 rappresentanti di movimenti politici e sociali e d'organizzazioni non governative, sostenitori d'un progetto alternativo per il Mediterraneo, poggiate non sul 'muro' mediterraneo ma sugli scambi aperti e di tutti i tipi attraverso il mare Mediterraneo. Soprattutto le critiche all'accordo PSEM sono state indirizzate al paradosso della libertà di circolazione di quasi tutte le merci di fronte al divieto di libera circolazione tra gli uomini, un corollario del controllo dell'immigrazione.

³⁶ L'Algeria e la Siria sono gli unici paesi PSEM che non hanno intrapreso iniziative per aprire delle trattative con l'UE in vista dell'associazione. Hanno tuttavia stipulato dei semplici accordi di cooperazione; cfr. J.-P. TUQUOI, "Alger voudrait former une zone de libre-échange avec l'Union européenne", *Le Monde*, 3-10-1995, p. 31; A. WAHIDA, "En toute confiance: Coll I Carbo", *Arabes*, n. 108, dic. 1995, p. 33.

³⁷ Ci sembra che la diplomazia nordafricana, con gli incontri intrapresi all'inizio del gennaio 1996, da una parte tra il capo di stato della Tunisia con quello della Libia e dall'altra dal presidente dell'Egitto con lo stesso capo libico, sia stata incoraggiata dai paesi della UE al fine di tastare il polso di Kaddafi su questo argomento di collaborazione mediterranea che agli occhi

vicissitudini algerine³⁸.

Agendo in questo modo, l'UE dà l'impressione d'approvare il ragionamento di chi vuole sancire la scomparsa della UMA, *Unione del Magreb Arabo*, a motivo delle lacerazioni interne o per inefficacia³⁹. All'UMA non è riconosciuto il rango d'interlocutore credibile dell'Europa, per essere stata a Barcellona soltanto un invitato speciale, al pari della Lega araba. L'UE non favorisce affatto il gran progetto d'una unificazione del Magreb, il quale rischia d'essere marginalizzato in questo vasto complesso unitario sia a causa dello squilibrio esistente con altri paesi della zona del Mediterraneo, sia per le rivalità forzate tra concorrenti aventi essenzialmente lo stesso profilo economico⁴⁰. Costituisce un importante cambiamento, rispetto alla tradizionale politica europea particolarmente rivolta in passato verso i paesi del Nord Africa⁴¹.

sensibili dei libici potrebbe essere più accettabile del progetto americano elaborato ad Amman. Alla conferenza di Barcellona la diplomazia europea sembra che abbia escogitato il sotterfugio d'accettare la presenza d'alcuni libici sotto la copertura o della Lega araba o della UMA, associazioni entrambe "invitati speciali" alla conferenza. L'accettazione ufficiale e di pieno diritto della Libia all'unione dei paesi rivieraschi del Mediterraneo è subordinata alla soddisfazione delle condizioni imposte con l'embargo economico decretato dall'ONU.

³⁸ S. SOBH, "Economie de paix : d'un sommet l'autre", *Arabes*, n. 106, ott. 1995, pp. 38-47.

³⁹ Creata nell'euforia a Casablanca nel 1989 da Marocco, Mauritania, Algeria, Tunisia e Libia, accioccché favorisca la cooperazione economica tra i paesi membri, l'UMA si è scontrata soprattutto con delle difficoltà politiche. Le sue realizzazioni restano limitate e secondarie. Cfr. A. NAGUI, "Chronique d'un éclatement annoncé", *Al-Abram Hebdo* (Il Cairo), n. 69, 3 gen. 1996, p. 9.

⁴⁰ [Anonimo], "La Commission noie l'UMA dans la Méditerranée", *Le nouvel Afrique-Asie*, n. 63, dic. 1994, pp. 48-50.

⁴¹ I. BENSIDOUN & A. CHEVALLIER, "Europe-Méditerranée: fractures et rapprochements", *Politique africaine*, n. 49, marzo 1995, pp. 47-59. La comunità europea aveva aiutato l'UMA anche con il finanziamento di specifici progetti transnazionali. Nel *Programma di lavoro della commissione per il 1995*, al punto 5.9.i. « sostegno attivo alla cooperazione e all'integrazione regionale [dei paesi ACP] », l'UMA non è indicata tra le sette organizzazioni espressamente nominate, e neppure se ne parla al §5.5. dedicato al Mediterraneo, Medio oriente e Golfo; cfr. Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, suppl. 1/95.

Oltre a quanto detto, che non si tratti d'enunciazioni di grandi principi, lo dimostra l'ingranaggio strutturale, pronto e chiaramente preparato, ad esempio per gli organismi essenziali, come la conferenza dei capi di stato, e non più dei primi ministri, che si terrà ogni due anni alternativamente al nord e al sud, e il comitato di "coerenza" che assicurerà, attraverso i suoi pieni poteri, che i programmi decisi siano correttamente applicati e un gruppo di lavoro che seguirà ognuno dei grandi progetti accettati.

L'interesse per il sud del Mediterraneo non è basato soltanto sulle considerazioni che i paesi della UE vi importano il 32% del gas naturale, il 27% del petrolio e il 4% delle importazioni totali e vi introducono il 5% delle loro esportazioni, né sulla valutazione che i PSEM forniranno mano d'opera a buon mercato, spesso specializzata o istruita, e ricchezze naturali e neanche "per ricostituire il ruolo determinante che lo spazio mediterraneo ha svolto per millenni negli scambi mondiali", ma essenzialmente per una percezione negativa⁴², da cui ne deriva un compito ancora più laborioso, in quanto i paesi nordici vedono nel sud mediterraneo una zona agitata in cui tirano venti malefici, come la mafia, la miseria, il terrorismo, la malavita, la droga, la violenza dell'integralismo mussulmano⁴³ e, non per ultimo, il flusso dell'emigrazione clandestina⁴⁴ che sembra sconvolgere il quieto vivere oc-

⁴² Nella politica europea risorge in tale maniera la vecchia contraddizione tra "Mediterraneo - socio" e "Mediterraneo - minaccia" (cfr. B. KHADER, *L'Europe et la Méditerranée...*, op. cit., p. 35), comprendente ora tra le minacce non solo il pericolo militare, necessitante per esempio le *Forze d'intervento rapido* che la Francia e la Germania s'apprestano a formare o il satellite *Helios* d'osservazione militare del Mediterraneo voluto da Francia, Italia e Spagna, ma anche il pericolo sociale e umano.

⁴³ M. BOURAS, "Quels défis pour la coopération euro-maghrébine? Un spectre hante Bruxelles: l'intégrisme au Maghreb", *Regards croisés*, n. 1, aprile 1995, pp. 14-15.

⁴⁴ Si vedano gli articoli su come è vissuta l'immigrazione in Europa: G. MARTÍN MUÑOZ, "I « mori » alle porte di Madrid", nel numero dedicato a *Mediterraneo, L'Arabia vicina*, della rivista *Limes*, n. 2, aprile-giugno 1994, pp. 157-164 e gli articoli della sezione "Italiani e mediterranei" nelle pp. 181-250; vedasi pure l'analisi dell'immigrazione nei contributi pubblicati in *CEE - Africa fra processi...*, op. cit.

cidendale⁴⁵. Inoltre, alcuni studi accennano al fatto che, nonostante la diminuzione del tasso d'incremento demografico in precedenza accennato, certe proiezioni danno per maggioritaria nei prossimi trent'anni la popolazione mediterranea della riva sud rispetto a quella dell'altra sponda in un rapporto da otto per la popolazione del sud a uno per quella della UE. Una disproporzione simile aggraverebbe gli squilibri esistenti e potrebbe mettere in pericolo l'economia europea oltre che per l'immigrazione, anche facendo sorgere dei poli di sviluppo mediterranei in diretta concorrenza con interi settori produttivi europei in seguito ai loro bassi costi di produzione e ad una mano d'opera con debole remunerazione⁴⁶.

La cooperazione finanziaria europea con i paesi dell'altra sponda del Mediterraneo non si rivela quindi priva di pericoli e numerosi esperti e uomini d'affari pensano che il libero scambio, così come è proposto attualmente, per essere efficace e utile ai PSEM richiede da parte loro dei passi da gigante per adattarvi e migliorare il loro tessuto industriale e sociale prima d'inserirsi nel mercato aperto⁴⁷. Lo smantellamento del sistema doganale da

⁴⁵ Questa impressione di negatività viene confermata dalla lettura della stampa nordafricana. In Tunisia, Camille Jabrane risale anche al *Rapporto* del Consiglio europeo, una voluminosa *Nota d'orientamento* dell'aprile 1995, per trovarvi un manuale di norme di buona condotta dettate dal "cicerone" europeo che tutto sa e da eseguire alla lettera come *conditio sine qua non* per integrare lo spazio euromediterraneo, C. JABRANE, "Conférence de Barcelone. Suivez le guide", *Réalités*, n. 525, 24-30 nov. 1995, pp. 22-23. Evidentemente in Tunisia il capitolo sui diritti umani, fa grinzare i denti al presidente Ben Ali, Cfr. V. MORABITO, "Les effets de l'intégrisme islamique en Tunisie", *Europe and North Africa cooperation or conflict?*, Londra, University of Kent, Papers S.4 N°S1, 1995, pp. 92-104.

⁴⁶ N. SAFIR, "Se l'Europa non rispetta i musulmani", *Limes*, *op. cit.*, particolarmente pp. 69-75.

⁴⁷ A. CHERIF, "Des questions en suspens. Qualifiée de rencontre historique, la réunion a-t-elle répondu aux attends?", *Liberté* (Algeri), 29-11-1995, p. 2; T. HOCINE, "Le défi de l'après Barcelone", *El-Watan* (Algeri), 29-11-1995, pp. 1 e 11 ("Un bond prodigieux" intervista al ministro degli esteri Dembri); N. ZINE, "Ben Ali: 'Le partenariat économique demeurera fragile s'il n'est accompagné d'un partenariat social équilibré'", *Réalités* (Tunisi), n. 523, 10 nov.

completarsi nel 2009, prevede delle tappe. Nel 1977 alcune attrezzature industriali saranno esonerate dai diritti d'importazione. I diritti sulle materie prime non locali e i pezzi di ricambio subiranno una diminuzione del 25% l'anno, fino all'abolizione in quattro anni. A partire dal 2000, i diritti doganali dei prodotti industriali locali subiranno una riduzione del 10% l'anno.

Le conseguenze a breve termine saranno importanti e gravi per i PSEM. Il libero scambio produrrà una diminuzione delle entrate doganali che andrà dal 3% del PIL in Marocco e dall'1,5% in Algeria e in Egitto, al 6% del PIL in Tunisia, paese in cui mancherà sia il 30% delle entrate fiscali sia un quarto di tutte le entrate dello stato e il livellamento preparatorio dell'economia costerà due miliardi di dollari. Gli scambi commerciali, adesso squilibrati in favore dei paesi della UE per una eccedenza commerciale a loro profitto di 18 miliardi di dollari nel 1993, non si potranno equilibrare facilmente. Il peso del debito pubblico attualmente tanto elevato da strozzare le loro economie per il rimborso, rischia d'aumentare come in un cerchio vizioso.

Il libero scambio industriale comporterà magari qualche timorato investimento europeo, però segna essenzialmente l'apertura del mercato mediterraneo ai prodotti europei dato che le proposte europee di Barcellona escludono dal libero scambio i prodotti agricoli, vale a dire la principale ricchezza dei paesi a sud del Mediterraneo. L'esclusione non è altro che il derivato dell'incapacità europea a liberalizzare la sua agricoltura e toglierne il protezionismo nello stesso modo in cui lo richiede ai suoi associati del sud⁴⁸. A limitare i danni di tale esclusione si prevede d'in-

1995, p. 17; M. HARRICHE, "Bilan de Barcelone et future coopération" eppure "Interview de Mohamed Saadi [dirigente del Partito del progresso e del socialismo invitato all'incontro svoltosi prima della conferenza sotto l'egida della *Izquierda Unida*] sur la Conférence euro-méditerranéenne 'Il faut passer du partenariat commercial au partenariat stratégique'", *Al Bayane* (Casablanca), 22-12-1995, pp. 1-2.

⁴⁸ Lo affermava l'assistente al ministro degli esteri egiziano e capo della cellula egiziana di mantenimento dei rapporti egitto-europei, Gamal Bayoumi, a Barcellona, N. EL BEHERY, "Partners in Barcelona", *El-wekalab* (Il Cairo), n. 13, gen. 1996, pp. 20-21/53.

centivare lo scambio sud-sud orizzontale, al presente praticamente inesistente; tuttavia anche in questo modo si dubita che l'agricoltura di tutti i paesi mediterranei venga stimolata⁴⁹.

Nel complesso i PSEM non hanno altra possibilità che accettare una zona di libero scambio che profitterà massicciamente ai loro principali fornitori europei⁵⁰, almeno durante una decina anni. In contropartita l'UE ha fatto delle concessioni, limitate soprattutto dall'esclusione dei prodotti agricoli dalla libera circolazione e limitate pure sia nell'abolizione di certe tasse doganali che nell'aiuto ristretto di circa 7,66 milioni di ECU all'anno, in media e per cinque anni, nell'ipotesi della identica distribuzione a ognuno dei dodici paesi interessati. L'attesa degli investimenti privati potrebbe essere in un domani più o meno soddisfatta, ma non se n'è nient'affatto sicuri⁵¹ ed eventualmente non toccherà parimenti tutti i paesi PSEM⁵². Per di più, tale assistenza finanziaria ritornerà in gran parte in Europa, nelle sue imprese e nei suoi centri di studi e di progettazione⁵³.

⁴⁹ N. SALEM, "Les dangers du libre-échange euro-méditerranéen", *Jeune Afrique économie*, n. 209, 15 dic. 1995, pp. 70-75.

⁵⁰ La dipendenza europea è costringente per esempio per la Tunisia, di cui l'UE assorbe l'80% dei suoi prodotti, per il Marocco con l'80% d'esportazioni verso l'UE e l'Algeria con il 68%, J.-P. LANGELLIER, "Barcelone, vue du Sud", *Le Monde*, 1-12-1995, p. 15.

⁵¹ L'economista Henri Regnault diceva che per la riuscita dello spazio comune mediterraneo 'tutto dipenderà dall'arrivo dei capitali privati', J.-P. TUQUOI, "La conférence de Barcelone devrait déboucher sur la création d'un 'espace économique euro-méditerranéen'", *Le Monde*, 26/27-11-1995, p. 4.

⁵² Si veda la spiegazione dell'ottimismo nel futuro della collaborazione in O. PASTRÉ, "Le sud de la Méditerranée, marché émergent", *Le Monde*, 26-27 nov. 1995, p. 13, pp. 17-21.

⁵³ J.-P. PIGASSE, "15 + 12: donnant-donnant", *Jeune Afrique*, n. 1822, 7 dic. 1995, pp. 22-23. Sulla buona strada si trovano gli imprenditori di Tunisia. Nel dicembre 1995 in occasione dell'annuale incontro della loro associazione IACE a Porto El Kantaoui (Sousse), incontro allargato quest'anno a molti dirigenti d'industrie mediterranee da raggiungere i 600 partecipanti, israeliani compresi, essi hanno riconosciuto la debolezza delle loro imprese e auspicato dei rapporti più stretti tra loro (gli scambi commerciali interarabi rappresentano il 7% del loro commercio esteriore), non senza un invito a penetrare nei mercati dell'est europeo; si vedano le corrispondenze e i commenti di R. LAHAMAR e B.

Lungi dal ricorrere a Cassandra, affermeremo che si sta mettendo in atto un processo di cristallizzazione delle differenze nord/sud dall'elevato costo sociale per i cittadini del sud, a similitudine del perdurare, e dell'allargarsi in certi campi, della scissione tra settentrione e meridione nell'economia italiana, nonostante i vari sforzi e interventi intrapresi in quarant'anni. Ricucire i bordi del Mediterraneo in una decina d'anni, quando il livello di vita, stando alle cifre fornite dal ministro agli esteri algerino Mohamed Dembri a Barcellona⁵⁴, è intorno ai 700 dollari per anno nei paesi del sud e in quelli al nord di 18.000, sembra una pura illusione, soprattutto che l'Europa non sa ancora con che tessuto rivestire se stessa e ricucire la ragnatela di impalcature costruitevi attorno, fuorché indicare il solito pastrano toccasana, che in realtà sembra un tappabuchi, del liberoscambismo⁵⁵. Evidentemente un difficile lavoro spetta adesso ai paesi e ai cittadini del sud, tanto per attuare una politica sociale compensatrice quanto per stringere legami regionali di difesa⁵⁶.

L'Europa potrebbe sfruttare sul piano politico il successo diplomatico conseguito, se riuscisse ad agevolare la creazione di entità regionali, in piena indipendenza, *dentro* questo spazio ancora oggi preda di divisioni e rivalità⁵⁷. Proprio in questo sta una

MONDHER, in *Réalités* (Tunisi), n. 528, 15 dic.; LAHAMAR, "L'entreprise et la Méditerranée" e "Servir l'entreprise tunisienne", *Réalités*, N°527, pp. 11-13.

⁵⁴ M. BOLE-RICHARD & M. NAIM, "Les pays du partour méditerranéen s'engagent à relever des 'défis communs'", *Le Monde*, 30-11-1995, p. 5.

⁵⁵ Valide anche per l'intera area PSEM, sia la sintesi di C. BUCCIANI, "Prospettive e problemi dell'Africa subsahariana: osservazioni preliminari", *Affari sociali internaz.*, n. 2, 1995, pp. 123-142, che le analisi di Gérard KEBADJIAN, *Vers une zone de libre-échange Europe-Maghreb*, Parigi, Cahier du CEMDEV n. 22, ott. 1994 e dello stesso autore "Le libre-échange euro-méditerranéen: une évaluation macro-économique", *Revue Tiers-Monde*, n. 244, ott. 1995, pp. 128-136. Una delle principali conclusioni è quella che per l'UE i benefici attesi dall'instaurazione del libero scambio sono largamente superiori ai costi, particolarmente finanziati e pure sociali, al contrario invece per il Magreb e i paesi arabi dove i costi sono disproporzionati rispetto a profitti del tutto ipotetici.

⁵⁶ I. BENSIDOUN & A. CHEVALLIER, *L'Europe et la Méditerranée*, Parigi, Centre d'Études Prospectives et Informations Internationales, 1996.

⁵⁷ L'alternativa sembra essere « unirsi e forgiare i loro propri strumenti

delle principali scommesse poste alla Conferenza: provare che la 'politica estera comune', prevista dal trattato di Maastricht, può cessare d'essere una formula e avere un contenuto nei riguardi dei paesi del Mediterraneo, al di fuori della superiorità desiderata da alcuni stati europei⁵⁸.

5. *Progetti speciali europei: 2°, accordi col Consiglio di cooperazione del Golfo a Bruxelles*

L'attitudine politica della UE è innovativa anche nell'introduzione d'una speciale attitudine nei riguardi dei sei paesi del *Consiglio di cooperazione del Golfo* (CCG, ossia Arabia Saudita, Kuwait, stati dell'Emirato arabo unito, Qatar, Oman e Bahrein⁵⁹), paesi che altrimenti rimarrebbero esclusi dalla cooperazione con l'Europa, mentre erano estremamente attivi alla conferenza organizzata ad Amman dagli SUA.

Non è casuale la coincidenza con lo svolgimento della conferenza di Barcellona, dell'adozione da parte della Commissione europea d'una comunicazione destinata al Consiglio dei ministri della UE a proposito del consolidamento, in questa area tanto

economici regionali o continuare a languire», in S. MBAYE, "Souhaitable union des économies africaines", *Le Monde diplomatique*, n. 9, sett. 1995, p. 12.

⁵⁸A. SAVARD, "Barcelone: les fiançailles de l'Europe et de la Méditerranée" e l'intervista con il ministro francese delegato agli affari europei "Michel Barnier: une souffle nouveau entre les rives de la Méditerranée", *La vie*, n. 2621, 23 nov. 1995, pp. 24-27.

⁵⁹Il Consiglio del Golfo, creato nel 1981, lasciava intravedere una possibile unione tra paesi che condividono tradizioni, storia, lingua e risorse economiche, premesse molto simili a quelle che ispirarono l'UMA nell'area nordafricana. Adesso conflitti frontali, attitudini provocatorie, risoluzioni favorizzanti l'integrazione dei paesi restano lettera morta, dispute tra personalità, conflitti latenti che esplodono... l'hanno anestetizzato e lo vedono adesso languire, al pari di ciò che sta avvenendo nella Lega araba e nella UMA. Triste destino questo delle organizzazioni arabe che non riescono a dimostrare collettivamente quel valore che invece si dispiega nei contatti singoli o più ridotti. Cfr. Y. HAWARY, "CCG: pour un noyau dur", *Arabes*, n. 108, dic. 1995, p. 5; H. NA'ANA, "La coquille vide", *Le nouvel Afrique-Asie*, 76, gen. 1996, pp. 24-25.

sensibile, degli accordi di giugno 1981 e delle conclusioni della riunione di Luxembourg dell'ottobre 1985 che hanno permesso d'elaborare l'accordo del giugno 1988 entrato in vigore all'inizio del 1990.

Non addentrandoci nella trattazione di questa area lontana dai nostri propositi iniziali limitati ai paesi sussahariani e ACP cui ci preme ritornare, si discute di volere rimuovere alcuni ostacoli doganali e permettere un'intesa commerciale e finanziaria. In particolare si cerca di agevolare la cooperazione normativa e il trasferimento delle tecnologie attraverso delle *joint ventures*, di facilitare la cooperazione tra le imprese del settore dell'energia e promuovere l'analisi del commercio del petrolio, del gas e dei derivati⁶⁰ e di proteggere gli investimenti⁶¹.

6. *Le attese dei paesi d'Africa, dei Caraibi e del Pacifico*

Enormi restano le attese e i bisogni per una ragguardevole crescita industriale nei paesi ACP. Però a Bruxelles si cerca d'applicare imperturbabilmente le decisioni prese nei riguardi della politica degli aiuti finanziari⁶². L'orientamento della cooperazione tra UE e i paesi ACP si può sintetizzare in un'unica espressione: *migliorare l'utilizzazione delle risorse disponibili*. Ne è testimone la "razionalizzazione" intrapresa sin dall'estate 1995 dalla Commissione europea e dal CSI.

In questo campo, il principale asse direttivo degli interventi europei seguito dagli organismi comunitari di Bruxelles è di privilegiare l'aiuto destinato a favorire nella maggioranza dei paesi

⁶⁰ Gli stati CCG si sono sempre opposti ad un tassa europea sui componenti chimici inquinanti contenuti nel petrolio greggio, ai loro occhi tassa desiderata dall'industria petrolchimica europea, A. OUHAIDA, "L'Europe doit s'ouvrir aux produits pétrochimiques du CCG", *Arabies*, n. 97, gen. 1995, p. 27.

⁶¹ A. WAHIDA, "Après la Méditerranée, l'Europe met le cap sur le Golf", *Arabies*, n. 109, gen. 1996, pp. 30-31.

⁶² Cfr. "Discorso del presidente [...] Programma della Commissione [...] Presentazione al Parlamento europeo [...] Risoluzione [...]", *Boll. dell'Unione europea*, op. cit.

ACP, l'apparizione d'un solido settore privato. La rarefazione della dotazione complessiva prevista nel bilancio preventivo, non ha intaccato considerevolmente tale ambizione di privatizzare e di razionalizzare, come lo si riscontra nella realizzazione della Convenzione di Lomé IV e nell'azione intrapresa dal CSI le quali meritano d'essere meglio analizzate.

La Convenzione di Lomé IV nella sua redazione e nel suo secondo protocollo finanziario costitutivo dell'ottavo FES, insistono sul rafforzamento del settore privato nei paesi associati a detrimento di quelli che sono chiamati "i compiti amministrativi", in altri termini la ristrutturazione delle funzioni amministrative e la riduzione del numero degli impiegati statali. Per il raggiungimento di tale obiettivo, la Convenzione ha pure previsto numerosi meccanismi d'intervento che la Commissione cerca d'applicare. Inoltre, i governi che lo desidereranno, potranno chiedere l'attuazione concertata d'un programma d'appoggio allo sviluppo del settore privato. A Bruxelles si discutono con gli stati associati i programmi indicativi nazionali, allo scopo di ripartire concretamente l'ammontare del FED e degli aiuti stanziati per il periodo 1995-2000.

Secondo una valutazione attribuita agli organismi di cooperazione di Bruxelles, diventa più efficace dare la precedenza al coordinamento e all'espansione dell'insieme di strumenti diversificati d'intervento che si sono prodotti negli ultimi cinque o sei anni, invece d'auspicare un ipotetico aumento delle risorse finanziarie da mettere a disposizione degli stati associati.

Inoltre non si tace che le esigenze richieste dall'opinione pubblica europea e convalidate da alcune risoluzioni europee, ossia la democratizzazione⁶³, lo stato di diritto e una gestione pubblica trasparente nei paesi ACP, non costituiscono un diritto

⁶³ La metà dei 53 membri dell'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA) sono coinvolti in processi democratici da almeno cinque anni, con risultati variabili, andando da una genuina democrazia per un discreto numero di stati, a regimi autoritari con vocabolario democratico per molti, a pochi stati con militari "provvisoriamente" al potere ed altri stati in situazione di collasso e di guerre civili.

d'ingerenza negli affari degli stati associati devoluto alle istanze europee, bensì una raccomandazione ed una prudente vigilanza che derivano direttamente dalla priorità accordata allo sviluppo, poiché come diceva il presidente senegalese Abdou Diouf all'assemblea parlamentare paritaria di Dakar del 1995, la realizzazione concreta dello sviluppo « è difficile nei paesi senza stabilità durabile e dove la democrazia non s'accordi con la difesa dei diritti dell'uomo »⁶⁴. In base a questi principi l'UE ha ridotto o interrotto gli aiuti a una quindicina di paesi, come all'Angola, Zaire, Nigeria, Togo, Sudan e Somalia, però a quest'ultima per non avere ratificato la convenzione⁶⁵.

Malgrado ciò, una rigida definizione dei diritti "primari" da fare rispettare da parte della UE rischia d'urtare gli Africani e sarebbe controproducente in un settore molto delicato che invece andrebbe affrontato con "diplomazia" o con "diplomazia preventiva" se quest'ultimo termine non fosse utilizzato a coprire le manovre, finora prevalentemente francesi, d'attuazione d'un esercito africano di pronto intervento in caso di conflitti locali.

La nuova direzione del CSI (*Centro di Sviluppo Industriale*), entrata in funzione il 1° maggio 1995, si è messa subito all'unisono con tali impulsi economici. Ha fatto capire che l'aumento della produttività deve avvenire senza accrescere le capacità del Centro e anche limitando le spese di funzionamento. Per la sua realizzazione, si auspica una stretta intesa e collaborazione con la *Commissione europea per le relazioni esteriori con i paesi ACP*, diretta dal portoghese Joao de Deus Pinheiro, un conoscitore dell'Africa, a differenza del precedente commissario, lo spagnolo Manuel Marin che attualmente è responsabile delle relazioni con il Mediterraneo e i paesi del Golfo⁶⁶.

⁶⁴ P. LEMAITRE, "Le respect des droits de l'homme, 'élément essentiel' des relations de l'Europe avec ses anciennes colonies [sic?]", *Le Monde*, 5-6 nov. 1995, p. 3.

⁶⁵ *Afrique Express*, n. 79, 9 feb. 1995, pp. 15-16.

⁶⁶ Secondo una fonte giornalistica, sembrerebbe che il suo iniziale e principale interesse fosse rivolto all'America latina.

La cooperazione con la Commissione è specialmente auspicabile nella preparazione dei programmi particolari destinati a sostenere il settore privato. A tal fine, è stato pure necessario rafforzare l'attività della *Unità Risorse Finanziarie* e centrarla verso le azioni di finanziamento di progetti specifici. I contatti accresciuti con la *Banca europea d'investimento (BEI)*, di cui s'è detto all'inizio, sono indirizzati, dove resta possibile, verso la stessa meta.

Un primo risultato atteso dovrebbe permettere di alleggerire il funzionamento del Centro CSI ed offrire ottime possibilità di finanziamento per alcuni paesi. «Diviene imperativo che la strategia e le attività del Centro [...] per i prossimi cinque anni - dichiarava Joao de Deus Pinheiro - si concentrino sui paesi che hanno deciso di consacrare allo sviluppo industriale una rilevante parte dei loro programmi indicativi d'aiuto»⁶⁷.

Dall'altra parte, il Centro promette d'essere molto attento e selettivo nella scelta delle imprese ACP da aiutare, basandosi anche su altri criteri per le decisioni operative, quali la precedenza ai settori dichiarati più portanti e ai progetti accuratamente vagliati nei settori della riabilitazione e della manutenzione, spesso trascurati in Africa. Una via più stretta ma più efficace che già in passato ha contraddistinto le spese sociali della UE, orientate effettivamente verso la salute e l'istruzione tralasciate dal FMI e dalla Banca mondiale.

Malgrado l'energica impostazione, la cooperazione EU-ACP non riesce a sdrammatizzare le previsioni che alcuni organi di stampa hanno diffuso nel momento in cui restavano da superare i maggiori ostacoli per stabilire l'involucro economico destinato ai paesi ACP. Si affermava che l'ottavo FED dovrebbe costituire l'ultimo intervento finanziario della UE⁶⁸. La prova principale di queste preoccupazioni è costituita dalle scadenze concomitanti

⁶⁷ X. THEULET, "Europe-Afrique. A l'heure de la rationalisation", *Jeune Afrique économie*, n. 204, 2 ott. 1995, p. 52; *Id.*, "Europe-Afrique. Adieu le consensus", *ib.*, n. 205, p. 12 e altri articoli in quasi tutti i numeri dello stesso giornale da parte del medesimo giornalista.

⁶⁸ A.M. MOURADIAN, "Offensives contre la Convention de Lomé", *Le Monde diplomatique*, apr. 1995, p. 12.

nell'anno 2000 sia della convenzione di Lomé IV che, più preoccupante, pure della deroga ottenuta dalla UE presso il GATT, attualmente *Organizzazione Mondiale del Commercio*, per mantenere i legami commerciali protettivi o privilegiati con gli stati ACP. Le nuove regole della OMC sul commercio mondiale sono adesso diventate più severe e gli SUA le faranno rispettare nella maniera più radicale⁶⁹. A questo malessere si aggiunge la constatazione dello spostamento degli interessi della UE verso i paesi dell'est e verso i PSEM. Per questi ultimi l'UE ha adottato, come s'è indicato, un procedimento che li porterà ad integrarsi all'Europa, possibilità negata ai paesi ACP⁷⁰. La continuazione di accordi privilegiati dopo Lomé IV, se ci sarà, si annuncia alquanto turbolenta per l'Africa.

7. *L'esempio della Cooperazione americana e quello della Cooperazione francese*

Gli stati africani non possono neppure contare su un incremento dell'aiuto fornito dalla cooperazione americana. Dal 1994 esso è in costante diminuzione e l'Agenzia per lo sviluppo degli SUA (USAID) consacrerà per il 1996 un po' più d'un miliardo di dollari al finanziamento di tutti i programmi d'aiuto all'Africa sussahariana. La crociata contro gli aiuti allo sviluppo condotta da alcuni parlamentari americani appartenenti al partito repubblicano sta avendo il suo successo.

L'aiuto allo sviluppo per il 1996 è previsto in 827,1 milioni di dollari che si dovranno dividere non meno di 45 paesi africani, all'infuori dei paesi dell'Africa del nord. Nel 1995 è stato di 863,6 milioni di dollari, contro 985,8 nel 1994 e 811 nel 1993. L'interessamento americano si rivela nel concentramento degli aiuti in

⁶⁹ P. LEMAITRE, "Les Quinze se sont entendus avec les pays ACP pour réviser la convention de Lomé. L'Afrique pourrait faire les frais de la nouvelle politique européenne", *Le Monde*, 7-11-1995, p. 5.

⁷⁰ [Anonimo], "Lomé IV. Signature de la révision", *Afrique Express*, n. 100, 1 nov. 1995, p. 20.

sedici paesi. Risulta confermata la tradizionale preferenza per il Sudafrica cui va quasi il 16% del totale degli aiuti allo sviluppo. Seguono l'Uganda e il Ghana con circa 5,5% ciascuno, la Tanzania con 5,1%, l'Etiopia con il 5%, il Mozambico con il 4,6%, percentuale quasi identica per la Zambia, mentre il Mali, primo paese francofono della lista⁷¹, riceve poco più del 4,3%, il Malawi poco meno e il Madagascar il 3,8%. Questi dieci paesi racchiudono oltre il 58,2% del totale degli aiuti allo sviluppo. Tra i paesi di media e grande importanza, il Gabon, la Costa d'Avorio e il Camerun arrivano tra gli ultimi negli aiuti americani e l'Angola, lo Zaire e la Liberia addirittura non figurano come paesi beneficiari di aiuti americani allo sviluppo⁷².

Emerge chiaramente così la politica degli interventi finanziari americani, basata non tanto sulla democraticità della vita politica, quanto essenzialmente sulla disponibilità africana all'apertura del proprio mercato al commercio e allo sviluppo del settore privato e sul grado di sfruttabilità delle risorse economiche e basata pure sull'importanza strategica dei paesi anche di fronte alla concorrenza con le altre potenze industrializzate. In ogni caso, nel commercio africano, la parte attribuita agli SUA è soltanto l'8%, di gran lunga inferiore al 40% per i paesi europei. Si ritiene che il commercio con l'Africa procuri negli SUA circa 8.000 posti di lavoro. Questi scambi non sono ritenuti sufficienti dal Congresso americano che vorrebbe affermare maggiormente la presenza americana in relazione al peso internazionale degli USA e svolgere in Africa un ruolo dominante⁷³.

⁷¹ L'importanza del Mali nel piano diplomatico americano si spiegherebbe con il successo riportato dalle istituzioni democratiche maliane, se non ci fosse dietro l'interesse per lo sfruttamento di certi minerali pregiati e l'orientamento non troppo filofrancese degli attuali dirigenti, i quali, per esempio, "si sono permessi" d'impartire l'insegnamento nei primi due anni di scuola elementare nelle lingue africane, al posto dell'anacronistico francese, dando così un "pessimo" esempio agli aderenti alla francofonia.

⁷² P.- A. D'IRAT, "Légère baisse de l'aide américaine en 1996", *Jeune Afrique économie*, n. 196, 15 maggio 1995, p. 27.

⁷³ [Anonimo], "USA - Afrique. L'aide à l'étranger sans état d'âme", *Afrique express*, n. 79, 9 feb. 1995, p. 3.

L'intento umanitario è pure assente dal resto della cooperazione della USAID, forse tranne per il ridotto programma di aiuti d'urgenza, oppure qualche volta per il sostegno alla democrazia. Il *Corpo della pace* dovrebbe ricevere 63 milioni di dollari, allorché nel 1995 erano 70, e dovrebbe attribuirne 3 al Gabon e una somma quasi identica al Mali e al Botswana. L'aiuto militare da parte sua non dovrebbe oltrepassare i 6,6 milioni di dollari, assegnati prevalentemente al Sudafrica, Senegal, Botswana, Kenya ed Etiopia.

Un altro esempio della cooperazione euroafricana, a volte invocato come prototipo, è offerto dalla complessa organizzazione della cooperazione pubblica francese.

Il ministero della cooperazione in Francia gestisce il 12,24% dell'aiuto pubblico francese attraverso degli accordi di cooperazione. All'origine erano riservati ai paesi francofoni dell'Africa sussahariana, vale a dire a esclusione del nord Africa. Nel susseguirsi degli anni, questo blocco di paesi si è arricchito pure di alcuni paesi africani a colonizzazione spagnola, portoghese o inglese e dei paesi della zona dei Caraibi. Adesso sono 37 i paesi legati da accordi di cooperazione.

Gli altri aiuti, conosciuti sotto il nome di aiuti APD (*Aide Public au Développement*), passano essenzialmente attraverso la *Caisse Française de Développement* (CFD), il ministero dell'economia e il ministero degli esteri. I suoi contributi, a differenza di quelli della cooperazione, sono destinati all'insieme dei paesi in via di sviluppo. La cassa per lo sviluppo CFD fornisce i fondi destinati al *Fonds d'Aide et de Coopération* (FAC) e distribuiti dalla cooperazione sotto forma di doni, operazioni di sviluppo e progetti di sviluppo. L'aiuto pubblico francese allo sviluppo ha raggiunto nel 1995 lo 0,63% del PIL nazionale e pone così la Francia tra la testa dei paesi industrializzati, dopo la Norvegia con 1,03%, la Danimarca con 1,02%, la Svezia con 0,9% e l'Olanda con 0,78%, per ciò che riguarda l'aiuto statale ai paesi in via di sviluppo⁷⁴. Tuttavia è da tenere presente che più della metà dello APD bilaterale francese è diretto ai paesi dell'Africa sussahariana.

⁷⁴ Abbiamo voluto verificare queste cifre per rettificare il canto del *Gallo*, l'informazione propagandistica, contenuta in alquante pubblicazioni d'origine

Da questi fatti ne deriva che il ministero della cooperazione francese è uno dei componenti essenziali nella composizione dei rapporti con l'Africa e in definitiva nell'elaborazione dell'intera politica estera francese. La sua creazione nel 1959, dal punto di vista di Parigi, ha concretizzato l'impegno francese a favore dello sviluppo culturale, economico e istituzionale dei paesi del continente africano e in generale dei paesi del terzo mondo. La cooperazione civile e militare risponde anche all'esigenza di stabilire uno stato di diritto e di garantire una reale pace civile. L'impulso impresso recentemente alla cooperazione francese, dopo il discorso di Mitterand alla Baule, tiene conto dello sviluppo democratico dei paesi associati e li aiuta a raggiungere un certo pluralismo politico e una trasparenza organizzativa nelle strutture statali.

I settori considerati prioritari nello sviluppo sono definiti logicamente: -sviluppo economico e ambientale, -sviluppo istituzionale, -educazione, ricerca e cultura, -salute e sviluppo sociale.

L'attuale fase di sviluppo economico in Africa francofona è caratterizzata dalle turbolenze dentro la zona monetaria franco-africana causate dalla svalutazione del Franco CFA realizzata nel gennaio 1995. Le produzioni locali del settore agricolo e di prima trasformazione sono rese in questo modo più competitive, mentre le importazioni, purtroppo anche dei prodotti sanitari e farmaceutici, sono diventate più difficili.

Il bilancio della cooperazione per il 1995 è stato stabilito a 7.732 Md di franchi, per le spese ordinarie e i crediti di pagamento, mentre l'aiuto pubblico APD in totale dovrebbe raggiungere i 64.000 milioni di franchi e dovrebbe raggiungere il 12,24% dell'aiuto pubblico francese. Tuttavia le voci e le cifre che entrano nella presentazione dell'aiuto pubblico francese andrebbero attentamente vagliate una per una. La composizione percentuale del bilancio della cooperazione francese per il 1995 ci dà un'indicazione degli orientamenti: FAC 30,4%; assistenza tecnica 22,8%; concorsi finanziari 13%; aiuti diversi 17,3%; ammini-

francese, alcune qui citate, in cui si afferma erroneamente che con questa percentuale la Francia è al "primo" posto tra i paesi che aiutano l'Africa.

strazione nella cooperazione 6,4% e cooperazione militare 10,1%⁷⁵.

All'interno dei fondi FAC aumentano notevolmente i crediti di pagamento (+ 19% sull'anno precedente) e le autorizzazioni di programma (+5,3%) a dimostrazione dell'impegno rivolto risolutamente alla crescita economica degli stati associati. Nell'insieme si dice di preferire gli investimenti produttivi e di volere attuare una cooperazione decentralizzata⁷⁶.

Ciononostante, tutto questo meccanismo, consolidato da oltre trent'anni d'esistenza, da più parti viene criticato⁷⁷ e lo si accusa di non potere reggere a lungo se si vorrà che l'Africa trovi in se stessa il suo punto di riferimento per lo sviluppo economico e culturale e soprattutto se si vorrà prendere atto che l'Africa non è limitata alla francofonia⁷⁸. Una realistica politica africana non ha forza e successo se è privata dell'apporto degli altri paesi africani di rilievo non parlanti in francese.

Sempre più forti sono le voci che si levano in favore di una soppressione pura e semplice del meccanismo della Cooperazione e del suo ministero e del passaggio delle sue attività al ministero degli affari esteri o ad un comitato unificatore, aiutato eventual-

⁷⁵ Insieme agli accordi specifici per i paesi francofoni e l'Angola, la cooperazione militare francese prevista per il 1996 è di 776 milioni di franchi mentre gli SUA nel 1995 hanno speso in cooperazione militare circa 15 milioni di dollari in Africa, J. TIETCHEU, France. L'aide militaire à l'Afrique au rapport", *Jeune Afrique économie*, n. 208, 1 dic. 1995, pp. 48-50.

⁷⁶ Insetto speciale "Quelles perspectives pour la coopération France-Afrique?" *Afrique Business Magazine*, N°8, marzo-aprile 1995, pp. 113-115. S'impone l'armonizzazione della gestione delle risorse e delle attività, adesso divise tra cinque ministeri: difesa, finanze, interni, esteri, cooperazione, tralasciando alcuni enti o organismi paralleli e le iniziative dei privati che prendono una parte di rilievo nella cooperazione con l'Africa.

⁷⁷ Cfr. G. CUMMING, "French Development Assistance to Africa: towards a new agenda?", *African Affairs*, n. 94, 1995, pp. 393-398.

