

# Note e rassegne

## Sulla diplomazia europea dell'Italia

Per comprendere un po' di più quello che la diplomazia italiana ha fatto nel processo di integrazione oggi disponiamo di tre ottimi volumi – Silvio Fagiolo, *L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*, Milano, Franco Angeli, 2009; Rocco Cangelosi, *Il ventennio costituzionale dell'Unione europea: testimonianze di un diplomatico al servizio della causa europea*, Venezia, Marsilio, 2009; Roberto Ducci, *Le speranze d'Europa (carte sparse 1943-1985)*, a cura di Guido Lenzi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007 – ciascuno dei quali dà un contributo a questa analisi, ma effettivamente forse qualche cosa di più bisognerà un giorno cercare di fare per valutare dall'interno quello che è stato il ruolo della diplomazia italiana nel processo di integrazione europea.

Nel libro di Silvio Fagiolo c'è un'analisi assolutamente condivisibile sulle radici dell'integrazione europea, la riconciliazione franco-tedesca, e la confrontazione russo-americana messa addirittura prima della riconciliazione franco-tedesca. Una qualche giustificazione per questa affermazione c'è, se si considera (cito sempre dal libro di Fagiolo), che Altiero Spinelli, alla morte di Stalin nel 1953, si chiese se il processo di integrazione europea non si sarebbe fermato; cioè un federalista dello spessore di Spinelli vedeva anche lui tra la confrontazione Est-Ovest ed il processo di integrazione europea un legame che probabilmente sfuggiva ad altre personalità di quel periodo. Nel libro di Rocco Cangelosi c'è una testimonianza precisa ed esauriente del ruolo dell'Italia anche se, e questo credo vada ad onore del diplomatico, ho trovato degli accenti più federalisti che diplomatici in alcune delle analisi. Non lo dico in senso critico, c'è una verniciatura federalista sul ruolo diplomatico dell'Italia che merita di essere sottolineata. Nel libro di Ducci, se posso dirlo con sincerità, ho spesso l'impressione che la mano dello scrittore prevalga su quella dello storico, e anche questo vuole essere un complimento. Citerò un passaggio del libro di Ducci che mi sembra il più fondamentale anche se, e questo per chi ha conosciuto Roberto Ducci non è un motivo di sorpresa, ci sono qua e là nel libro delle battute fulminanti. Non resisto al piacere di citarne una, tratta da uno scritto credo del '64: Kissinger pensa di mettere in

imbarazzo de Gaulle chiedendogli come avrebbe fatto a impedire che la Germania dominasse l'Europa e de Gaulle, senza sorridere, gli rispose «*par la guerre*». Dimentichiamoci tutto questo, ma è tipico di quella testimonianza che Ducci è sempre stato in grado di fornire della sua visione e interpretazione dei rapporti fra le grandi personalità del nostro tempo. Torno quindi al ruolo della diplomazia; se all'origine c'è l'intuizione, la visione di tanti uomini, spesso di frontiera, come Adenauer, Schuman, De Gasperi, quello che vorrei sottolineare è che il processo di integrazione europea ha finora camminato con le gambe della diplomazia, del negoziato diplomatico. Per questo confesso che alle volte non comprendo alcune riserve nei confronti del processo diplomatico. Guido Lenzi ha parlato di arte della cospirazione, questo può alimentare dei sospetti; ma in realtà, negli equilibri complessi del nostro continente, senza un attento e discreto negoziato diplomatico probabilmente, anzi posso dire certamente, non saremmo arrivati dove siamo arrivati.

Nella prefazione al libro di Rocco Cangelosi, il presidente Giorgio Napolitano a proposito dell'atto unico scrive in modo significativo che alla sua conclusione venne considerato rinunciatario, ma che il giudizio successivo, per quanto riguarda la portata dell'atto unico e le sue conseguenze politiche e istituzionali, ha completamente ribaltato quel giudizio. Faccio questa citazione perché, a parte l'autorevolezza del presidente, a mio giudizio costituisce una ulteriore conferma di quella che è stata la validità del metodo diplomatico. Se si fossero dovute ascoltare le visioni più avanzate dei miei amici federalisti, per esempio, probabilmente non saremmo arrivati neppure alla firma dell'atto unico nel 1986. E qui la citazione di Roberto Ducci mi sembra giustificata, scrive Ducci:

«L'europeismo non diventò mai espressione di volontà cosciente di uno o molti governi europei, nel senso che l'abdicazione ai massimi poteri sovrani dello Stato – nella difesa, nella politica estera, nella politica fiscale e di bilancio – a favore di un governo e di un Parlamento federale europei non ha mai fatto esplicitamente parte del programma di alcun governo in Europa».

