

## Un governo mondiale

scire ad attuare una integrazione equilibrata della ex Repubblica democratica tedesca nella Cee).

Se la necessità di un'unione politica europea è quindi diventata più chiara, rimane il fatto che sul futuro dell'Europa, sulle sue caratteristiche, è in atto uno scontro politico, che riguarda tutti i livelli della costruzione europea: dall'unione economica e monetaria, alla politica regionale e sociale, alle scelte ambientali, ai diritti di cittadinanza, al futuro della sicurezza. Su tutti questi nodi, una politica più incisiva e unitaria della sinistra europea sarebbe decisiva. Non ho il tempo di discutere più a fondo questo problema, anche se lo considero, appunto, decisivo. Mi limito a richiamare due aspetti. primo, la necessità di contrapporre a una concezione intergovernativa dell'unione politica europea (finora dominante) una concezione sovranazionale; secondo, la necessità di colmare quello che viene spesso definito «il deficit democratico» della Comunità europea, attribuendo al Parlamento europeo reali poteri di controllo sulla Commissione e rispettandone il mandato costitutivo in vista della ratifica dei nuovi trattati. A questo tipo di deficit democratico, se ne aggiunge un secondo, che nasce dallo scarso controllo dei parlamenti nazionali sull'azione dei governi nel Consiglio europeo e dalla insufficiente cooperazione fra parlamenti nazionali e Parlamento europeo.

Uno degli obiettivi da conseguire, quindi, è che l'unione politica nasca da un «nuovo equilibrio democratico» in Europa, attraverso una riforma complessiva della struttura istituzionale della Cee. Una riforma che abbia come suoi poli il rafforzamento dei poteri sovranazionali e il potenziamento delle autonomie regionali.

Questa battaglia per un'Europa democratica si lega all'altro obiettivo di fondo che sosteniamo da tempo: e cioè la necessità di puntare, nel processo di unione economica e monetaria, verso la costruzione di un'Europa «sociale», per usare un'espressione sintetica ma che comunque riassume la filosofia generale delle varie posizioni concrete che abbiamo già avanzato in merito a Bruxelles.

Infine, una caratteristica essenziale della futura unione politica dovrà essere la sua «apertura»; la Comunità, cioè, non dovrà creare un «polo» chiuso, accentuando — invece che riducendo — i suoi atteggiamenti discriminatori verso l'esterno (che oggi si traducono nelle scelte protezionistiche della Cee). Come visione generale, si tratta anzitutto di porre in modo equilibrato il rapporto fra «approfondimento» e «allargamento»: fra integrazione verticale nella Cee e integrazione orizzontale su scala paneuropea. Sostenere l'ingresso immediato nella Cee di una serie di altri paesi (dai paesi dell'Est ai nuovi governi dell'Europa centro-orientale) sarebbe poco realistico. Per usare le parole di Enrico Baron Crespo, presidente del Parlamento europeo, solo quando l'Europa dei 12 sarà diventata una vera e propria unione europea potrà porsi il problema — e giustamente il problema si porrà — di nuove adesioni alla Comunità. D'altra parte, è possibile «aprire» subito una serie di istituzioni europee (come sta avvenendo per il Consiglio d'Europa) e potenziarne altre (come la Osce) per far già progredire la cooperazione paneuropea. In questo quadro, vanno sviluppate le varie forme di cooperazione sub-regionale (in cui rientra per esempio l'iniziativa «pentagonale»).

La logica di una «comunità» fortemente integrata ma «aperta» necessita di due specificazioni ulteriori. Primo, è decisivo non escludere l'Unione Sovietica dai processi di cooperazione paneuropea: l'acutezza della crisi interna sovietica e le possibilità di disgregazione dell'Urss, sono infatti destinate a ripercuotersi sul futuro del nostro continente. È altrettanto importante che la Comunità europea, e la nuova «grande» Europa che si sta configurando, non si chiudano ulteriormente verso il Sud: uno dei problemi cruciali è anzi di riuscire ad evitare che l'apertura all'Est penalizzi — come in parte sta già avvenendo — le prospettive di cooperazione con i paesi del Sud. Ciò fra l'altro

rafforza la tesi — ma su questo tornerò poi, parlando dei conflitti regionali — che il processo di unione europea debba essere completato dall'adozione di una politica estera comune.