⁷⁸ Si vedano per esempio i discorsi tenuti al colloquio consacrato al "Rilancio degli investimenti e del settore privato in Africa", tenutosi a Parigi il 30 ottobre 1995 con gli auspici del ministero della cooperazione francese, X. THEULET, "Paris au chevet du secteur privé" e "Les patrons français prennent l'initiative", *Jeune Afrique économie*, n. 207, 20 nov. 1995, pp. 37-38.

mente da una direzione generale per la cooperazione o da uno o più enti o agenzie specifici per la cooperazione⁷⁹. Tutta la cooperazione dovrebbe andare al vaglio del parlamento invece di restare dominio riservato, come lo è oggi, del presidente della repubblica e dei vari canali palesi o occulti d'intervento e d'informazione.

In tal senso si è espressa pure una dichiarazione ministeriale ufficiosa che ha sollevato tanti elogi nella corrente politica del ministro degli esteri e altrettante critiche nella corrente politica opposta e nel ministro della cooperazione. Sarebbe forse un sondaggio per preparare gli animi ad un'ineluttabile riforma, e forse pure i portafogli, di alcuni affezionati cooperazionisti della francofonia. Nella politica economica ed estera francese, questa inevitabile mossa potrà ripiazzare il mondo medio orientale e nord africano allo stesso piano elevato d'interesse che per la Francia hanno i paesi dell'est. Inoltre la Francia, scaricata dai privilegi attribuiti ad una certa Africa francofona, potrebbe guadagnare delle posizioni nella competizione diplomatica ed economica che la oppone agli Stati Uniti. Questi ultimi hanno deciso di mobilitare tutte le loro capacità e personale diplomatico, in "Bianco" e in "Nero", per aumentare la quota della propria penetrazione in Africa.

Il dibattito è ancora aperto tra coloro che pensano, similmente all'antico ministro della cooperazione Jean-Pierre Cot, licenziato da Mitterand nel dicembre 1982 per le sue intenzioni riformatrici e democratiche della cooperazione, che la grandezza futura della Francia è da cercarsi nell'espansione mondiale dei suoi rapporti e coloro che pensano che la sua grandezza dal periodo postbellico in poi sarà sempre dovuta ai cespiti culturali, diplomatici ed economici apportati dall'Africa⁸⁰. Tra questi ultimi vi

⁷⁹H. ZYAD, "Chirac enterre ses promesses", *Le nouvel Afrique-Asie*, N°74, nov. 1995, p. 60. Un debole cambiamento è stato realizzato nel febbraio 1994 con la costituzione d'un Comitato interministeriale dei mezzi dello stato all'estero (CIMEE) allo scopo di valutare le spese di azioni esteriori dello stato e riunificarle nella presentazione del bilancio del 1997, J.-P. LANGELLIER, "France-Afrique: le temps des réformes", *Le Monde*, 7-11-1995, pp. 1 e 16.

⁸⁰Negli scambi commerciali l'Africa ha rappresentato per la Francia 70

stanno evidentemente numerosi capi di stato dell'Africa francofona che sottoscriverebbero l'apoforisma attribuito al presidente del Gabon, Omar Bongo, «*La Francia senza l'Africa è un veicolo senza combustibile; l'Africa senza la Francia è un veicolo senza autista*». E il presidente d'uno stato avente ricchissime riserve di petrolio greggio, monopolio quasi assoluto di enti d'estrazione francesi, sa bene cosa gli vale, anche fuori dalla metafora, la protezione francese.

8. *L'Africa a parte nella Unione europea*

L'interesse italiano, in questa prospettiva, potrebbe essere di rinforzare la cooperazione, bilaterale o multilaterale, con l'Africa, in quanto necessaria al rafforzamento d'una effettiva politica estera italiana e d'una tangibile politica estera europea, se le scadenze del 1996 le permetteranno di consolidarsi.

In simile rigoglio di iniziative e di cantieri cerebrali utili alla rifondazione europea, non costituisce un eccesso della retorica imperante⁸¹ tralasciare la cooperazione con l'Africa⁸².

miliardi di franchi, invece l'America latina 49 e l'Asia 17. Per i benefici economici, nel 1992, l'Africa ha apportato 8 miliardi di franchi alla Francia mentre l'eccedenza con l'America latina è stata di 840 milioni. Il tasso di ritorno per la Francia è maggiore nei continenti poveri, nell'Africa. Gli investimenti francesi, gli investitori e le banche godono quasi di un monopolio di fatto nella *chasse gardée* francofona. È l'idea gollista della «zona d'influenza». A. GLASER e S. SMITH, *L'Afrique sans Africains*, Parigi, Ed. Stock, 1994; F.-X. VERSHAVE e A.-S. BOISGALLAIS, *L'aide publique au développement*, Parigi, Ed. Sytos, 1995.

⁸¹ Il quotidiano *El País* ha manifestato un grande interesse, con articoli e interventi, all'accordo di Barcellona e alla necessaria cooperazione con i paesi mediterranei. Alla fine della conferenza, un grosso titolo di *El País* del 29 novembre 1995 portava con naturalezza «*Il Mediterraneo è nato a Barcellona*»!

⁸² Così sembra fare, per esempio, Luigi Caputo che in un buon articolo indica «la dimensione mediterranea dell'Unione, a cui l'Italia in particolare non può rinunciare, nel rispetto delle proprie tradizioni di politica estera. Un paese come Malta, per esempio, guarda all'Italia [...]» e non lascia alcuno spazio, non emette nessun accenno al futuro d'una unione con i paesi di là dal Mediterraneo, per dimenticanza o quasi che non facessero parte della strategia tradi-

È stato spesso osservato dagli storici che il Mediterraneo non è tanto un *lago* quanto una *via*, in arabo un *mutawassat* 'mare medio', e come tale serve anche per uscirne e andare nel 'mare più grande'. Una posizione italiana che prediliga settori geopolitici convenzionali non può escludere una presenza strategica e commerciale in altri scacchieri⁸³, come in Africa sussahariana.

Nella riforma dei trattati della UE, la partecipazione dell'Africa alla nuova costruzione europea trae origine da quella esperienza del passato basata sui trattati di Lomé e deve puntare alla soddisfazione d'esigenze geopolitiche ben definite. Questo settore di cooperazione esige d'essere pensato ed istituzionalizzato dentro l'insieme delle proposte di riforma.

Gli interlocutori africani dovrebbero avere la possibilità d'accedere e di farsi ascoltare da un Parlamento europeo rinforzato ed anche dagli organi che esprimeranno le funzioni legislativa ed esecutiva⁸⁴. Una semplificazione dei rapporti ed un rimando all'Africa e ad altri organismi regionali del tipo OUA, UMA o nuovi, di questioni interne di rappresentatività e di certe scelte potrebbe facilitare l'efficacia degli interventi europei. La definizione delle finalità degli aiuti all'Africa dovrebbe essere discussa tra Africani e in seguito presentata alla UE. Dall'altra parte, e come conseguenza di quanto s'è detto poc'anzi, è indispensabile che l'UE sia rappresentata in modo stabile ed unitario nei grandi dibattiti che coinvolgano i destini dell'Africa in tutte le sedi, nazionali, internazionali o regionali.

Queste attività contribuiranno ad elaborare e definire il ruolo della futura politica estera dell'Unione. Per i rapporti tra Africa e UE, le modifiche dei trattati europei sono l'occasione per cominciare a pensare alla loro evoluzione e alla loro continuità, oltre il 2000, dopo la scadenza dell'ottavo FES.

zionale della politica estera italiana ed europea; L. CAPUTO, "L'Europa di fronte alle scadenze del 1966", *Il Mulino*, supplemento *Europa/2*, nov. 1994, p. 29.

⁸³ L. INCISA DI CAMERATA, "Oltre il Mediterraneo", *Politica Internazionale*, n. 1/2, gen.-aprile 1995, pp. 29, 30.

⁸⁴ A. PIERUCCI, "La conferenza del 1996: riforma dei trattati o riforma dell'Unione?", *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, n. 2, 1995, pp. 415-430

L'Africa, "così lontana, così vicina"⁸⁵, desidera una risposta alle sue inquietudini e ai suoi timori d'isolamento e più che un aumento di contributi richiede una parità di trattamento. Adesso, per un ECU per abitante che la UE spende nel Mediterraneo ne sono versati cinque nell'Europa dell'est. L'Africa non può che invocare una condizione di uguaglianza secondo il principio del "parallelismo ed equilibrio" nella cura riservata dalla UE agli uni e agli altri⁸⁶.

9. *La salvezza dell'Africa risiede negli asiatici?*

L'importanza dell'Africa nel futuro del commercio internazionale è stata chiaramente percepita dagli uomini d'affari e industriali asiatici, provenienti sia dal Giappone che dai nuovi giganti asiatici, come Thailandia, Taiwan, Indonesia, Pakistan, India, Corea, Cina ecc. Questa zona dell'Asia, escludendovi il Giappone, avrà bisogno di esportare e d'importare ingenti quantità di beni primari allo scopo di continuare e di migliorare il suo sviluppo economico.

Sia il commercio d'importazione e d'esportazione in alcuni paesi africani dallo sviluppo rapido, come "i magnifici sette"⁸⁷, che gli investimenti nelle sedici borse valori africane, o la partecipazioni a società locali di produzione di beni industriali e ma-

⁸⁵ G. CALCHI NOVATI, "L'Africa, così lontana così vicina", *Politica Internazionale*, n. 1/2, gen.-aprile 1995, pp. 81-87.

⁸⁶ Considerando pure l'apporto di cinque miliardi d'ECU approvato dalla UE nell'accordo di collaborazione quinquennale con i dodici paesi mediterranei PSEM di cui si è precedentemente discusso, il rapporto migliorerà leggermente perché passerà a uno per i PSEM contro tre per i paesi dell'est. Ma l'equilibrio con gli aiuti dati all'est non sarà raggiunto, e neanche gli aiuti americani potranno contribuire a una ripartizione maggiormente egualitaria nei confronti dell'Africa, dal momento che tali aiuti già nel 1994 erano concentrati su Israele, Egitto e Russia fino a totalizzare per questi tre paesi il 70% delle risorse finanziarie dell'agenzia USAID.

⁸⁷ L'aumento del PIL è stato del 5,4% nel Swaziland, del 4,4% in Tunisia, del 4,1% in Botswana, del 4,8% in Zimbabwe, del 3,8% nel Ghana, del 4,5% nel Kenia e del 4,2% in Costa d'Avorio.

terie prime e nell'agricoltura e nel turismo, suscitano una forte curiosità e una crescente partecipazione degli Asiatici; in alcuni settori in misura superiore degli Occidentali.

In tal modo, ad esempio, il Kenya, con la liberalizzazione dell'agricoltura e la fiducia che ispira lo scellino keniano, in una decina d'anni sarà il più grande esportatore di tè del mondo, superando l'India e aumentando la superficie coltivata a tè del 40%. E a Mombasa ne sono i Pachistani i maggiori interessati.

L'Africa occidentale attira la Cina per il cotone in quanto il mercato cinese del cotone continuerà a costituire il principale mercato mondiale e la produzione e i profitti nella cotonicoltura e nella tessitura sono in aumento nei paesi dell'Africa occidentale dopo la svalutazione del franco CFA. Quindi ad Abidjan vi sono Cinesi, Taiwanesi e Coreani molto attivi. Nel Mali le maggiori filature di cotone sono cinesi.

Siccome devono far fronte ad un bisogno triplicato di carbone in dieci anni, le società di Taiwan e degli stati adesso emergenti in Asia, investono nel carbone del Zimbabwe e del Sudafrica.

La produzione dell'acciaio ha bisogno del cromo e nel Sudafrica la *Chromecorp of South Africa* con i suoi costi ridotti e l'efficienza della produzione ha recentemente aumentato del 45% il suo valore azionario. Nel 1994 il consumo d'acciaio nell'Asia orientale è stato superiore a quello degli Stati Uniti, quindi l'interesse asiatico per il cromo e l'acciaio africani è comprensibile.

La produzione dell'oro da parte della *Somiat de Côte d'Ivoire* raddoppierà nel 1997. Pure la produzione e gli investimenti nell'oro del Mali, prima sovietici e recentemente canadesi, aumentano sensibilmente. La Guinea Conakry confida altrettanto negli investimenti per lo sfruttamento dei suoi giacimenti auriferi. Ora otto dei dieci maggiori paesi consumatori d'oro si trovano tra gli stati asiatici.

Poiché cinque dei sette paesi in testa al consumo dei diamanti sono asiatici, questi s'interessano anche ai diamanti del Zimbabwe, Botswana, Sudafrica e Namibia. I mercati del legname del Congo, Camerun e Gabon sono in parte in mani indonesiane e thai. Il più grande produttore di fosfati della terra, il Marocco, sta aumentando notevolmente le sue vendite in Asia.

Nel settore turistico del Madagascar sono convenientemente presenti i Pachistani, nativi e immigrati, così pure nel commercio, e in questo superando quasi i Cinesi nativi. In molti paesi africani comincia ad operare anche nel turismo la potente società asiatica d'investimento *Simba Fund*⁸⁸.

Al termine di questa incompleta lista degli interessi dell'Asia meridionale ed orientale in Africa, ricordiamo che le merci maggiormente presenti nel porto di Maurizio, l'isola dell'Oceano indiano dal rapido sviluppo, provengono da Cina, India e Thailandia⁸⁹.

Se l'Africa è "economicamente irrilevante" per gli Europei, per gli Asiatici essa acquista sempre più importanza. Alle porte dell'anno 2000, dichiarava nel dicembre 1995 l'economista tunisino Abdelfattah Ghorbel all'eccezionale riunione annuale della dinamica associazione degli industriali tunisini, il nuovo centro del mondo sembra spostarsi verso l'Asia e verso il sud-est asiatico che riusciranno a monopolizzare il 28% delle ricchezze mondiali, contro il 26% per l'UE, il 22% per l'America del nord e il Messico e soltanto il 2,2% per il continente africano⁹⁰. Che non si dimostri veritiera la presa di posizione di chi riteneva⁹¹, contrariamente a l'opinione comune, che la salvezza dell'Africa non venga dall'Occidente bensì dai paesi asiatici?

⁸⁸ B. SCUDDER, "The Asian Tiger stalks Africa", *African Business*, N°206, gen. 1996, pp. 8-11

⁸⁹ J.- P. BARBIER, "Le rêve de Maurice: devenir 'dragon'", *Afrique contemporaine*, n. 176, ott.-dic. 1995, pp. 29-41.

⁹⁰ R. KÉFI, "Agir ensemble mais autrement", *Jeune Afrique*, n. 1826, 4 gen. 1996, p. 69. Gli industriali tunisini e africani si sono lamentati della concorrenza spietata dei manufatti e dei prodotti industriali originari del Vietnam, Bangladesh e Sri Lanka.

⁹¹ B. BAENGA, *L'Afrique à la japonaise*, Parigi, Ed. Nouvelles du Sud, 1994. Non si vuole con questo porre l'Asia a modello dello sviluppo africano; le situazioni di base delle due regioni sono per adesso alquanto differenti, cfr. il "Dossier Afrique-Asie", in *Afrique contemporaine*, n. 176, *op. cit.*

Tabella 1 - I 14 paesi del Mediterraneo a Barcellona

	Popolazione in milioni	PIL/abitante in dollari	Esportazioni verso l'UE (in Mld ECU)	Importazioni dalla UE (in Mld ECU)
Algeria	28	3.000	5,8	4,6
Cipro	0,7	11.800	0,6	2
Egitto	61	3.850	2,8	5,5
Giordania	4,1	4.142	0,15	1
Israele	5,4	12.635	4,1	8,9
Libano	3,7	3.317	0,9	2,2
Malta	0,4	10.821	1	1,8
Marocco	27	3.364	3,7	4,4
Mauritania	2,1			
Palestina	2,5			
Siria	13,8	5.320	1,6	1,6
Tunisia	9	4.900	3	3,7
Turchia	61	6.095	7,6	8,9

ROBERT LEONARDI

L'Europa mediterranea: sviluppo e liberalizzazione in prospettiva comparata

1. Introduzione

Tra i fenomeni più importanti avvenuti in Europa durante gli ultimi due decenni vi è la trasformazione della costa mediterranea dell'Europa del sud da area sottosviluppata ed economicamente dipendente a zona che mostra un grado significativo di crescita economica, sviluppo sociale, liberalismo politico e democratizzazione. In particolare, il Portogallo, la Spagna, il sud della Francia, l'Italia e la Grecia hanno tratto vantaggi dalla loro appartenenza all'Unione Europea in quanto, unendosi all'UE, sono riusciti a liberalizzare i loro sistemi politici ed economici in maniera graduale, ma significativa. La liberalizzazione ha aiutato la crescita economica delle regioni mediterranee, piuttosto che ostacolarla, e quest'area ha prospettive di ulteriore sviluppo se continuerà ad essere integrata nell'economia globale europea.

Sia prima che dopo la formulazione del Trattato di Maastricht, i governi dell'Europa del sud hanno avuto accesso ad un volume crescente di aiuti comunitari per attuare il processo di liberalizzazione economica e politica sotto forma di fondi destinati allo sviluppo economico e di risorse politiche di carattere simbolico. La partecipazione degli stati del sud del Mediterraneo all'Unione monetaria europea pone oggi un problema che riguarda non già l'esistenza della volontà politica a riguardo, piuttosto la questione di individuare le politiche economiche che

permettano a questi paesi di soddisfare i criteri attuali, o eventualmente modificati, per la piena partecipazione.

L'adesione all'Unione Europea ha permesso ai paesi mediterranei europei di realizzare una serie di obiettivi politici ed economici altrimenti difficili da raggiungere o che avrebbero generato gravi conflitti interni, come è accaduto in occasione della transizione in Europa orientale. L'appartenenza alla UE ha condotto gli stati dell'Europa del sud verso la liberalizzazione dei loro sistemi economici, politici e sociali mediante: 1. l'apertura delle economie nazionali alla competizione interna ed esterna e il consolidamento del ruolo del mercato nella determinazione dell'economia nazionale e della politica sociale in quanto parte della politica di liberalizzazione perseguita dalla UE a livello europeo; 2. l'adozione di politiche economiche orientate verso cambiamenti strutturali dei settori che tradizionalmente avevano goduto di protezione (acciaio, industria navale, industria mineraria, etc.) e la ridefinizione del ruolo economico di aree territoriali caratterizzate da specializzazione in settori tradizionali, come l'agricoltura, il turismo, l'industria mineraria, la pesca, l'industria pesante, etc.; 3. l'inserimento nelle istituzioni democratiche dei meccanismi delle politiche competitive, dei compromessi e dell'alternanza al potere dei partiti politici; 4. la capacità di assumere un ruolo nelle formulazioni delle decisioni a livello europeo nella sfera economica, sociale e politica durante lo svolgimento dei Consigli europei e durante i negoziati a livello di Consiglio dei Ministri e dei suoi comitati.

La situazione descritta è evidente in particolare per i tre stati dell'Europa del Sud di "nuova" democrazia — Portogallo, Spagna e Grecia — dove la transizione verso la liberalizzazione ha avuto luogo in maniera veloce ed efficiente¹. È importante inoltre

¹ È difficile individuare dei parametri che possano misurare questo fenomeno perché i tre paesi non sono entrati contemporaneamente nella UE. La comparazione delle traiettorie delle economie nazionali e regionali nel periodo in cui alcuni erano già entrati nella UE e gli altri ancora non vi facevano parte, avrebbe potuto mostrare meglio l'impatto preciso dell'adesione alla UE sui modelli di liberalizzazione interna. Tuttavia la facilità con cui è avvenuta la

tenere conto della generalizzazione applicata all'Italia, nonostante questo paese sia un membro fondatore della CECA e del Mercato Comune negli anni '50.

L'impatto dell'adesione alla UE e il bisogno di raggiungere i criteri per continuare a far parte dell'Unione Monetaria sono elementi che hanno fortemente condizionato sin dal 1991 le scelte politiche e di allocazione delle risorse in Italia (es. la scelta di operare dei tagli all'enorme deficit pubblico e di limitare la tendenza dei leaders politici nazionali a comprare il consenso mediante promesse di contributi statali). Le necessità dell'Unione Monetaria Europea sono divenute obiettivi politici ed economici primari del sistema, in aggiunta ai fattori vincolanti interni. (Donovan, 1996).

Questo aspetto appare meno rilevante in Francia² che, dopo aver giocato un ruolo importante nel sistema europeo degli stati nazionali, ha saputo formulare una sua visione di Europa integrata e proiettarla a livello globale proprio grazie all'esistenza dell'Unione Europea. L'integrazione europea ha, infatti, offerto alla Francia i mezzi per raggiungere i suoi obiettivi di politica estera europea (consolidamento dei rapporti con la Germania, sostegno ai legami multilaterali europei e indebolimento delle relazioni bilaterali degli altri paesi europei con gli Stati Uniti). Sul piano economico, la Francia ha ottenuto dall'integrazione europea la crescita del commercio e della competitività delle industrie nazionali nei mercati europei e internazionali e benefici notevoli per l'agricoltura derivanti dalla politica agricola comune.

transizione è stata sorprendente se si considera la mancanza di tradizioni democratiche e le strutture economiche fino ad allora di stampo corporativo che caratterizzavano questi paesi

² Esiste il problema se collocare geograficamente la Francia, tra i paesi mediterranei o tra quelli del Nord Europa. Ai fini di questo saggio, la Francia è stata collocata tra i paesi dell'Europa del sud in relazione alla comparazione con gli altri paesi ma, a livello regionale, l'attenzione sarà circoscritta alle tre regioni mediterranee del paese.

2. *L'Europa mediterranea negli ultimi anni '60 e nei primi anni '70*

I cambiamenti avvenuti durante gli ultimi venti anni nell'Europa meridionale hanno carattere straordinario. Agli inizi degli anni '70 il Portogallo, la Spagna e la Grecia erano controllati da regimi autoritari a partito unico; le strutture militari di questi paesi predominavano su quelle politiche e i sistemi economici avevano carattere corporativo. Le relazioni con gli altri paesi europei (soprattutto della CE) erano limitate da problemi relativi al rispetto dei diritti umani e da altre considerazioni politiche³; i sistemi sociali erano caratterizzati dall'intolleranza per il dissenso e per i comportamenti anticonformisti. Era difficile individuare la via per superare questi problemi politici ed economici in modo veloce ed efficace così da permettere a questi paesi di unirsi al processo di integrazione europea. La mancanza di procedure democratiche, di partiti competitivi e di istituzioni politiche autonome si aggiungeva agli impedimenti di natura economica, legati all'apertura dei mercati interni e alle politiche economiche nazionali.

Allan Williams definisce autarchiche le strategie economiche del dopoguerra di Portogallo, Spagna e Grecia: "I tre paesi avevano isolato la loro economia mediante l'instaurazione di quote e tariffe protettive, e avevano incoraggiato politiche di sostituzione delle importazioni" (1985: 10). La Spagna è stata costretta a compiere tale scelta a causa dell'isolamento deciso dalle N.U. nel periodo del dopo guerra, ma gli altri due paesi hanno optato consapevolmente per politiche economiche di natura autarchica nel tentativo di sviluppare le nuove industrie nazionali e stimolare il processo interno di industrializzazione. Durante la fine degli anni '60, e specialmente dopo la crisi petrolifera del 1974, l'autarchia iniziò a mostrare i suoi limiti e il suo impatto negativo sulla crescita interna. Il fenomeno crescente della globalizzazione dei mercati finanziari ed economici unito

³ Dei tre, il Portogallo aveva legami maggiormente istituzionalizzati con altri paesi per la sua partecipazione all'EFTA

alla transizione della parte più sviluppata dell'Europa verso modelli economici postindustriali, minacciarono il completo isolamento dei tre paesi dell'Europa meridionale.

Apparve imperativo allora aprire le economie di questi paesi, per adeguarsi alle tendenze globali. Non furono sufficienti, per seguire l'internazionalizzazione dei mercati nazionali, misure quali l'importazione di tecnologia e capitali stranieri, la politica di sostegno all'emigrazione e la promozione del turismo. Era necessario portare la produzione interna in linea con gli standards competitivi internazionali e perseguire una politica di individuazione di nicchie di mercato verso cui indirizzare i prodotti industriali e i servizi. Le economie della periferia meridionale dell'Europa non avevano più la libertà di rimanere al di fuori del mercato europeo e delle strategie economiche globali, se volevano rispondere alle domande sociali di sviluppo economico e di incremento del benessere. Questi paesi non avevano più né le basi economiche e i sostegni finanziari esterni necessari per il mantenimento degli imperi coloniali (Portogallo) né gli sconfitti regimi militari (Spagna e Grecia)⁴.

La situazione in Italia negli anni '70 era lievemente migliore che negli altri paesi dell'Europa meridionale. Sebbene il paese fosse caratterizzato da un regime di democrazia parlamentare sin dalla fine della seconda guerra mondiale, la sua capacità di continuare sulla strada della politica competitiva è stata costantemente messa in discussione dagli avvenimenti politici interni. Nel 1970 il sistema politico italiano emergeva da una profonda crisi di delegittimazione, sull'onda dei movimenti studenteschi ed operai del periodo 1968-69, con il sistema istituzionale intatto, ma minato da una carenza di fiducia. Il terrorismo di destra e di sinistra aveva iniziato a disgregare le relazioni politiche nel paese

⁴ Sebbene gli indici di crescita nei tre paesi erano accettabili durante il periodo precedente il 1974, la crisi petrolifera di quell'anno causò una destabilizzazione significativa nei conti correnti. Tuttavia, è chiaro che senza le mutazioni politiche avvenute (le crescenti difficoltà nelle guerre coloniali per il Portogallo, l'invasione turca di Cipro e il declino della salute di Francisco Franco) questi tre paesi non sarebbero riusciti ad avviare la transizione verso la democrazia e l'integrazione nel sistema europeo. Vedi Kugman e Braga de Machedo (1981)

mediante una campagna diffusa di rapine, attentati, omicidi e gambizzazioni; le norme e le pratiche sociali furono rivoluzionate dalla presenza del femminismo e dai movimenti per i diritti civili; gli indici di crescita che avevano caratterizzato il "miracolo economico" degli anni '50 e della prima metà degli anni '60 svanirono.

Negli anni '70 l'economia italiana entrò in un periodo di alta inflazione (tassi annuali di inflazione superiori al 70%) e di ristrutturazione industriale come risultato della deconcentrazione della grande industria nel cuore industriale del paese (Piemonte, Lombardia, e Liguria). La terza Italia stava per essere scoperta. Zone industriali e piccole e medie industrie erano oggetto di interesse per pochi economisti anticonformisti che insegnavano nelle Università dell'Italia centrale. Lo sviluppo economico del Sud continuava a tenere un ritmo inferiore rispetto al resto del paese e molte industrie che ricevevano sovvenzioni dallo Stato, situate nelle zone più povere, cominciarono a chiudere.

Ciò che ha attirato l'attenzione dei politici italiani e degli osservatori stranieri durante i primi, e fino alla metà, degli anni '70 è stata la diffusione del terrorismo piuttosto che dell'imprenditorialità. Vi erano dubbi all'epoca sulle capacità del paese di uscire dalla grave crisi economica e politica senza ricorrere ad un regime autoritario di destra. Un colpo di stato militare, simile a quello portato a termine dai colonnelli in Grecia, appariva, per molti appartenenti alla destra e al centro dello spettro politico, una soluzione praticabile per i problemi politici, economici e sociali.

Anche la Francia ha avuto problemi nel periodo compreso tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70. Nel 1968 il paese fu scosso dalla rivolta studentesca, e negli anni che seguirono Charles De Gaulle si dimise dalla presidenza della Repubblica sull'onda della sconfitta subita nel referendum. Nonostante il considerevole grado di sviluppo raggiunto dalle zone settentrionali e nord-orientali del paese, il resto della Francia conservava notevoli sacche di sottosviluppo. Il sud della Francia non era ancora divenuto esempio di prosperità e sviluppo⁵.

⁵ Nel 1965 Sergio Barzanti individuava nelle regioni del Massiccio Centrale, la Languedoc, l'Acquitania, la Bretagna, la Corsica e la regione alpina le

Durante gli anni '70 le condizioni politiche ed economiche dell'Europa meridionale hanno cominciato a subire un significativo cambiamento. Nell'aprile 1974 il regime di Caetano in Portogallo fu rovesciato da un colpo di stato militare e si avviò così la transizione verso la democrazia (Porto, 1985; Bruneau, 1981). La transizione fu inizialmente guidata dal consiglio rivoluzionario delle forze armate, ma il potere crescente del presidente eletto a suffragio universale e del governo portarono verso un regime civile compiutamente istituzionalizzato all'inizio degli anni '80.

Nello stesso anno del colpo di stato in Portogallo, in Grecia i colonnelli persero il potere, dopo la sconfitta subita a Cipro (Mouzelis, 1978). La restaurazione della democrazia in Grecia si ebbe con il ritorno dall'esilio di Konstantine Karamanlis alla carica di Primo Ministro e con la ricostruzione di un sistema di partiti politici competitivi.

La Spagna ritornò alla democrazia nel 1977 con lo svolgimento delle prime elezioni libere (vinte dall'Unione Democratica di Centro, partito guidato da Adolfo Suarez) e con l'adozione, un anno dopo, di una nuova Costituzione democratica (Maravall, 1982). Una delle caratteristiche della nuova Costituzione spagnola fu il ritorno all'autonomia dei Paesi Baschi, della Catalogna e della Galizia e l'introduzione di un sistema regionale di governo a livello subnazionale.

Le elezioni svoltesi in questi paesi, negli anni seguenti il cambiamento, produssero una transizione sorprendentemente facile verso regimi politici di differenti tendenze ideologiche. Nell'arco di un anno (1981) i partiti socialisti assunsero il controllo dei governi nazionali in Grecia e in Spagna. In Portogallo la transizione ebbe luogo nel novembre 1985 ed ebbe una direzione inversa: il governo passò dal partito socialista di Mario Suarez a quello socialdemocratico di Anibal Cavaco Silva. A parte la breve avventura del colonnello Tejero al Parlamento spagnolo, l'ETA e le attività del movimento FP-25, capeggiato da Otelo de

parti sottosviluppate della Francia. Dal 1988 solo la Corsica è stata inserita tra le regioni dell'Obiettivo 1 della Commissione Europea; le altre regioni francesi hanno superato gli indici decisi dalla Comunità per l'assistenza allo sviluppo.

Carvalho (il principale protagonista della rivoluzione del 25 aprile 1974), i tre paesi dell'Europa meridionale hanno goduto di un lungo periodo di continuità democratica e di stabilità politica. L'esercito è stato allontanato dai processi politici e subordinato alle regole civili; il ruolo dei movimenti politici anti-sistema è stato ridotto.

L'introduzione di procedure democratiche e la creazione di un sistema partitico competitivo sono gli elementi che hanno fornito le basi per l'avvio dei negoziati per l'adesione alla Comunità Europea (Sampedro e Payno, 1983; Seers e Vaitos, 1982). La richiesta di adesione della Spagna, del Portogallo e della Grecia fu sostenuta dall'Italia, dalla Francia e dalla Germania che consideravano l'integrazione nella Comunità un elemento che avrebbe rinforzato le nuove istituzioni democratiche dei tre paesi, anche se questi (in particolare la Grecia), dal punto di vista strettamente economico, non erano tecnicamente pronti all'adesione. La Grecia aderì alla CE nel 1981, mentre Portogallo e Spagna dovettero aspettare fino al 1986 per raggiungere la piena adesione. Sono sorti alcuni dubbi sull'utilità di tale adesione per il raggiungimento degli obiettivi di liberalizzazione politica ed economica e sulla possibilità che la liberalizzazione comporti benefici reali alle società di questi paesi. Per fornire una risposta a tali quesiti è necessario valutare i cambiamenti occorsi nelle prestazioni economiche dei paesi dell'Europa Mediterranea dal momento del loro ingresso nella Comunità/Unione Europea e analizzare i meccanismi che la loro partecipazione all'integrazione europea ha generato nel processo di liberalizzazione delle economie. Il primo problema può essere affrontato con metodo empirico, mentre il secondo dovrà essere valutato da una prospettiva teorica.

3. La prova empirica

Il primo indicatore utilizzato per valutare le economie dell'Europa meridionale è l'analisi comparata delle prestazioni economiche dei paesi e delle regioni dell'Europa mediterranea e delle altre aree dell'Unione: è necessario verificare se gli andamenti delle economie del sud Europa siano convergenti con le medie

europee o se si allontanano da queste. Il secondo indicatore è rappresentato dai dati sulle prestazioni economiche interne: le differenze economiche a livello regionale sono diminuite o si sono incrementate durante il periodo preso in considerazione? Sono emerse nuove attività e il livello degli investimenti ha raggiunto quello degli altri paesi?

Comparazioni tra i paesi della UE

I dati riguardanti il livello di crescita economica registrati nei cinque paesi dell'Europa meridionale comparati con la media di tutti i paesi della UE nel periodo dal 1985 al 1994 sono significativi (V. Tav. 1). Dimostrano che due paesi (Portogallo e Spagna) hanno avuto una crescita superiore alla media europea mentre gli altri tre (Francia, Italia e Grecia) hanno avuto tassi inferiori. I dati, in generale, confermano che le economie dell'Unione Europea che hanno avuto la crescita più veloce sono quelle della periferia dell'Unione: Portogallo e Spagna, più l'Irlanda.

L'andamento dell'economia greca rappresenta un dato anomalo. Secondo i dati sulle variazioni annuali del PIL, l'economia è passata da periodi di forte crescita a periodi di crisi seguendo, in molti casi, l'andamento della situazione politica instabile e i risultati deludenti delle elezioni nazionali. La dracma è rimasta costantemente fuori dallo SME e, di conseguenza, ha subito continue svalutazioni, rendendo la Grecia un paese che non attira investimenti di capitali esteri, ma allo stesso tempo permettendo alle sue merci e ai suoi servizi di risultare competitivi nei mercati internazionali.

Considerando i dati relativi all'evoluzione del potere d'acquisto pro capite, utilizzato dalla Commissione europea come indicatore del benessere socioeconomico, si nota che durante gli ultimi dieci anni sono migliorate significativamente le condizioni nelle economie dei tre paesi più deboli dell'Europa meridionale: il Portogallo è passato dal 48% della media europea nel 1985 al 68% nel 1994; la Spagna ha migliorato la sua posizione durante lo stesso periodo dal 66% al 78%. Anche la Grecia ha fatto sostanziali progressi. L'andamento delle economie italiana e france-

Tavola 1 - Indicatori Economici dei paesi dell'Europa meridionale, 1985-94

Paese	1. Tassi di crescita annuale del PIL											tassi medi di crescita 1994-85
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1994-85	
Portogallo	3.0	4.1	5.1	4.0	4.9	4.1	2.1	1.1	-1.2	1.1	2.8	
Spagna	2.6	3.2	5.6	5.2	4.7	3.7	2.2	0.7	-1.1	2.0	2.9	
Francia	1.9	2.5	2.3	4.5	4.3	2.5	0.8	1.3	-1.5	2.7	2.1	
Italia	2.6	2.9	3.1	4.1	2.9	2.1	1.2	0.7	-1.2	2.2	2.1	
Grecia	3.1	1.6	-0.4	4.3	4.0	-0.9	3.2	0.8	-0.5	0.4	1.6	
EU 15	2.8	2.9	2.8	4.2	3.5	2.9	1.5	0.9	-0.7	2.7	2.3	

2. Potere d'acquisto pro Capite (UE 15 = 100)

Paese	2. Potere d'acquisto pro Capite (UE 15 = 100)											Diff. 94-85
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Diff. 94-85	
Portogallo	48	52	53	55	54	59	64	66	69	68	+20	
Spagna	66	68	71	71	72	74	79	77	78	77	+11	
Francia	112	112	111	112	113	110	113	112	110	110	-2	
Italia	99	99	99	100	99	101	105	105	102	102	+3	
Grecia	54	54	52	54	52	57	59	61	63	62	+8	

Fonte: EUROSTAT *Statistiques en bref: Economie et finances*, n. 7, 1995, ISSN 1024-4301.

se, invece, presenta dati negativi e dati positivi: quelli francesi appaiono in leggera discesa, mentre l'Italia sembra aver ottenuto solamente guadagni marginali⁶.

Comparazione a livello regionale

I dati regionali sul potere d'acquisto pro capite, considerato indicatore dei livelli individuali di consumo, forniscono ulteriori chiarimenti sull'evoluzione delle economie dei cinque paesi mediterranei in questione. La tavola 2 mostra che, mentre nel 1980 le 59 regioni comprese nella periferia meridionale dell'Unione Europea incidevano per il 73,6% della media CE, nel 1992 il dato si assesta sul 80,3%, mostrando una notevole convergenza delle regioni di quest'area alla media della CE in termini di potere d'acquisto.

Le regioni portoghesi hanno compiuto considerevoli progressi. Quattro delle cinque regioni del paese hanno incrementato notevolmente i livelli di consumo pro capite nel periodo compreso tra il 1980 e il 1992. La regione di Alentejo, un'area ad economia prevalentemente agricola situata tra la capitale e la regione meridionale di Algarve, rappresenta l'unica eccezione. L'area di Lisbona e di Val do Tejo si è avvicinata velocemente alla media europea, mentre le regioni Centro, Norte e Algarve hanno registrato progressi significanti.

Questi dati sono sostenuti da quelli relativi all'attività economica interna al paese. Durante gli anni ottanta il PIL pro capite è cresciuto del 23% e la disoccupazione è scesa dal 8,3% del 1985 (data di ingresso del Portogallo nella CE) al 4% del 1990, nonostante l'immigrazione nel paese di persone provenienti dalle ex colonie. I tassi di investimento pubblico e privato sono cresciuti del 25% contro una media europea del 20%. La maggior parte degli

⁶ A confronto con gli attuali livelli di potere d'acquisto, i dati relativi al 1960 mostrano un'area mediterranea più debole rispetto alle altre parti dell'Unione Europea. Le cifre del potere d'acquisto pro capite per i cinque paesi mediterranei erano: 38,7% per il Portogallo, 60,3 per la Spagna, 105,8 per la Francia, 86,5 per l'Italia, e 38,6 per la Grecia (CEC, 1992: Tav. 1).

Tavola 2 - *Indice dati del potere d'acquisto pro capite dei paesi mediterranei della UE 1980-1992*

Regioni	UE 12=100		
	1980	Diff. 1992	1992-80
PORTOGALLO			
Norte	44	54	+10
Centro	42	60	+18
Lisboa e Val do Tejo	69	93	+24
Alentejo	49	41	-8
Algarve	48	58	+10
SPAGNA			
Galicia	61	59	-2
Asturias	77	71	-6
Cantabria	78	74	-4
Pais Vasco	88	90	+1
Navarra	90	94	+4
Rioja	88	87	+1
Aragon	76	84	+8
Madrid	81	97	+16
Castilla-Leon	70	66	-4
Castilla-La Mancha	61	65	+4
Extremadura	45	51	+6
Cataluna	83	95	+12
Comunidad Valenciana	71	78	+7
Baleares	86	103	+17
Andalucia	56	59	+3
Murcia	65	70	+5
Ceuta y Melilla	50	62	+12
Canarias	59	75	+16
FRANCIA			
Languedoc-Roussillon	82	88	+6
Provence-Cote d'Azur	101	101	0
Corse	78	79	+1

segue tabella 2

Regioni	1980	1992	Diff. 1992-80
ITALIA			
Piemonte	119	110	0
Valle d'Aosta	144	129	-15
Liguria	122	121	-1
Lombardia	127	134	+7
Trentino-Alto Adige	108	124	+16
Veneto	101	117	+17
Friuli-Venezia Giulia	112	122	+10
Emilia-Romagna	123	128	+5
Toscana	109	112	+3
Umbria	99	103	+4
Marche	98	104	+6
Lazio	101	120	+19
Campania	69	73	+4
Abruzzi	81	94	+13
Molise	73	82	+9
Puglia	70	77	+7
Basilicata	70	67	-3
Calabria	62	63	+1
Sicilia	68	73	+5
Sardegna	71	79	+8
GRECIA			
Anat. Mak. Thraki	41	56	+15
Kentriki Makedonia	52	59	+7
Dytiki Makedonia	48	60	+12
Thessalia	48	56	+8
Ipeiros	38	47	+9
Ionia Nisia	41	53	+12
Dytiki Ellada	45	52	+7
Stereia Ellada	72	73	+1
Peloponnisos	52	61	+9
Attiki	59	68	+9
Voreio Aigaio	42	45	+3
Notio Aigaio	36	60	+24
Kriti	45	55	10

FONTE: EUROSTAT *Statistic in focus, Regions*, n. 1, 1995.

investimenti pubblici in Portogallo, sia a livello centrale che regionale, era attuata con il sostegno dei contributi forniti dalla CE⁷.

Il Portogallo è quindi un paese che ha tratto benefici dalla sua partecipazione all'Unione Europea. Da un lato, ha ricevuto aiuti economici per gli investimenti dai programmi dei Fondi strutturali e, dall'altro, la sua partecipazione alla UE e il suo grado relativamente basso di industrializzazione l'ha reso un'area particolarmente adatta ad attrarre capitali stranieri.

I dati sulle regioni spagnole dimostrano l'esistenza di tre elementi che diversificano il loro rendimento economico. Il primo elemento è la divisione nord/sud. Le regioni settentrionali (Asturia, Cantabria, Paesi Baschi), caratterizzate tradizionalmente da industrie di base, risultano in relativo declino se comparate a quelle meridionali (Catalogna, Valenza, Murcia e Andalusia).