Credo che non ci sia bisogno di commentare. Diciamo che quando si analizza il ruolo della diplomazia nel processo di integrazione europea bisogna tener conto di questa valutazione che corrisponde alla realtà. Questo è uno scritto del '64, ma nel 2010 la situazione non si è modificata.

Molto brevemente vorrei fare qualche ulteriore considerazione sul ruolo della diplomazia italiana.

La prima: vogliamo ricordare che Roberto Ducci ha presieduto il Comitato di redazione per i trattati di Roma? Cioè che per l'atto fondativo dell'avventura europea, i trattati di Roma appunto, è stato un diplomatico italiano che ne ha presieduto i lavori. C'è una pagina suggestiva, in parte citata nel volume, ma Ducci ci si è riferito con maggiori dettagli in un'altra occasione, quando al Castello di Val Duchesse, a Bruxelles, Spaak si rivolse a lui chiedendo se c'erano altri problemi aperti da discutere sui trattati, che non erano ancora evidentemente 'di

Roma', e Ducci con una certa prudenza rispose «a mia conoscenza, no». Spaak dichiarò allora chiusa la discussione e i trattati approvati per la successiva firma a Roma.

Seconda considerazione: alla fine degli anni Sessanta il Parlamento europeo non aveva nessun potere, neppure in materia di bilancio; la prima battaglia per dare al Parlamento europeo un limitatissimo potere di bilancio nel quadro del negoziato per le risorse proprie della Comunità, nel '69-'70, fu di Aldo Moro che volle, insistette e ottenne che un minimo potere di bilancio al Parlamento europeo fosse assicurato, per le così dette spese non obbligatorie. Non è importante oggi sapere che cosa siano, basta sapere che erano soltanto un 5% del bilancio della Comunità e i paesi diffidenti in questo campo vollero che venisse messo agli atti del Consiglio che si valutava che le spese non obbligatorie (la lista Harmel) non superavano il 5% del bilancio della Comunità. Era il primo, piccolo potere di bilancio che veniva riconosciuto al Parlamento europeo, nel quadro delle risorse proprie.

Terza considerazione: un altro momento fondamentale è stato quello della decisione per l'elezione diretta del Parlamento europeo. Il Consiglio europeo di Roma dell'1 e 2 dicembre 1975 a Palazzo Barberini fu una riunione interminabile nella quale si scontravano due tesi assolutamente contrapposte. Rocco Cangelosi e Silvio Fagiolo lo hanno ricordato. Per gli Inglesi c'erano Wilson e Callaghan che non accettavano l'idea dell'elezione diretta del Parlamento europeo. Wilson argomentava con grande forza obiettando su due piani: il primo che in Gran Bretagna le elezioni politiche non erano immaginabili a data fissa – prestabilita – naturalmente per fare un'elezione allora nei nove paesi membri – ci voleva la data fissa – perché in Gran Bretagna solo il primo ministro ha il potere di scegliere la data e di indire le elezioni politiche. Questa era un'obiezione politica che riguardava la Gran Bretagna. La seconda obiezione, invece, aveva una valenza politica generale: volete che indichiamo delle elezioni in tutti i paesi membri della Comunità per eleggere dei membri di un Parlamento che non ha poteri di bilancio, non ha poteri di codecisione legislativa, non ha poteri politici? Ma che senso ha eleggere un Parlamento che non ha poteri in nessuno di questi campi fondamentali, argomentava Wilson. La visione di Moro, che presiedeva il Consiglio europeo, su questo punto era molto più lungimirante di quella degli Inglesi: Moro con la sua calma continuava a ripetere che un Parlamento eletto i poteri avrebbe saputo conquistarsi. E poi con la sua sottigliezza aggiungeva che del resto non sarebbe neppure giustificato parlare di poteri da attribuire ad un Parlamento non eletto. Fu uno dei momenti più alti del dibattito politico europeo che si svolse a Palazzo Barberini e purtroppo fuori se ne è saputo sempre poco (e questa è colpa dei diplomatici italiani). Ma la decisione venne presa e gli Inglesi e i Danesi, che in un primo momento si astennero, poi si aggregarono. Quello che è accaduto successivamente ha dato ragione nel modo più completo alla visione di Aldo Moro. Il Parlamento, eletto nel giugno '79, ha bocciato il bilancio nel dicembre '79 e lasciato la Comunità senza bilancio fino al giugno 1980. Sui poteri e sul ruolo del Parlamento la lungimiranza e la capacità di capire è stata soprat-

tutto dell'Italia. Giscard d'Estaing, ad esempio, ha certamente sostenuto Moro in questa circostanza, ma la Francia ha un regime presidenziale. Più convinto l'appoggio i paesi del Benelux e della Germania.