### 3 Gli squilibri Nord-Sud

Arrivo finalmente, così, al tema che mi pare centrale ai fini della possibilità di costruire un ordine internazionale democratico e pacifico. una nuova cooperazione Nord-Sud.

Non penso che ci sia bisogno di documentare la crescente entità del divario e degli squilibri (economici, sociali, demografici, alimentari, ecc.) fra paesi avanzati e paesi arretrati. O di ricordare le sue drammatiche conseguenze, la tragedia della fame e della povertà, il sottosviluppo per miliardi di uomini. Tuttavia, il dato politico su cui insistere per aumentare la coscienza dell'interdipendenza è che l'impatto degli squilibri Nord-Sud non è destinato a rimanere confinato nel Terzo mondo; ma tende e tenderà sempre più a ripercuotersi sul sistema internazionale nel suo insieme. Di fatto, l'umanità si trova oggi di fronte ad una serie di *problemi globali*, che riguardano tutti i paesi e in un certo modo accomu-

nano il loro futuro: dai rischi ambientali sottolineati da tempo nel rapporto Brundtland; ai flussi migratori legati agli squilibri della crescita demografica; alla voragine del debito internazionale. Nessuno di questi problemi può essere risolto senza soluzioni negoziate; e nessuna soluzione convincente potrà essere trovata senza una riforma strutturale dell'attuale sistema economico internazionale. Quando si sottolinea questo punto, va fatta però una precisazione importante. Una riforma dei rapporti Nord-Sud non implica solo il riequilibrio, a favore degli interessi del Sud, delle relazioni economiche internazionali (rapporti commerciali, flussi finanziari, funzionamento delle organizzazioni internazionali, etc.). Implica anche una modifica sostanziale degli attuali modelli economico-sociali: sia nel Nord — come forse è più ovvio — sia nei paesi del Sud. Non parlo solo, in questo caso, dell'organizzazione economica; parlo anche dei sistemi politici nel loro complesso, che continuano in molti casi a costituire un serio ostacolo allo sviluppo. È anche per questa ragione che le fragili prospettive di democratizzazione che hanno investito aree del Sud nell'ultimo decennio vanno sostenute più decisamente (anche con incentivi economici, con un collegamento per esempio fra aiuti e diritti umani); così come va sostenuto l'emergere di nuovi interlocutori politici e sociali, che possano cooperare con la sinistra europea nella riforma dei rapporti Nord-Sud.

Va inoltre tenuto conto del fatto (cui accennavo all'inizio) che nel corso degli anni 80 i paesi del Sud si sono enormemente «differenziati». Come sottolineava Brandt in un suo intervento sul problema della cooperazione internazionale, «lo stereotipo di un Sud o di un Terzo Mondo unitario è ormai superato»: mentre i Nics asiatici stanno diventando nazioni industriali, l'Africa subsahariana rischia una vera e propria deriva economica e sociale, che la priva di qualunque forza contrattuale. La conclusione di Brandt, che mi pare da condividere, è che una politica europea verso il Sud debba puntare, come scelta di fondo, sul «principio regionale» (non solo o non tanto, cioè, sul rafforzamento degli organismi regionali in quanto tali ma sulle possibilità di integrazione regionale Sud-Sud). Questo principio potrebbe facilitare una cooperazione Nord-Sud su basi più paritarie e quindi più democratiche. Ciò significa anche che le varie proposte di soluzione multilaterale di alcuni dei maggiori problemi aperti (debito, rapporti commerciali, etc.) potranno funzionare solo se la loro applicazione verrà «differenziata»; se si terrà effettivamente conto, cioè, della distanza che esiste fra i paesi più arretrati (per cui sono necessarie soluzioni ad hoc), quelli a sviluppo bloccato (come i paesi dell'America Latina) e quelli che si trovano invece in una fase di crescita economica.