Il secondo elemento riguarda le regioni interne che non hanno un settore turistico sviluppato (Es. Castilla-Leon e Castilla la Mancha). Queste regioni hanno avuto difficoltà a seguire le tendenze delle regioni mediterranee, in particolare delle capitali spagnole delle vacanze (le isole Baleari e Canarie). Al contrario, le regioni interne che hanno un settore turistico sviluppato, (es. l'Extremadura) hanno fatto notevoli progressi durante gli ultimi dieci anni.

Il terzo elemento è rappresentato dalla frattura centro/periferia, ancora esistente nel paese. In Spagna (ma anche in Portogallo) la regione che comprende la capitale nazionale (Comunidad de Madrid) ha avuto prestazioni economiche superiori alle altre regioni del paese. Questo dimostra ancora una volta l'importanza del ruolo assunto dalla capitale di polo di crescita per lo sviluppo della nazione e di nodo strutturale centrale nelle reti dei servizi

⁷Tra il 1986 e il 1988 il Portogallo ha ricevuto 1,2 miliardi di ECU in aiuto da parte della Commissione. Nel periodo compreso tra 1989-93, durante il primo CSF al Portogallo sono stati dati 3,7 miliardi di ECU. Nel programma CSF per il periodo 1994/99 il Portogallo riceverà 20 miliardi di ECU, più 3 miliardi di ECU dal fondo di coesione e 6,1 miliardi di ECU in prestito dalla Banca Europea per gli investimenti. V. Tav. 5, p. 89, in CFS per il Portogallo, Commissione CE, 1995.

finanziari, delle telecomunicazioni, dei trasporti e dei mezzi di comunicazione elettronici e di stampa. Le compagnie straniere che hanno investito in Spagna hanno situato i loro uffici centrali a Madrid da dove hanno organizzato le reti di distribuzione in tutto il paese. Inoltre molte importanti compagnie nazionali hanno stabilito le loro sedi centrali nella capitale in quanto ciò rende loro più facile operare a livello europeo.

Questa situazione è valida anche per la Francia dove la Ile de France ha concentrato lo sviluppo nell'area della capitale. La Ile de France è collocata tra le regioni più ricche d'Europa sin da quando è stato calcolato il grado di sviluppo regionale europeo. Di contro, altre aree della Francia situate nella parte nord-occidentale e centrale del paese hanno perso nel corso degli anni la loro posizione. È il caso delle regioni che hanno conosciuto il fenomeno della deindustrializzazione come risultato della chiusura delle miniere di carbone, degli impianti per la produzione dell'acciaio, e dell'industria pesante in genere collocata nelle regioni di Calais e di Champagne-Adrenne.

Le regioni francesi che si sono sviluppate sono quelle localizzate nella periferia meridionale e occidentale del paese, e il loro sviluppo è dovuto al sorgere delle nuove industrie ad alta tecnologia (Rhone Alpes e Midi-Pyrennes) e all'attività nel settore turistico (Provenza e Costa Azzurra). Il corridoio delle regioni mediterranee francesi rappresenta una terra felice grazie al turismo presente tutto l'anno, alla produzione agricola specializzata e alle industrie ad alta tecnologia. Queste ultime sono sorte numerosissime nell'area compresa tra Grenoble e Montpellier. Nell'arco di pochi anni la Francia meridionale si è trasformata da zona definita periferica, poco popolata e priva di industria di base, in area capace di generare forme endogene di sviluppo autosostenuto (Kielstra, 1985).

Anche in Italia i dati mostrano una situazione diversificata per aree. Tra il 1980 e il 1992 il paese ha subito un processo di ridimensionamento dell'industria, piuttosto che il fenomeno di deindustrializzazione che ha caratterizzato l'Europa settentrionale⁸. Gli

⁸ Il fenomeno della deindustrializzazione è attualmente in atto nei settori

effetti di questo processo sono individuabili nel declino relativo delle regioni nordoccidentali (l'area dove il ridimensionamento industriale ha avuto maggiormente luogo) rispetto alle regioni del nord est e del centro del paese che hanno avuto vantaggi dalla nascita di nuove aziende.

L'irregolarità dello sviluppo in Italia risulta comunque chiaro dai bassi livelli di crescita registrati dalle regioni meridionali. Una delle possibili spiegazioni del ritardo di sviluppo del mezzogiorno d'Italia è fornita dalla struttura dell'economia delle regioni del sud basata su una politica di interventi statali lunga e persistente e non sufficientemente esposta alle forze del mercato (Leonardi, 1995). La vecchia nozione che le economie arretrate necessitano di aiuti sociali (come sussidi alla produzione e al consumo) per facilitare la loro entrata nelle relazioni di mercato ha mostrato tutta la sua deficienza nell'Italia meridionale. Questi sussidi non hanno prodotto sviluppo e hanno aumentato la dipendenza di queste aree dagli aiuti governativi. Dal 1993, con l'abolizione della Cassa del Mezzogiorno, l'Italia ha cominciato a reintrodurre le forze del mercato (competizione, produzione orientata all'esportazione, richiamo di capitali stranieri, disimpegno dall'impresa pubblica) nella determinazione delle politiche di sviluppo del Sud.

I dati registrati nelle regioni della Grecia sono vari. Da una parte i livelli di consumo in Grecia sono cresciuti rispetto alla media europea ma, dall'altra, gli indici di crescita economica non sembrano tenere il passo con il resto d'Europa. Esiste però un problema di attendibilità dei dati statistici greci. È necessario verificare se le cifre riflettono effettivamente le prestazioni economiche del paese o se sottostimano l'ammontare delle interazioni intercorse nel sistema economico. L'esperienza degli altri paesi dell'Europa meridionale ha mostrato che durante i periodi di crescita economica sorgono nuove imprese che però sono inserite

pubblici nei quali le industrie hanno operato sulla base di finanziamenti pubblici costanti. Nel settore privato il problema della competitività e della flessibilità del mercato era affrontato mediante la piccola o media dimensione dell'industria e con strette relazioni con i sub-appaltatori.

nel calcolo della produzione e delle entrate nazionali solo dopo alcuni anni (alcune volte anche dopo 5 o 10 anni)⁹.

Il problema è determinare l'ammontare dell'economia sommersa in Grecia. Alcune stime affermano che questo tipo di economia informale sia pari al 50% della produzione ufficiale. Così le statistiche utilizzate per analizzare l'economia greca forniscono indicazioni solo su parte delle transazioni economiche realmente avvenute e questo fenomeno di sottostima è particolarmente rilevante nell'analisi della liberalizzazione dell'economia greca.

L'apertura delle economie nazionali europee ha avuto sempre due conseguenze dirette: da un lato ha limitato gli interventi statali di protezione per le merci nazionali e di aiuto alle aziende deboli, e dall'altro ha fornito opportunità di concorrenza alle industrie che entrano per la prima volta nel mercato.

Uno studio della Commissione Europea sulle aziende sorte durante gli anni '80 ha mostrato che: 1. in Europa le grandi aziende sono in declino sia in relazione al numero sia in relazione alla dimensione e 2. sono le piccole e medie aziende che colmano il vuoto lasciato dalle grandi industrie. Riguardo ai rapporti con il fisco, le regole vigenti in materia nei paesi del nord-Europa rendono difficile l'evasione fiscale. Nei paesi dell'Europa meridionale invece (Portogallo, Spagna, Italia e Grecia) l'evasione fiscale e la mancata registrazione delle aziende alle associazioni nazionali e regionali sono fenomeni diffusi. La contraddizione che si riscontra nel caso greco tra i livelli di consumo comparati ai livelli di produzione si può far derivare dalla contrazione del-

⁹ Nel 1985 il governo italiano ha aggiunto ai conti nazionali un 25% aggiuntivo per calcolare il contributo potenziale della "economia nera" (piccole e medie industrie attive nei settori dei manufatti e dei servizi) alla produzione nazionale. In tal modo le autorità statistiche sono state in grado di riportare in linea le cifre ufficiali sulla produzione industriale rispetto ai livelli di consumo, ai contributi previdenziali e ai pagamenti dell'IVA che risultavano altrimenti superiori ai livelli possibili, date le cifre della produzione. Nel 1995 EUROSTAT ha rivisitato le stime del PIL riguardanti due dei paesi mediterranei. Il PIL della Grecia è stato alzato del 23,6%, mentre quello del Portogallo è stato aumentato del 12,2% come spiegato in una lettera del 17/11/95 di E. Lozano dell'unità economica di analisi, metodi e conti dell'EUROSTAT.

l'economia ufficiale composta dalle attività industriali visibili e registrate e dall'espansione dell'economia non ufficiale in cui sono comprese le aziende mai calcolate nelle statistiche ufficiali. L'abilità di rendere "visibili" le aziende "invisibili" ai fini di calcolo dei dati rappresenta uno tra i principali problemi della misurazione accurata dell'andamento economico a livello nazionale e locale in un contesto in cui le grandi industrie non sono più il fulcro dell'economia.

4. *Le variabili politiche e istituzionali della liberalizzazione.*

Dati i cambiamenti strutturali delle economie dell'Europa meridionale, è importante determinare quali sono state le cause di tali modifiche. Il sud Europa ha beneficiato di tre mutamenti sistemici. Primo tra tutti, la modifica della natura del paradigma economico (deverticalizzazione e ridimensionamento delle aziende) dovuta all'aumento di competitività tra le industrie di base e tra i beni di consumo. Ciò ha comportato il bisogno di cambiare radicalmente le politiche economiche nazionali. Nel passato i governi avevano incoraggiato le pratiche monopolistiche e lo sviluppo di grandi industrie nei settori chiave dell'economia sulla base di considerazioni di sicurezza e interesse nazionale.

Alla luce dell'Atto Unico Europeo, del completamento del mercato europeo, della ratifica del Trattato di Maastricht, delle sentenze della Corte Europea di Giustizia sul mutuo riconoscimento degli standard, sulle regole della concorrenza e degli impedimenti non tariffari al commercio, tali pratiche non sono più state giudicate accettabili né necessarie.

Il cambiamento nel paradigma economico ha favorito i paesi di ultima industrializzazione che basano il loro sviluppo sui settori ad alta tecnologia e utilizzano le economie di scala a livello nazionale e internazionale. La competizione economica in Europa non è più dominata dalle grandi multinazionali. Le piccole e medie imprese sono in grado di catturare e mantenere segmenti rilevanti del mercato.

Il secondo cambiamento sistemico riguarda il fatto che il consolidamento del mercato unico in Europa ha dato ai nuovi concorrenti accesso immediato ad un mercato più ampio di quello esistente nel passato. Ciò risulta particolarmente importante per i produttori situati in paesi relativamente piccoli e periferici i quali, per la prima volta, hanno la possibilità di vendere i loro beni in quantità non limitata in un mercato molto più ampio. I produttori che si trovano nelle aree centrali europee, caratterizzate da alta concentrazione di abitanti, hanno avuto, nel passato, la possibilità di accedere ai mercati più ampi con maggiore facilità, senza problemi di alti costi di trasporto e di costi amministrativi derivanti dalla necessità di dover spostare le proprie merci da un sito periferico alle aree centrali del mercato. Il programma del 1992 sul Mercato Unico ha cercato di eliminare i costi amministrativi del commercio nell'area dell'Unione Europea; i fondi strutturali e il fondo di coesione si sono posti l'obiettivo di ridurre i costi di trasporto mediante la creazione di un sistema europeo basato su tariffe controllate per i trasporti aerei, su rotaie, su strada e per mare.

Il terzo mutamento sistemico è relativo all'internazionalizzazione degli affari finanziari e monetari e deriva dal divieto per i governi di intervenire per modificare i tassi di interesse e di finanziare le grandi industrie nazionali. Questo elemento risulta particolarmente importante per le piccole e medie imprese che sono ora in grado di fronteggiare le grandi industrie su un piede di parità in un ambiente in cui è il mercato a determinare i vincitori e i vinti. Le piccole aziende sono maggiormente soggette alle variazioni dei costi di transazione dovute alla fluttuazione delle valute. Così valute stabili rappresentano un elemento particolarmente favorevole per le PMI che vogliono operare sul mercato internazionale.

Infine il trasferimento delle principali decisioni economiche al livello europeo è un elemento importante in quanto rappresenta una garanzia di consolidamento delle politiche di liberalizzazione e di apertura dei mercati europei. L'adozione del Trattato di Maastricht e la fissazione dei criteri per l'Unione Economica e Monetaria sono serviti come forti incentivi ai governi nazionali per riconfermare il loro impegno verso l'integrazione economica,

nonostante la recessione che ha colpito l'Europa durante il periodo 1991/93. Gli incentivi economici resi disponibili da parte dell'UE per i paesi dell'Europa meridionale mediante le misure di stabilizzazione del mercato, i progetti dei Fondi di Coesione, i Fondi strutturali e le iniziative speciali della Comunità sono strumenti di persuasione per i leaders politici a non rinunciare ai processi di liberalizzazione interna. Questi strumenti si affiancano alla Commissione che ha il compito istituzionale di impedire che gli stati membri dell'Unione possano reintrodurre pratiche restrittive del commercio¹⁰.

Nella valutazione della capacità dell'Unione Europea di rinforzare gli impegni presi dai governi nazionali di aderire ai programmi di liberalizzazione e di implementazione delle decisioni prese a livello europeo, si deve considerare che la UE dispone di un insieme di meccanismi istituzionali — es. sanzioni, multe e regole — che aggiungono forza alle sue decisioni e ai suoi obiettivi. Questi meccanismi non sono disponibili nelle aree di libero scambio (Efta o Nafta) dove gli stati hanno mantenuto l'autorità esclusiva di determinare le politiche interne relative al commercio estero e alla liberalizzazione interna.

Nel campo politico la liberalizzazione ha portato dei vantaggi significativi. Sin dall'inizio degli anni '80 i tre paesi della periferia meridionale dell'Europa hanno modificato la natura della leadership politica. Nel 1981 il partito socialista PASOK di Andreas Papandreu è stato sostituito dal partito Nuova Democrazia e tra ultimi anni '80 e i primi anni '90 i due partiti sono riusciti a governare con maggioranze sul filo del rasoio. Anche la sinistra del partito comunista è riuscita a partecipare temporaneamente al governo senza indurre il panico negli ambienti della destra. In maniera simile il Portogallo e la Spagna sono riusciti a modificare il loro regime politico senza subire lacerazioni del sistema politico

¹⁰ I contributi della CE rappresentano il 2-4% del PIL nei paesi che rientrano totalmente nell'obiettivo 1 (Irlanda, Portogallo, Grecia). Achilleas Mitsos ha mostrato che "i fondi strutturali dell'UE corrispondono con il 43% degli investimenti stranieri per l'Irlanda, il 67% per il Portogallo e il 170% per la Grecia per l'anno 1989" (Mitsos, 1995:14).

e sociale e senza subire la perdita di fiducia da parte dei mercati finanziari. Gli osservatori finanziari notano che, a prescindere dalla natura ideologica del regime politico, si sono realizzati nei paesi dell'Europa meridionale fenomeni simili quali: la politica di liberalizzazione, il fermo controllo della politica economica e la continua integrazione nell'Unione Europea. I governi che hanno perso credibilità (siano stati di destra o di sinistra) sono stati severamente puniti dagli investimenti interni ed esteri. È il caso dell'ex governo Berlusconi in Italia e del governo Gonzales in Spagna; è da notare inoltre l'impatto che ha avuto l'indecisione mostrata dal governo Major riguardo Maastricht e l'unione economica e monetaria sul valore della sterlina e sul recupero dell'economia britannica.

Tutti i partiti di governo hanno dovuto affrontare i temi dell'Europa e delle restrizioni imposte dal processo di integrazione europea. Nessun governo (né il governo del PASOK di Papandreu, né il governo conservatore di Major) è stato capace di portare avanti le minacce di lasciare l'Unione Europea. L'opzione uscita dall'Europa dà origine a tre possibili conseguenze politiche ed economiche che i governi non potrebbero sopportare. La prima è l'ostracismo di cui si sarebbe oggetto in Europa e la perdita di influenza a livello europeo. A ciò si aggiungerebbe la perdita di risorse politiche da utilizzare nella condotta delle relazioni esterne e nella lotta politica interna sia nei confronti delle correnti opposte che dei partiti di opposizione. Nessun partito di governo o primo ministro sarebbe in grado di accettare queste perdite e pagare questi prezzi e, allo stesso tempo, rimanere in carica. Margaret Thatcher ha perso la sua carica e Papandreu ha modificato radicalmente le sue posizioni sull'Europa.

Sul fronte economico, il ritiro dall'Europa è potenzialmente ancora più devastante. Oltre il flusso di nuove risorse dirette verso le economie più deboli dell'Unione, l'appartenenza alla UE ha fornito legittimità e stabilità alle economie nazionali che, in passato, avevano subito perdite di fiducia da parte degli investitori stranieri. Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia sono esempi di economie nazionali verso le quali la fiducia internazionale è stata sostanzialmente rafforzata dall'adesione alla UE. Ciò è chiaramente

te dimostrato dal flusso netto di capitali stranieri verso questi paesi che ha modificato le tendenze precedenti la loro adesione quando i governi nazionali dovevano imporre severe misure di restrizione sull'esportazione di capitali per mantenere le riserve interne di capitali. (Nanetti, 1996).

L'adesione alla UE è percepita come indicatore del fatto che i governi nazionali sono impegnati nella liberalizzazione economica e che gli investitori stranieri non saranno discriminati a favore delle aziende nazionali. È interessante notare che i governi nazionali sono stati riluttanti nell'approvare leggi sulle regole della concorrenza in mancanza di impegni derivanti dalla legislazione comunitaria. L'approvazione delle leggi comunitarie sulla competizione economica ha influenzato fortemente i governi e ha fatto sorgere l'esigenza di portare le legislazioni nazionali a livello delle regole europee. Un eventuale ritiro dall'Europa porrebbe in questione l'impegno del paese verso la liberalizzazione, l'apertura del suo mercato e le regole sulla concorrenza.

Infine la globalizzazione dei mercati finanziari e la crescita della competitività dei mercati nazionali fornisce agli investitori un'ampia scelta di alternative rispetto al paese che sceglierebbe di non seguire più le regole europee. Nel caso che il governo di un paese esercitasse l'opzione uscita dal mercato comune sarebbe possibile una fuga degli investimenti stranieri e nazionali e, conseguenza ancora più grave, la scomparsa degli investimenti futuri da quel paese. Data la crescente competitività del mercato attuale, la tendenza delle economie nazionali è di liberalizzare per riuscire ad attirare la fiducia degli investitori e di riuscire a essere competitivi a livello commerciale per rinforzare la propria posizione economica internazionale.

Con riguardo all'Unione Europea, vi sono molti più paesi che chiedono di entrare rispetto a quelli che affermano di volerne uscire per proteggere i produttori nazionali e perseguire strategie obsolete di sviluppo economico. Ciò può essere considerato un indicatore del fatto che la liberalizzazione e gli obiettivi dell'integrazione europea che mirano a creare un mercato unico in Europa non sono elementi che possano recare danno alla crescita socioeconomica di un paese e alla sua democratizzazione politica.

La partecipazione al processo di integrazione europea potrebbe essere una condizione necessaria per permettere alle economie periferiche di crescere e di prosperare in un ambiente caratterizzato dalla crescente competitività.

5. *Le implicazioni del partenariato Euro-Mediterraneo*

Sull'onda della conferenza Euro-Mediterranea di Barcellona, l'Unione Europea ha avviato un progetto ambizioso per creare dei ponti che uniscano politicamente ed economicamente i paesi che si affacciano sul Mediterraneo. Il punto centrale di questa proposta è l'instaurazione di un'area di libero scambio entro il 2010. È senza dubbio un progetto che richiederà un lungo periodo e un enorme impegno per essere realizzato. È probabile che i fondi attualmente previsti per tale impresa (5 Mecu) non saranno sufficienti a raggiungere gli obiettivi socioeconomici posti dalla Commissione. Tuttavia, così come è accaduto per altre aree, gli impegni finanziari saranno disponibili se esiste la volontà politica di portare a termine gli obiettivi.

Per i paesi e le regioni del Nord Mediterraneo, il progetto Euro-Mediterraneo rappresenta uno stimolo per tentare di trasformare il Mediterraneo in area economicamente stabile e per ristabilire il commercio e gli scambi economici che sono stati seriamente danneggiati dal conflitto mediorientale e dall'emergenza del fondamentalismo islamico. I paesi del Mediterraneo meridionale e orientale offrono l'opportunità di mercati aggiuntivi per le merci europee e forniscono alle economie del Mediterraneo settentrionale soluzioni alternative per la produzione di beni attraverso la costituzione di *joint-ventures*, la presenza di facilitazioni derivanti dallo spostamento della produzione o nuovi investimenti economici. È necessario, a tal fine, incrementare la qualità del sistema dei trasporti e dei servizi e stimolare ulteriori forme di integrazione economica nell'area.

È chiaro, dall'analisi del cambiamento delle condizioni socio-economiche dell'Europa del Sud, che le regioni Euromediterranee non dovranno temere di subire una perdita da tale partenariato.

Infatti queste regioni hanno sviluppato economie basate sulla produzione di beni che sono richiesti in questi nuovi mercati. È ancora presto per poter valutare se i governi dell'altra sponda del Mediterraneo saranno in grado di sostenere pienamente la loro parte in questa relazione e per vedere se l'iniziativa toccherà anche la società civile. Se il modello di sviluppo delle regioni del nord mediterraneo fornisce un'indicazione, l'aspettativa è che le forze economiche e sociali dell'altra sponda del Mediterraneo avranno tutto da guadagnare dall'incremento della cooperazione con l'Europa.

(Traduzione a cura di Francesca Longo)

BIBLIOGRAFIA

- S. BARZANTI, *The Underdeveloped Areas Within the Common Market*, Princeton, Princeton University Press, 1965.
- T.C. BRUNEAU, *Patterns of Politics in Portugal Since the April Revolution* in J. Braga de Macedo and S. Serfaty (eds.) "Portugal Since the Revolution: Economic and Political Perspectives" Boulder, Westview Press, 1981, pp. 1-24.
- CEC, *Community Structural Policies: Assessment and Outlook*, COM (92) 84 final, Brussels, 18 March 1992.
- M. DONOVAN, *International market reactions to the 1994 parliamentary elections and the Berlusconi government* in R. Leonardi and R.Y. Nanetti (eds) "Italy: Politics and Policy", Vol. 1 Aldershot; Dartmouth Publishers, 1996, pp. 201-216.
- N. KILSTRA, *The rural Languedoc: Periphery to 'Relictual' Space* in R.Hudson and J. Lewis (eds.) "Uneven Developmen in Southern Europe" Londra, Methuen, 1985, pp. 246-262.
- P. KRUGMAN and J. BRAGA DE MACHEDO, *The Economic Consequences of the April 25th Revolution*, in J. BRAGA DE MACEDO and S. SERFATY (eds.), "Portugal Since the Revolution: Economic and Political Perspectives", Boulder: Westview Press, 1981, pp. 53-88.
- R. LEONARDI, *Regional Development in Italy: Social Capital and the Mezzogiorno*, in *Oxford Review of Economic Policy*, Luglio, 1995, pp. 165-179.
- J. MARAVALL; *Politics in Spain Since Franco*, London, Croom Helm, 1982.
- A. MITSOS, *The Community's Redistributive and Development Role in the post-Maastricht era*, mimeo, Maggio, 1995.
- N. MOUSELIS, *Modern Greece*, New York, Holmes and Meier, 1978.
- R.Y. NANETTI, *Cohesion Policies and Territorial Restructuring in the Member States*, in L. HOOGHE and V. WRIGHT (eds.), "European Integration, Cohesion Policy and Subnational Mobilization" Oxford: Oxford University Press, prossima uscita 1996.
- M. PORTO, *Portugal: twenty years of change*, in A. WILLIAMS (ed.), "Southern Europe Transformed", Londra: Harper & Row, 1984, pp. 84-112.
- J.L. SAMPEDRO and J.A. PAYNO (eds.), *The Enlargement of the European Community*, Londra: Macmillan, 1983.
- D. SEERS and C. VAITSOS (eds.), *The Second Enlargement of the EEC*, New York: St. Martin's Press, 1982.
- A.M. WILLIAMS, *Introduction*, in A. WILLIAMS (ed.), "Southern Europe - Transformed", Londra: Harper & Row, 1984, pp 1-29.

VALENTINA BARBAGALLO

La politica di sicurezza ambientale nel Mediterraneo: il ruolo dell'UE

Il sistema politico internazionale è composto da soggetti statali che nei secoli hanno elaborato le regole di condotta necessarie per consentire la convivenza in una condizione di pari sovranità ed autonomia territoriale. Tradizionalmente il rispetto di queste regole è stato affidato al concetto di sicurezza inteso come sinonimo di forza militare.

Il sistema internazionale rimane ancora profondamente legato a questo schema di funzionamento, tuttavia ha anche dovuto prendere atto dei profondi mutamenti che hanno costretto le singole entità statali a fare i conti con un nascente "sistema globale" nel quale la cooperazione non è più una libera scelta, ma una conseguenza alla quale gli stati non possono non conformarsi in virtù della crescente interdipendenza che contraddistingue i nuovi rapporti internazionali; a questo punto la forza, intesa nel senso militare, deve condividere il posto di variabile determinante con la capacità di reazione ed adattamento al nuovo contesto dove prevale l'interdipendenza: "Potere internazionale è quindi anche la capacità di gestire le situazioni di interdipendenza e imporre scambi che minimizzano la propria sensibilità"¹. Le relazioni di interdipendenza, inoltre, non si sviluppano in un contesto privo di punti di riferimento, ma tendono ad essere inquadrare nei re-

¹ ATTINA FULVIO (1989), *La politica Internazionale Contemporanea*, Milano, Angeli, p. 43.

gimi internazionali, cioè, secondo una nota definizione di Kransner, "in un insieme implicito o esplicito di principi, norme, regole e procedure decisionali intorno ai quali le aspettative degli attori convergono in un'area prestabilita delle relazioni internazionali".

In questo contesto, come si è detto, anche il concetto di sicurezza ha subito una trasformazione, sia perché la forza nel senso militare, componente della tradizionale accezione della nozione di sicurezza, non è più la sola variabile che determina la collocazione più o meno centrale di uno stato nel sistema internazionale; sia perché le innovazioni tecnologiche nello stesso settore militare hanno aumentato la distruttività degli armamenti al punto da modificare il ruolo della forza nei rapporti interstatali; la comparsa e la proliferazione degli ordigni nucleari ha, infatti, precluso agli attori dell'arena internazionale la possibilità di utilizzare gli armamenti più potenti a loro disposizione, per la consapevolezza degli alti costi che tale uso comporterebbe per tutti gli attori in campo, senza distinzione tra attaccanti ed attaccati.

Queste considerazioni preliminari ci conducono al nodo centrale della questione che si intende affrontare in questo lavoro: in un contesto nel quale i confini statali si indeboliscono a vantaggio della creazione di un sistema globale, in una situazione nella quale ai grandi eserciti del passato si sostituisce la più raffinata capacità di gestire l'interazione con gli altri stati a proprio vantaggio, che rilievo acquista una tematica che per sua stessa natura si pone ai vertici della lista dei problemi "senza confini" come la protezione dell'ambiente? E che ruolo svolgono i regimi quali strumenti privilegiati della cooperazione internazionale, sia nel conseguimento degli obiettivi sui quali si fonda la loro stessa creazione, sia in quanto contesti dotati di vita propria in grado di influenzare gli Stati membri al punto da aumentare la portata degli impegni iniziali? Ed ancora, come affronta la questione l'Unione Europea, grande protagonista della politica ambientale internazionale del passato ed "esperimento politico-istituzionale" senza precedenti, che territorialmente ingloba un'area nella quale si concentrano alcune delle sfide ambientali più impegnative del pianeta? Guardando a sud dell'Unione, verso il Mediterraneo, cercheremo di trovare qualche risposta attraverso una rapida

analisi dell'emergente concetto di "sicurezza ambientale" fino alle iniziative promosse in materia dall'Unione Europea proprio nell'area del Mediterraneo.

Comprehensive security: quanto spazio per l'ambiente?

La storia dell'umanità è stata fatta da guerre, lotte ed accordi il cui scopo ultimo era quello di garantire quantomeno il mantenimento della propria identità. Per secoli l'aspettativa maggiore delle popolazioni nei confronti dei propri governanti è stata quella di veder preservati i propri ideali, sistemi di vita, credenze e tradizioni e integrità territoriale, ed i governanti hanno ritenuto di raggiungere lo scopo attuando una politica militare che soddisfacesse l'esigenza di "sicurezza".

La fine della guerra fredda ha imposto, tra l'altro, una nuova definizione del concetto di sicurezza nel senso di un allargamento che tenga in considerazione altre variabili oltre a quella tradizionale della sicurezza militare: infatti da una parte i progressi tecnologici hanno arricchito le aspettative delle popolazioni con nuove esigenze o hanno elevato gli standard delle richieste tradizionali, dall'altra gli stessi cambiamenti tecnologici hanno creato nuovi pericoli che minacciano il benessere dell'umanità ad un livello che oltrepassa il confine nazionale.

Il dibattito sulla "*comprehensive security*" è tra i più accesi proprio per il suo carattere fortemente innovativo, ed incontra la resistenza di studiosi che non intravedono la possibilità di un allargamento eccessivo del concetto di sicurezza, non almeno nel senso di comprendere anche la variabile ambientale, rifacendoci allo scopo ultimo di questo lavoro.

Tuttavia, nonostante le diverse prospettive che si possono adottare in proposito, è possibile individuare una base concettuale che dovrebbe soddisfare chiunque si avvicini a questa spinosa questione. "Quello di sicurezza può essere considerato un concetto in grado di inglobare sia le minacce potenziali che l'instaurazione delle condizioni necessarie per promuovere i valori fonda-

mentali di singoli individui o di intere comunità”². Naturalmente il problema successivo potrebbe essere quello di definire cosa si intende per “minacce potenziali” e per “valori fondamentali”; il primo punto sarà approfondito proprio analizzando il concetto di “sicurezza ambientale”, partendo dal presupposto che la mancata protezione dell’ambiente rappresenta una di queste nuove minacce potenziali; per quanto riguarda i valori fondamentali in questa sede basta sottolineare che valori come “sopravvivenza” “prosperità” o “autonomia” di solito si trovano ai vertici delle agende politiche, ma questo non ne implica la staticità né preclude la possibilità di instaurare dei conflitti sugli strumenti da adottare per la loro promozione.

Parlare di minacce e di valori fondamentali non è sufficiente per ricreare un accordo tra gli studiosi della *comprehensive security*; infatti anche all’interno di un gruppo apparentemente favorevole all’allargamento del concetto di sicurezza, emergono fratture a secondo della dimensione che si intende includere; per esempio si riscontra una certa concordia nell’inserimento della dimensione economica e del resto episodi recenti confermano come la sicurezza statale possa essere facilmente minacciata da eventi di tipo economico: basta pensare allo shock petrolifero degli anni ’70 che mise in ginocchio le economie più potenti davanti agli stati Arabi, o ai continui condizionamenti che provengono dal mercato finanziario. È meno agevole, invece, definire la dimensione culturale, sociale o ambientale del concetto di sicurezza.

Il concetto di “sicurezza ambientale” fu introdotto ufficialmente in occasione della 42ª sessione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel 1987, sebbene le preoccupazioni sulle condizioni dell’ambiente avessero trovato un apposito foro di dibattito nella Conferenza di Stoccolma del 1972. Nel 1983 Barry Buzan sosteneva che la sicurezza nazionale poteva subire minacce di tipo ecologico, al pari di quelle militari o economiche. Secondo Buzan i problemi ambientali mettono a repentaglio il fondamento

² STERN ERIC, (1995), *Bringing the Environment In: The Case for Comprehensive security*, in *Cooperation and Conflict*, Vol. 30, n. 3, September, pag. 213.

fisico dello stato composto dalla sua popolazione, dal suo territorio e dalle sue risorse. Ciò che emerge da questa visione è la consapevolezza di una nuova fonte di minaccia alla sicurezza statale, che si affianca a quelle tradizionalmente affrontate dai governi³.

Sebbene si tratti di un concetto ancora in fase di formazione, è interessante fare delle osservazioni che possono chiarire il nesso esistente tra sicurezza ed ambiente. Innanzi tutto i recenti sviluppi delle relazioni internazionali, soprattutto all'indomani della fine della guerra fredda, lasciano presagire un decremento di interesse verso tematiche di tipo militaristico, o perlomeno consentono di optare per una intensificazione degli sforzi di collaborazione per raggiungere un equilibrio fondato sulla pace e sulla cooperazione piuttosto che sulla forza militare; inoltre anche volendo interpretare la sicurezza come sinonimo di armamento, non si può trascurare la componente ambientale implicita nello stesso progresso nel campo militare; oggi, infatti, le guerre si combattono con armi chimiche, il cui impiego, qualunque sia l'esito dello scontro, implica la sconfitta di tutte le parti in gioco per quanto riguarda i danni ambientali, che non sono confinabili all'area geografica che subisce l'attacco.

Queste considerazioni non sono, comunque, sufficienti per giungere alla conclusione definitiva che sicurezza ed ambiente formino un binomio possibile senza possibilità di errore; al contrario occorre almeno accennare al dibattito che è sorto intorno al problema.

Fino ad oggi uno dei punti più discussi rispetto al concetto di sicurezza ambientale riguarda le possibili conseguenze che questo potrebbe comportare: da un parte i sostenitori ritengono che allargare il concetto di sicurezza fino a comprendere la componente ambientale potrebbe, a lungo termine, portare ad un trasferimento di risorse dall'ambito militare ad altri settori, che avrebbero acquisito importanza proprio alla luce dei nuovi obiettivi di pace

³ Per approfondimenti vedi TENNBERG MONICA, (1995), *Risky Business: Defining the Concept of Environmental Security*, in *Cooperation and Conflict*, vol. 30, n. 3, September ,pag. 241

previsti dalla fine della guerra fredda, come si è già accennato. Dal canto loro i critici ritengono che quella militare sia ancora la componente più forte che dirige le azioni dei governi, e, quindi, l'unico effetto dell'allargamento del concetto di sicurezza alla dimensione ambientale sarebbe quello di militarizzare quest'ultima ed in ogni caso non esiste nessuna certezza riguardo all'opportunità che le risorse sottratte all'ambito militare vengano destinate all'ambiente. Proprio all'interno del gruppo dei critici si individuano due scuole di pensiero. Da una parte si collocano coloro che dietro un'apparente ostilità all'allargamento del concetto di sicurezza, ad un esame più attento rivelano una certa disponibilità a recepire temi non strettamente militari. L'idea sulla quale si fonda questa prospettiva è che "una volta che si è aperta la porta a fenomeni militari come l'economia, diventa difficile tenere lontane dall'agenda altre questioni non militari"⁴.

Dall'altra parte figurano i sostenitori radicalmente ostili all'individuazione di un nesso tra ambiente e sicurezza. Le obiezioni principali si fondano sull'idea che la tradizionale attenzione ai problemi della sicurezza nazionale ha ben poco in comune con le questioni ambientali; al contrario è assolutamente inadeguato il tentativo di inserire temi ambientalisti in un contesto cruento come quello della sicurezza nazionale soprattutto perché tali temi non si trovano comunque nella condizione di ispirare conflitti tra stati. In proposito si può ribattere elencando ben tre variabili che rivelano l'esistenza di un nesso tra conflitti armati ed ambiente: innanzi tutto il deterioramento ambientale può essere prodotto da una guerra; inoltre lo stesso degrado potrebbe essere causa di un conflitto, e la storia offre innumerevoli esempi di nazioni destabilizzate da catastrofi ambientali che hanno condotto a carestie e ribellioni; infine il degrado ambientale potrebbe essere un catalizzatore in un conflitto armato, esacerbando le tensioni in campo o aggiungendone di nuove. Gli analisti delle relazioni tra conflitto ed ambiente hanno sottolineato come recenti conflitti abbiano deliberatamente prodotto danni all'ambiente: l'impiego di armi chimiche durante la guerra del Golfo è una conferma di tale

⁴ Vedi STERN ERIC, *op. cit.*, pag. 220.

asserzione. E sono ancora più drammatiche le prospettive che si presentano come conseguenza di un conflitto nucleare⁵

Un'altra osservazione che ci consente di contestare la posizione dei critici verte sulla prospettiva adottata da oppositori e sostenitori del concetto di sicurezza ambientale: se per i primi sicurezza è sinonimo di stato-nazione, per i secondi l'analisi si svolge su tre livelli: individuale, nazionale ed internazionale. Affrontare un discorso sulla sicurezza facendo riferimento ad un solo livello produce risultati diversi e distorti rispetto ad un'analisi costruita congiuntamente intorno ai tre livelli.

Naturalmente è innegabile che il sistema internazionale sia ancora un sistema di stati, ma è la stessa realtà che lancia evidenti segnali di trasformazione verso un sistema "misto" nel quale la sovranità nazionale tenderà a scontrarsi sempre più con problemi di tipo globale, risolvibili solo attraverso una cooperazione a livello internazionale. Per tornare al problema della sicurezza si può osservare che non mancano gli esempi che confermano la rinuncia alla logica stato-centrica e questo pone seri dubbi intorno alle teorie di chi si ostina a mantenere una connotazione nazionalistica del concetto di sicurezza. Al contrario una cieca fedeltà al sistema dello stato-nazione come unico referente della nozione di sicurezza impedisce di cogliere l'importanza di strategie elaborate a livelli diversi da quello statale e che si propongono come i potenziali strumenti da utilizzare in un futuro ormai prossimo per affrontare le minacce militari e non che incombono sulla sicurezza individuale e collettiva. Allo stesso modo può essere fuorviante offrire un'interpretazione esclusivamente internazionalistica; infatti l'esperienza insegna che per quanto sia corretto parlare di "problemi globali" è più difficile trovare un'intesa a livello dell'intera comunità internazionale, piuttosto che affrontare gli stessi problemi in una prospettiva regionalistica. In effetti, a dispetto di una crescente domanda di "consapevolezza globale", la realtà dei fatti conferma che i risultati più concreti si

⁵ Per approfondimenti sulle conseguenze di una guerra nucleare vedi HOLST JOHAN JORGEN, (1989), *Security and the Environment: A Preliminary Exploration*, in *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 20, n. 2, June.

sono ottenuti ai tavoli dove i partecipanti erano coinvolti in prima persona dal problema affrontato e questo aveva incentivato la disponibilità a trovare punti di intesa. L'esempio più evidente, in questo senso, è quello offerto dall'Unione Europea sulla cui attività in campo ambientale avremo modo di soffermarci a lungo.

Interdipendenza, regimi ed ambiente: quali effetti sul funzionamento degli Stati?

Se come si è affermato il sistema internazionale si muove verso una nuova nozione di sicurezza che tende a sganciarsi dalla tradizionale prospettiva nazionalistica, è opportuno analizzare le modalità di interazione tra livello nazionale ed internazionale. In particolare non si può trascurare il prezioso apporto che può provenire dall'utilizzo di strumenti appartenenti al secondo ambito: cooperazione internazionale, accordi bilaterali e soprattutto regimi internazionali.

È ormai noto che la comunità internazionale ha deciso di risolvere i mutamenti imposti dalla crescente interdipendenza scegliendo la strada della cooperazione, almeno nei settori la cui gestione non può prescindere da un approccio collettivo; ed è altrettanto noto che dai tempi di Bretton Woods la formula più adoperata per concretizzare tale esigenza di cooperazione sia stata quella dei regimi; maggiore è stata la consapevolezza di essere entrati in un "villaggio globale" e maggiore sono stati gli sforzi degli stati tesi a produrre quei meccanismi che conducono alla creazione di un regime. Tuttavia in questa sede, piuttosto che approfondire un dibattito ampiamente alimentato sulle modalità di instaurazione e mantenimento di un regime, si è preferito verificare in che modo ed in che misura "i principi, le norme, le regole e le procedure decisionali" elaborate possono modificare lo stesso approccio al problema così come lo Stato l'aveva inizialmente concepito. In breve, il problema si pone in questi termini: posto che un gruppo di Stati ha scelto la strada della cooperazione per la soluzione di un problema di interesse comune, in che modo gli strumenti di tale cooperazione riescono ad incidere sui

comportamenti degli Stati, non solo al fine di ottenere il mantenimento degli accordi presi, ma soprattutto estendendo l'area intorno alla quale il singolo Stato era disposto a trovare un'intesa?

Si può anticipare che la soluzione di questo quesito è da ricercare nella costituzione all'interno del regime di un gruppo di pressione che è in grado di influenzare l'attività dei governi: quanto più alto è il livello di coesione all'interno di questo gruppo, tanto più forte sarà l'incidenza delle loro pressioni sui rispettivi governi.

Nell'ambito della protezione ambientale un caso esemplare di cooperazione internazionale realizzata attraverso l'istituzione di un regime è rappresentato dal Med Plan, il *Mediterranean Action Programm* delle Nazioni Unite, stipulato nel 1975 e che con l'adesione dell'Albania, ottenuta nel 1985, è riuscito a raccogliere il consenso di tutti i paesi del bacino del Mediterraneo. Oltre a rappresentare di per sé un tipico esempio di regime, il Med Plan può essere richiamato anche per dimostrare come un regime possa scavalcare i rapporti di potere tra governi ed aumentare il grado di convergenza delle politiche statali verso un obiettivo comune, attraverso l'operato di un gruppo che dall'interno del regime stesso agisce come un gruppo di pressione proprio per ottenere tale avvicinamento.

Innanzitutto occorre verificare la corrispondenza tra la definizione di regime e lo stesso Med Plan: principi, norme, regole e procedure decisionali sono i pilastri della stessa nozione.