Si potrebbe continuare più a lungo, ma citerò molto sinteticamente l'istituzione della politica regionale. Certamente, rivendicare un'azione della Comunità in materia di regioni arretrate favoriva in particolare l'Italia, in quel periodo, ma era l'idea politica di quella che doveva essere la solidarietà tra le regioni più ricche e le regioni meno ricche in una prospettiva anche di medio e lungo termine. La tutela dell'interesse in quel momento italiano va vista in una prospettiva di medio-lungo termine: come potrebbe oggi funzionare una Unione europea che non avesse questo genere di politiche di solidarietà?

Per concludere vorrei dire – forse ho tirato troppo la coperta dalla parte della diplomazia – che naturalmente ognuno ha fatto la sua parte e anche la spinta dei federalisti è servita per l'azione diplomatica e politica del governo italiano. E l'Unione europea potrà continuare a progredire in questo modo, anche nel futuro.

(Pietro Calamia)

## La Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa nella letteratura internazionale

Singolare la sorte riservata alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa nei libri di storia. Quell'importante esperienza di diplomazia multilaterale, iniziata nella prima metà degli anni Settanta, un *unicum* nel panorama della guerra fredda, che avrebbe sempre più limitato il potere militare delle superpotenze e valorizzato «[...] l'influenza che singoli cittadini e gruppi possono esercitare sull'elaborazione delle politiche statali riguardanti la sicurezza»<sup>1</sup>, vi è generalmente sottaciuta con rarissime eccezioni, tra le quali spicca la nota opera del prof. Ennio Di Nolfo, che riserva a quegli eventi circa due pagine della sua *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999*<sup>2</sup>.

La letteratura specializzata sulle trattative diplomatiche iniziate a Helsinki il 22 novembre 1972, tenutesi a Ginevra per quasi due anni e terminate nella capitale finlandese con la firma dell'atto finale, il 1° agosto 1975, sulle successive riunioni dei seguiti e le conferenze, sui *forum* e i seminari succedutisi nel corso degli anni è peraltro vasta. Il volumetto *Bibliografia Osce – Osce Bibliography*, curato da Giovanni Barberini<sup>3</sup>, che raccoglie i lavori editi sulla Csce e i suoi sviluppi,

<sup>1</sup> Voce Csce, in Vojtech Mastny, Silvio Pons, Robert Service (a cura di), *Dizionario del Comunismo nel XX secolo*, Torino, Giulio Einaudi, 2006, p. 217.

<sup>2</sup> Roma-Bari, Laterza, 1994, (nuova edizione riveduta e ampliata, 2000), pp. 1208-1210.

<sup>3</sup> Roma, Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale – Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2/1997.

dai testi di più ampio respiro a quelli di memorialistica, dai saggi brevi agli articoli di protagonisti, di osservatori e di esperti, enumera quasi 1.400 titoli in lingua inglese, francese, italiana, tedesca e spagnola, pubblicati fino all'inizio del 1997.

Tra i primi non si può tralasciare di citare, innanzitutto, l'opera più ragguardevole del compianto Victor-Yves Ghebali, il massimo specialista mondiale e il più prolifico con oltre cento lavori sulla Conferenza e sui suoi sviluppi: *La diplomatie de la détente: La Csce, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*<sup>4</sup>, eccellente per completezza di analisi e accurata esposizione delle acquisizioni del processo di Helsinki, fino alla riunione dei seguiti di Vienna; poi i due testi di Vojtech Mastny, storico insigne, esperto anche della Csce: *Helsinki, human rights, and European security – Analysis and documentation*<sup>5</sup>, e *The Helsinki process and the reintegration of Europe, 1986-1991 – Analysis and documentation*<sup>6</sup>, entrambi di grande interesse perché riportano, introdotte dalle acute valutazioni dell'Autore, centinaia tra testi di discorsi, documenti, testimonianze varie, estratti di articoli, corrispondenze di giornalisti di *Radio Liberty* e *Radio Free Europe*; e, infine, il volume di John Fry, funzionario del Servizio estero del Dipartimento di Stato di Washington, *The Helsinki process – Negotiating security and cooperation in Europe*<sup>7</sup>, basato principalmente su fonti del suo paese e che fa frequenti riferimenti ai rapporti della Commissione Helsinki del Congresso americano.

