

## N O N - P A P E R

Oggetto: "Helsinki 2": possibili linee per l'Italia.

### SOMMARIO

Il Vertice straordinario del '90 dovrà essere il punto di avvio di una ridefinizione dell'intero processo CSCE, sulla spinta delle trasformazioni verificatesi nel nostro Continente soprattutto a partire della seconda metà del '89.

Collocandosi dopo la conclusione del negoziato CFE (ed auspicabilmente di quello CSBM), il documento conclusivo del Vertice dovrà indicare le priorità politiche di "Helsinki 2" ed in particolare: a) riaffermare la validità dell'Atto Finale e dei suoi seguiti, integrandoli con nuove regole in materia di libere elezioni, pluralismo politico, rispetto dell'identità delle minoranze; b) avviare il negoziato per ricondurre progressivamente la sicurezza, in un quadro a Trentacinque, con l'obiettivo di giungere alla fine ad un unico sistema di sicurezza; c) definire le linee di una collaborazione economica basata essenzialmente su rapporti di associazione sempre più stretti tra la Comunità dei Dodici e gli altri paesi europei; d) promuovere la tutela dei diritti dell'uomo, anche attraverso meccanismi di garanzia giurisdizionale; e) dare nuovo impulso alla cooperazione culturale.

Per assolvere questi compiti, gli impegni della CSCE dovranno essere progressivamente trasformati in obblighi giuridicamente sanzionati. La CSCE dovrà assumere carattere più strutturato, con istituzioni flessibili di concertazione politica ed organismi specifici, nei diversi cesti (sicurezza diritti dell'uomo, cooperazione economica, ambiente). Potrà farsi ricorso anche alle organizzazioni esistenti, come il Consiglio d'Europa e la CEE. Il Vertice del '90 dovrà essere attentamente preparato ed i mandati delle riunioni intersessionali del '91 andranno aggiornati. La CFE proseguirà dopo il Vertice senza soluzione di continuità.

## IL QUADRO POLITICO

L'idea di un Vertice straordinario a Trentacinque nella seconda metà del '90 è imposta dai mutamenti radicali appena intervenuti negli assetti del vecchio continente. Un'Europa sempre più omogenea sul piano dell'organizzazione dello Stato, tesa a realizzare ovunque i modelli del pluralismo politico e della democrazia rappresentativa; un'Europa intenta a rinegoziare la propria sicurezza per basarla su strutture autenticamente difensive; un'Europa che affida il proprio benessere, da un lato all'approfondimento dell'integrazione comunitaria, dall'altro alla crescente liberalizzazione nei paesi dell'Est ed alla loro stretta associazione con i Dodici; un'Europa impegnata non già a fissare obblighi comuni in materia di diritti dell'uomo quanto a ricercarne la più efficace tutela attraverso nuovi strumenti giurisdizionali. In sintesi si tratta di un'Europa radicalmente diversa da quella nella quale erano stati sottoscritti sia l'Atto Finale di Helsinki che i suoi seguiti.

Anche, anzi ancor più, un'Europa così diversa necessita della CSCE, della sua concezione dell'Europa allargata, oltre la dimensione geografica, per includervi da un lato gli Stati Uniti ed il Canada e dall'altro l'Unione Sovietica in tutta la sua estensione. La CSCE rappresenta lo spazio più largo di tre cerchi concentrici. Il primo è l'Europa da San Francisco a Vladivostok. Il secondo abbraccia la Comunità ed i paesi dell'EFTA e dell'Europa Centrorientale, che ricercano con essa vincoli di associazione economica sempre più stretti, secondo i modelli suggeriti dalla Commissione della CEE. La Comunità costituisce a sua volta il cerchio più stretto, il più omogeneo, teso verso l'unione politica: ad essa spetta il ruolo centrale nel gestire la trasformazione dell'intero continente.

## LO SCENARIO

Il Vertice straordinario del '90 dovrà tenersi a Trentacinque e non già solo tra i ventitre paesi partecipanti al negoziato sulla stabilità convenzionale. Anche per questo auspichiamo una conclusione, nella seconda metà dell'anno, della trattativa sulle CSBM, pur non volendo in alcun modo subordinare la conclusione del negoziato CFE

ad un esito positivo di quello CSBM.

Il Vertice del '90 intanto potrà giustificarsi, in quanto non sarà un esercizio limitato, sia pure di grande prestigio, bensì l'avvio sostanziale di un negoziato che dovrà produrre, attraverso i meccanismi consolidati della CSCE e senza attendere la riunione di Helsinki del '92, una nuova dimensione della cooperazione corrispondente ai radicali mutamenti sul nostro continente. Il Vertice, che dovrà aggiornare anche il mandato per i seguiti tuttora aperti, necessita di essere attentamente preparato, affinché le sue determinazioni possano costituire la base di riferimento per i lavori successivi. Pensiamo così ad un Comitato ad hoc che possa dedicarsi nei prossimi mesi alla predisposizione di un documento conclusivo. Cominciare a lavorare subito sulla sostanza dei problemi vuol dire prendere atto che un mutamento qualitativo è intervenuto nei rapporti intereuropei e che a questi occorre metter mano senza indugio con strumenti diversi da quelli creati in un contesto internazionale che non è più lo stesso.