I principi si ritrovano nella semplice constatazione di come gli agenti inquinanti intervengano sulla vita naturale del bacino, condizionando anche lo sfruttamento umano almeno nelle modalità adottate nei secoli, quali la pesca, la navigazione o il turismo: il principio che dà vita al Med Plan è, in breve, quello della protezione del Mediterraneo quale insostituibile fonte di vita. Le norme abbondano nella successiva convenzione di Barcellona che rappresenta il completamento giuridico del programma dell'UNEP; regole e procedure decisionali consistono negli incontri annuali intergovernativi che offrono l'occasione ufficiale per fare bilanci e lanciare nuove iniziative.

L'esigenza di una politica ambientale di protezione del Mediterraneo si fece strada nei primi anni '70, quando si iniziò a parlare di una graduale "morte" del mare a causa degli alti livelli di inquinamento. Tuttavia i governi si resero conto di non conoscere il problema abbastanza a fondo da elaborare delle misure adeguate, e quindi si rivolsero agli scienziati per ottenere informazioni di tipo tecnico ed incaricarono l'UNEP di sviluppare delle politiche ambientali e di proporre uno schema di trattato. I due attori coinvolti, comunità scientifica ed UNEP, constatarono l'esistenza di reciproche affinità, nonostante la diversità di obiettivi, ed iniziarono ad agire congiuntamente sotto l'egida di un'unica coscienza ecologica, adottando una più ampia definizione di "inquinamento" che riusciva a soddisfare esigenze altrimenti contrastanti. Infatti la "comunità epistemica"⁶ che si stava formando aveva percepito quanto preziosa fosse questa occasione per dare finalmente risalto internazionale ad un problema a lungo trascurato.

La larga intesa che stava alla base del Med Plan rappresentò subito il pilastro più solido sul quale il nascente regime avrebbe dovuto svilupparsi. Ed infatti, nonostante le divergenze⁷ emerse durante la fase di negoziazione su quali agenti inquinanti dovessero essere sottoposti al controllo, il gruppo che si era venuto a formare ha agito in maniera da condizionare l'attività dei governi sia ottenendo il rispetto degli accordi contenuti nel Med Plan che spingendo gli stessi governi ad allargare il numero di fonti di inquinamento da inserire nella lista di sostanze pericolose con l'adozione di successivi protocolli. Quest'ultimo scopo era perseguito proprio facendo leva sull'autorità e sulle competenze ac-

⁶ Per approfondimenti sul ruolo delle comunità epistemiche ed il Med Plan vedi HAAS PETER M., (1989), *Do Regimes matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control in International Organization*, vol. 43, n. 1, winter, pagg. 377-403.

⁷ Le divergenze iniziali possono essere schematizzate nella contrapposizione Nord-Sud: infatti le aree sottosviluppate temevano che il controllo di certi agenti inquinanti potesse essere una manovra dei paesi ricchi per limitare e controllare la loro espansione.

quisite dalla comunità epistemica nata in seno al Programma e che facevano della stessa l'unico referente degli Stati per ottenere dati ed informazioni sul controllo dell'inquinamento marino: quando venivano consultati dai rispettivi governi gli scienziati non si limitavano a fornire risposte tecniche, ma incoraggiavano gli stessi governi a sostenere le norme del Med Plan anche attraverso nuove iniziative. Ed il precipitato delle pressioni verso i singoli governi era un incremento del supporto al regime.

Inoltre la campagna di sensibilizzazione verso i problemi dell'ambiente promossa dal gruppo del Med Plan si avvantaggiò del crescente interesse che i governi mostravano in quel periodo verso l'ecologia: nei primi anni '70 diversi stati crearono ministeri ambientali per prepararsi al grande evento della conferenza di Stoccolma e questo facilitò il consolidamento del regime creato con il Med Plan fornendo il supporto politico necessario per garantire un risvolto concreto alle proposte provenienti dal regime.

Il Med Plan è riuscito dunque a perseguire il duplice scopo di rendere autonomo il regime per la protezione del Mediterraneo dagli stessi stati che l'avevano creato, ottenendo comunque l'adempimento agli obblighi iniziali ed ampliando addirittura la disponibilità dei governi ad impegnarsi su nuovi aspetti per i quali era richiesta un'azione comune: e tutto ciò è stato raggiunto senza ricorrere alle tradizionali spinte che garantiscono la sopravvivenza del sistema. In effetti il rispetto degli accordi contenuti nel Med Plan non è stato "imposto" da una potenza egemone, né sono provenute pressioni "dal basso", dato che questioni relative alla qualità del mare non erano allora alla portata delle masse, e il successo del Med Plan non si può neanche attribuire alla razionale consapevolezza dei vantaggi che sarebbero provenuti dalla cooperazione, dato che paesi come l'Algeria o l'Egitto non avevano nascosto la loro ostilità verso una cooperazione che comportava alti costi al loro stesso sviluppo. Scartate le tradizionali variabili che spiegano il successo di un regime non resta che riproporre la spiegazione che vede in nuovo gruppo di attori, con interessi eterogenei, ma con l'analoga finalità di preservare il Mediterraneo da un crescente inquinamento, i principali artefici del successo del Med Plan.

L'esempio del Med Plan dimostra la portata delle conseguenze che possono scaturire dall'implementazione di un regime e, contemporaneamente, nega la presunta staticità dei regimi; al contrario i regimi si propongono come utili strumenti per aumentare il grado di conoscenza del problema del quale sono portatori, possono sostenere i governi nell'individuazione/selezione di altri interessi comuni e convergere sull'istituzione di nuove politiche.

Dal punto di vista della protezione ambientale il Med Plan rappresenta un importante precedente che invita gli stati a riflettere sulla loro reticenza verso una politica ambientale gestita in maniera coordinata.

Un'ultima considerazione sui regimi in generale e sul Med Plan in particolare riguarda il ruolo che questi ricoprono rispetto al tentativo di definire un nuovo concetto di sicurezza ambientale, per ricondurre il discorso sul punto principale dibattuto in questa sede. Riprendendo la premessa fatta per introdurre questa breve analisi dei regimi, si è parlato di regimi come del punto di contatto tra livello nazionale ed internazionale e da queste rapide considerazioni tale affermazione risulta consolidata dato che la comunità epistemica alla quale si è fatto riferimento si muove ed agisce in favore di un allargamento delle aree nelle quali far rientrare la tematica ambientale; anzi proprio il fatto di agire "sganciati" da qualsiasi obbligo con i governi potrebbe far riflettere sul delicato ruolo svolto dai regimi quali intermediari neutrali in grado di farsi portatori di interessi che non possono essere etichettati come egoistici se non nel senso di appartenere ad un'intera comunità tanto eterogenea nella sua composizione quanto omogenea nei suoi obiettivi, e, soprattutto, che agisce in nome e per conto della protezione dell'ambiente, un principio di per sé difficilmente riconducibile ad un solo Stato o ad un gruppo ristretto.

L'Unione Europea e la sfida del Mediterraneo

Si è già accennato al delicato ruolo svolto da iniziative regionali al fine di fornire una definizione del concetto di "sicurezza ambientale". Pur confermando il valore positivo di esperienze di portata regionale,

occorre comunque smorzare gli entusiasmi tenendo conto di come il livello regionale possa rivelarsi meno disposto a cedere su punti che riguardano direttamente la sua sfera di interessi.

L'esempio dell'Unione Europea offre interessanti spunti di dibattito. Sebbene l'Unione rappresenti un esempio di integrazione regionale senza precedenti, è anche vero che probabilmente il versante più arduo della sua integrazione riguarda proprio il tema della sicurezza. Non si possono negare gli sforzi che si sono prodotti all'interno dell'Unione per realizzare una politica di sicurezza assolutamente sganciata dal controllo degli stati membri, ma alle buone intenzioni sono seguiti pochi fatti concreti. A maggior ragione diventa arduo piegare la logica comunitaria alla nostra esigenza di dimostrare che il concetto di sicurezza ambientale ha trovato la sua esplicitazione ideale proprio all'interno dell'Unione. Questo è un auspicio ma i fatti disilludono sull'eventualità di rinvenire appigli concreti. Perché, allora, parlare dell'Unione come protagonista della politica ambientale nel Mediterraneo e perché farlo proprio in riferimento al discorso sulla sicurezza ambientale, dato che i fatti, come si diceva, non aiutano? È interessante trovare qualche risposta a questi interrogativi per giungere alla conclusione che la realtà può essere meno grigia di come la si immagina.

A tal proposito si possono individuare tre ordini di ragioni: una geografica, una politica ed una teorica. Dal punto di vista geografico Mediterraneo e Unione sono praticamente sinonimi: forse è un'affermazione un po' eccessiva, ma che rende l'idea della portata degli interessi che l'UE ha in quest'area geografica sulla quale si affacciano diversi dei suoi stati membri, al di là delle ovvie considerazioni sul ruolo strategico del mare nostrum.

Sul piano politico l'Unione è portata in ballo quando si parla di protezione ambientale nel Mediterraneo alla luce della decennale aspirazione a diventare leader della politica ambientale internazionale. Aveva quasi raggiunto l'obiettivo nei primi anni '80, in occasione dei negoziati per la Convenzione di Vienna ed il protocollo di Montreal⁸ ma le sue aspettative erano state disil-

⁸ Dopo che gli scienziati avevano lanciato l'allarme del buco nell'ozono, la

luse dagli Stati Uniti che, superate le perplessità iniziali, si erano fatti promotori di un progetto ben più vasto di quello proposto dalla Comunità. Nel suo "piccolo" l'Unione ha continuato a coltivare il sogno della leadership mettendo in pratica una politica ambientale rigorosa, assurta nel frattempo al rango di politica comunitaria e diventando protagonista di primo piano in occasioni come il vertice di Rio: la memoria internazionale non può dimenticare la polemica sulla carbon tax ed il solenne impegno comunitario a ridurre le emissioni di carbonio entro il 2000.

Infine la motivazione teorica: se è vero, come più volte affermato, che il sistema internazionale si muove verso un sistema globale, è anche vero che un esempio di integrazione regionale come quello offerto dall'Unione Europea garantisce concrete possibilità di successo alle iniziative promosse in favore della protezione ambientale se si parte dal presupposto, più volte ribadito, che il diretto coinvolgimento implica un'azione più efficace; a maggior ragione questo assunto vale in riferimento all'area del Mediterraneo, dato che questa si avvantaggia della presenza di un apparato politico-istituzionale, abbondantemente collaudato, come l'Unione.

L'Unione sembra aver raccolto la sfida e da una breve panoramica sulle iniziative promosse in materia nell'ultimo ventennio

Comunità Europea aveva scelto di discostarsi dalla politica di protezione condotta dagli Stati Uniti, che guidavano la politica ambientale internazionale, non ritenendola abbastanza efficace dato che si limitava a bandire o a ridurre l'uso di alcuni prodotti non regolamentandone altri ugualmente pericolosi. Nei primi anni '80 vennero avviati i negoziati per stipulare la Convenzione di Vienna che avrebbe dovuto definire la strategia comune da adottare per proteggere l'ozono; la Comunità aderì alla convenzione sebbene la reputasse troppo "essenziale" rispetto alla gravità del problema, ma non fu altrettanto flessibile quando si negoziarono i protocolli aggiuntivi e le polemiche sfociarono nella sospensione dei negoziati. La situazione venne sbloccata dal cambiamento di posizione degli Stati Uniti che non solo accolsero le proposte comunitarie ma le inasprirono: infatti la Comunità aveva suggerito una riduzione di tutti gli usi possibili dei CFC, principali responsabili del buco, e non solo dell'uso come gas propellenti, come sosteneva il gruppo di Toronto. Gli Stati Uniti proponevano una serie di riduzioni che avrebbero portato ad una totale eliminazione dei CFC.

si evince il ruolo sempre più incisivo che la comunità ha voluto ritagliarsi. Tralasciando l'evoluzione della politica ambientale comunitaria in generale è opportuno soffermarsi sulle iniziative che hanno interessato il bacino del Mediterraneo. In quest'area l'impegno comunitario muove i primi passi con l'adozione del MAP, il Mediterranean Action Programme promosso nel 1975 dall'UNEP. Come si è già ricordato il MAP consisteva in un approccio globale alla questione ambientale nel mediterraneo dato che si preoccupava di abbracciare sia l'aspetto socio-economico, che quello scientifico attraverso un attento monitoraggio dell'area interessata, ed includeva anche una particolare attenzione all'aspetto normativo, diventando il punto di riferimento per le iniziative che avrebbero dovuto condurre ad accordi internazionali sulla questione. Il primo accordo formale al quale partecipò la Comunità come parte contraente fu la Convenzione di Barcellona del 1976, stipulata sempre sotto l'egida dell'UNEP. Con questa presenza la Comunità impegnava all'osservanza degli accordi anche gli stati membri non costieri ma indirettamente utenti del Mediterraneo per i rispettivi traffici. Un'iniziativa "tutta comunitaria" era racchiusa nel terzo programma d'azione a tutela dell'ambiente che tra gli obiettivi da realizzare nel periodo 1982-1986 inseriva anche la salvaguardia del mar mediterraneo considerato "patrimonio comune". Ma il progetto più ambizioso era il MEDSPA, un piano d'azione formulato ad hoc per la protezione ambientale dell'area mediterranea, che rappresentava la "dimensione mediterranea" della politica comunitaria in materia ambientale. La fase pilota del Mediterranean Strategy and Action Plan venne attuata nel periodo 1984-1988 attraverso il finanziamento di una serie di progetti dimostrativi relativi soprattutto ai settori del trattamento delle acque reflue e al recupero dei rifiuti solidi ed oleosi e della protezione delle specie minacciate. Sulla base dei risultati acquisiti dopo la fase sperimentale la Commissione ha elaborato il contenuto del Piano d'azione rivolto alla protezione ambientale nel bacino del Mediterraneo che copre un arco temporale di dieci anni, dal 1990 al 1999, suddiviso in due fasi quinquennali.

Gli obiettivi del MEDSPA sono ripresi ed approfonditi in un'ottica regionalistica con l'ENVIREG, il Programma Ambientale Regionale, fondato sul nesso sviluppo economico-protezione ambientale, e diretto, su questo presupposto a migliorare le condizioni ambientali delle regioni meno sviluppate, proprio per la consapevolezza che lo sviluppo economico non può prescindere dalla creazione di un contesto "sano" dal punto di vista ambientale secondo l'ormai ricorrente slogan dello "sviluppo sostenibile".

Il progetto del MEDSPA ha trovato attuazione definitiva attraverso il Regolamento n:563/91 del Consiglio del 4 marzo 1991. Nella fase introduttiva del regolamento si fa riferimento a tutti gli appigli giuridici sui quali si fonda l'attuazione di tale programma: dall'art. 2 contenuto del preambolo del Trattato istitutivo della CEE, articolo che indicava tra le finalità del mercato comune il miglioramento del tenore di vita delle persone da ottenere attraverso la tutela della salute e la promozione dello sviluppo armonioso delle attività economiche, all'art.130 R, introdotto dall'Atto Unico Europeo e che sanciva la competenza della Comunità a "preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente"; quindi il regolamento sul MEDSPA interviene a fornire gli strumenti per l'attuazione di una finalità che la Comunità si era già posta proprio alle origini della sua stessa costituzione individuando nell'obiettivo della protezione del Mediterraneo un'importante occasione per dimostrare le proprie "buone intenzioni".

Alcuni punti del MEDSPA meritano di essere messi in rilievo proprio per meglio definire l'entità dello sforzo comunitario non solo di preservare un'area di diretto interesse geografico ma anche di diventare un punto di riferimento a livello internazionale per quanto riguarda la protezione dell'ambiente in generale. Nel punto 2 dell'art.1, infatti, si definisce l'area di azione del MEDSPA facendo rientrare nell'espressione "regione mediterranea" non solo gli stati membri ma anche quelli non membri ma che si affacciano comunque sul bacino mediterraneo. Di conseguenza gli obiettivi definiti nel successivo articolo due, sebbene siano vincolanti solo per gli stati membri, avvantaggiano comunque gli stati

estranei alla comunità; in particolare si ribadisce l'intenzione di coordinare la cooperazione con analoghe iniziative prese a livello regionale, nazionale ed internazionale.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, l'art. 3 prevede che le risorse destinate al MEDSPA saranno indicate nel bilancio annuale della comunità e saranno destinate ad una serie di azioni prioritarie da attuare durante la prima fase (che scadeva nel 1995). Naturalmente le operazioni che già beneficiano del sostegno di Fondi Strutturali o di altri strumenti finanziari comunitari non potranno usufruire dei fondi indicati nel regolamento. Inoltre il 21 maggio 1992, il Consiglio ha stabilito con un proprio regolamento la creazione di uno strumento finanziario specifico per l'ambiente, il LIFE, che nel periodo 1991-1992, durante il quale si è svolta la prima fase di attuazione del regolamento in questione, ha destinato 400 milioni di ECU al raggiungimento dell'obiettivo del risanamento ambientale.

Sia il MEDSPA che il LIFE sono sottoposti a rigidi controlli dei quali è incaricata la Commissione che provvede alla realizzazione di un attento monitoraggio per verificare che i fondi comunitari vengano utilizzati nella maniera più adeguata per perseguire obiettivi realmente urgenti.

Le iniziative più recenti sono racchiuse in una decisione presa dal Consiglio il 18/19 dicembre 1990 intorno alla Nuova Politica Mediterranea della Comunità. In particolare tale decisione definiva le componenti basilari sulle quali si fonda l'azione della Comunità nel Mediterraneo. Innanzi tutto il rinnovo dei protocolli finanziari agli accordi di cooperazione con le regioni mediterranee orientali e meridionali, protocolli che dovrebbero coprire il periodo compreso tra il 1 novembre 1991 ed il 30 ottobre 1996. Scopo dei nuovi accordi dovrebbe essere quello di offrire supporti per ristrutturare le loro economie in un'ottica ambientalista.

Un altro punto riguarda la "cooperazione orizzontale" da realizzare con le regioni mediterranee non appartenenti alla Comunità; la cooperazione deve interessare diversi settori ma un particolare accento dovrà essere posto sui problemi ambientali. La scelta della collaborazione, oltre ad essere funzionale al fine del conseguimento degli obiettivi strettamente comunitari, par-

tendo dal presupposto, più volte richiamato, che un'efficace azione di protezione ambientale necessita di una intensa attività di cooperazione fra stati, riveste un'occasione preziosa per l'Unione che si candida a diventare il punto di incontro di politiche nazionali, regionali ed internazionali. Un primo passo in questo senso è stato mosso con l'approvazione della Carta di Nicosia (aprile 1990) che si proponeva di risanare l'ambiente mediterraneo entro il 2025, attraverso l'elaborazione di strategie precise da attuare entro tempi prefissati. Il contenuto della Carta di Nicosia è stato ripreso ed ampliato in occasione di un incontro ministeriale organizzato dalla Commissione tra il 28 ed il 30 aprile 1992 al Cairo. I Ministri per l'Ambiente dei paesi mediterranei ed i membri della Commissione responsabili per l'ambiente hanno adottato una dichiarazione sulla cooperazione euro-mediterranea per l'ambiente, quale estensione della Carta di Nicosia dell'aprile 1990. I partecipanti hanno messo a punto una strategia a lungo termine per la cui attuazione sono stati predisposti gli strumenti necessari per conseguire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Il piano d'azione adottato al Cairo è composto da due fasi: una fase prioritaria con la quale occorre implementare gli obiettivi inclusi nella Carta di Nicosia non ancora raggiunti, ed una seconda fase a lungo termine che dovrebbe conseguire l'effettiva integrazione economica ed ambientale tra i paesi dell'area mediterranea attraverso la preparazione di misure che aumentino il livello di cooperazione.

Infine il progetto più ambizioso è quello della creazione di una Agenzia Europea per l'ambiente che dovrebbe diventare il principale punto di riferimento di governi membri e non membri per quanto riguarda l'attuazione di un'organica politica ambientale; in tal senso l'Agenzia si presta allo scopo di fare dell'Unione il referente ambientale dell'area mediterranea. Il Consiglio ha già emanato il regolamento che prevede la creazione di questa Agenzia, ma la stessa non è ancora sorta per la mancanza di consenso tra gli stati membri su dove fissare la sede.

La valutazione generale della politica ambientale dell'Unione europea nel Mediterraneo è sostanzialmente positiva sia rispetto alle misure elaborate che rispetto alle strategie predisposte. In

particolare si deve osservare che l'Unione non mira soltanto al contenimento e alla riduzione delle fonti d'inquinamento, ma all'adozione di standard qualitativi dell'ambiente che diventino un normale punto di riferimento per le generazioni future. È lecito chiedersi se la comunità sia effettivamente riuscita ad ottenere il timone della politica ambientale, almeno tra i suoi stati membri e se le misure adottate abbiano un riscontro concreto. Si può spezzare una lancia in favore dell'Unione prendendo atto dei progressi che hanno costellato soprattutto l'ultimo decennio, per quanto attiene l'aspetto giuridico in particolare. Dall'Atto Unico in poi il consolidamento del supporto normativo ha diffuso l'impressione che ci si muova verso la creazione di un regime ambientale di origine comunitaria. Questa ipotesi può essere condivisa se ci si mantiene su un livello "generale" di regime. Al contrario, come si ribadirà, la stessa prospettiva perde di concretezza se applicata al caso del Mediterraneo. Tuttavia i dati scientifici confermano che il Mediterraneo, pur essendo ancora "in pericolo", gode di una salute migliore di quanto non avrebbe potuto sperare senza le iniziative comunitarie e questo è già un importante segnale che non può che incentivare l'azione della Comunità.

A questo punto non resta che verificare l'esistenza di un nesso tra l'attività dell'Unione europea ed il dibattito sulla sicurezza ambientale. Qualche considerazione sull'importanza del livello regionale nella formulazione di un nuovo concetto di sicurezza ambientale è già stata anticipata, ma ora, facendo riferimento ai dati sull'azione comunitaria, è possibile riprendere il discorso offrendo riscontri più concreti.

Si è detto che parlare di "sicurezza" in riferimento all'Unione è piuttosto rischioso dato che questo è uno degli argomenti più spinosi al quale non è stata ancora fornita una soluzione neanche nell'accezione tradizionale. Proprio la "debolezza" della politica di sicurezza dell'Unione ha ritardato l'ingresso della "*comprehensive security*" all'interno del dibattito inter-istituzionale. In ogni caso le iniziative comunitarie per la protezione del Mediterraneo, pur animate dalle migliori intenzioni, sono ancora lontane dal predisporre quei principi, norme, regole e procedure

decisionali che farebbero pensare all'imminente creazione di un regime di matrice comunitaria proprio all'interno dell'area mediterranea, animato dalla volontà di coinvolgere tutti i paesi che si affacciano sul bacino. Alla Comunità non resta che ripiegare sul ruolo di "spalla" delle Nazioni Unite, mantenendo un ruolo di spicco nel Med Plan in particolare, e nella politica ambientale internazionale in generale.

Apparentemente, quindi, l'esperienza comunitaria non aiuta, anzi ci allontana dalla definizione della sicurezza ambientale, ma in realtà rappresenta l'unico appiglio concreto al nostro discorso. In effetti l'Unione rappresenta il caso più evidente, e forse meglio strutturato, di uno slittamento di interesse verso livelli non statali.

Conclusioni

I risultati del dibattito generale sulla sicurezza ambientale possono essere riassunti in una considerazione finale sull'importanza di procedere nella definizione di una nuova nozione di sicurezza il più possibile "allargata": il cammino verso un società globale non può più essere rallentato né arrestato, ed implicitamente ci si muove verso una naturale propensione a favorire l'interazione tra le varie *issues*, evitando di comprimerle in settoriali e rigidi compartimenti stagni. Le decisioni prese in un contesto dispiegano i loro effetti in altri ambiti, e questa è già una realtà di fronte alla quale neanche i sostenitori più accaniti di una sicurezza solo militare possono non piegarsi. Quindi, così come è sempre più condivisa l'idea che gli effetti ambientali debbano essere considerati parti integranti delle decisioni economiche, i potenziali costi ambientali dovrebbero essere inclusi anche nell'elaborazione delle decisioni militari, alla luce di tutte le osservazioni esposte a suo tempo. Il concetto di *comprehensive security* si presenta come una valida alternativa in grado di consentire ad ogni singola *issue* di trovare una propria collocazione all'interno del sistema globale.

Nella consapevolezza della mancata conclusione del dibattito sulla sicurezza ambientale, si è deciso di verificare il potenziale

riscontro concreto di una tematica così innovativa in un contesto che di per sé rappresenta il più eclatante esempio di cooperazione degli ultimi anni. In fatti non solo il livello regionale sembra garantire risultati immediati e concreti, ma l'Unione europea in particolare è stata sempre piuttosto recettiva nei confronti dei problemi ambientali e, potenzialmente, sembrerebbe il contesto adatto per consentire lo sviluppo della nozione di sicurezza ambientale, in virtù dell'ampio livello di autonomia che è riuscita a conquistare dagli stati membri. Tuttavia la realtà ci pone davanti constatazioni diverse. È prematuro parlare di sicurezza ambientale all'interno dell'Unione Europea, né si intravedono segnali che lascino presagire l'imminente costituzione di un regime gestito dalla stessa Unione, che possa elevarsi agli stessi livelli del Med Plan. Questo non avviene non per mancanza di volontà da parte dell'Unione, almeno nelle linee teoriche, ma perché, a monte, l'Unione si muove già con difficoltà nella gestione della sicurezza tradizionalmente intesa, e del resto, nonostante i progressi registrati negli ultimi anni per quanto concerne l'implementazione di una politica ambientale comunitaria, siamo ancora lontani dall'accettazione di una nozione innovativa come quella di sicurezza ambientale, che sconvolgerebbe i delicati equilibri faticosamente costruiti. Al contrario si corre il rischio di vedere l'Europa muoversi a due velocità anche nel settore della protezione ambientale, dato che la Comunità accoglie stati all'avanguardia come la Germania, che hanno fatto della protezione dell'ambiente un obiettivo prioritario e Stati che, trascinandosi sulla strada di decenni di politiche di sviluppo scarsamente attente all'ambiente, riescono con difficoltà a recepire le direttive imposte dalla Comunità.

L'esempio del Mediterraneo, ampiamente analizzato, rappresenta un caso di applicazione di buoni propositi a fatti concreti, con tutti i benefici che ne sono derivati alla "salute" dello stesso bacino; ma in un'ottica internazionalistica non si può non ammettere che buona parte del successo delle iniziative comunitarie nel Mediterraneo è da attribuire alla capacità dell'Unione di esprimere una politica ambientale unitaria in un contesto tendenzialmente disgregato: in poche parole l'Unione potrebbe produrre azioni efficaci solo se direttamente coinvolta dal proble-

ma; al contrario la stessa capacità non si riscontrerebbe in ambito internazionale, su temi che non intaccano la sfera di interessi strettamente comunitaria e comunque in un contesto dove è più forte la "concorrenza" di altri apparati altrettanto intenzionati a perseguire l'obiettivo della leadership della politica ambientale internazionale. A suo vantaggio l'Unione ha la sua stessa struttura che dovrebbe consentirle di produrre decisioni senza la totale mediazione degli stati membri; tuttavia non sempre gli stati membri sono disposti a mettersi da parte e questo condiziona il cammino della comunità⁹.

⁹ Il dibattito sulla "ecotassa", che aveva sollevato diverse polemiche durante il vertice di Rio, è stato ripreso in seno alla stessa Comunità. Il Regno Unito non si è dimostrato troppo favorevole all'obiettivo della riduzione delle emissioni di anidride carbonica entro il 2000 al livello del 1990; e la posizione britannica consente ad altri paesi, ugualmente ostili all'ecotassa, di rimanere nell'ombra, come la Francia che pur dichiarandosi favorevole al principio della riduzione delle emissioni di anidride carbonica, non ha raggiunto una posizione definitiva sul mezzo da utilizzare.

BIBLIOGRAFIA

- STERN ERIC K. (1995), *Bringing the Environment In: The Case for Comprehensive Security*, in "Cooperation and Conflict", Vol. 30, n. 3, Settembre pagg. 212-237.
- TENNERBERG MONICA (1995), *Risky Business: Defining the Concept of Environmental Security*, in "Cooperation and Conflict", Vol. 30, n. 3, Settembre, pagg. 239-258.
- SOROOS MARVIN S., (1994), *Global Change, Environmental Security, and the Prisoner's Dilemma*, in "Journal of Peace Research", vol. 31, n. 3 Agosto.
- JUDGE DAVID (1993), *A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes*, Londra, Frank Cass.
- IAN H. ROWLANDS, (1992), *Environmental Issues in World Politics*, in "Dilemmas of World Politics (International Issues in a Changing World)", edito da John Baylis e N.J. Renger, Oxford, Clarendon Press.
- GIAMPIETRO FRANCO (1991), *Il ruolo della Comunità Europea nella protezione del Mediterraneo e la normativa italiana a difesa del mare (dalla legge Merli al Programma Triennale 1989-1991)*, in "Rivista di diritto europeo", anno 31, n. 4, ottobre/dicembre.
- ATTINA FULVIO, (1989), *La Politica Internazionale Contemporanea*, Milano, Angeli.
- HAAS PETER M. (1989), *Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control*, in "International Organization", Vol. 43, n. 1, Special section su *Environmental security* in "Bulletin of Peace Proposals", vol. 20, n.2, Giugno 1989.

FRANCESCA LONGO

Il finanziamento della Politica Estera e di Sicurezza dell'Unione Europea

Le modalità di finanziamento delle spese derivanti dall'attività di politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea rappresentano un tema di dibattito tutt'altro che tecnico. Sono da inserire piuttosto nell'ambito di due importanti questioni politiche e istituzionali che caratterizzano il dibattito sull'integrazione già da molti anni: il grado di democrazia presente nell'Unione Europea e la coerenza tra le varie forme d'azione internazionale dell'Unione.

Il primo problema attiene alla "politica interna" dell'UE e riguarda tutti i processi relativi al potere delle istituzioni comuni di assumere decisioni vincolanti, sostituendosi o affiancandosi ai sistemi politici degli stati membri nello svolgimento della funzione di governo del territorio dell'Unione.

La politica estera comune è, senza dubbio, il campo in cui il deficit democratico assume i valori più alti in quanto per le decisioni ad essa pertinenti non è prevista nessuna forma di controllo politico da parte dell'istituzione di rappresentanza popolare e di legittimazione democratica dell'Unione, il Parlamento europeo. È da notare che ad un maggior deficit democratico della PESC corrisponde una minore forza cogente delle decisioni prese in questo settore. Elementi quali la mancanza di un sistema decisionale codificato, di sanzioni per gli stati inadempienti e, in generale, l'estraneità dalle regole che definiscono il pilastro comunitario come un sistema istituzionale e politico in grado di produrre regole e norme obbligatorie, descrivono la PESC come una

diplomazia collettiva sofisticata che deve ancora evolvere verso una forma più complessa di politica estera comune. Nel quadro di questo processo di evoluzione, che richiede l'aumento dell'impegno degli stati membri a privarsi, almeno in parte, del potere decisionale in materia di politica estera a favore delle istituzioni dell'Unione, la democratizzazione del sistema decisionale utilizzato per questo ambito di azione è un problema di primo piano in quanto non è concepibile una riforma della PESC che aumenti la forza cogente delle sue decisioni senza prevedere che su queste ultime si eserciti il controllo democratico del Parlamento europeo.

La questione della coerenza tra le politiche esterne dell'Unione riguarda sia il problema "interno" di coordinare nella maniera più efficiente i fondi e gli strumenti relativi ai rapporti con i paesi terzi, sia la necessità che la UE, principale blocco commerciale del sistema internazionale e importante fornitore di aiuti umanitari internazionali, assuma il ruolo di attore del sistema globale, individuando forme di interazione tra la politica estera e le altre attività rivolte verso l'esterno.

Il titolo V del Trattato di Maastricht, pur riconfermando la natura intergovernativa della politica estera e di sicurezza comune, contiene alcune disposizioni che stanno assumendo notevole rilievo nel dibattito relativo alla riforma della PESC e ai problemi delineati. Tra queste disposizioni è importante analizzare il ruolo che l'articolo J.11 potrà giocare sulle future riforme dell'attività della PESC in quanto le modalità della sua applicazione determinano la possibilità che, attraverso la procedura di bilancio, le tre principali istituzioni dell'Unione possano porsi in una posizione di reciproca influenza, mediante un meccanismo di *check and balance*, ben collaudato per altre politiche dell'Unione¹.

¹ In questa sede saranno analizzate esclusivamente le disposizioni del Trattato di Maastricht relative al finanziamento della PESC. Il trattato prevede altre norme sul ruolo che il Parlamento e la Commissione dovrebbero svolgere in materia PESC, per le quali si rimanda al contributo al presente volume di Thomas Grunert.

1. La Crisi Interistituzionale

Le disposizioni del Trattato di Maastricht che riguardano i criteri e le regole di finanziamento della politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea hanno causato un conflitto interistituzionale, ancora non risolto, tra il Consiglio e il Parlamento Europeo in quanto determinano la possibilità che quest'ultimo, in quanto autorità di bilancio, eserciti un'azione di controllo sul secondo pilastro dell'Unione. L'autonomia rispetto alle istituzioni comunitarie che ha caratterizzato l'attività di politica estera comune sin dagli anni della Cooperazione Politica Europea² ha reso prevedibile la reazione a tali disposizioni da parte del Consiglio Europeo che ha mostrato la volontà di individuare modalità di applicazione tali da evitare ogni possibile implicazione "democratica" dell'articolo J.11.

L'articolo J.11.2 del Trattato stabilisce che:

"Le spese amministrative che le istituzioni devono sostenere per le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune sono a carico del bilancio delle Comunità europee.

Il Consiglio può altresì:

- decidere all'unanimità che le spese operative dovute all'attuazione di dette misure siano a carico del bilancio della Comunità europea; in tal caso si applica la procedura di bilancio prevista dal trattato che istituisce la Comunità europea;*
- constatare che tali spese devono essere a carico degli Stati membri, eventualmente secondo un criterio di ripartizione da stabilirsi."*

Se comparata ai meccanismi decisionali previsti per il funzionamento della PESC, questa prescrizione crea una struttura bicefala che affida al Consiglio il potere "assoluto" dell'attività di

² Riguardo l'evoluzione storico-politica della CPE/PESC v. R. GINSBERG, *Foreign Policy Action of the European Community. The Politics of Scale*, 1989, Boulder, LYNNE RYENNER e F. LONGO, *La politica estera dell'Unione Europea tra interdipendenza e nazionalismo*, 1995, Bari, Cacucci.

decision-making e, d'altra parte, permette alle autorità di bilancio, in particolare al Parlamento europeo, il controllo finanziario delle attività della PESC in quanto le spese ad essa relative sono da classificare come non obbligatorie. Questa struttura potrebbe rappresentare un primo traguardo verso la soluzione del deficit democratico di cui soffre particolarmente il secondo pilastro dell'Unione; tuttavia il carattere strettamente intergovernativo che caratterizza la PESC e la struttura a pilastri descritta per l'Unione dal Trattato di Maastricht ha impedito che all'articolo J.11 si desse un'interpretazione tale da determinare un sistema di *balance of power* tra le istituzioni in materia di PESC. Il Consiglio, infatti, ha rifiutato di considerare le spese della PESC passibili del controllo da parte del Parlamento ed ha dimostrato di voler utilizzare per esse meccanismi di finanziamento che rendono possibile eludere le conseguenze istituzionali dell'articolo J.11.

Infatti, alla luce dell'articolo J.5.2 che afferma:

la Presidenza è responsabile dell'attuazione delle azioni comuni

e dell'articolo J.8.2:

Il Consiglio prende le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune

il Consiglio ha considerato legittimo inserire nella voce di bilancio relativa alle proprie spese amministrative sia le spese amministrative della PESC che quelle operative per le quali si è deciso, ai termini dell'articolo J.11.2, il finanziamento mediante bilancio comunitario. Questa decisione, di fatto, permette di evitare che il Parlamento controlli tali uscite in quanto vincolato da un *gentlemen's agreement* del 22 aprile 1970, nel quale le due istituzioni si impegnano ad astenersi dall'esaminare le voci del bilancio relative alle rispettive spese amministrative.

La posizione del Consiglio a tal riguardo è certamente discutibile in quanto, se è certo che tale istituzione rimane il principale decisore della definizione e dell'attuazione dell'azione della PESC, nel prendere le decisioni esso deve comunque rispet-

tare le regole istituzionali previste dal Trattato per ogni aspetto dell'attività PESC. Le modalità descritte dall'articolo J.11 sono chiare e di facile lettura: nella disposizione che rende necessaria, per il finanziamento della PESC, l'applicazione della procedura di bilancio prevista per il primo pilastro, è evidente la volontà di inserire la politica estera e di sicurezza tra le materie soggette al controllo finanziario di tutte le autorità di bilancio³, e ogni tentativo fatto dal Consiglio per evitare ciò è da considerarsi una violazione del trattato. D'altra parte il Parlamento Europeo ha dichiarato che considererà non più vincolante il *gentlemen's agreement* se il Consiglio persisterà in tale atteggiamento⁴.

2. Problemi di definizione

È necessario, prima di analizzare la posizione delle istituzioni riguardo alla soluzione di tale problema, esaminare i punti principali di ambiguità che si sono fino a ora presentati.

La prima questione riguarda la chiara definizione delle spese operative e delle spese amministrative e la loro conseguente distinzione in sede di bilancio. Il trattato non specifica i criteri mediante i quali definire le spese relative alla PESC e, in mancanza di ulteriori disposizioni, il Consiglio ha finora deciso autonomamente. Le decisioni a riguardo hanno suscitato spesso il malumore del Parlamento Europeo in quanto il Consiglio ha dimostrato in numerose occasioni di distorcere il concetto di spesa amministrativa per evitare il controllo in sede di bilancio, inserendo tali spese nella sezione II del bilancio, coperta dal *gentlemen's agreement*⁵. È necessario allora individuare dei pa-

³ È un problema ancora in via di definizione se le spese della PESC debbano essere oggetto di controllo da parte della Corte dei Conti.

⁴ Vedi: Rapporto Willockx sul finanziamento della PESC, Commissione Bilancio del Parlamento Europeo, Ottobre 1994 PE 209.630/fin.

⁵ È il caso della decisione del Consiglio riguardante l'azione di controllo delle elezioni in Russia che ha considerato come spese amministrative quelle relative alla dotazione dell'Unità speciale di Coordinamento (decisione del

rametri, accettati da tutte le istituzioni, che permettano una valutazione oggettiva della natura di ogni spesa inserita in bilancio, per evitare decisioni arbitrarie in tal senso da parte del Consiglio.

La seconda questione sorge dalla comparazione delle disposizioni del titolo V del TUE con l'articolo C dello stesso trattato che dispone come segue:

L'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi...L'Unione assicura in particolare la coerenza globale della sua azione esterna nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e sviluppo.

La PESC risulta, da questo articolo, una tra le politiche che si occupano dell'attività esterna dell'Unione Europea, non certo l'unica fonte di azione internazionale. È possibile individuare almeno tre categorie con le quali classificare le spese relative all'attività esterna della UE:

- le spese proprie della PESC;
- le spese del pilastro comunitario in relazione alle politiche comuni tradizionali e alle azioni di accompagnamento della PESC, quali la politica di cooperazione;
- le spese del pilastro comunitario relative ad azioni che derivano dalle politiche comuni tradizionali ma che assumono, per la loro particolare natura, un carattere politico⁶.

Non risulta sempre facile operare una chiara distinzione tra le spese propriamente riferite alla PESC e quelle relative ad altre azioni verso l'esterno in quanto spesso esse si riferiscono ad iniziative che rientrano, ai sensi del Trattato, tra gli obiettivi sia della PESC che del pilastro comunitario. È il caso delle azioni finanziate dal capitolo del bilancio denominato "iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani" nel quale possono essere inserite

Consiglio del 9 novembre 1993). V. Opinione della Commissione sugli Affari Esteri, la Sicurezza e la politica di Difesa, Luglio 1994. PE 209.630/fin

⁶V. Opinion of the Committee on Foreign Affairs, Security and Defence Policy of European Parliament, Doc. PE 209.630/fin.

sia voci di spesa relative all'azione della Comunità in base all'articolo 130 U del trattato di Maastricht, che voci relative all'azione della PESC in base all'articolo J.1.2 dello stesso Trattato⁷.

Altra questione deriva dalla natura imprevedibile di quelle azioni di politica estera dell'UE che devono affrontare avvenimenti improvvisi del sistema internazionale. Il finanziamento di queste azioni determina due ordini di problemi. Il primo ha carattere finanziario e riguarda la determinazione delle voci dalle quali reperire i fondi, pur non esistendo a riguardo una previsione di spesa.

Il secondo problema ha carattere politico-istituzionale: si tratta di individuare una procedura che permetta di conciliare l'esigenza di tempestività del finanziamento di queste azioni, con la necessità di rispettare le procedure di bilancio, così come raccomanda il Trattato.

2. *La posizione del Parlamento Europeo.*

Il rapporto Willockx, redatto dalla commissione parlamentare per il bilancio nell'ottobre 1994⁸, analizza il problema del finanziamento della PESC, ponendo in evidenza le deficienze delle attuali pratiche poste in essere dal Consiglio e proponendo una serie di misure da adottare per regolare la situazione in attesa di una riforma globale del secondo pilastro della UE.

Il punto di partenza dell'analisi effettuata dalla commissione per il bilancio è l'articolo J.11 del Trattato di Maastricht nel quale si individuano le basi per alcune posizioni preliminari all'intero progetto descritto dal rapporto:

⁷ Art. 130 U, punto 2: *La Politica della Comunità in questo settore (n.d.a.: cooperazione allo sviluppo) contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.* Art. J.1.2: *Gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune sono i seguenti: ...sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali....*

⁸ Doc. Cit.