Si devono menzionare anche due preziose opere collettive italiane: *Testimonianze di un negoziato Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*<sup>8</sup>, e *Verso l'Europa del 2000. Il processo Csceda Helsinki a Vienna*<sup>9</sup>; la prima curata da Luigi Vittorio Ferraris e l'altra da Vincenzo Tornetta, che si avvalsero del contributo di numerosi diplomatici italiani, molti dei quali partecipanti alle trattative.

Non bisogna dimenticare i numerosi e puntuali articoli di Giovanni Rulli, autorevole esperto di politica internazionale de «La Civiltà Cattolica», sull'intero processo fino dalla fase preliminare. I suoi scritti sull'argomento, con indicazioni precise sui vari incontri della Csce, che mettono in particolare evidenza anche la fattiva partecipazione alle trattative e gli interventi dei rappresentanti della Santa Sede, di solito citati integralmente, apparsi regolarmente sulla rivista della Compagnia di Gesù, sono in seguito stati riuniti nel volume: *Per un'Europa senza frontiere – Da Yalta a Helsinki*<sup>10</sup>.

Tra i libri di memorie, eccelle su tutti il pregevolissimo: *To Helsinki – The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973-1975*, di John J. Maresca. Il testo è stato scritto da un diplomatico, protagonista della Conferenza, che aveva seguito la fase preparatoria fino dal 1970, quando era stato nominato

<sup>4</sup> Bruxelles, Bruylant, 1989.

<sup>5</sup> Durham, Duke University Press, 1986.

<sup>6</sup> New York, New York University Press, 1992.

<sup>7</sup> Washington, National Defense University Press, 1993.

<sup>8</sup> Padova, Cedam, 1977.

<sup>9</sup> Roma-Bari, Laterza, 1989.

<sup>10</sup> Roma, Adnkronos, 1985.

vice direttore dell'Ufficio del segretario generale della Nato, e che nella primavera del 1973 aveva raggiunto la delegazione americana impegnata nei preliminari a Dipoli come segretario esecutivo per poi divenirne a Ginevra vice capo. L'Autore fa addentrare il lettore nel negoziato, ne svela le dinamiche e i retroscena, abbozza con levità pregi e difetti delle personalità più importanti che vi parteciparono, non tralasciando di illustrare i proficui contatti tra i delegati sullo sfondo, gli incontri tra i più influenti dirigenti politici e le loro sollecitazioni nei momenti cruciali delle trattative. Vi figura un interessantissimo capitolo con un'acuta analisi della condotta negoziale della delegazione sovietica, una perla rara, che costituisce un autentico *vademecum* di arte diplomatica applicata.

Al gran numero di lavori usciti a ridosso dei successivi appuntamenti del processo di Helsinki, fino alla trasformazione della Cscce in Osce, hanno fatto seguito dal 2001 altri testi di profonda riflessione, che raccolgono anche le testimonianze di figure di primo piano in quegli eventi e i risultati delle prime ricerche effettuate negli archivi di alcuni Stati partecipanti alla Conferenza, progressivamente resi disponibili. I riferimenti sono al libro del professore americano Daniel C. Thomas: *The Helsinki effects – International norms, human rights, and the demise of communism*<sup>11</sup>, e a quello dell'ambasciatore francese Jacques Andréani: *Le piège – Helsinki et la chute du communisme*<sup>12</sup>. Ambedue citano, tra l'altro, i ricordi e le considerazioni di personalità che presero parte a quella stagione diplomatica e le rievocazioni delle rivendicazioni e delle battaglie in difesa dei diritti umani conculcati nell'Est europeo di osservanza sovietica, fatte da appartenenti al mondo dei dissenzienti dell'epoca e basate sempre più frequentemente, con il passare degli anni, sulle acquisizioni dell'atto finale. Di particolare rilevanza l'opera del diplomatico, perché mette in risalto, in aggiunta alle sue impressioni di prima mano, essendo stato personaggio preminente delle trattative – «*one of the intellectual lights of the Cscce*»<sup>13</sup>, lo ha definito Maresca –, alcune importanti rivelazioni tratte dalle memorie inedite di un protagonista assoluto di quel negoziato, il capo della delegazione di Mosca, vice ministro degli Esteri, Anatolij Kovalev. Questi due Autori hanno posto primariamente l'accento sull'effetto diretto o indiretto delle acquisizioni politiche e morali del processo di Helsinki nel determinare i grandi cambiamenti avvenuti in Unione Sovietica e nei paesi suoi alleati nel patto di Varsavia sul finire degli anni Ottanta.