## I CONTENUTI

"Helsinki 2" dovrà innanzitutto riaffermare la validità dei principi fondamentali dell'Atto Finale e dei suoi seguiti. Gli eventi di questi ultimi mesi suggeriscono di integrarli con norme ancor più specifiche in materia di pluralismo, diritti elettorali, rispetto della identità delle minoranze. L'unificazione tedesca dovrà anch'essa trovare un'ulteriore sanzione nel quadro di questo esercizio.

Sul piano della sicurezza, dovrà essere approfondito il negoziato per trasformare in senso difensivo le strutture militari di ogni paese, con ulteriori riduzioni degli armamenti, un'accentuazione della trasparenza e della prevedibilità dei comportamenti, la convergenza delle dottrine strategiche, la progressiva confluenza in un quadro a Trentacinque dell'intera struttura della sicurezza. Punto di arrivo dovrà essere un unico sistema di sicurezza, nel quale ognuno si senta protetto rispetto a tutti gli altri. Le stesse Alleanze, con un ruolo sempre più politico, saranno strumento di armonizzazione delle rispettive concezioni strategiche. Anche alla luce di queste esigenze, si impone un aggiornamento del mandato sui negoziati

militari per le fasi successive.

La cooperazione economica si porrà come uno dei punti di forza di "Helsinki 2", riorientando le scelte verso forme di associazione molto strette tra la Comunità da un lato ed i paesi dell'EFTA e quelli dell'Est dall'altro, affidandole ai modelli negoziati dalla Commissione e che dovrebbero tradursi in accordi in tempi auspicabilmente brevi. Emergerà pertanto, intorno all'Europa dei Dodici, una area economica ad essa legata da vincoli sempre più stretti, in modo da realizzare una integrazione a livello continentale, anche se con diversi gradi di intensità.

Nel campo dei diritti umani, si tratta di definire uno spazio giuridico uniforme, sulla base della crescente omogeneità dei sistemi politici e sociali nel continente. Questa uniformità consentirà di accrescere la garanzia dei diritti dell'uomo, attraverso meccanismi anche giurisdizionali. La caduta di barriere ideologiche, l'accettazione dei principi sui quali si basano le società occidentali favorirà il rilancio, su scala continentale, della collaborazione culturale.

## GLI STRUMENTI

Obiettivi così ambiziosi e così diversi richiedono anche nuovi strumenti, nuove strutture. E' necessario pensare ad istituzioni specifiche ed alla trasformazione di impegni che fino ad oggi erano assunti sul piano politico in veri e propri obblighi giuridici sanzionati internazionalmente.

Senza voler forse ancora pensare ad un Segretariato, riteniamo si dovrebbe creare un foro flessibile di consultazione permanente, modellato sulla esperienza della prima fase della Cooperazione politica europea (riunioni semestrali dei Ministri degli Esteri, da convocare eventualmente anche in caso di emergenza, precedute da riunioni di un "Comitato politico CSCE"). Si potrebbe anche pensare a forme istituzionali più avanzate quali l'ipotesi di una Confederazione. E' altresì immaginabile uno strumento di coordinamento parlamentare, (istituzioni interparlamentari, riunioni periodiche), in considerazione del ritrovato ruolo dei Parlamenti nell'Europa dell'Est.

Sul terreno della sicurezza, sono ipotizzabili strutture permanenti di cooperazione, soprattutto nella prospettiva della confluenza dei negoziati militari nel più ampio contesto dei Trentacinque. Un sistema di sicurezza unico renderà più facile istituire organismi comuni di verifica del controllo degli armamenti nonché di gestione della crisi.

Per la cooperazione economica, più che creare strutture nuove, si tratterà di estendere quelle già esistenti, allargandole oltre il perimetro della Comunità. Questo può valere per la cooperazione scientifica, facendo coincidere l'area dell'EUREKA con quella dei Trentacinque, come per l'ambiente, attraverso una adesione generalizzata alla Agenzia che la Comunità si accinge ad istituire. Anche gli organismi creati nell'ambito del Gruppo dei Ventiquattro, come la Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, possono, con la progressiva associazione di tutti i paesi dell'Est, contribuire ad assolvere alle esigenze di istituzionalizzazione della dimensione economica della CSCE. Lo stesso COMECON può essere uno strumento per la circolazione di prodotti che non hanno sbocchi sui mercati mondiali.

Nel campo delle libertà fondamentali il punto di riferimento potrà essere offerto dal Consiglio d'Europa e dalla sua Convenzione sui diritti dell'uomo, il cui controllo giurisdizionale è affidato alla Corte europea di Strasburgo. I paesi dell'Est guardano alla loro appartenenza al Consiglio d'Europa come alla principale riprova della riacquistata democrazia. "Helsinki 2" potrebbe definire forme e modi di una possibile adesione dei paesi CSCE alla Convenzione europea ed alla giurisdizione della Corte. Si potrebbe alternativamente pensare di trasferire questa parte dell'attività del Consiglio d'Europa in un quadro CSCE per la tutela giurisdizionale degli impegni assunti. Occorrerebbe d'altra parte individuare una sede nella quale far valere i diritti specifici delle minoranze e dirimere le controversie relative.

Anche per la collaborazione culturale, il Consiglio d'Europa dovrebbe essere lo strumento principale della futura CSCE, utilizzando ad esempio l'esperienza del suo Consiglio della Cooperazione Culturale.