-
- le azioni della PESC dovranno, di norma, essere finanziate dal bilancio comunitario; il finanziamento da parte dei singoli stati dovrà rappresentare un'eccezione;
 - le spese PESC, finanziate dal bilancio, dovranno essere sottoposte alla normale procedura di bilancio e sono da considerarsi non obbligatorie;
 - le spese amministrative della PESC sono da inserirsi nel capitolo V del bilancio della Comunità, destinato alle spese amministrative dell'UE. Le spese operative che il Consiglio deciderà di finanziare attraverso il bilancio comune andranno finanziate dal capitolo IV destinato alle azioni esterne dell'UE.

Il Parlamento europeo, pur affermando che il finanziamento della PESC deve seguire le normali procedure di bilancio, non nega la necessità di istituire un meccanismo *ad hoc* che possa fornire la soluzione ai problemi derivanti dalla natura particolare di tali spese.

Il rapporto individua quattro principi che dovranno caratterizzare questo meccanismo:

- efficienza;
- velocità;
- trasparenza;
- chiarezza di informazione.

I primi due principi sono necessari perché le situazioni di crisi e i conflitti con i quali la PESC si trova ad interagire spesso non possono essere previsti e le attività derivanti da tali situazioni richiedono una mobilitazione rapida ed efficiente delle risorse. Le azioni comuni della PESC, quindi, pur nel rispetto delle procedure di bilancio, non possono essere finanziate mediante meccanismi burocratici complessi.

La trasparenza e la chiarezza dell'informazione sono necessari per assicurare il rispetto delle procedure di bilancio che affidano al Parlamento il ruolo di controllo sulle spese comuni. In tal senso sarà necessario che il Consiglio chiarisca, per ogni azione comune finanziata dal bilancio dell'UE, il costo, gli obiettivi precisi, la definizione del carattere della spesa (amministrativa o operativa). Questi elementi dovranno essere oggetto di una dichiarazione finanziaria da sottoporre all'esame del Parlamento europeo.

La struttura proposta dal rapporto Willockx per il finanziamento delle spese derivanti da azioni PESC è la seguente: le spese amministrative che il Consiglio potrà finanziare con il proprio bilancio sono quelle relative ad azioni necessarie a prendere una decisione politica, condotte prima che lo stesso Consiglio deliberi sull'allocazione delle risorse — ad esempio le missioni esplorative.

Tutte le altre spese amministrative sono da inserire nella categoria V, sezione III A del bilancio, relativa alle spese amministrative dell'Unione.

Le spese operative che il Consiglio deciderà di finanziare attraverso il bilancio comune e che hanno carattere prevedibile, saranno inserite nella voce di bilancio IV relativa alle politiche esterne⁹.

Il Parlamento europeo raccomanda che, nell'iscrivere le azioni comuni al bilancio, esse siano chiaramente indicate come tali per permettere di distinguerle dalle altre forme di azione esterna.

Si propone che la sezione III di ogni capitolo di bilancio, inoltre, includa una riserva di fondi destinata alla PESC per risolvere il problema delle spese impreviste che, data la natura della politica estera, potrebbero rappresentare una parte notevole del bilancio. Le azioni comuni prese durante l'anno finanziario in corso, e quindi non previste nel preventivo, saranno da inserire in un capitolo di spesa definito "altre azioni comuni" e finanziate con tali riserve.

Il Parlamento non definisce le modalità con le quali le istituzioni determineranno eventuali stanziamenti per azioni PESC nel caso si esaurissero sia la voce specifica sia le riserve.

Il rapporto Willockx, in vista della conferenza intergovernativa di riforma dei trattati, propone l'inserimento di ulteriori misure che aumentino il controllo istituzionale dell'attività di politica estera e di sicurezza comune quali l'abbandono dell'unanimità richiesta per le decisioni relative al finanziamento delle azioni comuni in seno al Consiglio, l'inserimento delle spese della PESC

⁹ Nel bilancio 1995 esiste già una voce "costi operativi della PESC" inserita in tale capitolo di bilancio, con una fornitura di 25 Mecu e una riserva dello stesso ammontare.

tra le voci sottoposte al controllo della Corte dei Conti, la presentazione a titolo informativo al Parlamento Europeo delle spese operative finanziate dai singoli stati membri e del bilancio della UEO.

Lo strumento individuato dal Parlamento Europeo per giungere ad una soluzione è l'accordo interistituzionale che si dovrà occupare di creare una procedura *ad hoc* che permetta al Parlamento di svolgere le sue funzioni di autorità di bilancio e, quindi, di operare in materia di allocazione, utilizzo e supervisione delle risorse utilizzate per lo svolgimento dell'attività politica esterna dell'Unione con le stesse modalità utilizzate per le politiche comuni tradizionali. Tale procedura dovrà, allo stesso modo, assicurare alla Commissione la possibilità di assolvere alle responsabilità che le derivano dal Trattato in materia di implementazione del bilancio.

Il Rapporto Willockx appare molto attento a salvaguardare il ruolo di controllo che i trattati affidano al Parlamento europeo in materia di bilancio, per evitare che l'evoluzione della PESC possa indirizzarsi verso l'aumento della sua "sovrannazionalità normativa"¹⁰, cioè delle materie sottratte al controllo dei paesi membri e affidate alla competenza dell'Unione, ma allo stesso tempo conduca verso pratiche decisionali dal carattere strettamente intergovernativo che mal si conciliano con l'esigenza diffusa di democratizzazione delle politiche dell'Unione.

La soluzione al problema della coerenza tra la PESC e le altre politiche esterne dell'Unione, trascurato nel progetto parlamentare, appare invece un punto centrale del programma della Commissione.

3. La posizione della Commissione

La Commissione, nell'affrontare tale problema, prende avvio dalle disposizioni contenute nell'articolo C del TUE che impone alle istituzioni europee e agli Stati membri un approccio globale alle azioni esterne dell'Unione Europea. Questo articolo prevede

¹⁰V. WEILER J, *Il Sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, pag. 88. Bologna, 1985, Il Mulino.

infatti un quadro istituzionale unico per le azioni comuni e la necessità che venga rispettata la coerenza dell'azione esterna dell'Unione intesa in senso complessivo, relativa quindi a tutte le politiche rivolte verso il territorio esterno all'Unione, siano esse riguardanti le relazioni internazionali, quelle economiche, la sicurezza o lo sviluppo. L'articolo C affida, inoltre, un ruolo particolare alla Commissione nell'ambito del rispetto della coerenza dell'azione esterna della UE:

Il Consiglio e la Commissione hanno la responsabilità di garantire tale coerenza. Essi provvedono, nell'ambito delle loro rispettive competenze, ad attuare dette politiche.

L'approccio globale che la Commissione adotta per individuare la soluzione alla questione del finanziamento delle azioni PESC individua nel bilancio comunitario lo strumento finanziario ideale per permettere alle istituzioni di svolgere i rispettivi ruoli in materia di relazioni esterne. Finanziare l'attività di politica estera e di sicurezza comune attraverso il bilancio comunitario rappresenta, inoltre, il primo passo di un processo che deve condurre alla coerenza delle azioni esterne della UE. La voce di bilancio individuata dalla Commissione per l'iscrizione delle spese PESC è, al pari del Parlamento europeo, la rubrica IV, destinata alle azioni esterne dell'Unione. La Commissione ha già individuato il problema della distribuzione delle risorse, in fase di preventivo di spesa, tra le linee di questa rubrica destinate all'attività esterna della UE condotta con gli strumenti comunitari tradizionali, e la linea destinata alle azioni PESC. A tal proposito si propone che tutte le attività PESC che si pongono obiettivi coincidenti con quelli del primo pilastro siano iscritte nelle linee della rubrica destinate agli strumenti comunitari tradizionali e finanziate prioritariamente con i fondi relativi a questi strumenti. La linea destinata alla PESC dovrebbe servire a finanziare le attività che abbiano una natura esclusivamente politica (es. missioni di osservazione di elezioni in stati terzi) e che, quindi, non possono rientrare in nessun modo nei settori delle attività comunitarie. L'idea di prevedere una riserva di fondi che possa far fronte alle attività impreviste della PESC è presente anche nel progetto della

Commissione che suggerisce l'inserimento di questa riserva nella stessa rubrica IV del bilancio comunitario. Le risorse aggiuntive così disponibili sarebbero da utilizzare non solo per il finanziamento della linea PESC, ma a favore di tutti gli strumenti comunitari tradizionali di azione esterna dalla UE previsti nelle varie linee della rubrica. Solo dopo l'eventuale esaurimento di questa riserva si potrà avviare il procedimento di trasferimento di fondi da una rubrica all'altra del bilancio. Questo meccanismo garantisce che il Parlamento europeo possa esercitare un controllo anche su queste azioni improvvisate in quanto, secondo le procedure di bilancio, è a questa istituzione che è affidato il compito di approvare il trasferimento di fondi dalle riserve.

La Commissione ha individuato in tale progetto la soluzione ideale per considerare il finanziamento della PESC attraverso il bilancio comunitario un modo per avviare a soluzione sia il problema del controllo democratico di questa politica, sia quello della coerenza tra attività esterne del primo pilastro e attività di politica estera comune. Il progetto della Commissione ha un ulteriore merito: inserisce le spese della PESC nel bilancio comunitario in un'ottica di "normalità", senza cioè prevedere modifiche nelle procedure di bilancio e senza alterare gli equilibri interistituzionali che questa procedura prevede.

4. Il parere del Consiglio

La posizione del Consiglio riguardo tale problema non appare certo così delineata e chiara come lo sono le posizioni del Parlamento Europeo e della Commissione. La volontà di tenere distinte le attività del secondo pilastro dalle attività di natura comunitaria, cercando allo stesso tempo di rispettare, almeno per grandi linee, l'impegno a mantenere una certa coerenza tra i due ambiti di attività determina (ancora una volta!) l'ambiguità delle poche dichiarazioni che il Consiglio ha fatto riguardo il finanziamento della PESC¹¹.

¹¹ L'impegno a mantenere la coerenza tra tutte le attività esterne dell'Unio-

Nella riunione del consiglio Affari Generali dell'Aprile 1994 è apparso che la maggioranza dei paesi è favorevole a iscrivere le spese operative della PESC nella sezione "Commissione", piuttosto che in quella "Consiglio", per evitare uno scontro diretto con il Parlamento europeo e determinare la decadenza del *gentlemen's agreement* tra le due istituzioni. Solo la Francia e il Regno Unito sembrano avere una posizione contraria a riguardo. La maggioranza dei paesi membri è favorevole anche a considerare il finanziamento mediante bilancio comunitario come la regola da seguire e i finanziamenti intergovernativi l'eccezione motivata da esigenze particolari.

Il Consiglio ha poi affermato che sarà necessario ricercare un "modus vivendi" con il Parlamento europeo per evitare che il potere di ultima parola detenuto da quest'ultimo in base alla procedura di bilancio, possa determinare impedimenti di natura finanziaria all'azione PESC¹².

È evidente da tale posizione la volontà di ricercare un compromesso che permetta di iscrivere le spese PESC al bilancio comunitario, senza però correre il rischio che il controllo del Parlamento sia effettivo e abbia natura politica.

I documenti di tappa emessi dal gruppo di riflessione incaricato dal Consiglio di preparare la CIG mostrano l'esistenza di una divisione tra i governi degli stati membri a riguardo: "un'ampia maggioranza del gruppo" è favorevole a rispettare lo spirito dell'articolo J.11 e affidare al bilancio comune il finanziamento della PESC, salvo che per casi straordinari. Purtroppo le ampie maggioranze in questo settore di attività comune non determinano le decisioni e la mancanza dell'unanimità sarà un elemento che determinerà problemi nelle contrattazioni e, eventualmente, ambiguità nelle disposizioni finali.

ne deriva non solo dall'articolo C del TUE, ma anche da numerose dichiarazioni del Consiglio Europeo. Vedi, ad es. Conclusioni del Consiglio Europeo, 29 ottobre 1993, in Agence Europe n6098, 29 ottobre 1993, e documento del gruppo di riflessione incaricato di preparare la CIG, in Agence Europe, n. 6556, 6 settembre 1995.

¹² Vedi Agence Europe n. 6216, 22 Aprile 1994.

La Conferenza intergovernativa: prospettive di riforma

Sia la Commissione che il Parlamento europeo hanno sollecitato la conclusione di un accordo interistituzionale che potesse risolvere la questione, ma la prospettiva dell'apertura della conferenza di Torino sulla riforma dei trattati richiede una modifica dell'approccio utilizzato; le modalità del finanziamento della PESC e, quindi, la specifica delle disposizioni dell'articolo J.11 del Trattato di Maastricht sono processi che dovranno essere inseriti nel quadro della riforma globale del meccanismo del secondo pilastro dell'Unione.

La riforma della PESC, nell'ambito delle contrattazioni sulla riforma del Trattato dell'Unione Europea, ha già assunto importanza centrale e le proposte fatte a riguardo sono già oggetto di discussione. Tali proposte riguardano tre ambiti principali:

- la realizzazione della coerenza tra le azioni di politica estera dell'Unione Europea e le altre forme di azione esterne della Comunità. A tal riguardo il Parlamento europeo ha più volte mostrato la sua posizione che individua la soluzione a tale problema nell'integrazione tra tutte le azioni esterne dell'Unione mediante la scomparsa della struttura a pilastri¹³.
- la necessità di rendere efficiente ed efficace l'azione politica internazionale dell'Unione mediante una riforma del processo decisionale della PESC che impedisca che le divergenze di vedute tra i paesi membri si traducano in paralisi dell'attività dell'Unione. L'abbandono della regola dell'unanimità, la possibilità che la maggioranza qualificata dei paesi membri possa intraprendere un'azione comune di qualunque natura senza che i paesi dissenzienti possano impedirlo, l'affidamento del potere di esecuzione della PESC alla Commissione europea, sono alcune proposte fatte dal Parlamento Europeo¹⁴ che però non trovano d'accordo tutti i paesi membri che all'in-

¹³ vedi ad es. Rapporto De Gucht, gennaio 1994, doc PE 202.482/fin e Processo Verbale della seduta del Parlamento Europeo del 17 Maggio 1995, Doc PE 190.441/4

¹⁴ *Ibidem*

terno del gruppo di riflessione incaricato di preparare la CIG, pur riconoscendo l'inefficacia del meccanismo decisionale previsto dal titolo V del Trattato di Maastricht, hanno già mostrato di voler individuare misure "intermedie" per evitare che la regola dell'unanimità sia definitivamente abbandonata. Il gruppo di riflessione ha indicato alcune tra queste misure compromissorie, quali la previsione di una "maggioranza super qualificata" e la possibilità "dell'astensione positiva"¹⁵. Purtroppo la storia politica e istituzionale della CPE/PESC è ricca di esempi che mostrano come le formule compromissorie si sono rivelate poi inefficaci nel risolvere i problemi.

— terzo ambito di discussione riguardante la riforma PESC è la necessità di una sua democratizzazione, esigenza sentita dal Parlamento, ma soprattutto una misura improrogabile che deriva dalla necessità che i cittadini europei non abbiano dell'Unione un'immagine di burocrazia ad alto livello, lontana dal controllo della società civile e, quindi, ricavino da ciò un'impressione negativa dell'integrazione europea. È un rischio che la PESC corre in misura maggiore rispetto alle altre politiche comuni dell'Unione in quanto il controllo democratico che su di essa hanno esercitato fino ad ora le istituzioni sovranazionali dell'Unione è praticamente nullo. Le misure previste in tal senso dal Trattato di Maastricht sono state disattese non solo riguardo ai meccanismi di finanziamento, ma anche in relazione al ruolo consultivo che il trattato affida al Parlamento in materia PESC¹⁶. Il Parlamento europeo chiede di poter esercitare, insieme ai parlamenti nazionali, il ruolo di controllo delle attività della PESC e afferma che la Commissione dovrebbe essere pienamente integrata alla politica estera sia a livello di elaborazione delle decisioni, che nella esecuzione delle azioni PESC.

¹⁵ Vedi Agence Europe, serie Documenti, n. 1951/1952, 27 settembre 1995

¹⁶ L'articolo J.7 del TUE afferma: *La Presidenza consulta il Parlamento Europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano prese in considerazione.*

I governi mostrano invece di voler aumentare l'indipendenza istituzionale della PESC, e da più stati proviene la proposta di creare un organo *ad hoc*, collettivo o singolo, che possa essere il rappresentante della PESC nel mondo. La proposta di un "signor o signora PESC" di certo allontanerebbe ancora di più la PESC dalle istituzioni comunitarie, in particolare impedirebbe alla Commissione e al suo presidente di svolgere un ruolo di alta importanza simbolica: rappresentare la UE a livello internazionale. Se tale proposta sarà accolta si realizzerebbe una scissione tra rappresentanza ufficiale della Comunità e delle sue politiche comuni e rappresentanza ufficiale dell'Unione relativa alle relazioni politiche esterne con tutti i problemi di immagine e di coordinamento che da ciò ne deriverebbero.

Il finanziamento della PESC così è da considerare un problema inserito nella questione più ampia della riforma globale della attività di politica estera dell'Unione. Il timore mostrato dal Consiglio riguardo la possibilità che il Parlamento possa utilizzare i suoi poteri in materia di bilancio per bloccare l'attività della PESC in realtà è dovuto al fatto che, ai termini dell'attuale assetto istituzionale, il bilancio rappresenta l'unica possibilità di controllo della PESC da parte di una istituzione non intergovernativa. Se la CIG condurrà all'approvazione di riforme che miglioreranno il grado complessivo della democratizzazione della PESC con l'introduzione di meccanismi istituzionali che riducano la distanza tra attività di politica estera e istituzioni comunitarie, fornendo a queste poteri decisionali nella fase relativa alla formazione delle decisioni, il controllo del Parlamento europeo sulle attività PESC in sede di bilancio avrebbe carattere finanziario, senza avere implicazioni politiche.

Un accordo che definisca chiaramente il problema del finanziamento della PESC nel quadro di una politica estera riformata, dal carattere maggiormente democratico, potrebbe rappresentare un primo tentativo per restituire ai cittadini europei quella fiducia verso le attività di politica estera comune messa, in questi ultimi anni, a dura prova dal comportamento dell'Unione che, in occasione delle principali crisi internazionali, ha mostrato di non essere ancora capace di assumere il ruolo di attore politico e di esprimere un atteggiamento coerente nell'ambito del sistema internazionale.

INGEBORG TÖMMEL

La strategia dell'UE per la trasformazione dei sistemi statali dell'Europa centro-orientale¹

1. *Premessa*

Il processo di trasformazione politica ed economica degli stati dell'Europa centro-orientale ha attirato l'attenzione dell'intera comunità internazionale e, in particolar modo, delle organizzazioni che offrono aiuti multilaterali. Un'ampia serie di politiche e programmi è stata appositamente creata per offrire aiuto e sostegno alla trasformazione di quei sistemi statali secondo i principi della democrazia e le leggi dell'economia di mercato. La Comunità Europea è stata una delle prime organizzazioni che hanno reagito al cambiamento del sistema che si stava delineando nell'Europa centro-orientale. All'inizio la Comunità ha cercato di favorire il processo di riforma in Polonia e Ungheria con "mano invisibile" (Pinder, 1991; Leipold, 1995), cioè con accordi commerciali e di cooperazione rivolti a trasformare le strutture economiche. Nel 1989, quando la svolta ha cancellato gli stati del blocco sovietico, la Comunità ha trasformato la sua azione in una strategia di aiuto a favore di tutti gli stati interessati dalla trasformazione (Pinder 1991, Kramer 1993). Oltre a rinnovare gli ac-

¹ Il presente saggio si basa su una serie di interviste a persone che hanno svolto un ruolo chiave nell'implementazione del programma PHARE. Colgo l'occasione per ringraziare vivamente tutti gli intervistati per la loro disponibilità a fornire informazioni sul programma PHARE e sul suo funzionamento.

cordi di associazione e/o cooperazione, è stato lanciato un programma di aiuto per gli stati dell'Europa centro-orientale (PHARE)²; successivamente è stato elaborato un programma per gli stati dell'ex-Unione Sovietica (TACIS)³.

Il programma PHARE ha rapidamente prodotto numerosi interventi; TACIS, invece, è ancora nella fase iniziale di offerta di aiuto tecnico. Con l'aumento delle risorse, stabilito in occasione del Vertice Europeo di Essen del dicembre 1995, PHARE si è trasformato in una strategia di "pre-adesione" e di preparazione dell'ampliamento dell'UE; mentre TACIS è ancora un aiuto limitato a stati terzi (v. Tab. 1). Per quanto riguarda il contenuto, comunque, i due programmi sono strettamente collegati perché alla base di entrambi vi sono la stessa strategia e la stessa logica di attuazione; del resto, anche il problema è comune: l'aiuto e il sostegno al cambiamento dei sistemi statali nell'Europa centro-orientale.

Tabella 1 - PHARE: impegno finanziario in milioni di ECU

1990	1991	1992	1993	1994	1995-99 (programmato)
495	774	1013	1004	963	110 minimo

Fonte: PHARE, Rapporto annuale, 1995, p. 3 e 8.

Il programma PHARE sarà analizzato come esempio del contributo e della strategia dell'UE per la trasformazione dei sistemi statali dell'Europa centro-orientale. Essendo ampiamente sviluppato e differenziato, PHARE costituisce un esempio per TACIS

² L'acronimo PHARE sta per "Pologne, Hongrie Aide à la Réstructuration Economique". Il programma riguarda oggi 11 stati: Albania, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Ungheria.

³ L'acronimo TACIS sta per "Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States". Il programma comprende 12 stati: tutti i paesi dell'ex-Unione Sovietica ad eccezione dei Paesi Baltici e della Repubblica Mongola.

e presenta chiaramente la strategia di trasformazione dell'UE. L'analisi di PHARE offre, inoltre, la possibilità di mettere a confronto la strategia dell'UE con quella delle altre organizzazioni internazionali che offrono aiuti.

L'analisi di PHARE si propone di approfondire in che modo e in che maniera la politica dell'UE ha influito sul processo di sviluppo degli stati dell'Europa centro-orientale e quali conseguenze ha prodotto in questi stati. Sulla base di queste domande saranno affrontati i seguenti temi:

- l'elaborazione di una strategia di trasformazione europea nel quadro degli aiuti offerti dalla comunità internazionale;
- la formulazione del progetto dell'UE per la trasformazione socio-politica dei paesi destinatari attraverso il dialogo con gli stessi;
- lo sviluppo di una strategia di attuazione in un contesto in cui competenze e capacità sono limitate;
- infine, il problema dell'implementazione della politica europea in un settore caratterizzato dalla divergenza tra l'obiettivo perseguito dagli europei e le necessità dei paesi dell'Europa centro-orientale.

Nelle considerazioni conclusive si cercherà di rispondere alla domanda principale, cioè in che modo la politica dell'UE incide sul processo di trasformazione dell'Europa centro-orientale e quali risultati concreti si producono per lo sviluppo politico ed economico del sistema statale dei paesi in questione.

2. *L'elaborazione della strategia dell'UE*

Il programma PHARE non si basa su una precisa strategia di trasformazione (Kramer, 1993, 221/22); piuttosto si sviluppa con numerose azioni, in parte incoerenti. Da un lato, PHARE si muove nel contesto degli aiuti occidentali all'interno dei quali dovrebbe assumere un ruolo specifico e nel contempo complementare⁴; dall'altro, PHARE prende in considerazione sia i de-

⁴ Su questo non insistevano solo le organizzazioni internazionali competen-

sideri e le priorità degli stati interessati che le loro capacità di assorbimento; PHARE, infine, rientra nella logica delle misure di sostegno dell'UE caratterizzate da una marcata tendenza al rafforzamento delle forze del mercato e degli strumenti di controllo improntati alle leggi di mercato (Tömmel, 1994).

Nel panorama degli aiuti occidentali, organizzazioni come il FMI, la Banca Mondiale, la BEI e la neoistituita BERS si occupavano già degli aspetti macroeconomici e del trasferimento massiccio di capitali a favore di grandi progetti di investimento. Il programma PHARE è stato pertanto concepito soprattutto come "aiuto tecnico" e come offerta di conoscenze, know-how e consulenza in materia di economia di mercato e trasformazione del sistema politico e sociale. Questa forma di aiuto offre anche la possibilità di orientare gli stati interessati verso le strutture dell'economia di mercato avvicinandoli al sistema dell'UE e ai sistemi statali dei paesi membri con la consulenza sull'organizzazione del mercato o sulla legislazione economica. Per quanto l'UE si sia sforzata di coordinare i suoi interventi con quelli delle altre organizzazioni, essa si è anche orientata specificamente verso l'elaborazione di studi e progetti d'investimento, l'*institution building* per la gestione dei progetti e più in generale il rafforzamento dei processi di sviluppo economico. L'idea principale era quella di realizzare programmi di aiuto complementari, specialmente attraverso la preparazione e l'elaborazione di progetti che potessero essere finanziati da altre organizzazioni.

Questa strategia è in netto contrasto con le richieste, le priorità e le possibilità di integrazione degli stati interessati, i quali si aspettavano principalmente aiuti diretti a grossi progetti di investimento, soprattutto nel settore pubblico che, a causa del crollo dell'economia pianificata e della mancanza di fondi statali, non poteva più essere adeguatamente sostenuto. Al contrario, essi consideravano di scarsa utilità una grande quantità di studi, consulenze tecniche e altri aiuti non materiali. A lungo termine

ti, ma soprattutto gli stati membri dell'UE sia attraverso il Consiglio dei Ministri che attraverso il Consiglio Europeo (secondo quanto è stato dichiarato da rappresentanti della Commissione).

questo metodo tornava certamente a vantaggio della trasformazione del sistema, ma a breve termine non alleviava una situazione molto problematica. Nello stesso tempo, progetti o attività che si rivolgevano direttamente a gruppi privati o non di governo venivano guardati con diffidenza, quando non addirittura boicottati. L'UE ha dovuto accettare compromessi che vanno da un crescente sostegno a progetti di investimento diretto ad un maggiore aiuto ai settori statali rispetto alle attività di economia privata (v. § 3).

D'altronde, le priorità degli stati destinatari erano, e sono, in netto contrasto con il disegno di fondo della politica di sviluppo autenticamente europea che, anche per gli stessi stati membri dell'UE, è caratterizzata da una spiccata propensione per il sostegno delle forze di mercato e dei meccanismi improntati al mercato e vede il proprio compito primario nel trasferimento del know-how necessario alla riforma dello stato. Questo orientamento generale della politica dell'UE si concretizza nella formulazione di azioni e progetti rivolti al funzionamento di un'economia di mercato e a stimolare processi di mercato e comportamenti improntati al mercato anche nei settori pubblici. Si pensi, ad esempio, al risparmio dell'energia, alla privatizzazione dei servizi pubblici, al sostegno del partenariato pubblico-privato e al ricorso ai servizi di consulenza. Questa inclinazione per la politica economica di mercato e per i metodi tipici del mercato è stata rafforzata con il vasto impiego di ditte di consulenza private per l'elaborazione, l'implementazione e persino la valutazione dei progetti e delle attività connesse. Tuttavia, negli stati destinatari il mercato e il relativo modello di controllo si sono sviluppati solo molto lentamente e in modo irregolare. Nello stesso tempo, il sistema tradizionale di direzione statale veniva ulteriormente destabilizzato, pertanto dovevano essere raggiunti dei compromessi sul contenuto dei programmi. Per questo gli aiuti dell'UE si sono spostati gradualmente dal sostegno diretto dei processi e degli attori tipici del mercato ad un ampio spettro di misure per il sostegno indiretto degli investimenti pubblici, per lo sviluppo del mercato e per il rafforzamento di istituzioni, autorità statali e parastatali.

Nel complesso, quindi, il programma PHARE si inserisce in un contesto in cui le organizzazioni internazionali si occupano

delle misure tradizionali di sostegno e di aiuto per lo sviluppo e la trasformazione del sistema, mentre l'UE svolge un ruolo complementare e, coerentemente con la sua concezione di sviluppo, si orienta e si specializza sempre più in misure innovative di aiuto basate su strutture e processi improntati all'economia di mercato. In ogni caso, gli stati destinatari sono orientati piuttosto verso la soluzione dei problemi della politica e dell'economia che vengono percepiti come i più urgenti e, più in generale, verso la tradizionale funzione di direzione dello stato, anziché verso un modello astratto di economia di mercato. Il modo in cui questa divergenza di interessi influisce sull'elaborazione del contenuto del programma PHARE e sui modi della sua realizzazione sarà oggetto di analisi nei paragrafi successivi.

3. PHARE: il contenuto elaborato dalla Commissione

Per disciplinare gli aiuti dell'UE per i paesi dell'Europa centro-orientale, nel 1989 è stato emanato un regolamento che fissa, nelle linee generali, i contenuti e le procedure della nuova politica di aiuto allo sviluppo. Nel regolamento vengono indicati sette settori prioritari di intervento. I settori *agricoltura* (1), *industria* (2), e *commercio e servizi* (7) riguardano tutte le sfere dell'economia; il settore *investimenti* (3) rimanda ad attività di ampio spettro, e quelli *energia* (4), *formazione* (5) e *tutela ambientale* (6) mirano ai necessari investimenti statali per creare un sistema economico di mercato in grado di funzionare. Sono quindi possibili interventi in tutti i settori e in tutti i campi della vita economica, comprese le opere pubbliche. L'unica restrizione deriva dalla decisione che impone di attuare soltanto progetti rientranti nel settore privato. Con l'affermarsi e l'accelerarsi del processo di trasformazione negli stati destinatari, questa regolamentazione ha favorito un ampliamento del programma al processo di privatizzazione e, quindi, alla vera trasformazione politico-economica del sistema.

Successivamente, i punti più salienti del programma PHARE sono stati concretizzati, ulteriormente differenziati e talvolta an-

che modificati attraverso il dialogo tra la Commissione europea e gli stati destinatari al quale partecipano anche numerosi consulenti esterni. Oltre i sette settori di intervento indicati nel regolamento, formulati in realtà in modo generale e poco logico, ormai si sono cristallizzate alcune attività centrali per le quali la Commissione ha elaborato strategie commerciali e misure prioritarie *ad hoc*⁵.

Le attività principali riguardanti l'economia non vengono più individuate in base ai singoli settori industriali, riguardano piuttosto i pilastri portanti della trasformazione del sistema: la ristrutturazione delle imprese, le privatizzazioni, le piccole e medie imprese e le banche. Soltanto l'agricoltura rimane un'area d'intervento indipendente. Il settore degli interventi statali (infrastrutture) si distingue in: trasporti, energia e telecomunicazioni; accanto a questi, la sicurezza nucleare costituisce un settore d'intervento prioritario. Nell'ambito della formazione sono state elaborate politiche per l'occupazione e per lo sviluppo delle università. Infine, sono stati individuati nuovi interventi prioritari. Questi comprendono sia strutture e procedure politiche, ad esempio per la pubblica amministrazione e per le istituzioni democratiche, sia misure di politica sociale, di sicurezza sociale e sanità. Per i paesi caratterizzati da una struttura particolarmente precaria è stato predisposto un aiuto umanitario che, diversamente dalla maggior parte delle misure previste dal programma PHARE, non consiste in interventi di carattere tecnico bensì direttamente nella consegna dei prodotti.

Nel complesso, gli aiuti comunitari si dividono in tre categorie principali. Innanzitutto ci sono le *misure di sostegno diretto all'economia* nei settori produttivi, che consistono nella ristrutturazione e privatizzazione delle grosse aziende statali e nella creazione e nell'incremento di piccole e medie imprese; nel settore dei servizi di consulenza queste misure prevedono il rafforzamento dei rapporti commerciali delle banche private. Ci sono

⁵ Queste misure prioritarie sono state indicate nei cosiddetti *Orientation and Strategy Papers*. Questo saggio si basa su una loro analisi e sulle dichiarazioni personali di rappresentanti della Commissione. V. Commissione europea, PHARE Information Office, 1994, 1995, a - j.

poi le *misure di sostegno indiretto all'economia*, intese come iniziative pubbliche per lo sviluppo economico. Infine, ci sono le misure che si rivolgono alla *società*, alla *politica* e allo *stato* che mirano alla creazione delle condizioni strutturali generali destinate al funzionamento dell'economia di mercato (v. Tab. 2).

Tabella 2 - Finanziamenti PHARE per settore d'investimento (milioni di ECU) 1990-1994

	n.	%
Settore privato e sostegno alle imprese	932	22
Formazione, servizi sanitari, ricerca	699	16
Infrastrutture	588	14
Ambiente e sicurezza nucleare	401	9
Modernizzazione dell'agricoltura	401	9
Aiuti umanitari e alimentari	368	9
Riforma di istituzioni e pubblica amministrazione	209	5
Sviluppo sociale e occupazionale	130	3
Altri settori	521	12
Totale	4249	100

FONTE: PHARE, Rapporto annuale, 1995, p. 45-49.

La strategia elaborata dalla Commissione diventa chiara, però, solo se si esaminano le misure che si rivolgono concretamente ad un unico campo di interventi. Così, nell'ambito della *privatizzazione e della ristrutturazione delle imprese* l'aiuto si concentra, da un lato, sullo sviluppo della politica, dei programmi e delle istituzioni per la privatizzazione, dall'altro, sul sostegno alla ristrutturazione e al risanamento delle imprese attraverso la partecipazione di capitale straniero, o meglio attraverso la creazione di *Joint Ventures*. Nell'ambito delle piccole e medie imprese (PMI) l'assistenza si esprime attraverso la diffusione della politica del "farsi da sé", la creazione di istituti e agenzie e, infine, l'offerta di

agevolazioni finanziarie a favore delle PMI (*micro-loans, guarantee schemes, equity-financing*). Nel settore bancario le priorità sono rappresentate dalla formazione di un sistema a due livelli (banca centrale e banche commerciali), e dallo sviluppo delle attività delle banche commerciali estendendo i loro servizi anche alla consulenza alle imprese (concessione di prestiti, metodi di valutazione della solvibilità delle aziende, ecc.). In agricoltura è prevista la creazione delle condizioni strutturali necessarie per la privatizzazione (registrazione dei terreni, creazione del catasto), la demonopolizzazione delle industrie per il trattamento precedente e successivo alla stagionatura, l'incentivazione del commercio e dell'esportazione e la trasformazione delle banche agricole in moderne aziende che offrono servizi. Quindi, riassumendo, la strategia dell'UE nell'ambito del *sostegno diretto all'economia* è volta principalmente alla creazione di aziende private competitive e in competizione, ma anche al reperimento e alla mobilità dei capitali a favore delle imprese organizzate secondo le leggi del mercato.

Il settore dello *sviluppo indiretto dell'economia* è consacrato alla ristrutturazione del settore pubblico. Questo comprende, da un lato, infrastrutture come i trasporti, l'energia e le telecomunicazioni, dall'altro, riguarda lo sviluppo delle risorse umane e perciò programmi di formazione professionale e tirocini. Nel settore dei trasporti si persegue, in primo luogo, la costruzione di grandi reti, specialmente strade a lunga percorribilità; inoltre, si registra la tendenza alla privatizzazione o almeno alla diffusione di una rappresentanza unica dei singoli settori dei trasporti (ad es. rappresentanti delle ferrovie o delle compagnie aeree). Per quanto riguarda l'energia e le poste e telecomunicazioni vengono perseguite strategie di commercializzazione e privatizzazione che dovrebbero contribuire alla modernizzazione dell'offerta di infrastrutture. Per lo sviluppo delle risorse umane non è stata invece formulata una strategia coerente. Alcuni programmi, come ad es. Tempus⁶, che riguardano la creazione di professioni considerate

⁶ Il programma Tempus, che riguarda i paesi PHARE e TACIS, ha come obiettivo lo sviluppo della ricerca scientifica e la cooperazione tra università.

indispensabili per la trasformazione del sistema e la occidentalizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale, sono finalizzati alla diffusione di corsi di studio come il diritto, l'economia, le lingue straniere (occidentali) e gli studi europei. Nel complesso, quindi, nell'area degli interventi economici indiretti, che essenzialmente sono ancora gestiti dal singolo stato, si punta all'offerta di servizi moderni e di infrastrutture adeguate per favorire un veloce decollo economico del settore privato; al tempo stesso, i settori economici dovrebbero essere riorganizzati secondo i criteri dell'efficienza e del mercato o parzialmente privatizzati.

Per il settore *società, politica e stato* non c'è una strategia chiara. Ciò dipende, da un lato, dal fatto che si tratta di attività molto eterogenee che all'inizio furono in parte realizzate attraverso la pressione esterna del Parlamento Europeo (si pensi, ad esempio, al programma per la democrazia); dall'altro, dalla circostanza che in questo settore non c'è nessun chiaro meccanismo di funzionamento o un principio guida come invece ne esistono in economia. Una parte dei programmi di aiuto si riferisce al trasferimento di conoscenze e know-how all'amministrazione pubblica, alle istituzioni democratiche (Parlamenti), alle ONG e agli altri gruppi impegnati in politica o nel settore politico-sociale, per favorire la creazione di strutture organizzative democratiche pluraliste. Una parte più ampia degli interventi si occupa della sanità, o più in generale, del sistema della sicurezza sociale; per ristrutturare i vari settori e le istituzioni come misure prioritarie sono state indicate una formazione efficiente, un maggiore attaccamento ai meccanismi del mercato e dei prezzi, e una adeguata gestione aziendale. Per la tutela ambientale sono previsti interventi contro l'inquinamento, l'elaborazione di un adeguato piano normativo e la creazione di sistemi di controllo dell'inquinamento, come le agenzie per l'ambiente, e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Nel complesso, quindi, la strategia della Commissione è molto varia perché riguarda numerosi settori e ambiti d'intervento, tanto dell'industria privata che si sta sviluppando quanto dei settori pubblici o statali, e coinvolge persino settori sociali non statali. Chiaramente tutto è finalizzato al raggiungimento di un unico

obiettivo: lo sviluppo delle forze e dei meccanismi del mercato, tanto nei settori industriali quanto nell'ambito degli investimenti statali. Soltanto attività che mirano direttamente alla pluralizzazione e alla democratizzazione della società sono meglio caratterizzate da una strategia "open end". Ciò corrisponde soprattutto alla volontà di creare società libere che realizzino le condizioni migliori per il successo di una trasformazione improntata all'economia del mercato.

Il progetto di sviluppo della Commissione si caratterizza principalmente per la forma e i modi in cui l'aiuto viene offerto. Si tratta infatti di *aiuto tecnico*, per cui le misure di sostegno non si limitano a trasferimenti massicci di capitali per la "ricostruzione e lo sviluppo"⁷, bensì consistono nel trasferimento di know-how per la trasformazione del sistema e nell'offerta di aiuti immateriali sotto forma di servizi di consulenza. Nella prassi, questa impostazione ha favorito tutta una serie di attività; così, per ogni singolo settore non solo viene offerta consulenza politica, aziendale e organizzativa, ma si elaborano anche indagini di settore, di mercato e di fattibilità e, infine, programmi di formazione. L'offerta di aiuti presuppone l'elaborazione di una struttura legislativa che disciplini ogni settore, la creazione e la trasformazione delle istituzioni e lo sviluppo di progetti e programmi di riforma. Solo parzialmente vengono offerti finanziamenti per investimenti e, in ogni caso, solo nella stretta misura in cui siano necessari per l'implementazione dell'aiuto tecnico o servano per trovare ulteriori fonti di finanziamento presso i donatori. Comunque, sotto la pressione degli stati destinatari, recentemente è stata aumentata la quota prevista per gli investimenti⁸.

⁷ Questa formulazione contraddistingue invece tutta una serie di organizzazioni e programmi che offrono aiuti come il Piano Marshall, la Banca mondiale, diverse banche regionali, specialmente la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo.

⁸ La decisione formale è stata presa al Vertice di Essen. Da allora circa il 25% delle risorse di PHARE è stato speso per investimenti (prima era il 15%); la Commissione, però, aveva proposto il 30%. V. PHARE, Rapporto Annuale, 1995, p. 8.

Questo tipo di aiuti ha una doppia implicazione. Innanzitutto, trasferisce conoscenze attraverso le condizioni strutturali e i meccanismi di funzionamento tipici dell'economia di mercato, e quindi attraverso alcuni elementi di un sistema ad economia di mercato. In secondo luogo, essendo gli aiuti organizzati secondo i principi e i meccanismi di funzionamento tipici dell'economia di mercato, e specialmente sulla base dell'intervento di consulenti esterni, favoriscono il trasferimento negli stati destinatari dei metodi dell'economia di mercato.

Nel complesso, quindi, la strategia della Commissione per la trasformazione dei sistemi statali dell'Europa centro-orientale si contraddistingue per il suo obiettivo principale: un veloce passaggio ai meccanismi del mercato e alla creazione di condizioni strutturali adeguate. L'essenza di questa strategia è una politica strutturale che miri alla privatizzazione, alla ristrutturazione e alla demonopolizzazione dell'economia e al tentativo di privatizzare l'amministrazione pubblica. Questa strategia viene affiancata dall'elaborazione di politiche pubbliche che puntano alla riforma della pubblica amministrazione, all'istituzione di un sistema normativo, al consolidamento delle istituzioni e dei metodi democratici, alla promozione del pluralismo nelle strutture sociali. È per raggiungere questi obiettivi che vengono offerti servizi di consulenza e know-how.