Deve essere rilevato, a questo proposito, quale antesignano sulla strada della «ricostruzione delle vicende che, in connessione con lo “spirito di Helsinki” [...] hanno avuto un peso nell'evoluzione della storia europea, ben oltre gli elementi della dimensione politico-diplomatica, contribuendo concretamente ad avvicinare popolazioni e realtà diverse e separate», l'apprezzabile saggio di Severino Saccardi: *Il Continente ritrovato – Da Helsinki alla «Casa comune europea»*<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Princeton, Princeton University Press, 2001.

<sup>12</sup> Paris, Odile Jacob, 2005.

<sup>13</sup> Maresca, *Op. cit.*, p. 188.

<sup>14</sup> Firenze, Edizioni Cultura della Pace, 1990, p. 6.

Un valido contributo è venuto, altresì, dalle rivelazioni fatte dal vice capo della delegazione elvetica alla Conferenza, Edouard Brunner, un eminente diplomatico recentemente scomparso, nel corso di una lunga intervista rilasciata a Ghebali nell'agosto del 2002, in occasione del trentennale dell'inizio delle consultazioni sulla questione della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa<sup>15</sup>.

Nello stesso anno sono apparse due interessanti opere che raccolgono analisi e riflessioni critiche sull'esperienza della Csce di esperti di relazioni internazionali, cui hanno contribuito anche alcuni specialisti dell'Europa orientale: *The Helsinki process. A historical reappraisal – Proceedings of the workshop held in Padua, June 7<sup>th</sup>, 2004*, curato da Carla Meneguzzi Rostagni<sup>16</sup> e *Vers la réunification de l'Europe – Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, sotto la direzione di Elisabeth du Réau e Christine Manigand<sup>17</sup>.

Il cospicuo numero di pubblicazioni contemporanee o di poco posteriori ai negoziati diplomatici aveva offerto agli storici l'opportunità di sopperire alla mancanza di fonti dirette sulla Csce. Una delle regole procedurali, decise sin dalle consultazioni preliminari multilaterali di Helsinki, raccolte poi nel famoso Libro Blu, così denominato dal colore della copertina del volumetto dato alle stampe dal governo finlandese, stabiliva, infatti, che non si sarebbero tenuti resoconti stenografici della seconda fase della Conferenza, quella negoziale vera e propria. Tale metodo avrebbe trovato applicazione soltanto nella prima e nella terza parte, in cui non si svolsero trattative, ma che furono riservate, rispettivamente, all'accettazione delle raccomandazioni finali dei preliminari di Helsinki, contenenti l'ordine del giorno per i negoziati a Ginevra, e alla firma dell'atto finale da parte dei capi di Stato o di governo. Questo principio avrebbe accompagnato tutto il susseguirsi delle riunioni e degli altri appuntamenti della Csce anche se, con il procedere degli incontri, specialmente dal seguito di Madrid, si sarebbero sempre più frequentemente verificati casi di delegati che avrebbero fatto trapelare indiscrezioni sui lavori cui partecipavano, concesso interviste e, addirittura, fornito il testo dei loro interventi nelle sedute.

La stampa non informava adeguatamente, perché lo svolgimento dei negoziati era seguito puntualmente soltanto dagli inviati di alcuni quotidiani. Questo fatto singolare di carente copertura giornalistica di una conferenza ritenuta, a ragione, il frutto migliore della distensione, si doveva a due ragioni. La prima, come si è indicato, era da ricercare nella difficoltà di ottenere notizie dirette sulle trattative per la decisione presa il 28 novembre 1972, di non stendere «verbali ufficiali o rendiconti sommari delle riunioni»; la seconda nel fatto che, dopo l'i-

<sup>15</sup> *Le rôle de la Suisse à la Csce - Témoignage de l'ambassadeur Edouard Brunner; recueilli par le prof. Victor-Yves Ghebali. Entretiens réalisés à l'Institut universitaire de Hautes études internationales – Genève du 5 au 13 août 2002*. Consultabile in rete sul sito: <http://www-isnz.ethz.ch-osce-networking-secondary-literature-coc-interview-Amb-Brunner.PDF.url>.

<sup>16</sup> Padova, Cedam, 2005.