Nel suo approccio alla cooperazione Nord-Sud, la sinistra europea dovrà avere chiari altri orientamenti di fondo: da una parte, che si devono gradualmente creare (uscendo da una logica «assistenziale») le condizioni strutturali per uno sviluppo «autosostenuto» dei paesi del Sud; e, dall'altra, che possibilità reali in questo senso non dipendono solo (come ho già detto) da una riconversione a lungo termine dell'attuale modello di produzione e consumo delle società avanzate, ma anche da «sacrifici» immediati di loro interessi particolari a favore di interessi globali. Definite queste scelte di fondo, indicherò alcuni altri principi orientativi — fra i molti possibili — per una riforma democratica dei rapporti economici internazionali (anche in questo caso non richiamo le soluzioni specifiche, per esempio sul problema del debito, in parte delineate in altri nostri documenti). E cioè: — una drastica revisione delle politiche di aggiustamento strutturale promosse negli anni 80 delle organizzazioni internazionali, una revisione che privilegi le conseguenze sociali delle scelte economiche in una logica di «sviluppo sostenibile»; — una riforma delle istituzioni economiche internazionali, che punti sia ad aumentare il peso decisionale dei Pvs che a rendere

La Comunità  
dovrà essere  
fortemente integrata  
ma non un «polo»  
chiuso

Non sono  
realistiche  
ipotesi  
di nuove adesioni

Uno sviluppo  
autosostenuto  
dai paesi  
del Sud

## Un governo mondiale

### 5 Il ruolo dell'Onu

Se parlo tanto del ruolo dell'Onu è perché sono convinta che una delle novità della situazione che oggi abbiamo di fronte stia nella ripresa di vitalità del Consiglio di sicurezza. Va sottolineato che questo rilancio delle Nazioni Unite come strumento internazionale di gestione delle crisi regionali — un rilancio che è stato reso possibile dalla fine della competizione Usa-Urss nel terzo mondo e quindi dallo sblocco di una paralisi storica che si era espressa nella politica dei veti incrociati — ha preceduto la crisi del Golfo: basti citare il ruolo essenziale svolto dall'Onu nella soluzione della crisi namibiana o nella definizione di un piano di pace per la Cambogia. Nel caso del Golfo, tuttavia, l'Onu ha per la prima volta riproposto la possibilità (prevista dallo Statuto, capitolo VII) di un suo ruolo attivo contro gli atti di aggressione: un ruolo di *enforcement* (l'embargo e poi il blocco con forze aeree, navali e terrestri, come prevede l'articolo 42) che va oltre le azioni di mediazione o di pacificazione svolte in altri casi. Come si sa, il rilancio dell'Onu di fronte all'invasione irachena del Kuwait incontra tre ordini di obiezioni.

1) Il primo, emerso anche nel nostro dibattito interno, è la scarsa «legittimità» politica di un'azione isolata. Poiché l'Onu non ha svolto azioni simili in altri casi di flagrante violazione del diritto internazionale, poiché non si è mai preoccupata di far rispettare con blocchi aerei e navali le sue risoluzioni (tipico il caso della 242 relativa al conflitto arabo-israeliano), la reazione all'invasione del Kuwait riflette solo gli interessi strategici occidentali, americani in primo luogo, e l'ormai patente debolezza dell'Urss (oltre che della Cina). Se questa tesi ha sicuramente dei fondamenti reali, la mia opinione è che la risposta politica di una forza interessata ad un ordine internazionale pacifico e democratico debba essere esattamente rovesciata: l'eredità del passato e le altre violazioni presenti non possono essere evocate per contrastare il primo serio sforzo unitario dell'Onu in nome della difesa del diritto internazionale, ma questo sforzo va invece appoggiato e accolto come un precedente positivo, che impone azioni simili anche in altri casi. È questo il tipo di *connessione positiva* che può e deve essere stabilita fra i vari nodi della crisi mediorientale; ed è in questa logica, del resto, che si sono mosse sia la diplomazia sovietica che quella francese, con un'impostazione che è sicuramente da appoggiare e condividere.