Alla base di questo progetto c'è un duplice principio conduttore: da un lato le strutture del sistema, così come si sono cristallizzate nei paesi dell'Europa occidentale dopo un lungo processo storico. Dall'altro, vi è un'immagine ideale della società organizzata in modo efficiente e strutturata secondo l'economia di mercato che con la svolta neoliberale si è diffusa nell'Europa occidentale e che da allora influenza il dibattito sulla riforma dell'economia nell'Europa *occidentale*. Il modello appena menzionato attribuisce allo stato una funzione secondaria in caso di fallimento delle leggi del mercato, così come prevede il rafforzamento delle funzioni statali atte a stimolare il mercato stesso. Sebbene fino ad ora nell'Europa occidentale questo non si sia potuto realizzare da nessuna parte, per i paesi dell'Europa centro-orientale esso è considerato come il modello — implicito — da seguire per il futuro.

4. *Le procedure decisionali per la formulazione e l'attuazione della politica di aiuti dell'UE*

Per formulare ed attuare la sua politica di aiuto allo sviluppo, la Commissione ha elaborato speciali procedure decisionali che, per molti aspetti, differiscono da quelle delle organizzazioni e dei paesi che offrono aiuti. In particolare, vanno evidenziati due aspetti. Innanzitutto, l'aiuto viene definito *demand-driven*, perché agli stati destinatari viene assegnato un ruolo importante nella formulazione delle richieste per garantire "that PHARE funding is relevant to each governments own reform policies and priorities"⁹. In secondo luogo, le procedure decisionali sono il più possibile *decentralizzate*, cioè trasferite all'interno degli stati destinatari; in tal modo la Commissione cerca di attuare una politica di cooperazione che assegni ad ogni singolo stato un ruolo ampiamente autonomo. Tuttavia, questa autonomia viene certamente riconosciuta sul piano formale, mentre per quanto riguarda le decisioni concrete, o meglio l'applicazione delle condizioni strutturali necessarie, è sempre la Commissione che agisce (questo è quanto risulta dalle interviste effettuate).

Il processo decisionale per lo sviluppo del programma PHARE sostanzialmente si basa sul dialogo politico tra la Commissione europea e i governi degli stati destinatari. Di fatto, però, le decisioni che la Commissione prende seguendo i procedimenti interni vanno certamente oltre questo processo. Ciò avviene innanzitutto in osservanza delle decisioni fondamentali, e poi in seguito ad un processo negoziale a più stadi con gli stati destinatari, o meglio con le istituzioni che prima erano state create nel quadro del programma PHARE e che in parte sono costituite da esperti esterni.

La Commissione attribuisce agli stati beneficiari i finanziamenti disponibili nel quadro del programma PHARE e annualmente stabiliti dal Parlamento in virtù di criteri oggettivi come la

⁹ Questa formulazione (o una analoga) viene utilizzata in quasi tutte le *brochures* degli uffici che offrono informazioni su PHARE, ad es. in *How to work with PHARE?*, PHARE Information Office, Brussel, 1994, p. 2.

grandezza della popolazione e il PIL; sempre più spesso viene considerata anche la *performance* del singolo stato, vale a dire il ruolo svolto dallo stato nell'attuazione delle riforme e il successo ottenuto nella implementazione del programma PHARE (come risulta da alcune dichiarazioni personali rese dagli intervistati). Per il resto, la Commissione redige annualmente le *General Guidelines* nelle quali descrive il contenuto della sua strategia, le priorità da perseguire e, in parte, i metodi da utilizzare (Commission 1993, Commissione europea 1994). Le *General Guidelines* contengono, per i singoli settori, i cosiddetti *Orientation and Strategy Papers* in cui vengono indicate le prospettive di trasformazione a lungo e breve termine per le misure da implementare. La Commissione comincia poi il processo negoziale con gli stati destinatari per l'elaborazione del cosiddetto "programma indicativo" che, predisposto di volta in volta per un singolo paese, di norma ha una prospettiva di più anni, anche se gli accordi settoriali e finanziari ivi contenuti valgono solo per un anno. Attraverso l'annuale redazione dei programmi indicativi o una rielaborazione di quelli precedenti si crea così un processo di progettazione "a rotazione"¹⁰.

Gli stati destinatari, dal canto loro, devono elaborare i progetti da realizzare e individuare l'elemento centrale e le misure prioritarie di ogni settore per poter presentare alla Commissione proposte adeguate. Questo compito è affidato ai cosiddetti coordinatori nazionali del programma che, a loro volta, sono sostenuti da consulenti esterni finanziati sempre da PHARE. Infine, il programma indicativo, come aggregato di singoli programmi e misure settoriali, viene elaborato attraverso negoziati tra la Commissione e gli stati destinatari; questo viene poi sottoposto al parere della giunta d'amministrazione di PHARE e approvato formalmente dalla Commissione.

Sulla base del programma indicativo la Commissione identifica i progetti individuali e i provvedimenti settoriali che l'UE

¹⁰In tal modo la Commissione cerca di aggirare le limitazioni che derivano dai vincoli finanziari.

dovrà sostenere in stretta collaborazione con i vari ministeri, le organizzazioni e le autorità degli stati destinatari. Si ha poi la preparazione di "Financial Proposals" per i programmi operativi approvati dalla Commissione dopo aver ascoltato il comitato di gestione di PHARE¹¹. Per ogni programma operativo vengono sottoscritti dalla Commissione e dagli stati partners i cosiddetti "Financing Memoranda", nei quali vengono indicate le condizioni per la gestione del programma; i singoli programmi possono poi essere implementati su questa base.

Accanto ai metodi per fissare le priorità sono state sviluppate anche le procedure per l'implementazione del programma. Così, per ogni settore d'intervento, negli stati destinatari vengono creati "Programs Management Units" (PMU - Unità di Gestione dei Programmi), cui spettano numerosi compiti riguardanti l'implementazione dei singoli programmi. Di norma le Unità di Gestione dei Programmi operano insieme ai rappresentanti dei ministeri competenti o di altre autorità e organizzazioni rilevanti; queste comprendono consulenti ed esperti esterni che vengono finanziati dall'UE nel quadro del programma PHARE. I programmi sono chiamati "PMU's contracts" e vengono implementati in diversi stati membri o sottoposti direttamente alla Commissione. Intanto, in tutti gli stati PHARE la Commissione è rappresentata da delegazioni che prendono una parte delle decisioni della Commissione e svolgono altri compiti relativi all'implementazione *in loco* del programma.

Buona parte dell'implementazione del programma PHARE si basa sull'intervento di aziende private; ciò pertanto impone di sviluppare anche i metodi per la scelta di tali aziende. I criteri principali sono i bandi di gara, la tutela di uguali condizioni di concorrenza per tutte le aziende partecipanti e, infine, una selezione secondo un rapporto qualità/prezzo vantaggioso¹². La par-

¹¹ Il comitato di gestione di PHARE è costituito da rappresentanti degli stati membri dell'UE e consiglia la Commissione in tutte le questioni concernenti il programma PHARE. V. Regolamento n. 3906/89.

¹² Naturalmente, quest'ultimo criterio per la scelta di aziende che offrono servizi di consulenza di alto livello è fittizio, perché il valore dei servizi offerti

tecipazione alle gare è comunque limitata alle aziende dell'UE o degli stati destinatari. Per i servizi di consulenza di piccole *Consultancy* vengono promulgati "restricted tenders", in base ai quali solo un ridotto numero di imprese è invitato a presentare offerte. La selezione delle imprese viene effettuata dai cosiddetti "tender evaluation committee", che all'inizio erano composti prevalentemente da uffici della Commissione e includevano uno o due rappresentanti degli stati destinatari. Allo stato, vengono portate a termine numerose tecniche di selezione dei rappresentanti degli stati destinatari (per lo più membri dei PMU) con la collaborazione di rappresentanti della Commissione (soprattutto membri delle delegazioni) (questo è quanto dichiarano rappresentanti della Commissione europea).

I metodi decisionali della Commissione per l'implementazione del programma PHARE di fatto consistono in ampie misure decentralizzate e in richieste precise per le quali la Commissione affronta un dialogo complesso e dispendioso con le autorità e gli attori degli stati destinatari, quindi in netto contrasto con i metodi di altre organizzazioni che offrono aiuti.

Un attento esame mostra però che i desideri e le richieste degli stati destinatari possono muoversi solo in un ristretto quadro stabilito dalla Commissione. La decentralizzazione certamente raggiunge gli stati destinatari, ma in sostanza viene gestita da istituzioni create o attivate nel quadro del programma PHARE nelle quali gli attori principali, spesso occidentali, sono esperti finanziati o delegati dalla Commissione (questo è quanto emerge da diverse dichiarazioni personali di rappresentanti della Commissione e di rappresentanti di istituzioni degli stati destinatari).

è difficile da paragonare. Nella prassi, infatti, c'erano — e ci sono — molti problemi per scegliere le aziende adatte (secondo dichiarazioni personali di rappresentanti della Commissione europea, del Parlamento Europeo così come di aziende di consulenza).

5. I programmi operativi

Per quanto riguarda i programmi operativi di PHARE, la strategia della Commissione in alcuni casi si articola in numerose attività e misure specifiche, ma in altri subisce una riduzione dei suoi obiettivi. Al momento della realizzazione, infatti, si manifestano in modo evidente i numerosi ostacoli e le barriere all'attuazione di un progetto che per molti aspetti presuppone ciò che esso stesso creerà: meccanismi del mercato funzionanti e le relative strutture politiche e sociali. Pertanto, la Commissione tenta di ovviare a questa situazione soprattutto con dichiarazioni di principio e appropriate regole procedurali per cercare di ottenere i risultati auspicati. Alla luce di queste considerazioni, esamineremo ora i metodi dell'implementazione.

Analogamente alla politica regionale dell'UE per gli stati membri economicamente meno sviluppati, bisogna distinguere tra diversi tipi di programmi (v. Tömmel, 1995): i programmi nazionali che vengono implementati all'interno di uno stato membro, i programmi regionali che valgono per più stati destinatari e i programmi transfrontalieri, in virtù dei quali i paesi dell'UE cooperano con gli stati destinatari riguardo alle zone frontaliere comuni. Dal punto di vista quantitativo, i programmi nazionali sono i più consistenti, assorbendo il 75-85% di tutte le risorse. Per l'aspetto qualitativo, un significato maggiore va invece riconosciuto agli altri due programmi; questi rendono possibile il collaudo di un modo di procedere sperimentale e l'influenza della Commissione (programmi regionali) o degli stati membri (programmi transfrontalieri) sul processo di implementazione e sul trasferimento di conoscenze tra paesi dell'Europa occidentale, orientale e centrale, così come tra paesi in cui la riforma si è prodotta in modo differente. Ad esempio, all'inizio i programmi sull'ambiente erano organizzati su base nazionale, mentre dal 1993 vengono attuati estendendosi sempre più oltre i confini nazionali. Con questi metodi la Commissione ha potuto attutire la resistenza dei paesi in transizione contro l'implementazione di determinati programmi.

La maggior parte dei programmi operativi è organizzata per settori, secondo gli ambiti d'intervento sopra descritti (v. § 3). Solo per situazioni specifiche vengono aggiunti programmi multi-settoriali, come ad esempio i GTAF¹³, che promuovono, specialmente nella fase iniziale, strategie politiche e programmi settoriali. Recentemente, sono stati creati programmi di politica regionale che trovano applicazione nel sostegno alle regioni scarsamente sviluppate all'interno degli stati destinatari¹⁴.

L'implementazione dei programmi operativi si realizza unicamente attraverso misure e attività molto diversificate, per le quali spesso viene adottata una politica di sostegno continua che va aldilà dei singoli provvedimenti (v. Tömmel, 1995). Un primo tipo di provvedimenti consiste nella stesura di elaborati; si tratta di studi settoriali per l'individuazione di aree e misure d'intervento prioritarie, e studi di fattibilità per l'esecuzione dei programmi. Un secondo tipo di provvedimenti riguarda la consulenza politica; generalmente viene offerta consulenza di lungo e breve periodo per l'elaborazione di norme costituzionali e di un quadro amministrativo per la regolamentazione dei diversi settori. Un terzo tipo di interventi comprende programmi di istruzione e formazione professionale, per esempio la formazione manageriale per i dirigenti delle industrie o per i rappresentanti delle autorità statali e delle organizzazioni democratiche. Un quarto tipo di misure, infine, riguarda la riorganizzazione e il perfezionamento di istituzioni esistenti (come i ministeri), e specialmente la creazione di istituzioni nuove, come le agenzie per la privatizzazione e la ristrutturazione delle PMI nel settore economico, ONG o asso-

¹³ *General Technical Assistance Facility* sono programmi multisettoriali che promuovono il controllo delle priorità d'intervento (specialmente attraverso appropriati studi) e la creazione di piani programmatici. Dopo questa fase vengono applicati i programmi operativi settoriali.

¹⁴ La Polonia in particolare ha lanciato programmi multisettoriali di questo tipo per le zone meno sviluppate nel sud e nella parte orientale del paese. Nel frattempo, programmi analoghi sono stati elaborati per la maggior parte dei paesi PHARE (secondo dichiarazioni personali rese da rappresentanti della Commissione).

ciazioni di lavoratori nell'ambito statale, democratico, sociale. Solo una parte del tutto insignificante degli aiuti si rivolge direttamente ai destinatari della politica di sviluppo; si tratta di agevolazioni finanziarie per le PMI, di servizi di consulenza per la ristrutturazione delle grosse aziende statali e di concessione di fondi da investire in progetti infrastrutturali.

I suelencati tipi di intervento sono concepiti in modo da costituire, considerati tutti insieme, una sequenza logica. Innanzitutto consentono di verificare, tramite studi settoriali, le situazioni problematiche e le loro possibili soluzioni, quindi permettono di elaborare, attraverso la consulenza politica, un quadro normativo per i singoli settori, favoriscono con tirocini la formazione degli attori per le nuove funzioni e, infine, attraverso l'*institutions-building* garantiscono la creazione delle basi per l'implementazione delle singole strategie di sostegno e, più in generale, per il rafforzamento dei processi di trasformazione. All'interno di questo disegno, i singoli attori possono comportarsi secondo l'economia di mercato; dove ciò non riesce in modo soddisfacente, sono disponibili modesti finanziamenti iniziali.

Per l'attuazione dei programmi, talvolta le autorità incaricate esistono già (ad esempio i ministeri o alcuni particolari istituti), ma altre volte esse devono essere create ricorrendo al programma PHARE (ad esempio i centri per le PMI o le agenzie per l'ambiente); infine, ci sono anche i programmi quadro che spingono i potenziali titolari di progetti a presentare proposte adeguate. I programmi operativi non sono dunque orientati solo alla realizzazione del contenuto del singolo progetto, ma anche alla mobilitazione delle autorità politiche e degli attori e delle forze sociali per la realizzazione della trasformazione del sistema.

6. *I problemi dell'attuazione negli stati destinatari*

Nella prassi i summenzionati programmi, con le loro varianti e gli obiettivi latenti e dichiarati a loro collegati, vengono realizzati con molte difficoltà e ci sono diversi problemi di implementazione che talvolta portano persino a radicali modifiche del

contenuto o alla riduzione dei programmi più esigenti. Ciò perché, così come vengono elaborati e proposti, i programmi comunitari spesso sono troppo complicati per le autorità, le istituzioni e le organizzazioni degli stati destinatari per poter essere attuati nella forma prevista. A volte, infatti, sono improntati troppo unilateralmente ai sistemi strutturati secondo l'economia di mercato rispetto alla quale gli attori degli stati destinatari non hanno sufficiente esperienza. Riguardo al contenuto, di solito si tratta di servizi avanzati per lo sviluppo di strutture dell'economia di mercato che richiedono, sotto il profilo organizzativo, la creazione di complesse reti di implementazione e l'adozione di procedure di cooperazione aperte (secondo quanto dichiarato dagli intervistati). Grossi problemi pone poi il frequente impiego di esperti o consulenti esterni per la formulazione, l'attuazione e la valutazione dei programmi di sviluppo. Gli esperti incaricati, di solito consulenti occidentali, spesso non conoscono né le situazioni specifiche dei paesi destinatari né le situazioni particolari della trasformazione socio-economica dei sistemi statali. Poiché i loro pareri si basano piuttosto su sistemi sviluppati secondo le leggi del mercato e, di conseguenza, su buone prestazioni delle imprese, spesso non sono immediatamente applicabili nei paesi destinatari.

Ciò dimostra come sia molto difficile, in concreto, mobilitare gli attori degli stati destinatari per implementare i programmi dell'UE. Le strategie politiche improntate alle leggi del mercato e l'applicazione di programmi complicati, così come più in generale la discrepanza tra i programmi dell'UE e il modo in cui gli attori degli stati destinatari percepiscono i problemi legati all'attuazione della politica di aiuti, creano barriere che possono essere appena superate da una implementazione completa. Inoltre, non sempre hanno successo i complessi e differenziati rapporti di cooperazione instaurati per implementare i programmi in modo adeguato. Anche qui la mancanza di motivazioni ed esperienze dei singoli attori costituisce il più grosso ostacolo alla realizzazione dei programmi; cosicché, a causa della insufficiente collaborazione tra partners riluttanti e in contrasto, gli effetti di sinergia spesso volte citati non possono essere ottenuti.

Da ciò che si è precedentemente detto risulta chiaro che la "sequenza logica" prevista per gli interventi summenzionati non

può essere attuata o perché singole misure del programma non riescono a soddisfare i requisiti qualitativi per essere considerate la base per ulteriori misure, o perché nel corso dell'implementazione obiettivi e priorità vengono ridotti o modificati. In tali condizioni non può essere creato nessun programma "follow-up".

Tuttavia, i problemi appena descritti non si manifestano sempre nello stesso modo; va fatta una importante differenziazione tra stati destinatari, settori d'intervento e attori dell'implementazione. Infatti, i paesi economicamente più avanzati e più fortemente orientati verso le riforme occidentali, cioè i paesi in cui la svolta era già stata preparata attraverso attente riforme economiche e movimenti in favore della democratizzazione, possono accogliere meglio gli aiuti offerti dall'UE rispetto ai paesi economicamente meno sviluppati che prima erano dominati politicamente dalle vecchie élites (questo è quanto dichiarato da numerosi intervistati). Tuttavia, sono maggiori le resistenze agli aiuti dell'UE nei paesi in cui i governi attribuiscono particolare valore alla loro sovranità nazionale, e questo è proprio il caso degli stati economicamente più sviluppati. Laddove le nuove élites comuniste detengono il potere, a volte i programmi dell'UE possono essere attuati più velocemente ed amministrati con più autorità dallo stato, anche se in tali condizioni il carattere aperto e cooperativo dei sistemi statali e l'economia di mercato spesso subiscono una forte limitazione.

In relazione ai singoli settori d'intervento emergono ulteriori differenziazioni. Così, i programmi relativi all'economia e soprattutto quelli relativi alla privatizzazione, sono più difficili da realizzare rispetto a quelli che si riferiscono a investimenti pubblici o alla sfera statale, politica e sociale. In quest'ultimo ambito, gli interventi che riguardano la modernizzazione delle infrastrutture e delle istituzioni sono accettati meglio di quelli che hanno come obiettivo una commercializzazione di lungo raggio o persino la privatizzazione. Poi, in riferimento a determinate misure e attività, sorgono ulteriori difficoltà tutte le volte in cui studi già effettuati in altri contesti vengono trasformati in programmi concreti e nuovi accordi istituzionali vengono basati su strutture di potere esistenti o vengono offerti solo piccoli sostegni finanziari. Riguardo ai singoli attori, i collaboratori delle autorità statali che hanno

una base di potere propria dimostrano un'attitudine a cooperare minore rispetto alle organizzazioni ed agenzie appena create o ai rappresentanti di aziende e società private. Singolarmente considerati, i fattori di ostacolo sono molto diversi gli uni dagli altri, cosicché nel complesso l'implementazione di un programma dell'UE nei singoli stati ha luogo in modo molto irregolare e discontinuo. Ne consegue che l'accettazione degli aiuti dell'UE generalmente resta molto insignificante (è quanto emerge dalle dichiarazioni rese dagli intervistati).

I problemi di accettazione non derivano solo dal contenuto e dalle procedure di un singolo programma, ma anche dal vasto impiego di consulenti ed esperti esterni per l'implementazione della politica di aiuto allo sviluppo dell'UE. La scarsa accettazione degli esperti negli stati destinatari dipende principalmente dai seguenti motivi; primo, il pagamento degli esperti sembra esorbitante in confronto ai salari e agli stipendi nei paesi riformati; secondo, con questa azione concertata una grossa fetta degli aiuti rimane in occidente, mentre i servizi offerti solo difficilmente possono essere concretizzati in utili strategie politiche o persino in vantaggi economici; terzo, gli stessi stati destinatari talvolta hanno a disposizione esperti per fornire servizi adeguati.

La Commissione europea ha reagito a questi problemi di accettazione impegnandosi a includere sempre più esperti e studi di consulenza degli stati destinatari nell'implementazione della politica di aiuto allo sviluppo, come è stato già fatto con successo nei paesi di Visegrad. Un'osservazione più attenta mostra soprattutto che molti degli studi di consulenza locali dipendono dalle grosse *consultancy* che hanno reagito al veloce sviluppo del nuovo mercato dei programmi di aiuto con adeguate strategie di ubicazione; forza lavoro qualificata degli stati destinatari trova così occupazione in queste aziende per salari un pò più alti di quelli correnti. In ogni caso, solo pochi di tali esperti "locali" fino ad ora hanno avuto successo nel creare una propria *consultancy* e ottenere gli incarichi dell'UE¹⁵.

¹⁵ Riguardo a ciò, gli effetti negativi non derivano solo da alcuni aspetti carenti del contenuto, ma anche dalla mancanza di esperienze adeguate sulle

Riassumendo, si può constatare che l'implementazione dei programmi operativi negli stati destinatari fino ad ora è stata gravata da molti problemi. In primo luogo, i programmi sono improntati molto unilateralmente a sistemi che si sono sviluppati secondo le leggi del mercato e quindi negli stati destinatari si possono a malapena realizzare, perché mancano quasi tutte le condizioni strutturali necessarie. In secondo luogo, sono enormi i problemi di accettazione da parte degli stati destinatari perché la Commissione, nonostante tutti gli sforzi compiuti per formulare programmi determinati dalle necessità dei singoli stati e per creare una decentralizzazione dei metodi procedurali, viene percepita come un attore esterno troppo potente che rispetta appena i loro desideri e le loro priorità. Inoltre, gli esperti nominati dalla Commissione non vengono visti come intermediari neutrali, bensì come esponenti dei sistemi liberal-capitalisti con interessi propri spiccati e perciò non sufficientemente competenti e/o legittimati. Da questa situazione emerge una profonda frattura tra chi dà e chi riceve che si manifesta a tutti i livelli dell'implementazione della politica dell'UE; è come se le attività di trasformazione dei collaboratori della Commissione e dei loro esperti si contrapponessero ai programmi di riforma degli stati destinatari. Nel complesso, il risultato è una trasposizione irregolare e insufficiente dei programmi di aiuto europei in provvedimenti di riforma concreti.

7. Sintesi e considerazioni conclusive

Da una riflessione conclusiva sulla strategia dell'UE per il processo di riforma negli stati dell'Europa centrale e orientale emerge che la Commissione europea persegue un obiettivo di lungo raggio molto ampio e differenziato per la trasformazione economica, politica e sociale di questi paesi. Questa strategia mira

strategie del mercato e sui meccanismi della concorrenza, e dalle difficoltà di accesso che incontrano le autorità decisionali (secondo quanto dichiarato da numerosi esperti degli stati destinatari).

principalmente alla veloce introduzione dei meccanismi di funzionamento dell'economia di mercato nei vecchi settori economici (che vanno privatizzati) così come in parte dei settori pubblici. Questo processo viene affiancato da misure per il rafforzamento dei meccanismi decisionali democratico-pluralisti e degli accordi istituzionali necessari, e da strumenti per l'adozione di efficienti meccanismi di controllo e tecniche gestionali statali.

Gli aiuti non sono concessi sotto forma di trasferimento massiccio di capitali come fu per il piano Marshall; viene invece offerto principalmente aiuto tecnico sotto forma di know-how "democratico" e improntato all'economia di mercato per la realizzazione degli obiettivi summenzionati (v. anche Kramer, 1993, p. 222). In sostanza, il trasferimento di know-how viene effettuato attraverso l'intervento di esperti e consulenti che, su mandato della Commissione, elaborano strategie settoriali e politiche generali, e ne favoriscono la loro applicazione. La Commissione elabora le politiche con un "demand-led approach" e persegue una decentralizzazione ampia dei processi decisionali e della strategia di implementazione; autorità e attori degli stati destinatari vengono così inclusi il più possibile in questo processo.

Nella prassi, questa strategia ambiziosa spesso viene modificata, ridimensionata e talvolta neanche realizzata. Ciò dipende soprattutto da un profondo contrasto tra il progetto dell'UE e la strategia propria dei suoi consulenti da un lato e la percezione dei problemi e le capacità di realizzazione degli attori e delle autorità degli stati destinatari dall'altro. Mentre i primi perseguono strategie di mercato e praticano tecniche armonizzate con economie di mercato altamente sviluppate e sistemi democratici (pluralisti) differenziati, gli altri sono orientati principalmente verso l'offerta di opere pubbliche e il mantenimento di strutture economiche, meccanismi di funzionamento e procedure decisionali già esistenti. Per quanto vengano applicate anche riforme economiche, politiche e sociali, queste si basano piuttosto sulle strutture macroeconomiche e sulla creazione di strutture organizzative generali improntate a metodi democratici pluralisti. Tale "sottile orientamento" che sta alla base della strategia dell'UE può essere a malapena fatto proprio dagli stati destinatari, dove invece ai

singoli attori e alle autorità locali manca una base concreta di esperienze. Inoltre, il trasferimento di know-how viene ostacolato dalla mancanza di condizioni strutturali e meccanismi direzionali statali adeguati. Tutto ciò rende oltremodo difficile creare le basi per un sistema di mercato, e ancor meno per una strategia di trasformazione coerente.

Alla luce di ciò è lecito chiedersi se la politica dell'UE manchi del tutto i suoi obiettivi ambiziosi. Ora, poiché l'offerta di aiuti dell'UE si basa sulla pretesa di una veloce trasformazione del sistema, la risposta a questa domanda non può che essere affermativa. Si pone comunque un interrogativo di più ampia portata: gli aiuti dell'UE più in generale producono qualche effetto, e in cosa consistono questi eventuali effetti? In realtà, ci si deve riferire non tanto alla trasformazione diretta dei sistemi economici degli stati destinatari, quanto al trasferimento di concetti politici, modelli decisionali e procedure di attuazione. Questo trasferimento, inoltre, non va valutato solo in base al dibattito delle autorità e degli attori degli stati destinatari in materia di trasformazione del sistema, ma anche per i suoi effetti reali, che consistono soprattutto nello sviluppo ancora in atto di un metodo comune di formulazione della politica, di adozione di decisioni e di formazione del consenso. Questa prassi, non priva di contrasti, si sviluppa proprio attraverso la formulazione e l'individuazione dei conflitti, con il trasferimento di una quantità di procedure decisionali democratiche pluraliste, di complessi meccanismi di raggiungimento del consenso, di forme di cooperazione tra attori diversi, di accordi istituzionali adeguati e, infine, di strumenti di direzione dello stato improntati al mercato e/o analoghi al mercato.

Il trasferimento negli stati destinatari di metodi altamente moderni improntati all'economia di mercato non significa che questi agiscano a livello della pubblica amministrazione e del controllo statale, per poi compiere la trasformazione del sistema secondo l'economia di mercato. Piuttosto, i nuovi metodi sono destinati ad amalgamarsi in modi e intensità diversi con le forme e le strutture esistenti della direzione statale o a svilupparsi lentamente accanto a queste e in concorrenza con queste. Ci sarà, quindi, una eterogeneità sempre crescente dei sistemi politici e

amministrativi degli stati destinatari, i quali, dal canto loro, daranno vita a grosse frizioni interne (Hopfmann, 1995); anche per questo le strutture economiche saranno caratterizzate da un *mix* eterogeneo (ad esempio la proprietà privata coesisterà con meccanismi di controllo e modi di funzionamento diversi) (Stark, 1994, 1995). Nel migliore dei casi saranno forme non omogenee e perciò negli stati destinatari si cristallizzeranno democrazie ed economie di mercato “deboli”, soggette a enormi irregolarità e ad uno sviluppo precario.

Allo stadio attuale è difficile dire se, attraverso il legame con alleanze e organizzazioni occidentali — ad esempio in vista dell’ampliamento dell’UE — le strutture e i processi creati dall’UE si trasformeranno velocemente in sistemi democratici pluralisti come quelli dell’Europa occidentale o se, al contrario, si arriverà ad un rafforzamento affrettato di forme particolari. Già oggi è certo che il cammino verso la trasformazione — indipendentemente dal suo obiettivo finale — sarà molto lungo e potrà essere intrapreso con successo solo se un ampio spettro di forze sociali degli stati riformati vi parteciperà attivamente.

(Traduzione a cura di Stefania Panebianco)

Lista delle abbreviazioni:

BERS	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
CE	Comunità Europea
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
UE	Unione Europea
FMI	Fondo Monetario Internazionale
PMU	<i>Program Management Unit</i> (Unità di Gestione del Programma)
PMI	Piccole e Medie Imprese
ONG	Organizzazioni Non Governative

BIBLIOGRAFIA

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1992): *Phare. Assistance for economic restructuring in the countries of Central and Eastern Europe. An operational guide*. Luxembourg (Office for official publications of the EC).
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, PHARE ADVISORY UNIT (1992): *The PHARE Compendium 1990-91*. Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1993): *Phare General Guidelines 1993-1997*. Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, PHARE INFORMATION SERVICE (1993): *The Compendium of Phare 1992 Operational Programmes*. Brussels.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1993): *Seconda relazione annuale della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione degli aiuti umanitari per i paesi dell'Europa centro-orientale (Phare) nel 1991*. Bruxelles.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1993): *Terza relazione annuale della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione degli aiuti umanitari per i paesi dell'Europa centro-orientale (Phare) nel 1992*. Bruxelles.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1994): *Quarta relazione annuale della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione degli aiuti umanitari per i paesi dell'Europa centro-orientale (Phare) nel 1993*. Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA, DG I (1994): *Phare, Direttive Generali 1994-1997*, Bruxelles.
- EUROPEAN COMMISSION, PHARE INFORMATION OFFICE (1994): *Compendium of Operational Programmes 1993*. Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION, PHARE INFORMATION OFFICE (1994, 1995):
- a) Progress and Strategy Paper, Small and Medium-Sized Enterprises, Brussels 1994.
 - b) Progress and Strategy Paper, Agriculture, Brussels 1994.
 - c) Progress and Strategy Paper, Food Aid, Brussels 1994.
 - d) Progress and Strategy Paper, Banking, Brussels 1994.
 - e) Progress and Strategy Paper, Enterprise Restructuring and Privatisation, Brussels 1994.
 - f) Progress and Strategy Paper, Energy, Brussels 1994
 - g) Progress and Strategy Paper, Environment. A Strategy to the Year 2000, Brussels 1995.
 - h) Progress and Strategy Paper, Health, Brussels 1994.
 - i) Progress and Strategy Paper, Posts and Telecommunications 1990-93, Brussels 1994.
 - j) Progress and Strategy Paper, Transport, Brussels 1994.
- FRYDMAN, R., RAPACZYNSKI, A. et al. (1993): *The Privatization Process in Central Europe*. Budapest, London, New York, Central European University Press.

- HADSCHIKJAN, M. (1994): *Die außenpolitischen Neuorientierungen in Ostmitteleuropa*. In: "Außenpolitik", 45, 1, 52-60.
- HÖHMANN, H. H., MEIER, C. (1994): *Systemic Transformation in the East of Europe: Tasks, Risks and External Effects*. "Berichte des Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und internationale Studien", 4, 1994.
- HOPFMANN, A. (1995): *Transformation und Weltmarktintegration. Perspektiven der Reformländer Mittel- und Osteuropas in der internationalen Arbeitsteilung*. In: PROKLA, H. 101, 25, 4, 541-564.
- KRAMER, H. (1993): *The European Community's Response to the 'New Eastern Europe'*. in: "Journal of Common Market Studies", 31, 2, 213-244.
- LEIPOLD, H. (1995): *Zur Osterweiterung der Europäischen Union: Chancen und Hindernisse*. in: "Außenpolitik", 46, 1, 126-135.
- NÖTZOLD, J. (1995): *Europäische Union und Ostmitteleuropa: Erwartungen und Ungewißheiten*. in: "Außenpolitik", 46, 1, 13-22.
- PHARE: *A Performance Review 1990-1993*. Brussels 1994.
- PHARE Relazione annuale 1994 (1995): PHARE Relazione annuale 1994 della Commissione Europea. Bruxelles 20.7.1995, Com (95) 366.
- Pinder, J. (1991): *The European Community and Eastern Europe*. London, Royal Institute of International Affairs, Pinter.
- STARK, D. (1994): *Nicht nach Design: Rekombiniertes Eigentum im osteuropäischen Kapitalismus*. In: Prokla", 04, 24, 1, 127-142.
- STARK, D. (1995): *Das Alte im Neuen. Institutionenwandel in Osteuropa*. In: "Transit", 9, 66-77.
- TÖMMEL, I. (1993): *The European Community's strategy for system transformation in Eastern Europe*. Paper presentato al 21° ECPR-Joint Sessions of Workshops, Leiden, The Netherlands.
- TÖMMEL, I. (1994): *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EU und ihre Implementation in Italien*. Baden-Baden, Nomos.
- TÖMMEL, I. (1995): *The Effectiveness of EU-Aid to Central and Eastern Europe (PHARE and TACIS)*. Studio preliminare per conto del Parlamento Europeo, DG per la Ricerca. Osnabrück, pp. 80.
- Regolamento del Consiglio n. 3906/89 del 18 dicembre 1989 sugli aiuti economici per la Repubblica Ungherese e la Repubblica Popolare di Polonia. In GUCE, L 375 del 23 Dicembre 1989.
- WITKOWSKA, J. (1994): *Functioning of the Market Economy in Poland. Barriers to a closer integration into the EU*. in: "Osteuropa-Wirtschaft", 39, 2, 128-134.
- ZELLENTIN, G. (1995): *Systemtransformation durch europäische Integration? Der Beitrag der EU zur Stabilisierung der Reformen in Mittel- und Osteuropa*. In: LEMBRUCH, G. (Hrsg.): "Einigung und Zerfall, Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts". (19. Wiss. Kongreß der DVPW) Opladen (Leske und Budrich), 221-237.

Questo studio si basa, oltre che sull'analisi di fonti scritte, su interviste con personae che svolgono un ruolo chiave nell'implementazione del programma PHARE.

ANDRZEJ GLOWACKI

Aderire all'Unione? Aspirazioni e conflitti in Polonia

Dopo la seconda guerra mondiale la Polonia, come gli altri paesi dell'Europa centrale e orientale, si è trovata nella sfera d'influenza dell'Unione Sovietica e ha dovuto quindi subire l'imposizione dei principi del socialismo reale, la limitazione della sovranità statale e la partecipazione alle strutture internazionali dominate dall'Unione Sovietica. Il blocco dei paesi europei che si trovavano nella zona di influenza sovietica, di cui la Polonia faceva parte, era contrapposto ed ostile alle aggregazioni internazionali, come la NATO e la Comunità Economica Europea, alle quali appartenevano i paesi dell'Europa occidentale. La caduta del realismo socialista nel 1989 — anno che oggi si chiama "autunno del popolo" — ha restituito alla Polonia e agli altri paesi del Patto di Varsavia la piena sovranità.

Nella loro storia i polacchi si sono considerati sempre europei e parte della cultura latina. La separazione dall'Occidente, dopo la guerra mondiale, è stata un'autentica sconfitta nazionale ed ha configurato una struttura delle relazioni di questo paese che si è rivelata contraria a tutte le tradizioni e le aspirazioni nazionali. La caduta del realismo socialista e la disgregazione dell'Unione Sovietica hanno fornito finalmente alla Polonia la possibilità di avvicinarsi alle strutture politiche, militari ed economiche dell'Occidente.

I polacchi attribuiscono grande importanza soprattutto a due aggregazioni internazionali occidentali: il Patto del Nord-Atlantico e l'Unione Europea e tutti i governi polacchi, dopo il 1989, hanno dichiarato che la principale finalità della loro politica estera

è di ottenere l'adesione alle due aggregazioni. L'appartenenza alla NATO è considerata dall'opinione pubblica una garanzia contro il pericolo che Mosca effettui il tentativo di includere la Polonia nella sua sfera d'influenza, timore che sorge di fronte alla attuale potenza russa. Questo obiettivo non suscita in Polonia nessuna controversia seria in seno alla classe politica e alle principali forze sociali e neppure in seno all'opinione pubblica in generale. Perfino questioni, a volte dibattute, come la partecipazione militare ad interventi armati all'estero, che sarebbero possibili se il paese appartenesse alla NATO, non incontrano gravi obiezioni o resistenze nella società. L'opposizione potrebbe manifestarsi nel caso in cui l'ingresso nel Patto Atlantico determinasse la necessità di aumentare le spese militari, perché ciò andrebbe a danno dei bisogni sociali. Nessuna forza politica polacca, comunque, ha sostenuto fino ad oggi tale ipotesi, né la NATO ha mai posto tale condizione. Insomma, la possibilità che la Polonia entri a far parte dell'aggregazione atlantica non crea controversie né può influenzare negativamente la politica interna polacca.

Agli occhi dell'opinione pubblica polacca, l'adesione della Polonia all'Unione Europea e il suo inserimento nel processo di integrazione dell'Europa occidentale è forse più importante dell'ingresso nella NATO anche se le due questioni sono strettamente collegate; infatti appare evidente che l'eventuale adesione della Polonia ad una delle due organizzazioni renderebbe più facile il processo di inserimento nell'altra.

Esistono però dei problemi a riguardo. Infatti, attualmente l'ingresso della Polonia nell'organizzazione atlantica dipende solo da una scelta politica dei paesi ad essa appartenenti, soprattutto degli Stati Uniti e l'ostilità della Russia all'espansione del Patto Atlantico fino alle sue frontiere è un fattore da tenere presente. Poiché per Stati Uniti, Germania e gli altri paesi della NATO, la Russia gode ancora di una posizione, almeno potenziale, di grande potenza mondiale, si deve concludere che l'argomento dell'appartenenza della Polonia a questa aggregazione deve essere rinviato ad un futuro indefinito.

Dal punto di vista delle condizioni politiche, sembra più facile per la Polonia entrare a far parte dell'Unione Europea anche se,

per realizzare questo obiettivo, essa dovrebbe soddisfare condizioni economiche di difficile realizzazione. L'ingresso nell'Unione Europea intorno all'anno 2000 è considerato una vera e propria meta da parte della maggior parte della società e delle forze politiche polacche. Il popolo polacco spera che l'appartenenza al processo di aggregazione europeo elevi il livello socio-economico del paese almeno fino all'attuale livello medio dei paesi dell'Unione che, per gli standards polacchi, è certamente un grado di sviluppo e benessere molto elevato.

Per aderire alla UE la Polonia dovrà inoltre soddisfare alcune condizioni politiche che, sebbene non siano sempre apertamente formulate, appaiono però fondamentali nel processo di adesione. Una delle più importanti condizioni in questo ambito è la stabilità politica interna.

In genere, con il termine "stabilità politica" si indica il complesso delle seguenti caratteristiche: (a) rispetto delle condizioni fondamentali enunciate dalle norme costituzionali; (b) definizione delle regole del cambiamento nei posti del potere pubblico; (c) stabilità sociale e mancanza di prevaricazioni; (d) efficacia politica nelle azioni e nei risultati ottenuti¹. A questi caratteri della stabilità del sistema politico si deve aggiungere la capacità di sviluppo pacifico e ordinato, senza fare uso di prepotenza, forza, costrizione e senza sintomi di disgregazione del sistema politico. Un sistema di questo genere esiste là dove i modi di detenzione del potere sono gli stessi per lunghi periodi di tempo². Se si distingue stabilità consensuale e stabilità autocratica³, inoltre, i paesi che appartengono all'Unione Europea — a differenza di quelli dell'Europa orientale del passato — sono certamente caratterizzati da una stabilità politica interna non autocratica⁴.

¹ J.-E. LANE and S.O. ERSSON, *Politics and Society in Western Europe*, Sage Publications 1987, p. 278.

² *Ibidem*, p. 279.

³ T.R. GURR (ed), *Handbook of Political Conflict*, New York, The Free Press, 1980, pp. 433-434.

⁴ Soltanto dopo aver ottenuto la stabilità politica nelle condizioni di demo-

Dal 1989, è in atto in Polonia un processo di differenziazione sociale analogo a quello in corso negli altri paesi post comunisti. Tale processo porta a una segmentazione del paese, cioè alla formazione di segmenti sociali e politici che in Olanda sono chiamati pilastri (*zuilen*), in Belgio famiglie spirituali (*families spirituelles*), in Svizzera gruppi di concezione del mondo (*Weltanschauungsgruppen*), in Austria campi (*Lager*). I segmenti hanno sistemi di valore e livelli di organizzazione della vita sociale molto diversi e ovviamente sono fra loro in conflitto nel sistema politico⁵. Non c'è dubbio che le divisioni che nascono da diverse concezioni del mondo di natura religiosa ed etnico-nazionale conducono più facilmente alla istituzionalizzazione della segmentazione⁶.

In Polonia la divisione più forte è oggi quella tra "*komuchòw*" ("post comunisti") e "*solidaruchòw*", entrambi retaggi del passato. Per indicare questi segmenti è più opportuno usare le denominazioni di "settore post-RPP" (Repubblica Popolare di Polonia) e "settore post-solidarietà".