<sup>17</sup> Paris, L'Harmattan, 2005.

niziale vampata d'attenzione di tutti i mezzi di comunicazione per l'avvio dei lavori di una riunione multilaterale sulla sicurezza e la cooperazione che coinvolgeva tutti i paesi europei, con l'eccezione dell'Albania, più il Canada e gli Stati Uniti d'America, l'interesse dell'opinione pubblica per quegli avvenimenti scemò rapidamente dopo pochi giorni. I mezzi di comunicazione di conseguenza, dedicarono a quelle trattative solo brevi note informative, alla stregua della linea da loro adottata nella copertura di simili conferenze diplomatiche di lunga durata, dal tortuoso negoziato, riguardanti la ristretta cerchia degli specialisti o degli addetti ai lavori. Meritevoli eccezioni, in questo deprimente panorama, per la loro attenzione e precisione nel riferire sulla Csce, furono quattro testate: «Journal de Genève» con speciale assiduità, e subito dopo «Neue Zürcher Zeitung», «Frankfurter Allgemeine Zeitung» e «Le Monde». Anche due stazioni radiofoniche: *Radio Liberty* e *Radio Free Europe*, seguirono con regolarità l'appuntamento iniziale del processo di Helsinki e continuarono poi il servizio di informazione con accurati resoconti dei loro inviati speciali.

Questo, a grandi linee, il panorama della letteratura sulla Csce.

I trenta e più anni trascorsi dalla convocazione della Conferenza di Helsinki permettono ora la consultazione delle carte, per la graduale apertura degli archivi di qualche Stato partecipante.

L'esame della documentazione costituisce un momento rilevante per lo studio di quell'esperienza diplomatica, perché si accrescono le possibilità di comprensione più approfondita delle posizioni, degli interessi particolari dei paesi che vi furono coinvolti e delle vicende negoziali.

In un volume di recente pubblicazione<sup>18</sup>, studiando i documenti degli anni Settanta di vari archivi, Angela Romano ha avuto l'opportunità di effettuare un riscontro ufficiale dell'origine sovietica della iniziativa di convocare una conferenza paneuropea, dei retroscena della laboriosa accettazione della proposta da parte occidentale, della sua preparazione e, poi, della fase dei colloqui multilaterali vera e propria.

La ricercatrice si è avvalsa degli archivi del Consiglio dell'Unione europea a Bruxelles e ha compiuto indagini negli Archivi storici dell'Unione europea a Firenze; ha vagliato gli Archivi nazionali del Regno Unito, e quelli del Ministero degli Affari esteri francese, gli Archivi della Sicurezza nazionale e della Biblioteca Gerald R. Ford negli Stati Uniti d'America. Non le è stato possibile accedere alle raccolte documentarie dell'Italia, del Belgio e della Nato non ancora declassificate. Per ragioni linguistiche non ha tenuto conto di quelle della Germania e dei Paesi Bassi.

Romano si è soffermata sull'elaborazione delle posizioni e la predisposizione delle tattiche da tenere nelle trattative per il conseguimento degli obiettivi degli Occidentali alla Conferenza. Nel suo lavoro si valutano i punti di vista degli Stati

<sup>18</sup> Angela Romano, *From detente in Europe to European detente: how the West shaped the Helsinki Csce*, Brussels, Peter Lang - Éditions scientifiques internationales, 2009.

Uniti nella preparazione e nella condotta dei negoziati, rapportandoli con quelli dei loro alleati europei, specialmente dei paesi membri della Cee, e ponendo in particolare rilievo le relazioni e le dinamiche interne al gruppo. L'Autrice ha eseguito un'operazione di rilettura e di sintesi di fatti, considerazioni e interpretazioni di atteggiamenti in massima parte noti agli specialisti, già apparsi nei numerosissimi lavori editi, cui si accennava, confermati ora dai documenti degli archivi occidentali da lei consultati. Il pregio maggiore del saggio consiste in questa composizione, con tessere già esistenti, di un mosaico delle relazioni svoltesi all'interno dello schieramento occidentale, nella prima metà degli anni Settanta in vista e per la partecipazione alla Csce, e nel dare risalto alla concertazione in politica estera, nell'ambito della Cooperazione politica europea, avviata in quegli anni tra gli Stati appartenenti alla Comunità. Vi si puntualizza l'azione in difesa della specificità dei Nove; la loro concordia nella presentazione delle proposte sul rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali, della libera circolazione degli uomini e delle idee; la tenace, comune volontà di difendere quegli obiettivi fino al loro conseguimento nel settimo principio e nella terza sezione dell'atto finale. Articolata la bibliografia, che elenca tutte le fonti archivistiche consultate e le interviste a personalità di primo piano, alcune delle quali partecipanti alla Csce, anche se nella sezione concernente la letteratura mancano le opere sopra citate di Thomas, Andréani e Saccardi, fondamentali per la comprensione di certi temi esaminati.