La novità che  
viene dall'Onu:  
non più solo un ruolo  
di mediazione  
ma da protagonista

È anche discutibile che le scelte di Mosca possano essere lette puramente come un segno di cedimento alle pressioni americane, dovuto alla crisi interna sovietica. È più che convincente pensare che proprio per la sua situazione di debolezza, e il suo stato di inferiorità «strategica» in un rapporto che rimanesse in qualche modo bipolare con gli Stati Uniti, l'Urss abbia un vero interesse a rivitalizzare le istituzioni internazionali per conservare un'influenza diplomatica, ritrovare un prestigio politico e condizionare le scelte americane. Inoltre, la rivalutazione delle Nazioni Unite è coerente alla filosofia generale del «nuovo pensiero» sovietico sul-

possibile un «governo» effettivo dell'economia internazionale; — la revisione delle politiche protezionistiche della Cee (a cominciare dalla politica agricola), che rendono molto poco credibili le dichiarazioni di apertura verso il Sud; — una politica di drastica riduzione delle esportazioni di armi al Terzo mondo, sia per ragioni di sicurezza internazionale che per eliminare uno dei vincoli — le spese militari — allo sviluppo economico del Sud; — un aumento dei fondi destinati alla politica europea di cooperazione allo sviluppo, combinato a una revisione profonda di tale politica, per molti aspetti fallimentare (come è più che evidente nel caso italiano).

### 4. La soluzione dei conflitti regionali e la crisi mediorientale.

Una componente decisiva della possibilità di costruire un sistema internazionale pacifico è la soluzione dei conflitti regionali. Come si sa, e come la crisi mediorientale è servita a ricordarci, la distensione in Europa non crea le premesse automatiche di una pacificazione universale. Per quasi quarant'anni, del resto, la guerra fredda in Europa (ma forse sarebbe meglio chiamarla, perlomeno dalla metà degli anni 60 in poi, la «pace fredda») è stata accompagna-

dialogo fra Olp e Stati Uniti, poi interrotto da Washington. Questi germi di politica europea sono stati in un certo senso azzerati, però, dalla crisi del Golfo. Di fronte alla gravità della situazione creata dall'invasione irachena del Kuwait, e di fronte all'entità del coinvolgimento militare degli Stati Uniti, si sono subito riproposti due limiti endemici dell'approccio europeo: da una parte, le «differenze» nazionali (fra l'impostazione autonomista della Francia, le priorità atlantiche della Gran Bretagna, le posizioni velleitariste dell'Italia, la latitanza della Germania); dall'altra, la tendenza ricorrente a delegare agli Stati Uniti — o al rapporto Usa-Urss — un ruolo decisivo nella gestione delle crisi, una tendenza dovuta anche alla mancanza di strumenti comuni di politica estera e di sicurezza. Il risultato, almeno per ora, è che di fronte alla crisi che ha di nuovo travolto l'intero assetto della regione mediorientale l'Europa non è stata in grado di avviare, nel suo insieme, iniziative diplomatiche di rilievo: la proposta di una conferenza internazionale sul Medio Oriente è stata ripresa in modo convinto praticamente solo dalla Francia. Tale obiettivo andrebbe invece rilanciato dalla Cee nel suo insieme, con forza ed urgenza (cosa che l'Italia, come presidente di turno della Comunità, non ha sicuramente espresso). Tenendo ferma, come è del tutto possibile, la necessaria distinzione fra il ritiro dell'Irak dal Kuwait (che non può essere subordinato alla soluzione del conflitto arabo-israeliano) e la necessità di una trattativa diplomatica sui nodi strutturali del conflitto mediorientale (questione palestinese e crisi libanese), dalla cui soluzione dipendono le possibilità di un assetto pacifico della regione.