Il settore post-solidarietà nasce, ovviamente, da "Solidarnosc" (NSZZ) e comprende coloro che considerano il periodo del potere comunista e della Repubblica Popolare di Polonia (RPP) dal 1944 al 1989 come un periodo di vera e propria occupazione sovietica del paese. Per costoro, chi aveva ruoli direttivi e posizioni influenti ed era legato al sistema politico della Repubblica Popolare Polacca, era un collaboratore, un traditore del popolo polacco e un carnefice asservito agli interessi di Mosca. Gli appartenenti al settore post-solidarnosc si considerano combattenti per l'indipendenza della Polonia e la libertà dei polacchi. Essi vogliono, perciò, la destituzione dalla vita sociale e politica di tutti

crazia, Grecia e Portogallo sono diventati membri dell'Unione Europea (allora Comunità Economica Europea). Gli attuali conflitti in alcuni paesi dell'Unione (ad esempio in Belgio il conflitto tra fiamminghi e valloni) non destabilizzano, invece, il sistema politico di questi paesi.

⁵ Cfr. K. MARRAE (ed), *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, The Canadian Publishers, 1977, pp. 6-7.

⁶ K. MARRAE, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*. Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1983, pp. 18-20.

coloro che hanno avuto stretti legami con il sistema politico e socio-economico della Repubblica Popolare Polacca. A tal riguardo si chiede l'introduzione di procedure di trasparenza e di "decomunistizzazione", le prime rivolte a verificare che chi ricopre funzioni pubbliche non sia stato in passato agente o collaboratore dei servizi di pubblica sicurezza comunisti; le seconde rivolte a privare di alcuni diritti pubblici i cittadini che in passato occupavano posizioni medio-alte nelle strutture del partito e dello stato della Repubblica Popolare Polacca. Queste opinioni sono molto diffuse nel settore post-solidarnosc. Buona parte, se non tutta la gerarchia della Chiesa cattolica polacca con a capo il primate, cardinale Józef Glemp, condivide queste posizioni che spesso possono coprire interessi pratici immediati⁷.

Le posizioni di questo settore hanno provocato la reazione difensiva del settore opposto, quello dei gruppi collegati in passato con la Repubblica Popolare Polacca. Questo settore ammette che la RPP non agiva nel pieno della sua sovranità ma ritiene che, nonostante ciò, nessuno deve vergognarsi del suo impegno nel sistema sociale e politico di quel periodo perché era dovere civico agire in quel modo: era l'unica e, forse, la migliore forma di comportamento da tenere per soddisfare gli interessi nazionali e i bisogni sociali date le condizioni politiche esistenti. Indipendentemente da ciò che si desiderava, si doveva vivere nelle condizioni del realismo socialista. Proprio grazie all'impegno della gente che partecipava alle strutture della Repubblica Popolare Polacca, la Polonia era

⁷ In Polonia, secondo la stima di K. KOZIOWSKI, *Pierwsze dziesięć lat władzy politycznej na Pomorzu Zachodnim (1945-1955)*, Warszawa-Szczecin, wyd. Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, 1994, il 10% degli ecclesiastici erano collaboratori segreti degli organi di sicurezza pubblica. Tutta la documentazione degli organi di sicurezza, però, è stata distrutta anche con la connivenza della gerarchia della Chiesa cattolica. Nelle enunciazioni della gerarchia, tuttavia, si sostiene l'esigenza di epurazioni estese anche agli ecclesiastici. I progetti di *decomunistizzazione* dei più importanti partiti nazionali e cattolici, prevedono la privazione dei diritti pubblici per i segretari delle cellule del Partito Operaio Unificato Polacco (PZPR) ma non per chi occupava posizioni dirigenziali nei partiti e nelle organizzazioni collaterali, come ad esempio la Frazione Popolare Unita (ZSL), la Frazione Democratica (SD) ed anche l'associazione "PAX" formata da NKWD dopo l'abbandono dei cattolici polacchi.

considerata dai paesi del realismo socialista la "baracca più allegra" ed era l'immagine migliore (a confronto degli altri paesi) e più liberale (se si può usare questo termine nei confronti dei sistemi oppressivi) del regime comunista.

Le ultime elezioni presidenziali polacche hanno mostrato una profonda divisione del paese in due settori ostili e contrapposti che si rispecchiano anche nella geografia politica: gli elettori della Polonia nord-occidentale hanno votato soprattutto per Aleksander Kwasniewski; gli abitanti della Polonia sud-orientale, invece, hanno votato soprattutto per Lech Walesa. Questa divisione, oggi molto importante, non ha però futuro: con il passare degli anni la generazione legata al passato della Repubblica Popolare Polacca e l'opposizione anticomunista usciranno dalla scena del palcoscenico politico e sociale per un naturale processo biologico.

Alla divisione tra post-Repubblica Popolare Polacca e post-solidarnosc si sta, infatti, aggiungendo un'altra divisione che ruota attorno al ruolo della Chiesa Cattolica nella vita sociale e politica del paese. Questa divisione non è legata a cambiamenti generazionali e può diventare la segmentazione determinante per la vita socio-politica del paese con sviluppi difficili da prevedere. È possibile che questa divisione darà origine a veri e propri "segmenti"⁸, però ancora conviene parlare di "quasi-segmenti" perché non si è prodotta una loro forte istituzionalizzazione. Se rispetto alle divisioni del passato i segmenti attuali sono ancora in fase di formazione, è già chiaramente visibile una divisione tra sostenitori ed antagonisti del predominio della Chiesa Cattolica nella vita sociale e politica⁹.

L'ultima campagna elettorale presidenziale in Polonia ha dimostrato che la gerarchia della Chiesa Cattolica è coinvolta nella lotta politica così come lo è stata sin dalla caduta della Repubblica Popolare Polacca nel 1989¹⁰. Già nelle elezioni parlamentari del

⁸ Cfr. G. SMITH, *Politics in Western Europe. A comparative analysis*, Aldershot, Gower, 1989, pp. 19-28.

⁹ Cfr. la Conferenza Stampa del segretario della Conferenza Episcopale Polacca, vescovo TADEUSZ PIERONKA, *La Chiesa non tacerà*, Gazzetta Elettorale n. 218, 19. IX. 1995.

¹⁰ Nel 1989, ad esempio, i rappresentanti del potere del RPP e dell'oppo-

1988, i vescovi polacchi avevano invitato a votare per cattolici credenti¹¹. Durante le elezioni parlamentari del 1991 essi indicarono i partiti per i quali votare e, violando le leggi, fecero propaganda elettorale davanti alle chiese nel giorno delle elezioni¹². L'impegno dei vescovi polacchi nella vita politica del paese ha suscitato valutazioni di questo genere: *"se la Chiesa continua a operare ingerenze nella vita politica, se trae dalle scienze sociali cattoliche gli scopi generali ... per introdurre un programma politico, se criteri religiosi si mischiano alle divisioni politiche e si pretende che i cattolici partecipino alla vita politica come cattolici - allora si ritorna"* (sottolineato nel testo originale, N.d.A.) *al ruolo del gruppo di pressione ed il cattolicesimo ritorna al ruolo di ideologia. Ancora peggiore della palese partecipazione della Chiesa nella battaglia politica è la partecipazione nascosta: favorire il partito attuale e contemporaneamente professare obiettività, ambire agli interessi istituzionali della Chiesa e assicurare che si tratta solamente di fare posto alla verità nella vita politica, appoggiare i promotori della legge che prevede la punizione del carcere per coloro che abortiscono e affermare che la Chiesa non si esprime sull'argomento della penalizzazione dell'aborto. Non si può contemporaneamente agire come forza politica ed approfittare dei privilegi che spettano alla propria posizione non politica. ... La democrazia si basa sulla fiducia dei cittadini. Per questo l'ipocrisia è più dannosa per la democrazia dei conflitti politici palesi"*¹³. La posizione della gerarchia della Chiesa cattolica polacca, insomma, è in contrasto con i decreti del Concilio Vaticano II¹⁴. Il fatto che la gerarchia della Chiesa cat-

sizione anticomunista concordarono, in una tavola rotonda, la composizione politica del parlamento: il 38% dei seggi alla PZPR ed il 35% ai candidati senza partito. Questi seggi furono tutti conquistati da NSZZ "Solidarnosc".

¹¹ J. GOWIN, *Kosciol po komunizmie*, Krakow, Znak, 1995, pp. 45-46.

¹² *Ibidem*, pp. 64-65.

¹³ In particolare la "Costituzione pastorale della Chiesa nel mondo *Gaudium Et Spes* vieta alla Chiesa ed agli ecclesiastici di impegnarsi nella vita politica e, particolarmente, nelle elezioni

¹⁴ Cfr. G. BARBERINI, *Pluralist content in the 2nd Vatican Council*, in S. EHRLICH, G. WOOTTON, *Three Faces of Pluralism. Political, Ethnic and Religious*, Gower, 1980, pp. 204-219.

tolica tende a subordinare a sé i poteri dello stato polacco, inoltre, non trova riscontro in altri paesi cattolici. Accade, infatti, che la gerarchia ecclesiastica polacca dia indicazioni alle organizzazioni cattoliche in questa direzione. Per esempio il Forum delle Donne Cattoliche ha chiesto di assegnare un ruolo di influenza alle organizzazioni cattoliche nei programmi televisivi, di partecipare alle lezioni scolastiche, di intervenire sul personale docente indicando i maestri giusti (cioè tra i credenti cattolici), imponendo il divieto costituzionale di istituire sette e altro ancora¹⁵.

Sotto l'influenza della gerarchia della Chiesa cattolica, insomma, si verifica un rapido processo di formazione di molte istituzioni e organizzazioni cattoliche, fenomeno che facilita la nascita di un segmento cattolico e un suo radicamento istituzionale. Sono risorte organizzazioni cattoliche di giornalisti, studenti, donne e giovani in quasi tutti i campi della vita sociale ed anche istituzioni cattoliche come scuole, agenzie di stampa, case editrici, giornali, riviste, stazioni radio e librerie. Gli ultimi decreti della conferenza episcopale fanno pressione a favore della rinascita della potente rete di "Azione Cattolica" per giungere a tutte le strutture della vita politica, sociale ed economica, assicurando così l'influenza (se non il dominio) della Chiesa.

Questa offensiva della Chiesa "sveglia" le opposizioni in molti ambienti della popolazione polacca. I polacchi, anche se sono decisamente cattolici (il 95% si dichiara tale), in maggioranza ritengono che l'influenza della Chiesa sulla vita sociale e politica del paese sia oggi troppo grande e non desiderata. Secondo i più recenti sondaggi d'opinione, l'82% dei polacchi considera questa influenza eccessiva. Il 68% è contrario alla pubblicizzazione delle convinzioni religiose dei politici e dei funzionari statali e oltre il 50% non vuole che le feste nazionali e statali abbiano anche un contenuto religioso¹⁶. Nel 1993, quando i partiti post-Repubblica Popolare Polacca hanno vinto le elezioni parlamentari, il vescovo Demboski ha detto: "La Chiesa gerarchica subirebbe una scon-

¹⁵ FORUM DELLE DONNE CATTOLICHE, *Proteste ed esigenze*, in "La Gazzetta Elettorale", n. 211, 10.IX.1995.

¹⁶ P. GABRIEL, *Vox populi - vox Dei*, in "Wprost", n. 27, 2. VII. 1995.

fitta solo se dicesse ufficialmente come votare; la gente voterebbe diversamente¹⁷. Il risultato delle elezioni presidenziali, quando contro gli appelli dei vescovi la maggioranza degli elettori ha sostenuto Aleksander Kwasniewski, ha effettivamente sancito la sconfitta di questa posizione che, però, né la gerarchia né i pubblicisti cattolici vogliono riconoscere¹⁸.

Il segmento anticlericale ha trovato terreno favorevole in questa situazione contrapponendosi al segmento cattolico. Su questioni controverse, infatti, la Chiesa ha assunto posizioni che non corrispondono agli orientamenti dell'opinione pubblica come nel caso del divieto dell'aborto e degli anticoncezionali: la legge che vieta nella maggioranza dei casi l'aborto è contraria all'opinione della maggioranza dei polacchi. I circoli cattolici hanno fatto di tutto per non permettere un referendum il cui risultato, alla luce dei sondaggi nell'opinione pubblica, sarebbe stato a loro sfavorevole. Un'altra questione controversa riguarda l'introduzione dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche. Essa è stata suscitata da una circolare ministeriale in contrasto con le leggi del periodo della Repubblica Popolare Polacca che prevedevano la laicità della scuola pubblica. Anche la questione dell'inserimento dei valori cristiani nella costituzione e nelle leggi sull'ordine pubblico fa sorgere dei problemi: alla luce del giudizio del Tribunale Costituzionale, i valori cristiani non hanno un'immediata traduzione nell'ordine pubblico e non possono avere alcun effetto giuridico¹⁹. Le attività di numerose organizzazioni del segmento cattolico — come picchettare le sale cinematografiche nelle quali si proiettano films considerati in contrasto con i valori cristiani (ultimamente il film inglese "Il Prete"), compilare elenchi di opere letterarie ed artistiche che bisognerebbe vietare,

¹⁷ Bollettino di stampa dell'Agenzia Cattolica Informativa del giorno 9. X. 1993.

¹⁸ M. Letowski, presidente dell'Associazione cattolica dei giornalisti, nell'articolo dal titolo *Per questo la Chiesa ha perso le elezioni* (in "Gazzetta Elettorale" n.291 del 15.XII.1995) afferma che il risultato delle elezioni presidenziali è "la crisi della missione educativa della Chiesa".

¹⁹ *I valori cristiani in televisione*. Motivazione del Verdetto del Tribunale Costituzionale, vedi "Repubblica", 1.VIII.1994.

denunciare alle autorità presunte violazioni dei valori cristiani — fanno addirittura temere che si possa arrivare a introdurre la censura, cioè “l'imprimatur” della Chiesa.

La questione della ratifica da parte del Parlamento del concordato con la Sede Apostolica è, da molto tempo, una delle principali controversie politiche. Il concordato fu firmato nel 1993 dal governo di Hanna Suchocka che aveva già avuto la sfiducia del Parlamento e preparava le nuove elezioni, senza rivelarne il contenuto all'opinione pubblica e con il Parlamento sciolto. In quel momento i sondaggi d'opinione mostravano una crescita dell'influenza dei partiti di tendenza anticlericale, la firma del Concordato fu perciò un “fatto compiuto”. Il problema del Concordato causa contrasti, fra l'altro, per via del riconoscimento legale del matrimonio contratto in chiesa poiché i governanti dei partiti post-solidarnosc hanno utilizzato il divieto di divorzio presente nel diritto canonico per rendere più complessa e di difficile applicazione la legge sul divorzio.

Tutto questo dà luogo a profonde divisioni sociali intorno ai problemi della concezione religiosa e favorisce il processo di formazione di segmenti che, sebbene non siano ancora istituzionalizzati, sono già in via di formazione, in particolare quello cattolico.

La stabilità di un sistema politico di pluralismo segmentato nelle società di democrazia consensuale (*consociational democracy*) dipende dal fatto che le più importanti decisioni sul funzionamento del sistema politico e sulla risoluzione delle controversie più importanti per la nazione e per lo stato vengono prese non con votazioni maggioritarie (nel parlamento o con referendum) ma con l'accordo fra i segmenti²⁰. In Olanda, ad esempio, dove la società è omogenea sotto l'aspetto nazionale, i segmenti confessionali che si chiamano pilastri (*zuilen*), anche se sono entità separate, sostengono concordemente il sistema politico²¹. Le con-

²⁰ Più ampiamente su questo tema cfr. V. R. LORWIN, *Segmented Pluralism: Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies*, in K. McRAE (ed), *Consociational Democracy*, pp. 33-69.

²¹ Cfr. J.P. KRUIJT, *The Netherlands: The Influence of Denominationalism*

dizioni per produrre una democrazia consensuale, insomma, dipendono dalla pratica del compromesso fra le élites dei segmenti: il loro atteggiamento principale e il loro punto di partenza deve essere la volontà di mantenere il sistema politico esistente²².

In Polonia, invece, il segmento cattolico ha assunto un atteggiamento di rifiuto del compromesso e di ascolto degli altri punti di vista²³. Il valore della democrazia del sistema politico viene trascurato dalle gerarchie cattoliche polacche che apertamente esortano a non rispettare le norme che secondo la loro opinione sono contrarie alla legge naturale; esse stesse molte volte non nascondono di trasgredirle. Nella stampa cattolica e di *Solidarnosc* non vengono considerati i risultati delle elezioni democratiche e si rifiuta legittimità ai poteri statali se non sono attribuiti al segmento cattolico. Siamo in presenza quasi del rovesciamento dei poteri dei partiti e delle forze seguite alla Repubblica Popolare Polacca.

Gran parte della gerarchia cattolica non condivide i caratteri dell'integrazione europea e non è favorevole all'ingresso della Polonia nell'Unione Europea. Teme che l'appartenenza all'Unione Europea acceleri processi di deconfessionalizzazione ed indifferenza religiosa, già avanzati in Occidente²⁴. Molte orga-

on Social Life and Organizational Patterns, in *Ibidem*, pp. 128-135. A. LIJPHART, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley 1968. H. DAALDER, G.A. LRWIN (eds), *Politics in the Netherlands. How Much Change?*, London, Frank Cass, 1989.

²² Su questo vedi specialmente ARENDY LIJPHART, *The Politics of Accommodation*.

²³ J. GOWIN, *op. cit.*, riporta molti casi in proposito. Inoltre è famosa la questione della radio cattolica "Mada", che ha ottenuto la licenza per trasmettere programmi religiosi ma durante la campagna elettorale presidenziale i suoi programmi hanno avuto contenuti politici. Famosa è anche la questione di un prete, Henryk Jankowski, della parrocchia di Santa Brigida in Gdansk che proclamava pubblicamente argomenti antisemiti e presentava il funzionamento dei partiti e delle organizzazioni (anche dell'Unione della Libertà, nata da *Solidarnosc*) come partiti equivalenti a NSDAP, Gestapo e NKWD. Egli è stato pubblicamente difeso dal primate di Polonia, Józef Glemp.

²⁴ Cfr. ad esempio gli articoli della stampa cattolica pubblicati dalla Chiesa, come I. SKUBIS, *Il prete a scuola*, in "Niedzielka" del 3.VI.1990; J. ZDYBICKA, *Più vicino all'Europa*, in "Niedzielka" del 10.VI.1990; P. JARECKI, *Polonia europea. Riflessioni dopo il pellegrinaggio*, in "Rivista Cattolica" del 4-11.VIII.1991.

nizzazioni del segmento cattolico parlano della missione storica della Polonia di portare come suo contributo all'Unione Europea i valori cattolici e l'influenza della Chiesa nella vita sociale: dalla Polonia deve venire un impulso alla rievangelizzazione dell'Europa. Come la liberazione dell'Europa centrale e orientale si è compiuta grazie ai polacchi, la guarigione morale dell'Europa e il ritorno alla verità cristiana che garantisce la dignità e la libertà dell'uomo e l'amore di Dio sono processi che devono iniziare dalla Polonia. La convinzione di ricoprire un ruolo di missione storica si unisce al culto nazionale della tradizione che si esprime nello stretto legame della religione e dei valori nazionali: polacco = cattolico²⁵. Molti pubblicisti che esprimono l'opinione dei circoli della gerarchia ecclesiastica, spiegano la critica nei confronti dell'Unione Europea come reazione ai settori occidentali cosmopoliti che tendono a liquefare l'identità dei singoli paesi nel crogiolo dell'uniformizzazione dell'Europa. Valga d'esempio l'affermazione di un ecclesiastico: "l'Europa dovrebbe venire da noi e, insieme alla nazione così benemerita del recupero dell'equilibrio europeo, inchinarsi a Cristo". Secondo la Chiesa polacca, non bisogna avere fretta di integrarsi con l'Europa occidentale dove, come dice il primate di Polonia, cardinale Jozep Glemp, la gente vive solo per ottenere un lavoro facile, una buona retribuzione, divertimento e sesso. I politici dell'Europa occidentale indebolirebbero il potenziale spirituale dei paesi dell'Europa centro-orientale²⁶.

Tra i partiti politici appartenenti al segmento cattolico, solamente l'Unione Cristiano-Nazionale (ZCHN) — il più influente partito politico del segmento nonostante non abbia ottenuto alcun seggio nelle elezioni parlamentari del 1993 — ha un rapporto nuovo e critico con l'Unione Europea. Tutto il segmento cattolico, comunque, sostiene la posizione della gerarchia ecclesiastica.

Fra i partiti che non appartengono al segmento cattolico soltanto il Partito Popolare Polacco (PSL), che esisteva già nel peri-

²⁵ JAN PACH, *Siate i testimoni di Cristo. Conferenza ai parlamentari*, in "Domenica" del 11.II.1992.

²⁶ Il Primate Glemp su JASNA GORA, *Come entrare in Europa*, in "La gazetta elettorale", n. 189 del 16.VII.1995; DANIEL PASSENT, *Il sovrchio rompe il coperchio*, in "Politica" n. 34 del 26.VIII.1995.

odo della Repubblica Popolare Polacca, ha una posizione incerta sulla questione dell'appartenenza della Polonia all'Unione Europea. La base del PSL è costituita soprattutto da coltivatori diretti che usano in agricoltura metodi tradizionali e sono convinti che i loro interessi siano legati al protezionismo nazionale e che la concorrenza dei prodotti agricoli ed alimentari dei paesi dell'Unione, presenti nel mercato polacco e spesso migliori e più convenienti, rappresenti per loro una minaccia.

È probabile che l'esasperazione dei dissidi ideologico-politici e la formazione di due segmenti ostili non solo provochi una continua instabilità politica ma ritardi anche l'ingresso della Polonia nell'Unione Europea. I dissidi tra i segmenti, infatti, troveranno come loro principale oggetto proprio l'appartenenza a questa aggregazione.

Fortunatamente esistono, però, anche fattori contrari all'esasperazione dei dissidi ideologici. Innanzi tutto la maggioranza dei polacchi che si dichiarano cattolici ha anche un atteggiamento critico di fronte alla posizione della gerarchia ecclesiastica senza avere un atteggiamento anticlericale. Questo fatto indebolisce o rende del tutto difficile l'istituzionalizzazione del segmento anticlericale: questo segmento, infatti, ha una posizione di difesa e difficilmente attacca i cattolici ed i loro tentativi di imporre decisioni impopolari. La maggiore moderazione del segmento cattolico, insomma, può fermare la nascita del segmento anticlericale o impedirne la crescita.

A questo si aggiunge il fatto che l'integrazione della Polonia nelle strutture europee e la sua appartenenza all'Unione Europea minimizzerebbero le differenze accelerando il processo di indifferenza religiosa e facendo perdere importanza alle questioni sollevate dal segmento cattolico che sarebbe condannato alla marginalità. L'elemento che dimostra la probabilità di questa tesi è l'assenza, in Polonia, di un partito politico cattolico forte ed influente anche se, ad eccezione dell'Unione del Lavoro, gli altri partiti politici non possono essere definiti partiti anticlericali. Perfino i partiti derivati dalla Repubblica Popolare Polacca come "Socialdemocrazia della Repubblica Polacca" e "Estrazione Popolare Polacca" (che nel suo programma si dichiara partito basato sui valori cristiani e sulla dottrina sociale della Chiesa Cattolica), per la loro grande condiscendenza di fronte alla Chiesa cattolica ed ai

postulati del segmento cattolico non si possono considerare anticlericali. La loro posizione è, di solito, difensiva ed è difficile trovare nelle dichiarazioni dei leaders manifestazioni favorevoli alla limitazione del ruolo della Chiesa nella sfera della vita politica e sociale²⁷.

L'integrazione con l'Unione Europea dovrebbe far perdere valore politico alla questione della concezione religiosa del mondo e costringere la gerarchia cattolica polacca ad assomigliare alla gerarchia cattolica dei paesi dell'Unione Europea che di solito non partecipa alla vita politica. Se, però, il segmento cattolico — che si appoggia attualmente al settore post Solidarnosc — riesce a destabilizzare il sistema politico polacco, la Polonia assumerebbe il ruolo di membro non desiderato dell'Unione Europea e del processo d'integrazione. L'eventuale vittoria fondamentalista, orientata dall'intolleranza della maggioranza della gerarchia ecclesiastica nel segmento cattolico, potrebbe inoltre minacciare i rapporti della Polonia con gli altri paesi dell'est europeo suscitando, anche in questi, conflitti sul ruolo della chiesa e sulla possibilità che essa assuma una posizione dominante come nel modello polacco, minacciando così la stabilità politica interna. Nel caso che la vittoria del segmento cattolico facesse aumentare la possibilità di fare della Polonia il centro della missione del cattolicesimo, i rapporti con la Bielorussia, l'Ucraina e forse la Russia, ad esempio, peggiorerebbero. Ai conflitti etnico-nazionali già esistenti nell'Europa postcomunista se ne aggiungerebbero altri sulle concezioni religiose del mondo. Benché la loro evoluzione violenta sia poco probabile, essi potrebbero comunque disturbare la pacifica e intensa collaborazione ai processi d'integrazione europea e indebolire i processi di democratizzazione di quei paesi. Se questa ipotesi diventasse realtà l'ampliamento ad Est dell'Unione Europea sarebbe ritardato per lungo tempo anche perché nella stessa Unione potrebbero prevalere le opinioni degli avversari all'allargamento.

(Traduzione a cura di Renata Sikora)

²⁷ Per esempio all'opinione decisamente anticlericale, il settimanale contrario alla gerarchia della Chiesa "NIE" non è riuscito a creare un movimento di massa "Iniziativa Indipendente Europea (NIE)".

DIMITRIS N. CHRYSOCHOOU

L'integrazione europea negli anni Novanta: un viaggio nella teoria

1. *Introduzione*

Obiettivo principale di questo saggio è valutare l'integrazione europea negli anni Novanta analizzando l'attuale struttura politica dell'Unione Europea con il modello della *consociazione confederale*. A tal scopo è necessario definire sia la natura delle relazioni che intercorrono tra la collettività (cioè la struttura di governo transnazionale) e i segmenti (cioè le strutture di governo dei singoli stati) sia il funzionamento della democrazia all'interno di tali strutture. Il campo di analisi comprende, quindi, non solo le teorie delle relazioni internazionali e della politica comparata, ma anche le teorie della democrazia intesa come una struttura coerente di idee e concetti relativi "all'arte del buon governo". È possibile che sviluppando il tema si facciano alcune dichiarazioni normative, tuttavia nel nostro lavoro non c'è posto per il dogmatismo. Come mette in evidenza Cohen: "Ci possono essere democratici dogmatici, ma non deve esserci nessun dogma democratico"¹.

2. *La consociazione confederale: proprietà e applicazioni*

L'evoluzione di un livello europeo di governo, piuttosto che produrre la dispersione della sovranità nazionale e ridurre lo sta-

¹ COHEN, C. (1971): *Democracy*, The Georgia University Press, p. xv.

tus giuridico e politico degli Stati a livello di provincie subordinate all'interno di uno stato federale europeo, ha determinato un fenomeno di diversa natura: l'*erosione dell'ethos democratico* nella conduzione degli affari dell'Unione Europea. Si ha la netta sensazione che i governi degli Stati Membri continuino ad avere massima autonomia nella gestione del processo di costruzione dei grandi accordi del sistema regionale comune senza essere soggetti ad un controllo effettivo del *demos*. Come afferma Moravcsik: "l'unica struttura istituzionale della Comunità Europea che i governi nazionali accettano è quella che rafforza, piuttosto che indebolire, il loro controllo sugli affari interni"². In altri termini, le istituzioni dell'Unione Europea continuano ad agire come fonte di forza per gli stati, potenziando il potere dei leaders nazionali. Partendo da tali premesse non si può che arrivare a conclusioni scettiche: i governi nazionali hanno strutturato gli accordi centrali in modo da consolidare il loro potere, influenzare l'articolazione degli interessi territoriali mediante le istituzioni comuni e ottenere una migliore manovrabilità diplomatica nei negoziati internazionali.

Questa coesistenza di connessione politica e di alti gradi di autonomia territoriale si riassume nel concetto di *consociazione confederale*³. Il primo termine della definizione si riferisce ai mezzi per arrivare a decisioni collettive obbligatorie, il secondo alla struttura del sistema. Gli aspetti consociativi presenti nell'Unione Europea sono stati descritti per la prima volta da Taylor⁴ che, rifacendosi ai lavori di Lijphart, ha trovato nell'integrazione europea le quattro caratteristiche proprie di una consociazione: una certa autonomia dei segmenti; il controllo della consociazione che

² MORAVCSIK, A (1993): "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Dicembre, p. 507.

³ CHRYSOCHOOU, N.D. (1994a): "Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?", *West European Politics*, Ottobre, pp. 1-14.

⁴ TAYLOR, P. (1990): "Consociationalism and federalism as approaches to international integration", in A.J.R. GROOM and PAUL TAYLOR eds., *Frameworks for International Co-operation*, Pinter, pp. 172-84.

Dahrendorf chiama "cartello delle élites"⁵; la rappresentanza proporzionale degli stati nelle istituzioni decisionali centrali; infine, l'esistenza di un diritto qualificato di veto⁶. Il carattere confederale dell'Unione Europea è stato evidenziato anche da molti studiosi negli ultimi anni; recentemente Elazar ha definito l'Unione Europea "un nuovo stile di confederazione tra vecchi Stati"⁷.

Applicato all'Unione Europea degli anni '90, il consociazionismo rafforza l'idea che potenziare gli accordi centrali significhi rafforzare, piuttosto che indebolire, il ruolo degli Stati rispetto alla collettività. Il consociazionismo, inoltre, suggerisce l'ipotesi che il sistema comune fornisce maggior potere alle élites politiche dominanti che rappresentano gli interessi collettivi di distinti segmenti e nello stesso tempo permette loro "di presentarsi come leaders di una nuova comunità"⁸. Le élites possono contrastare i tentativi di rafforzare i *legami orizzontali* tra le loro popolazioni lesivi delle loro basi rappresentative e possono promuovere l'*integrazione verticale* che permette loro di dar vita ad accordi reciproci mantenendo, nello stesso tempo, la loro autorità all'interno delle subculture nazionali⁹.

Il consociazionismo, inoltre, mette in evidenza una crescente volontà delle élites dei segmenti di esercitare il *controllo* sull'*amministrazione* dell'integrazione. Questo significa l'allargamento dei poteri della Comunità deve essere sottoposto a compromessi in nome di interessi vitali nazionali. Le regole operative adottate dai membri del Consiglio dei Ministri e del Consiglio

⁵ DAHRENDORF, R. (1967): *Society and Democracy in Germany*, Weidenfeld, p. 267.

⁶ TAYLOR (1990), p. 174. Cfr. TSINISIZELIS, J.M. and CHRYSOCHOOU, N.D. (1995a): *Reflections on the State of Democracy in the EU: The Concept of Confederal Consociation*, Leicester University Discussion Papers in Federal Studies, No. FS/95, Maggio 1995.

⁷ ELAZAR, J.D. (1994): 'Introduction', in ELAZAR et al., *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman, p. xvi.

⁸ TAYLOR (1990), p. 176.

⁹ GRAZIANO, L. (1980): 'The Historic Compromise and Consociational Democracy: Toward a "New Democracy"', *International Political Science Review*, Vol. 1, No. 3, p. 351.

Europeo e, in particolare, i metodi di lavoro seguiti per giungere ad accordi e prendere decisioni nonostante l'esistenza di veti forniscono un'ottima prova di questa ipotesi: le due istituzioni svolgono, infatti, ruoli simili a quelli di una grande coalizione di una "normale" consociazione. L'Unione Europea non è la "perla" nella "corona" consociativa, ma non c'è dubbio che il processo decisionale congiunto spesso si trasforma in un "forum di diplomazia di vertice" in cui il processo di formazione del consenso — cioè di assimilazione di aspettative divergenti — non ha luogo alla base ma al livello di leadership. Tutto ciò è coerente con il consociazionismo inteso come teoria della stabilità politica e con la distinzione che questa teoria opera tra "cultura politica dell'élite" e "cultura politica della massa"¹⁰.

Un altro elemento del modello della consociazione confederale applicato alla UE è la rappresentazione di quest'ultima come comunità di "comunità territoriali"¹¹ piuttosto che come comunità di individui che tende a risolvere civilmente i problemi evitando il pericolo della frammentazione. Il modello mette in evidenza una funzione importante del sistema dell'Unione Europea: "il mantenimento della stabilità in una situazione di reciproca tensione attuale o potenziale"¹². Inoltre, ponendo l'accento sulle singole condizioni nazionali che inducono i governi a prendere decisioni comuni per raggiungere obiettivi predeterminati sui quali si è creato consenso, la consociazione confederale pone le basi per lo sviluppo di comportamenti favorevoli all'integrazione regionale per mezzo di reti multiple di accordi formali e informali coordinati da una leadership organizzata secondo il modello, descritto da Taylor, di "governo per alleanza"¹³. In somma, il mo-

¹⁰ LIJPHART, A. (1971): 'Cultural Diversity and Theories of Political Integration', Canadian Journal of Political Science, March, p. 11.

¹¹ Per la definizione del termine v. DUCHACEK, D.I. (1970): *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Holt, Rinehart and Winston, p. 20.

¹² TAYLOR (1993): *International Organization in the Modern World: The Regional and the Global Process*, Pinter, p. 82.

¹³ TAYLOR, P. (1975): "The Politics of the European Communities: The Confederal Phase", World Politics, p. 346.

dello di consociazione confederale si riferisce ad un fenomeno che comporta *la creazione di una qualche forma di Unione da parte di unità interdipendenti ma politicamente organizzate e culturalmente definite, allo scopo di raggiungere certi fini comuni senza che ciò comporti la perdita dell'identità nazionale collettiva né la rassegnazione della sovranità in una autorità centrale superiore*¹⁴.

A differenza delle federazioni politiche "complete" o "salde", quali gli Stati Uniti, il Canada o l'Australia, la UE è principalmente un fenomeno di gestione comune di sovranità congiunte. In questo senso la consociazione confederale, intesa sia come forma di organizzazione politica interstatale che come nuova dinamica integrativa tra "corpi politici" altamente correlati, non mette in pericolo la sovranità statale. Inoltre, mentre le federazioni classiche sono basate su atti costituzionali che danno origine a ordinamenti giuridici superiori a quelli delle unità costituenti, la consociazione confederale è basata su un trattato internazionale e "l'ultima parola"¹⁵ resta affidata ai partners piuttosto che ad una autorità superiore e indipendente. La nostra interpretazione del sistema della UE è analoga, quindi, al sistema di *horizontal Kooperative Staaten*¹⁶ nel senso che la formulazione delle politiche comuni è dipendente dall'esistenza di un accordo tra lo stato e gli attori federali mentre l'implementazione di tali politiche è affidata esclusivamente ai sistemi amministrativi degli stati membri. In tal senso l'UE può essere considerata come un sistema basato sul modello del federalismo cooperativo piuttosto che sul federalismo inteso quale principio di centralizzazione istituzionale di strutture gerarchiche di autorità. Sia nel federalismo cooperativo che nella consociazione confederale il potere collettivo degli stati è protetto e l'autorità è gestita congiuntamente con intense contrattazioni

¹⁴ CHRYSOCHOOU (1994a), p. 4.

¹⁵ DAHL, A.R. (1956): *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, p. 38.

¹⁶ V. TSINISIZELIS, J.M. and CHRYSOCHOOU, N.D. (1995b): "From 'Gesellschaft' to 'Gemeinschaft'? Confederal Consociation and Democracy in the European Union", *Current Politics and Economics of Europe*, Vol. 5, No. 4, Primavera 1995, pp. 1-33.

intergovernative. Non si può dire lo stesso per il modello federale statunitense nel quale i governatori degli stati non partecipano al *policy-making* nazionale¹⁷.

Più esattamente, mentre Washington rappresenta un "centro" composto da istituzioni distinte dagli stati e capaci di regolare autonomamente le interazioni tra le loro attività, Bonn è meglio definibile come "punto di incontro" tra lo stato e gli attori federati che decidono congiuntamente la formulazione delle politiche nazionali¹⁸. Così Sbragia sottolinea che il modello federale tedesco, piuttosto che quello americano, "permette di concettualizzare la Comunità come un centro creato in maniera da non essere completamente indipendente dalle proprie unità"¹⁹. Tuttavia entrambi i modelli prevedono delle istituzioni politiche centrali responsabili davanti al *demos* federale piuttosto che davanti agli stati federati. È l'assenza di un *demos*, perciò, che avvicina l'Unione Europea al modello della confederazione piuttosto che a quello della federazione²⁰.

Sarà possibile parlare di un ambiente politico europeo realmente *federato* solo se si svilupperà una "rappresentanza elettorale" legata allo sviluppo di istituzioni europee indipendenti dai governi degli stati membri e se sarà istituito un centro politico forte non radicato nelle fratture territoriali e non condizionato dalla necessità di rappresentare tali fratture, ma destinato piuttosto a rappresentare l'interesse europeo²¹. In tale situazione al Parlamento Europeo, in quanto deputato a svolgere il ruolo di controllo indiretto sul processo decisionale transnazionale per

¹⁷ SBRAGIA, M.A. (1992): 'Introduction', in SBRAGIA, M.A. (ed): *Euro-Politics: Institutions and Policy-making in the New European Community*, The Brookings Institute, p. 13.

¹⁸ Ibid.

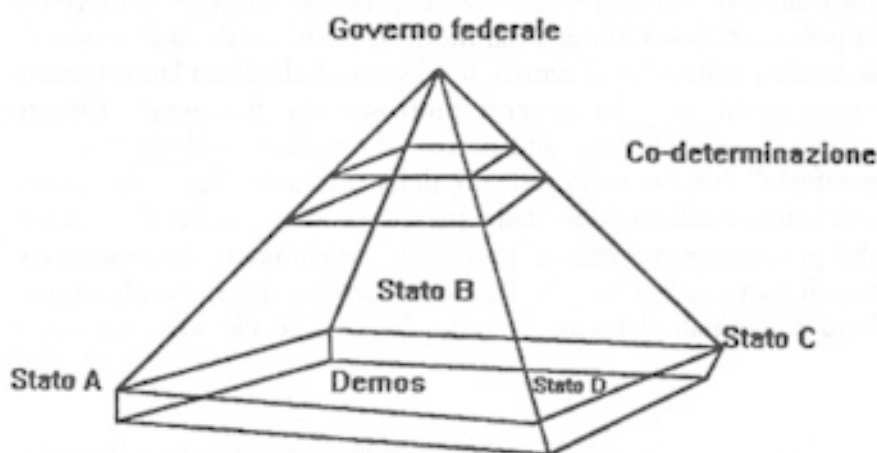
¹⁹ Ibid.

²⁰ CHRYSOCHOOU, D.N. (1995a): "Consociationalism and Democracy in the European Union: The Case of a Semisovereign Demos" (in Greco), in TSINISIZELIS, J.M. (ed): *Federalism and Democracy in the European Union*, Themelio Pbl, prossima pubblicazione.

²¹ SBRAGIA, M.A. (1992): "Thinking About the European Future: The Uses of Comparison", in *ibid.*, p. 278 e p. 279.

conto del *demos*, dovrebbe essere permesso di diventare autorità legislativa come ogni altra camera federale. Come nota Sbragia, l'analogia dell'Unione con gli stati federali deve essere vista in termini relativi e si deve far riferimento al modello tedesco di federalismo che combina i vantaggi delle democrazie parlamentari con quelli del principio della doppia rappresentanza degli esecutivi degli stati federati e del *demos* federale. Afferma Sbragia: "il modello tedesco ci aiuta a capire come le unità costituenti di un sistema possono partecipare al processo decisionale centrale...(e) considera veramente i governi degli stati come istituzioni"²². Questo tipo di federalismo sui generis può essere schematicamente rappresentato come segue²³:

Figura 1 - La piramide del federalismo cooperativo



D'altra parte è importante notare che la natura cooperativa del federalismo tedesco rende difficile ai cittadini identificare i responsabili di specifiche decisioni politiche in un processo decisionale non trasparente in cui ogni livello di governo è par-

²² Ibid., p. 285.

²³ CHRYSOCHOOU (1995a).

zialmente partecipe e, di conseguenza, responsabile solo in parte²⁴. Inoltre la predominanza dei negoziati tra *Länder* e attori federali "generalmente riduce l'efficacia del controllo parlamentare su entrambi i livelli; in particolare i parlamenti degli Stati spesso sono chiamati a ratificare decisioni sulle quali non possono avere influenza"²⁵. Secondo Wessels "in questo tipo di processo il meccanismo di presa delle decisioni è spostato verso istituzioni comuni e corpi che non possono essere controllati secondo gli standards tradizionali della democrazia"²⁶. Ancora, Kirchner avverte che "senza adeguati interventi in materia, il deficit democratico di cui soffre il processo decisionale dell'Unione Europea continuerà anche se si adotta per essa il modello del federalismo cooperativo"²⁷. La trasformazione della *rappresentanza* statale in *partecipazione* statale nel processo decisionale, introducendo una forte dose di intergovernalismo nel processo federale, porterebbe la politica tedesca lontana dal modello tradizionale di democrazia federale e porrebbe al centro del disegno federalista la rappresentanza territoriale dei governi piuttosto che il *demos*²⁸. Questo progetto democratico, alternativo al vecchio modello "centro-periferia" basato sull'esercizio della sovranità federale, punta sull'istituzionalizzazione della partecipazione statale all'esercizio del potere per proteggere piuttosto che eliminare interessi territoriali particolari²⁹. Sia che i governi membri diventino gli equivalenti funzionali dei *Länder* tedeschi sia che ciò non accada, il

²⁴ STURM, R. e JEFFERY, C. (1993): "German Unity, European Integration and the Future of the Federal System: Revival or Permanent Loss of Substance?", STURM, R. JEFFERY, C. (eds.): *Federalism, Unification and European Integration*, Frank Cass, p. 165.