Il libro in questione, pur con i limiti segnalati, va accolto con favore, perché s'inserisce tra le opere storiografiche intese a valorizzare l'importanza di quella lunga stagione di trattative multilaterali paneuropee, con la partecipazione degli Stati Uniti e del Canada, della prima metà degli anni Settanta, oggi quasi completamente dimenticata.

Gli esperti non vi troveranno novità rilevanti, ma la conferma documentale di situazioni conosciute, perché un negoziato internazionale che coinvolgeva 35 paesi era già stato valutato nel corso dello svolgimento del suo processo in quasi tutti i suoi aspetti, originando una vasta pubblicistica.

Alcune precisazioni e nuove indicazioni, si ritiene, potrebbero certamente provenire dalla ricerca negli archivi dei paesi dell'Est europeo, soprattutto di quelli dell'ex Unione Sovietica.

La lettura del libro sarà senz'altro utile a un pubblico colto, interessato alla stagione della distensione in Europa, per l'apprezzabile contributo dell'Autrice nell'espone, sulla base di un raffronto documentale certamente non completo ma considerevole, i retroscena dell'evoluzione dell'atteggiamento dei paesi occidentali riguardo alla Csce, e nell'approfondire le valutazioni sulle discussioni intercorse tra la Nato e la Cee in preparazione delle posizioni e per coordinare le tattiche negoziali.

(Ennio Proietti)

## Governance, geopolitica e globalizzazione

Lo studio della politica internazionale si nutre non solo di storia dei trattati, non solo dell'andamento delle relazioni internazionali, ma anche di alcune grandi idee che si fanno strada nel mondo contemporaneo. È per questo che non ci è sembrato fuori posto avvicinare in questo scritto tre importanti contributi, che pur nella diversità dei temi trattati, hanno in comune di sollevarsi dal contingente al trascendente, dal particolare al generale.

*Governance*: ci pare di arricchire il nostro vocabolario con questo anglicismo, e dimentichiamo l'insegnamento di Luigi Einaudi, che ad una sua fortunata serie di scritti aveva dato nome *Il buongoverno*. Ma ormai *usus magister optimus*, ed esprimiamo vivo apprezzamento per questa opera collettanea<sup>1</sup>, dedicata alla *governance* europea, alla sua dinamica e agli ostacoli che incontra. I vari Autori considerano alcune principali politiche europee: affari esteri, politica di sicurezza e difesa, energia, ricerca scientifica, cooperazione giudiziaria.

I problemi della sicurezza nell'Unione europea vengono affrontati da Christopher Reynolds nel suo scritto "Governing security in the European Union". Anche se esso è anteriore al trattato di Lisbona, nondimeno la sua lettura è utile per la parte storica. L'Autore sottolinea che l'idea di un sistema europeo autonomo di sicurezza e difesa non è nuova, e non si può dire che sia sorta dal nulla; cita al riguardo il piano Pleven del 1950 e il progetto della Ced (Comunità europea di difesa), che fin dall'inizio fanno parte del processo d'integrazione europea.

«Tuttavia il punto critico è stato per lungo tempo l'opposizione britannica, fondata sul timore (fino al termine degli anni 90) che la volontà europea di governare da sola la propria sicurezza, avrebbe incoraggiato un ritorno all'isolazionismo degli Stati Uniti» (p. 56).

Il venir meno di tale opposizione è stato determinante, a giudizio dell'Autore, per la creazione della *European security and defence policy*. La fine analisi dell'Esdp si concentra poi su un confronto con la Nato e le sue strutture, per concludersi con un avvertimento:

«Gli Stati membri dell'Ue potrebbero aver dato vita a un processo che, seppure generalmente sotto il loro controllo, è suscettibile di prendere una direzione di cui nessuno di essi può prevedere la destinazione finale» (p. 71).

Un'altra parola chiave del lessico politico è la geopolitica, tornata alla ribalta dopo una lunga eclissi. Questo ritorno, peraltro, non è andato esente da cambiamenti, come si legge nel titolo della seconda opera considerata<sup>2</sup>. Più che ad una trasformazione, sembra di assistere ad un vero capovolgimento: secondo

<sup>1</sup> Dirk De Bievre, Christine Neuhold (edited by), *Dynamics and obstacles of European governance*, Cheltenham, Elgar, 2007, pp. XXIX-204, £ 59,95, Isbn 978-1-84720-034-1.

<sup>2</sup> William H. Overholt, *Asia, America and the transformation of geopolitics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. XL-322, £ 14,99, Isbn 978-0-521-72023-6.

l'Autore – che dirige il Centro Rand per l'Asia e il Pacifico – la sicurezza e la prosperità americane dipendono ora dall'Asia. Le superate strutture della guerra fredda – egli argomenta – legano sempre più gli Stati Uniti ad un isolato Giappone, ed oscurano la realtà che il condominio Usa-Cina ormai governa la maggior parte delle questioni asiatiche.