In conclusione, dalla crisi del Golfo è uscita confermata sia l'impotenza della diplomazia europea sia la necessità di dare vita a una vera e propria politica estera comunitaria se l'Europa non vorrà sempre rimanere al traino degli avvenimenti in un'area cruciale. Ciò implicherebbe però una serie di riforme istituzionali su cui riflettere (per esempio la fusione del meccanismo della cooperazione politica europea nel Consiglio dei Ministri o l'adozione del voto a maggioranza qualificata).

È invece discutibile la tesi che l'Europa debba dotarsi — per esercitare un suo ruolo di fronte ai conflitti regionali — di forze di intervento comuni. Anche questa è un'indicazione che è stata tratta dalla crisi del Golfo, come indica la proposta italiana di trasferire alla Cee le competenze dell'Ueo (che ha blandamente coordinato lo schieramento per l'embargo delle forze nazionali europee). L'approccio da sostenere, mi pare, è che di fronte alle crisi regionali l'Europa debba decisamente puntare su strumenti multilaterali di prevenzione e risoluzione dei conflitti, e in modo particolare sull'Onu. In quest'ambito, l'Europa potrebbe mettere a disposizione dell'Onu forze di *peacekeeping* (secondo proposte già esistenti, missioni di *peacekeeping* sul continente europeo potrebbero essere svolte da forze comuni sotto il controllo della Cee).

Più in generale, credo che l'obiettivo specifico della sinistra europea dovrebbe essere quello di potenziare il ruolo dell'Onu non solo e non tanto nella sanzione dei conflitti, ma prima di tutto nella loro *prevenzione*, cosa che naturalmente richiederebbe una ben maggiore capacità di intervento diplomatica, politica ed economica nelle situazioni di instabilità regionale.

Le vicende del  
Medio-Oriente  
mettono a nudo l'assenza  
di una coerente politica  
estera europea

ta da una serie infinita di guerre calde nel Terzo mondo, con i loro risultati impressionanti in termini di morti, di proliferazione di armi convenzionali, nucleari e chimiche, e così via. Molto spesso, tali conflitti sono stati visti come una pura proiezione della competizione Usa-Urss nel Terzo mondo. Questo elemento c'è sicuramente stato ed ha accentuato le tensioni regionali: ma hanno avuto e continuano ad avere un peso decisivo anche le cause locali di crisi.

Questa doppia origine spiega perché la fine della competizione Usa-Urss sia una condizione indispensabile, ma certo non sufficiente, per la soluzione delle crisi regionali. Lo indica, del resto, il continuo peggioramento della situazione mediorientale (conflitto arabo-israeliano e crisi libanese). Le vicende mediorientali hanno anche dimostrato, d'altra parte, la mancanza di una politica estera europea. Dal 1980 in poi (e cioè dall'approvazione della famosa Dichiarazione di Venezia, che riconosce sia il diritto all'esistenza e alla sicurezza di tutti gli Stati della regione mediorientale, sia il diritto dei palestinesi all'autodeterminazione), l'Europa non è mai riuscita a condurre in Medio Oriente una comune e coerente azione diplomatica che consentisse l'avvio di un negoziato sul «modo» palestinese. Va sottolineato, però, che a partire dal 1986 — nel quadro della nuova distensione Usa-Urss — l'Europa aveva in effetti tentato un rilancio del suo ruolo di mediazione nell'area, spingendo in due direzioni: primo, la nuova possibilità di puntare su un'azione di pacificazione dell'Onu (il che in effetti è avvenuto nella fase conclusiva della guerra Iran-Irak); secondo, l'appoggio alla proposta sovietica — osteggiata dagli Stati Uniti e da Israele — circa la necessità di una conferenza internazionale di pace sul Medio Oriente, appoggio espresso per la prima volta da Mitterand a Mosca nel 1986 e poi ratificato da Bruxelles nel 1987. In quest'ambito, i paesi europei appoggiavano anche la svolta compiuta da Arafat ad Algeri nel novembre 1988 e quindi l'avvio del