²⁵ SCHARPF, W.F. (1994), *Community Policy and Autonomy: Multilevel Policy-Making in the European Union*, EUI Working Papers RSC, N. 94/1, Badia Fiesolana, p. 3.

²⁶ WESSELS, W. (1994) "Rationalizing Maastricht": *the search for an optimal strategy of the new Europe*", *International Affairs*, Luglio p. 456.

²⁷ KIRCHNER, J.E. (1991): *Decision Making in the European Community: the Council Presidency and European Integration*, Manchester University press, p. 14.

²⁸ Questo argomento è in larga parte tratto da: Sbragia (1992), pp. 287-289.

²⁹ *Ibid.*, p. 288.

federalismo cooperativo fa comunque sorgere la possibilità di una "organizzazione federale priva di un centro inteso in senso tradizionale, ma composto dai governi membri e non nettamente separato dalle unità costituenti"³⁰.

Questo modello policentrico e multilogico di federalismo, che coesiste con una versione moderata di intergovernalismo quale metodo per conseguire l'integrazione nell'ambito dell'Unione Europea, è basato sulla premessa che la difesa di ogni singolo interesse coincide con la necessità di raggiungere un compromesso nel contesto di un gioco a somma zero di carattere intersegmentato e può essere definito come un caso di *federalismo inverso*: una situazione in cui l'autorità politica tende a diffondersi quanto più è possibile negli esecutivi delle unità costituenti piuttosto che essere convogliata verso istituzioni centrali — una "piramide capovolta"³¹. In pratica, questo tipo di federalismo assume la forma di unione per scopi specifici, assimilabile al modello di *horizontal Kooperative Staate*. Lo sviluppo di questo modello di interazione, nucleo dell'idea di consociazione confederale, insieme all'importanza data al principio consociativo dell'autonomia dei segmenti, si adatta benissimo al carattere evolutivo del sistema dell'Unione Europea. Da un lato la UE è stata gestita in modo da apparire chiara espressione del principio di territorialità attraverso le istituzioni intergovernative, ma nello stesso tempo la sua struttura ha permesso il sorgere di esigenze non territoriali a causa della presenza di istituzioni sovranazionali. Sebbene il federalismo inverso appare utile per conciliare gli interessi della comunità con quelli dei segmenti, non è in grado di soddisfare le esigenze di coloro che proclamano la fine della forma tradizionale dello stato nazionale, la creazione immediata di una identità europea e la formazione di un *demos* europeo e si aspettano un trasferimento di sovranità dagli stati all'Unione Europea mediante un modello di gioco a somma zero. La mia tesi è che, a prescindere dalla capacità di trovare un accordo sui

³⁰ Ibid., p. 289.

³¹ Per ulteriori dettagli cfr.: TSINISIZELIS and CHRYSOCHOOU (1995b).

concetti di federalismo inverso, territorialità e autonomia segmentale, all'interno del sistema dell'Unione si troverà sia la "possibilità di progredire verso un'unione politica federativa più stretta"³², sia la forma del futuro popolo europeo. Per il momento comunque si sta assistendo all'emergenza di un sistema di mutuo governo in cui la rappresentanza degli interessi territoriali e la rappresentanza degli interessi non-territoriali coesistono in maniera quasi simbolica e nel quale i modelli di federalismo transnazionale si adattano alle dinamiche del compromesso tra le élites.

Sebbene la consociazione confederale può essere considerata una forma definita di integrazione, per i più ottimisti può essere descritta come fase di un'evoluzione politica più ampia che, nel futuro, potrà sostituire gli accordi quasi-federali e quasi-democratici oggi esistenti con una struttura costituzionale formale dove le istituzioni territoriali, il basso livello del consenso, la gestione burocratica e il dominio delle élites esecutive diventeranno un'eccezione piuttosto che la regola della pratica politica dell'Unione Europea. Potrebbe emergere inoltre una "comunità politica" auto-determinata e governata secondo standards democratici che si aggiungerebbe alla dinamica della *formazione del popolo transnazionale*³³. Questo salto qualitativo in avanti, rappresentando il culmine di un processo intensivo di rafforzamento della comunità su larga scala, presuppone che i sentimenti positivi delle sub-unità, derivanti dalla comune partecipazione all'Unione, siano considerati più importanti di ogni *issue* potenzialmente disgregante che potrebbe sorgere durante la trasformazione dell'Unione Europea da *insieme di sistemi democratici a sistema democratico*.

³² PETERS, B.G. (1992): 'Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community', in SBRAGIA (Ed), op. cit., p. 121.

³³ Per maggiori dettagli su questo punto v. CHRYSOCHOOU, D (1996): 'Rethinking Democracy in the European Union: The Case for a 'Transnational Demos'', in STAVRIDIS, S. e al. (eds.), *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making at the End of the Century*, Dartmouth, prossima pubblicazione.

3. *Il carattere pluralistico del sistema*

Il modello della consociazione confederale rappresenta un serio tentativo di sistemi politici distinti e culturalmente diversi, ma altamente interdipendenti, di istituire una forma di governo comune e accettata da tutti. La consociazione confederale può essere definita per lo meno come una delle possibili forme di applicazione del principio consociativo in una confederazione o in un'unione federale di stati³⁴ che potrebbe gradualmente evolvere, trasformandosi in un corpo federale coerente³⁵. Nel suo significato più ampio questo concetto può assumere la forma di un nuovo modello di interazione nel quale l'UE e gli stati membri evitano gli effetti negativi della frammentazione culturale mediante l'applicazione di accordi cooperativi. In entrambe le interpretazioni il concetto di consociazione confederale apre un largo spettro di possibilità per riconciliare le opposte esigenze di autonomia segmentale e di stabilità sistemica, definita dalla "capacità del sistema di operare come centro legittimo di autorità"³⁶ nell'ambito di una società polietnica caratterizzata da forti tendenze pluralistiche. Questo scambio tra politica nazionale e politica della UE comporta l'instaurazione di molteplici legami interattivi sub-nazionali, sovranazionali e transnazionali³⁷ e tende, di conseguenza, a trasformare il concetto di "auto-determinazione" — e le conseguenti implicazioni su ciò che una nazione fa o può fare³⁸ — nel concetto di "co-determinazione" che comporta la gestione congiunta di sovranità "riunite". Questa trasformazione

³⁴ Per la definizione di questi termini v. FORSYTH, M. (1981): *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press, pp. 2-10.

³⁵ V. LIJPHART, A. (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, pp. 179-183.

³⁶ GRAZIANO, L. (1980): 'The Historical Compromise and Consociational Democracy: Toward a "New Democracy"', *International Political Science Review*, p. 349.

³⁷ GROOM, A.J.R. (1993): *The European Community: Building up, Building Down and Building Across*, in Conference Proceedings People's Rights, and European Structures, Manresa: Centre Unesco dy Catalunya, Settembre, p. 46.

³⁸ TAYLOR (1993), p. 182.

graduale è stata in larga parte sostenuta dall'emergenza di una cultura politica transnazionale tra le élites dominanti dell'Europa occidentale, che ha fatto sorgere, insieme con una versione moderata del nazionalismo, la consapevolezza della necessità di evitare la polarizzazione del sistema³⁹.

In tale struttura di interazioni, relativamente coerente e facilitata dal carattere flessibile del Trattato, non vi sono coalizioni di potere permanenti né esiste un determinato codice di condotta che determina il ruolo che ogni singolo attore deve svolgere. Le procedure sono elastiche e permettono che all'interno del sistema coesistano la procedura decisionale del consenso e la regola della maggioranza e che gli esiti delle politiche settoriali siano elaborati a livello centrale. Le sue proprietà specifiche sono la distinzione e l'autonomia dei segmenti all'interno di un insieme politico ampio e non cristallizzato, mentre la sua natura giuridica resta effettivamente basata sull'ordine costituzionale dei singoli Stati piuttosto che su un ordinamento costituzionale federale sovraordinato. La dinamica di tale struttura comprende sovranità personali, funzionali e territoriali e procede con uno sviluppo graduale, ma stabile, di alleanze e affiliazioni di gruppi transnazionali, evitando, mediante la promozione del carattere pluralistico del sistema, l'insorgenza di sovranità esclusive che potrebbero esacerbare i conflitti tra le sub-unità. Fino a quando sarà possibile la coesistenza di una pluralità di sovranità e di identità in un corpo politico "unito" come è la UE di oggi — rete di rapporti a vari livelli quali UE/stati, stati/cittadini, UE/interessi dei cittadini⁴⁰ — non vi è ragione per sospendere l'autorità degli Stati prevedendo un livello maggiore di co-determinazione, sotto il più ampio "ombrello" di un sistema regionale comune.

Non vi è, infatti, necessità di creare un sistema di competizione a somma zero tra i bisogni della comunità e le crescenti istanze che derivano dalle sub-culture. Allo stesso modo il processo di

³⁹ TSINISIZELIS, M. J. and CHRYSOCHOOU, D.N. (1995c): "Between 'Federal State' and 'Federal Union of States': The European Union as a Confederal Consociation", Bordeaux ECPR Joint Sessions of workshops.

⁴⁰ Questo argomento lo devo al Dr. Michael Burgess (University of Hull).

costruzione della "sovranità al macro-livello" non deve comportare necessariamente un processo di integrazione delle masse in una forma politica comune che si sovrapponga ai cittadini, "soggetti primari di sovranità"⁴¹. Né bisognerebbe gestire l'integrazione, o cercare di estendere i suoi obiettivi mediante un processo di proporzionale deprivazione delle capacità dello Stato. Piuttosto il modello della consociazione confederale, mostrando l'UE come un processo che include la sommatoria delle sovranità statali, mitiga la paura oggi presente che l'integrazione negli anni Novanta comporti la subordinazione degli Stati ad una forma di autorità federale che ha ottenuto il monopolio del processo di formazione e di applicazione delle leggi. Al contrario, se si abbandona la concezione dell'UE quale alternativa al sistema statale, si può rafforzare la convinzione che una divisione funzionale di competenze tra gli stati e le organizzazioni internazionali è compatibile non solo con l'idea dello stato sovrano, ma anche con quella della creazione di sistemi statali nazionali che rafforzano le comunità sub-statali e implicano la nascita di un sistema di identità multiple nei cittadini. Il modello suggerisce soprattutto una configurazione del sistema dell'UE che prevede metodi non conflittuali di condivisione del potere e permette di rendere compatibile la nozione di separazione dei segmenti con quelle di stabilità del sistema, consenso verso le élites di governo e compromesso istituzionale.

L'iniziale concentrazione del potere di creazione e applicazione delle leggi nelle mani degli stati membri rappresenta la strada per avviare una ristrutturazione di tale potere secondo il principio della condivisione senza che ciò sia percepito dallo stato come una perdita di sovranità. In altre parole tale sistema utilizza una nozione di pluralismo più ampia di quella utilizzata nella tradizione politica anglosassone che tende a porre in evidenza l'importanza della libertà individuale rispetto all'attività degli stati e della divisione del potere tra gruppi relativamente autonomi e

⁴¹ LODGE, J. (1978): *Loyalty and the EEC: The Limits of the Functionalist Approach*, Political Studies, Giugno, p. 234.

agenzie governative⁴². La dimensione politica del pluralismo dell'UE è basata, piuttosto, sulla comprensione del fatto che "gli interessi politici ed economici sono meglio perseguiti se si agisce insieme all'interno di un'unione politica consapevolmente raggiunta"⁴³. Per un verso l'Unione mantiene le tradizionali caratteristiche di una associazione volontaria di stati e, quindi, i membri mantengono la facoltà di recedere da essa, essendo allo stesso tempo uniti per il raggiungimento di fini specifici e garantiti da un sistema economico e da una struttura istituzionale unica. Sebbene tale sistema sia abbastanza flessibile per mostrare al suo interno vari gradi di pluralismo secondo i singoli interessi coinvolti nel processo transnazionale, la risposta alle varie istanze è determinata, o meglio controllata, dai membri del *cartello delle élites*. Il pluralismo dell'UE è meglio descritto dal concetto di "diversa gradazione" piuttosto che da un modello che implichi la nozione di "tutti o nessuno" nella descrizione del rapporto tra élites dominanti e subordinate — queste ultime entrano in gioco nel caso di modelli di società pluralistiche caratterizzate da alti gradi di segmentazione e conflittualità, assenza di sovranità multiple, memberships, interessi e appartenenze trasversali.

La persistenza di tale forma di *pluralismo controllato* — che si trova nel mezzo di un continuum le cui estremità sono rappresentate dalla dinamica del "pluralismo equilibrato" (che si trova nelle federazioni) e del "pluralismo conflittuale" (che caratterizza i sistemi consociativi) — condiziona l'estensione del delicato equilibrio di potenza tra gli stati membri⁴⁴. Evidentemente il principio del "vincitore piglia-tutto" che caratterizza il modello maggioritario di Westminster e la logica ad esso corrispondente di "governo contro opposizione" non si addice al sistema dell'UE fino a quando questi principi comportano il fatto che le istanze di

⁴² BOULLE, J.L. (1984): *Constitutional Reform and the Apartheid, State: Legitimacy, Consociationalism and Control in South Africa*, St Martin's Press, p. 33.

⁴³ Ibid., p. 31.

⁴⁴ Per maggiori dettagli su questo punto v. CHRYSOCHOOU, D.N. (1995b): 'European Union and the Dynamics of Confederal Consociation: Problems and Prospects for a Democratic Future', *Journal of European Integration*, Fall, prossima pubblicazione.

alcuni cittadini politicamente organizzati possono essere sanciti dalla legislazione centrale a spese di altri cittadini. Le caratteristiche costituzionali essenziali di questo modello, come la supremazia parlamentare, l'unitarietà, l'esecutivo monopartitico e il sistema bipartitico⁴⁵ sono in conflitto con la natura consociativa dell'UE e dall'attuale natura frammentata del suo *demos*.

In altri termini, la tendenza del sistema dell'integrazione è tale da indurre le élites dei segmenti ad adottare principi di lavoro aderenti alla "regola del consenso congiunto". Ma tale regola non è costituzionalmente presente nel modello di Westminster dove "una maggioranza eletta esercita il potere fino a quando mantiene lo status di maggioranza"⁴⁶. Così la gestione comune di sovranità congiunte secondo un modello consociativo, che può essere definito il "cartello delle élites" che spesso assume la forma di "autorità coordinata passiva" al servizio degli stati, tende a rinforzare la natura simbiotica dell'integrazione ed evita la possibilità che vengano realizzate politiche avverse. Il sistema di *governo delle élites*, tuttavia, implica l'insorgenza di ostacoli e, a volte, impedisce l'avanzamento di un processo di integrazione dal carattere maggiormente democratico. Tenendo presente l'interrogativo posto recentemente da Taylor che si chiede se "possono esserci dei casi in cui l'integrazione regionale rinforza le tendenze antidemocratiche delle élites?"⁴⁷, analizziamo ora i limiti e le possibilità della democrazia transnazionale.

4. *Possibilità e limiti della Democrazia Transnazionale*

La consociazione confederale, nella prospettiva della teoria democratica, non si manifesta sotto forma di unità costituita da un unico *demos* autocosciente e politicamente attivo, ma piuttosto come un *sistema di demoî nazionali* le cui relazioni esterne sono governate da un cartello di élites governative. Fino a quando

⁴⁵ BOULLE, *op. cit.*, p. 61.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 47.

⁴⁷ TAYLOR, (1993), pp. 176-177.

nei processi dell'UE saranno volutamente sottovalutati i principi, i valori e le regole del governo democratico, il sistema dell'integrazione sarà caratterizzato da una filosofia di governo che individua nel *cartello delle élites* il luogo dove vengono prese le decisioni autoritative a cui il *demos* si dovrà poi attenere; la mancanza di democrazia dell'Unione Europea deriva da tale filosofia. In tal senso la sovversione del processo democratico e il conseguente mantenimento del deficit democratico, derivano dalla volontà di mantenere la stabilità politica, evitando il confronto tra i segmenti e gli effetti negativi dell'immobilismo istituzionale e della frammentazione. Come afferma Moravcsik: "ironicamente il deficit democratico della Comunità Europea potrebbe essere la fonte del suo successo"⁴⁸. In conclusione il prezzo da pagare per ottenere un governo stabile è rappresentato da varie forme di deviazione dalle regole della democrazia che in un sistema caratterizzato da una società non frammentata sarebbero semplicemente inaccettabili. Come in qualsiasi altro modello consociativo, anche nell'UE la democrazia rimane limitata all'interno della sfera delle comunicazioni tra le élites⁴⁹, anche perché il *demos* europeo, attualmente frammentato, è ancora privo dei mezzi che gli possano permettere sia di contribuire all'elaborazione dell'agenda dell'integrazione, sia di influire in modo continuativo ed efficace sulla formazione della legislazione dell'Unione. Entrambi i processi, piuttosto, sono controllati dai governi degli Stati Membri assistiti da una rete di esperti nota anche con il termine di "comitologia". Fino a quando gli ordinamenti politici consociativi sono formati da entità collettive che governano utilizzando il sistema che Lijphart ha definito *cartello delle élites*⁵⁰, "l'individuo perde lo status di soggetto attivo e decisivo della politica"⁵¹. Piuttosto, la

⁴⁸ MORAVCSIK, *op. cit.*, p. 518.

⁴⁹ VASOVIC, V. (1992): 'Polyarchical or Consociational Democracies?', in VANHANEN, T. (ed.), *Strategies of Democratisation*, Crane Russak, p. 91.

⁵⁰ LIJPHART, A. (1969): 'Consociational Democracy', *World Politics*, vol. 21, No. 2, p.

⁵¹ VASOVIC, *op. cit.*, p. 91.

politica diventa, come Bachrach potrebbe aggiungere, una forma di elitismo democratico⁵².

In tale sistema di *elitismo co-operativo* l'introduzione di regole democratiche è resa difficile dal bisogno di raggiungere livelli adeguati di *efficienza decisionale* definita dalla "abilità dei segmenti di raggiungere accordi amichevoli mediante la politica della conciliazione e del compromesso". Questo modello di interazione è simile a quello teorizzato da Taylor negli anni '70 come "managed *Gesellschaft*", cioè "un sistema decentralizzato, ma allo stesso tempo coordinato in cui gli attori sono reciprocamente interdipendenti e, tuttavia, preservano e addirittura accrescono la loro autonomia"⁵³. Da tale descrizione di prototipo di *Gesellschaft* europea discende che la creazione della democrazia transnazionale è condizionata dalla possibilità che la logica della "mutua conciliazione" e del *dissenso reversibile* prevarrà sulla logica del "mutuo antagonismo" e/o della "congiunta esclusività"⁵⁴. Questo processo decisionale accomodante, altrimenti definito da Taylor "dissenso limitato"⁵⁵, spiega in parte perché la democrazia nell'UE acquisti lo status di meccanismo flessibile che fa trovare soluzioni abbastanza accettabili, piuttosto che rappresentare il fine ultimo del sistema.

Considerata come una comunità di "comunità territoriali" in cerca di continua simbiosi tra i vari segmenti e le varie identità coinvolte in questo contesto multilaterale, l'UE è innanzitutto un sistema a cui è attribuito il compito di eliminare le situazioni conflittuali che possono derivare dall'utilizzo della regola della maggioranza in aree dove sono in gioco interessi nazionali vitali.

⁵² BACHRACH, P. (1967): *The Theory of democratic Elitism: A Critique*, The University of London Press.

⁵³ TAYLOR, P. (1978): 'Confederalism: The Case of the European Communities', in TAYLOR P. and GROOM R.J.A. (eds.): *International Organization: A Conceptual Approach*, Pinter, p. 317.

⁵⁴ CHRYSOCHOOU, N.D. (1994b): *The Consociational Dimension of European Integration: Limits and Possibilities of Transnational Democracy*, Panteion University Occasional Research Series, No. 6, Institute for International Relations, Luglio, p. 21.

⁵⁵ TAYLOR, (1993), p. 88.

In altri termini, lo sviluppo della democrazia nell'UE è legato alla possibilità di raggiungere ampi accordi su problemi controversi senza ricorrere al principio che Riker definisce della "minima coalizione vincente"⁵⁶, anche nei casi in cui i Trattati prevedono formalmente la regola decisionale della maggioranza. La "sensazione di imbarazzo" provata quando si viene messi in minoranza su decisioni vitali è tale che la regola del gioco vigente prescrive che più grande è l'importanza degli esiti per i partecipanti, maggiore deve essere il consenso richiesto per arrivare ad una soluzione globale soddisfacente. Non sempre tale regola si traduce nella necessità di raggiungere espressamente l'unanimità, ma piuttosto riflette una situazione di unanimità negativa o consenso generale⁵⁷. In breve il meccanismo dei veti reciproci minimizza i rischi degli esiti del "vincitore pigliatutto" che sussistono nel modello di Westminster, rendendo possibile così ad ogni membro del *cartello delle élites* di agire senza l'ansia di avere i suoi interessi vitali "sacrificati" dalla forza di altri interessi territoriali o dalla forza combinata di altri interessi non-territoriali. Ciò appare, *prima facie*, come una violazione del principio di maggioranza; in realtà questo modello di interazione aiuta a promuovere l'integrazione verticale tra i governi membri e la cooperazione orizzontale tra le élites. Da tale prospettiva analitica la consociazione confederale può essere vista come il prodotto collaterale di un compromesso unico tra la nozione tradizionale di governo rappresentativo e l'impegno per raggiungere condizioni di *democrazia stabile*.

Sebbene la democrazia esista come principio fondamentale di organizzazione politica delle arene nazionali, essa non è presente in quanto tale nell'universo politico di entità più ampie. Piuttosto ciò che osserviamo attualmente è una molteplicità di manifestazioni di accordi democratici dettati dal bisogno di sostenere una forma di governo a somma positiva. Ponendo l'accento sull'integrazione condotta dalle élites piuttosto che dal *demos*, la consociazione confederale suggerisce che le implicazioni derivanti dalla

⁵⁶Per maggiori dettagli su questo punto v. RIKER, R.W. (1962): *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press.

⁵⁷Ibid.

coesistenza di una pluralità di forze che spingono contemporaneamente l'UE verso le opposte direzioni di una maggiore centralizzazione o decentralizzazione, verso una maggiore coerenza o una maggiore libertà, verso la democrazia o verso la tecnocrazia, non sono certo effimere o facili da gestire.

Il concetto di consociazione confederale, superando uno dei maggiori problemi politici presenti, più o meno esplicitamente, in tutti gli approcci classici dell'integrazione, riguardante la rappresentanza del *demos* opposta al principio della rappresentanza dei governi, riesce a spiegare un'ambivalenza inerente l'instaurazione della democrazia nell'UE: nonostante che negli ultimi anni si siano fatti passi avanti verso la democratizzazione del sistema comune, non si sono registrati progressi nella partecipazione elettorale dei cittadini alle elezioni europee³⁸. La spiegazione fornita a tale situazione dal modello di consociazione confederale deriva dal fatto che nel sistema decisionale attualmente vigente nell'UE la regola decisionale del consenso politico fornito dalle élites dei segmenti prevale sull'applicazione delle pratiche democratiche e in tale situazione l'identificazione dei cittadini con le istituzioni centrali non territoriali è un fenomeno ancora lontano dalla realizzazione completa. L'apatia politica, infatti, può essere interpretata come una conseguenza del giudizio popolare: perché i cittadini devono disturbarsi a votare se i loro rappresentanti direttamente eletti a livello europeo sono delle figure decorative all'interno di un processo di governo prevalentemente non trasparente, segreto e non democratico?

La preservazione della relazione simbiotica tra gli interessi della comunità europea "inclusiva" e quelli delle comunità nazionali "componenti", diventa una condizione pregiudiziale per ogni passo verso una maggiore democratizzazione del processo integrativo. Ciò può anche condurre verso lo sviluppo di una nuova via per affrontare le patologie democratiche del sistema

³⁸ La partecipazione elettorale alle elezioni per il Parlamento Europeo è costantemente scesa dal 61,4% nel 1979 al 56,5% nel 1994. V. STAVRIDIS, S and CHRYSOCHOOU, N.D. (1995): *Some Comments on the Wider Implications of the 1994 Election's to the European Parliament*, CESA Newsletter, Luglio, pp. 5-7.

regionale permettendo lo sviluppo di un *demos transnazionale ab intra*⁵⁹. Così, l'unico elemento di novità riguardante le relazioni tra la democrazia e l'integrazione nell'UE degli anni Novanta è che *non si può concepire uno stato democratico terminale che non sia essenzialmente simbiotico, capace quindi di affrontare le tensioni tra la rappresentanza su base territoriale dei governi e l'incorporazione del demos europeo nascente nella politica dei processi di integrazione.*

5. Dalla "Gesellschaft" alla "Gemeinschaft"?

In termini storici la consociazione confederale non rappresenta certo un modello che si richiama ad una situazione di *machtpolitik* internazionale di natura neo-hobbesiana, ma nemmeno un passo qualitativo verso la formazione di una salda federazione formalmente amalgamata. Nelle federazioni consolidate di questo secolo la creazione dell'ingegneria costituzionale e il comportamento politico che tende all'amalgama sono stati in larga misura determinati da un bisogno superiore di bilanciare la rappresentazione di tipo territoriale e la rappresentazione non-territoriale. I risultati di questi processi hanno determinato non solo la necessità di chiarire il significato della democrazia nell'ambito della più ampia architettura federale, ma anche di rendere operativa la democrazia attraverso il lavoro delle istituzioni centrali "generali". Come esempio di ciò è da ricordare il risultato della Grande Convention del 1787, conosciuta anche come il "miracolo di Philadelphia", rappresentato dall'accordo bilanciato tra le dimensioni territoriali, politiche e costituzionali del federalismo, con una struttura istituzionale che rappresentava la risposta al delicato problema di come ottenere la responsabilità pubblica mediante rappresentanze elette, senza mettere in pericolo la coesione federale globale del nuovo soggetto politico e senza incoraggiare le tendenze rappresentate da coloro che affermavano

⁵⁹ TSENISIZELIS, M.J. and CHRYSOCHOOU, D.N. (1995d): *Democracy in the European Union: Structural Conditions and Political Process* (in Greco), J. Sideris, p. 62.

“lasciate che gli stati si autogovernino”. Non è casuale che nel caso americano la cultura democratica si è potuta sviluppare *ab intra* e la politica “dal basso” si sia affermata creando un *demos* autocosciente, attivo e politicamente responsabile.

Al contrario, l’elasticità della struttura istituzionale dell’UE, unita a una dominante preoccupazione di assicurare la rappresentanza di quelli che Sharpf definisce “gli interessi istituzionali dei governi”⁶⁰, ha posto dei limiti alla democratizzazione dell’ambiente politico comune. Nonostante la sua notevole evoluzione dall’inizio ai nostri giorni, persiste la divisione tra il territorio e il *demos* che è resa manifesta dal peso assunto dalle continue richieste delle istituzioni non-territoriali, come il Parlamento Europeo, per colmare il deficit democratico. Secondo Sbragia, la scelta possibile per il sistema politico europeo è l’“implementazione della dimensione politica del federalismo senza la sua dimensione costituzionale”⁶¹. In particolare questo autore propone, per l’evoluzione del governo dell’Unione, un tipo di organizzazione federale che chiama “federalismo segmentato” che comporta una serie di accordi federali specifici basati sui trattati senza che ciò comporti la creazione di una federazione formale e basata su un ordinamento costituzionale⁶². La consociazione confederale realizza tale programma in quanto non richiede l’esistenza di un atto costitutivo superiore tra le sub-unità, e si adatta alle pressanti esigenze attuali.

L’attuale struttura dell’Unione Europea si presenta composta da un *sistema di democrazie nazionali* piuttosto che organizzata secondo un modello di *sistema democratico* transnazionale. Una spiegazione di tale fenomeno deriva dalla coesistenza degli interessi dello “stato territoriale” con quelli delle istituzioni centrali in quanto queste ultime sono il prodotto dei negoziati tra le élites. Inoltre, se si tiene conto che gli stati rimangono *il locus decidendi* del sistema, è facile capire perchè tutta la struttura del potere è

⁶⁰ SCHARPF, W.F. (1988): “*The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*”, Public Administration, Autunno, p. 254.

⁶¹ SBRAGIA (1992), p. 263.

⁶² Ibid., p. 262.

influenzata dai governi⁶³. Tale situazione allontana la possibilità che si realizzi "l'albatros del federalismo", nel senso che le attuali tendenze dello sviluppo dell'integrazione rendono minime le possibilità di instaurazione di un "governo federale" europeo, come tipo di governo relativo all'organizzazione politica di uno Stato unico⁶⁴. Tuttavia, in quanto accordo in continua trasformazione, la consociazione confederale, potrebbe condurre, nel tempo, alla *nascent Gemeinschaft*, mediante l'applicazione delle previsioni del Trattato sull'Unione Europea (TUE). Certamente una grande sfida che si pone al sistema vigente, sintesi tra strutture confederali e processi consociativi, deriva dagli elementi di una "comunità transnazionale psico-politica"⁶⁵. Ma ancora è da vedere a che livello le disposizioni di Maastricht riusciranno a trascendere il governo europeo modellato secondo la *Gesellschaft*, e portare a una *Gemeinschaft* più forte.

D'altra parte, nel mondo reale della politica territoriale e non territoriale, il raggiungimento di un modello ottimale per bilanciare il "sentimento della popolazione" con gli obiettivi dei governi e delle amministrazioni è pesantemente condizionato dalla presenza o dalla mancanza di volontà delle élites. Certamente, l'affidamento del sistema alle pratiche degli accordi tra élites e le procedure negoziali *in camera* tra gli esecutivi nazionali, rende minime le possibilità che possa emergere una *Gemeinschaft* politicamente organizzata a livello popolare. Se accettiamo la prognosi di Taylor che afferma che "qualsiasi comunità socio-psicologica europea è più probabile che sorga nonostante le intenzioni dei leaders, piuttosto che a causa di esse"⁶⁶ la persistenza del consenso delle élites di governo pone in evidenza "alcuni ostacoli che si pongono sulla strada"⁶⁷. Nella prospettiva della teoria della scelta razionale, la tendenza non è verso la creazione di legami di identità tra i membri dei *demos* come prerequisito per la realizzazione di una entità di tipo federale che deve adempiere a

⁶³ GROOM (1993), p. 47.

⁶⁴ TAYLOR (1993), p. 108.

⁶⁵ GROOM (1993), p. 47.

⁶⁶ TAYLOR (1990), p. 182.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 182.

funzioni democratiche di governo, ma piuttosto è orientata a soddisfare le scelte strategiche centrali del *cartello delle élites*.

Contro questo ambiente di interazioni, altamente dinamico e auto-determinato, che gradualmente ma fermamente allestisce la scena per il prossimo millennio, l'avventura integrativa in questa parte del globo può essere meglio classificata come *democrazia incompiuta*: un ordine democratico transnazionale in divenire che, allo stato attuale, diventa un riflesso della sua dominante natura consociativa⁶⁸. Piuttosto che fornire una conclusione a tale ragionamento, è importante sottolineare ancora una volta che qualsiasi modifica dello stato attuale richiede l'evoluzione del *demos* europeo "semisovrano" in qualcosa di più che un mero aggregato numerico di *demos* nazionali degli Stati membri. È nostra convinzione che questo processo di autotrasformazione democratica, sola crociata fino ad ora osservata verso la costruzione di una democrazia su larga scala, è l'unico mezzo possibile per liberare il sistema dell'UE dal dominio delle élites, "per dare impulso alla creazione di una cultura democratica e di aspettative democratiche"⁶⁹ e quindi per colmare il divario tra il mondo degli stati e la democrazia interstatale.

Nel tentativo di individuare la dinamica della democratizzazione della UE mediante l'analisi della relazione tra la struttura del suo *demos* e i modelli di comportamento dell'élite, si osservi il seguente diagramma⁷⁰:

Figura Ibis - Fasi del processo di formazione del *demos* transnazionale

	Frammentato	Coeso
Conflittuale	Exchange Gesellschaft (Autodeterminazione)	Nascent Gemeinschaft (Dinamica democratica)
<i>Modelli di Comportamento dell'Elite</i>		
Co-operativo	Managed Gesellschaft (Sistema di accordo)	Complete Gemeinschaft (Comunità Politica)

⁶⁸ CHRYSOCHOOU, N.D. (1994c): 'La Democrazia Transnazionale nella Teoria e nella Pratica: il caso dell'Unione Europea', Pace, Diritti dell'Uomo, Diritti dei Popoli, Anno VI - No. 3, p. 110.

⁶⁹ LODGE, J. (1994): 'Transparency and Democratic Legitimacy', Journal of Common Market Studies, Settembre, p. 347.

⁷⁰ TSINIZELIS and CHRYSOCHOOU (1995a).

Tale diagramma mostra che a ogni fase corrisponde una forma particolare di organizzazione politica che si estende da un sistema di autodeterminazione fino alla Comunità politica. Inoltre, l'attuabilità della democrazia della UE e la conseguente trasformazione della struttura del suo *demos* dalla forma frammentata alla forma coesa dipendono dal grado con cui i cittadini possono essere attivamente coinvolti nel processo transnazionale di governo e possono quindi controllare, attraverso i rappresentanti eletti, le istituzioni esecutive che così risultano pubblicamente responsabili delle loro azioni. Questa capacità istituzionale del *demos* di influenzare in maniera determinante il processo di governo europeo oggi assente si può definire *competenza civica transnazionale*⁷¹. La trasformazione di un ambiente politico più ampio dalla "managed *Gesellschaft*" alla *nascent Gemeinschaft* non è certo né automatico. Ad esempio, l'esito della conferenza intergovernativa del 1996 di riforma dei Trattati rappresenta un elemento determinante per la citata trasformazione soprattutto in relazione al grado di influenza che il "fronte dell'integrazione" avrà durante il processo di negoziato transnazionale.

Infine, le principali differenze tra le proprietà politiche di base della consociazione confederale e l'organizzazione politica della *Gemeinschaft* possono essere rappresentate come due diverse piramidi, ognuna composta da quattro parti distinte ma altamente interrelate, tutte ugualmente importanti per la realizzazione politica dell'intera struttura⁷².

⁷¹ TSINISIZELIS and CHRYSOCHOOU (1995c).

⁷² CHRYSOCHOOU (1995a). L'idea di questo diagramma è in larga parte tratta dalla piramide democratica di BEETHAM. V., BEETHAM, D. (1994): 'Key Principles and Indices for a Democratic Audit', in BEETHAM (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, Sage, p. 30.

Figura 2 - Modelli alternativi di Organizzazione Politica Transnazionale

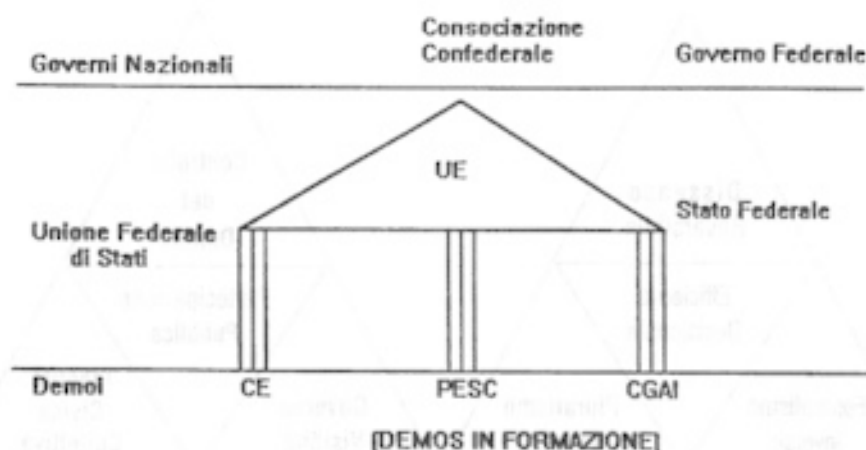


6. Ancora una "stazione di transito"?

Per gli studiosi di politica l'UE rimane in larga parte un sistema di governo non classificato. La sua infrastruttura politica non è ancora completa, ma risulta composta da istituzioni quasi-federali e intergovernative, e fornisce allo stesso tempo un canale di comunicazione tra diversi attori statali e non statali. Affermare che la UE è una organizzazione internazionale *sui generis* che può essere analizzata esclusivamente mediante interpretazioni teoretiche *ad hoc* comporta però il rischio di collocarla in una sorta di limbo tra il mondo della federazione e quello della confederazione. Alla luce della ricerca interminabile di un modello chiaro, si è tentato di stabilire che la consociazione confederale rappresenta una promettente figura concettuale che potrebbe colmare tale vuoto. Schematicamente l'approccio della "stazione di transito" può essere così rappresentato⁷³:

⁷³ CHRYSOCHOOU and TSINISIZELIS (1995b).

Figura 3



Sebbene non esista una risposta univoca che chiarisca se i vincoli dell'unità presenti nell'UE riusciranno ad essere abbastanza saldi da rivitalizzare le forze dell'integrazione per superare gli ostacoli presenti sulla via della *Gemeinschaft* europea, l'intero movimento potrebbe comunque segnare un passo avanti verso la formazione del *demos* transnazionale. A tal fine è necessario che l'approccio comunitario all'integrazione prevalga sulle tendenze di ispirazione consociativa che sostengono l'attuale carattere del sistema dominato dalle élites. La sfida maggiore a cui oggi l'UE è sottoposta non è rappresentata nè dalla preservazione della cultura informale dell'unanimità utilizzata per gestire la *Gesellschaft* transnazionale, quale processo che Taylor definisce "uguaglianza nella gerarchia degli attori"⁷⁴, nè la salvaguardia del consenso procedurale di stampo neo-funzionalista, mediante il quale gruppi rivali si accordano per perseguire i propri interessi⁷⁵; piuttosto tale sfida è rappresentata dalla costruzione di una identità civica collettiva tra i popoli membri.

⁷⁴ TAYLOR, P. (1983): *The limits of European Integration*, Columbia University Press, p. 109.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 7.

Tenendo a mente tali riflessioni sulla “nuova” politica dell’integrazione europea, la seguente tavola riassume le differenze tra i vari modelli discussi⁷⁶:

Modelli Alternativi di Governo

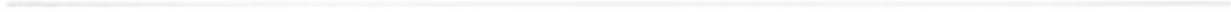
Modelli Alternativi di Governo	<i>Federazione o Stato federale</i>	<i>Confederazione o Unione Federale</i>	<i>Consociazione Confederale</i>
Condizioni			
<i>Attori Centrali</i>	Demos	Stati-Governi Nazionali	Élites Nazionali
<i>Accordi Centrali</i>	Costituzione	Patto-Contratto Trattato Internazionale	Trattato Internazionale
Regimi	Democrazia Costituzionale	Democrazie	Democrazia Consensuale
<i>Autorità Politica</i>	Istituzioni Centrali	Governi Nazionali	Cartello delle Élites
<i>Interazione</i>	Comunicazione Interregionale (orizzontale e verticale)	Co-operazione Interstatale (principalmente orizzontale)	Comunicazione Interélite (orizzontale)
<i>Processo Decisionale</i>	Maggioritario/ Unanimità Selettiva	Unanimità/ Maggioritario Selettivo	Dissenso Reversibile
<i>Stile Politico</i>	Politiche Comuni	Co-operazione/ Co-ordinazione	Armonizzazione MUTUO RICONOSCIMENTO (STRUTTURA COMUNE)
<i>Esiti del Conflitto</i>	Dinamica del Pluralismo Equilibrato	Pluralismo Conflittuale	Pluralismo Contollato
<i>Rappresentazione/ Supporto al Sistema (Legittimità)</i>	Duale (Demos-Governi Regionali)	Governi nazionali	Élites nazionali (Grand Coalition)
<i>Sistema di credenze</i>	Generalmente Compatibile	Implicitamente Compatibile	Coesistenza e/o Compromessi
<i>Società</i>	Comunità Amalgamata di Sicurezza/ Gemeinschaft	*Exchange Gesellschaft	*Managed Gesellschaft
<i>Partiti Politici/ Gruppi di Interesse</i>	Federazioni	Associazioni Confederali	

⁷⁶ TSINISIZELIS and CHRYSOCHOOU (1995b), pp. 11-12.

7. Conclusioni

In conclusione, si potrebbe affermare che la via verso una *Gemeinschaft* europea dovrà certamente sfidare il "nucleo duro" rappresentato dagli Stati nazionali membri dell'Unione. Inoltre si potrebbe prevedere che il rafforzamento dell'autocoscienza comunitaria, accompagnato possibilmente da atti di ingegneria costituzionale, potrebbe comportare effetti politici che rafforzerebbero le tendenze conflittuali. In effetti, questo sviluppo "non necessario" potrebbe assumere la forma di varie risposte scoordinate da parte delle sub-unità, più o meno consapevoli, che invece potrebbero ottenere un ottimo modello di democrazia per l'UE da un particolare insieme di riforme istituzionali. È proprio nella possibilità che possa scoppiare una confusione intersegmentale non controllata dalle forze dell'unità politica e negativa per gli interessi della stabilità sistemica complessiva, che "sono visibili le ombre di un futuro tormentato". È necessario, perciò, porsi il problema se tali riserve possano condurre ad un falso dilemma tra i requisiti essenziali del governo democratico e le condizioni per la realizzazione politica dell'unità transnazionale.

(Traduzione a cura di Francesca Longo)



Puglia Grafica Sud - Bari