«Le priorità militari rischiano di polarizzare la regione senza necessità, indeboliscono le relazioni economiche che erano alla base della preminenza americana, e – ironia delle cose – accrescono l'influenza cinese. Risultato: nonostante la vittoria nella guerra fredda, l'influenza Usa in Asia sta declinando».

Su questo declino insiste l'Autore nelle sue conclusioni: «Chi avrebbe potuto immaginare che l'America, al culmine della sua potenza economica, militare e culturale, avrebbe visto declinare la sua influenza politica?» (p. 305), e ribadisce che per riprendere quota gli Usa hanno bisogno della Cina:

«Un mondo con una Cina coerente e prospera è buono, non cattivo. Un mondo in cui la Cina ha accettato le più importanti istituzioni americane e promuove la stabilità, è un trionfo degli Usa e dell'Occidente al di là di qualsiasi immaginazione. Un mondo dove la povertà di due miliardi di esseri umani in Cina e in India sta diminuendo al prezzo di un rallentamento degli aumenti salariali in Occidente, è uno dei più grandi trionfi della condizione umana in tutta la storia mondiale» (p. 305).

Forse il suo coinvolgimento nelle vicende cinesi fa velo all'Autore nel non considerare anche gli aspetti negativi, come ad esempio le violazioni dei diritti umani; nondimeno la sua analisi geopolitica merita riflessione.

Ed infine, tra le parole chiave non poteva mancare la globalizzazione, entrata ormai di prepotenza nel linguaggio quotidiano. La *leadership* regionale nel sistema globale, dà il titolo ad un'altra opera collettanea<sup>3</sup> che mette in luce l'importanza delle potenze regionali nel contesto globale, in una prospettiva comparativa tra differenti aree del mondo.

Quali Stati vengono usualmente considerati potenze regionali? Nell'introduzione il Curatore li identifica con i principali soggetti della politica internazionale, Stati Uniti, Unione europea, Cina, Russia, India, Brasile e Sudafrica: ad ognuno di essi è dedicato un capitolo dell'opera, che si apre con una parte generale in cui Andrew Hurrell, dell'Università di Oxford, si studia di chiarire il significato del regionalismo. Esso costituisce un processo molto complesso e dinamico, formato da una serie di logiche che interagiscono tra loro: la logica della trasformazione economica e tecnologica, la logica della competizione politica, la logica della sicurezza, ed altre.

Il dibattito sul potere non può essere disgiunto, a giudizio dell'Autore, dall'analisi delle motivazioni.

<sup>3</sup> Daniel Flesmes, *Regional leadership in the global system*, Farnham, Ashgate, 2010, pp. XII-394, £ 65,00, Isbn 978-0-7546-7912-7.

«Può essere esatto che tutti gli Stati, comprese le potenze regionali, ricercano il potere e la sicurezza, ma il vero problema è: che specie di potere, e per quali scopi?» (p. 16).

La risposta, tentativamente, può consistere nello studio del rapporto tra la dimensione globale e quella regionale, tra l'unico mondo del sistema globale politico, economico e sociale, e i molteplici mondi delle differenti regioni e sub-regioni. Ricerca non facile: uno dei principali motivi della difficoltà di identificare le potenze regionali è proprio la complessità della relazione tra regionale e globale.

Nella prassi delle relazioni internazionali – osserva più innanzi il Curatore – le potenze regionali perseguono differenti strategie di politica estera.

«Le strategie discorsive sono generalmente basate su risorse di idee, mentre le strategie coercitive dipendono soprattutto da maggiori risorse materiali» (p. 320).

Esemplificando più dettagliatamente, egli elenca le caratteristiche di una potenza regionale: essa è parte di un'area geograficamente delimitata, è pronta ad assumere la *leadership*, possiede le capacità materiali e ideali per una proiezione di potere regionale, ed esercita un'alta influenza negli affari regionali. Ma il possesso delle necessarie caratteristiche non porta ancora a delle precise definizioni: prendendo l'esempio del Vecchio continente, il Curatore ricorda che 'Europa' e 'Unione europea' non sono la stessa cosa, e che anche l'Ue non è costante nel tempo, poiché muta la sua composizione. In complesso, l'opera pone più problemi di quanti ne risolva, ma lo studio della politica internazionale consiste proprio in questo.

(Giorgio Bosco)