

Ciclo di incontri
A vent' anni dalla Riunificazione tedesca

La politica estera tedesca dopo la riunificazione

Prof. Dr. Hanns Jürgen Küsters,

*Professore di Scienza Politica e Storia Contemporanea presso la Facoltà di Scienze
Politiche dell' Università Friedrich Wilhelms di Bonn e Direttore dell' area scientifica
della Fondazione Konrad Adenauer*

Roma, 29 aprile 2010,

Libera Università Maria Ss. Assunta

Contatto:

**Fondazione Konrad Adenauer
Corso del Rinascimento 52
I-00186 Roma
Tel. +39 06 68 80 9281/9877
Fax +39 06 68 80 63 59**

Email: Info.Italien@kas.de

Egregio Prorettore, Professor Giuseppe Ignesti,
egregio Signor Staudacher,
Signore e Signori!

È per me un piacere particolare poter parlare oggi - nella Vostra onorabile Libera Università Lumsa nell'area delle scienze politiche - della politica estera tedesca come si è evoluta dopo il ripristino dell'unità tedesca. In tempi in cui il mondo intero parla delle complesse condizioni generali delle relazioni internazionali dal punto di vista geostrategico, cultural-religioso e della politica della sicurezza, è assolutamente necessario prendere in considerazione le nuove sfide, anzi forse anche le nuove minacce, ma anche i principi fondamentali invariabilmente validi, che negli ultimi due decenni hanno improntato la politica estera della Germania riunificata.

In quanto esporrò qui di seguito, vorrei soffermarmi in particolare su quattro aspetti diversi:

In primo luogo, è necessario porre mente innanzi tutto alle scuole di pensiero della politica estera tedesca dagli inizi degli anni '90. C'è da chiedersi in che senso la politica estera della Repubblica Federale di Germania si sia modificata e a che cosa dovrebbe orientarsi. Qual è il ruolo svolto per il Paese dalla NATO e dall'Unione Europea? La Germania dopo il 1990 ha incontrato nuovi partner in Europa orientale, ad esempio in Russia, in Polonia o nella Repubblica Ceca?

In secondo luogo, si tratta di considerare il ruolo che ha avuto la storia del XX° secolo per la politica estera tedesca e di chiedersi quali siano le lezioni storiche da cui abbia imparato la politica estera tedesca attuale. Al riguardo, ci si richiama soprattutto ai concetti della belligeranza, dell'Olocausto e del trattamento dei profughi, che ha gravato sulle relazioni con la Polonia e la Repubblica Ceca, e del modo di affrontare il terrorismo.

In terzo luogo, si tratta di definire le sfide che si presentano oggi alla politica estera tedesca.

E, infine, vi sono le prospettive strategiche che la politica estera ed europea si trova ad affrontare.

I.

Iniziamo dalle scuole di pensiero in materia di politica estera tedesca. Nel 1990 i critici indicarono due cause per le prognosi negative. Da una parte, siccome la Germania registrò un incremento di potere, avrebbe condotto sempre più una politica estera unilaterale, orientata all'indipendenza, cercando di sganciarsi a poco a poco dai vincoli contratti con le istituzioni internazionali. D'altra parte, siccome la Germania registrò un incremento di potere, avrebbe cercato di rafforzare il proprio influsso nelle istituzioni internazionali, strumentalizzandole in misura maggiore per realizzare i propri interessi.

I critici economicisti (Ernst-Otto Czempiel) argomentavano che nella politica estera tedesca non ci sarebbe stato da aspettarsi un incremento repentino in termini di potere, quanto piuttosto un adeguamento ai processi di "socializzazione" e di "economicizzazione" della politica mondiale in atto già da parecchi decenni e che a causa

dei processi di trasformazione intervenuti nell'Europa centro-orientale sarebbero divenuti ormai particolarmente importanti anche per la Germania. Invece, i seguaci della scuola realistica (Hanns Maull) vedevano le cause dei rivolgimenti economici, sociali e culturali del 1990 “nella dinamica dell'innovazione tecnologica”. La Germania, quindi, non avrebbe avuto bisogno di reinserirsi nel sistema internazionale degli stati a causa di un incremento di potere, ma a causa della “fine del mondo degli stati nazione.” Altri ancora (Hans-Peter Schwarz) indicavano le “virtù dei piccoli stati” fino ad allora praticate dalla Repubblica Federale. I tedeschi avrebbero, comunque, presentato i propri auspici solo nel concerto ben temperato insieme agli altri. La Germania riunificata avrebbe voluto continuare a praticare le “virtù dei piccoli stati”. Tuttavia, la particolarità del sistema di stati europeo avrebbe chiesto al Paese un'assunzione di responsabilità politica. Perciò, la Germania nolente o volente sarebbe slittata nel ruolo di “potenza centrale dell'Europa”.

La Repubblica Federale sarebbe, quindi, stata costretta a definire i propri interessi per la prima volta alla maniera degli altri statati nazionali, quando formulò la stabilità dell'Europa orientale in quanto obiettivo di politica estera (Christian Hacke). Ciò sarebbe stato connesso all'assunzione di una responsabilità paneuropea. Il nuovo ruolo della Germania può essere documentato con l'esempio della politica condotta in occasione della crisi jugoslava. Alcuni critici affermano che a tale riguardo, in ultima analisi, la diplomazia europea avrebbe fallito per il fatto che la Repubblica Federale avrebbe abbandonato la propria politica inizialmente risoluta, mancando di “sostenere i propri interessi con una politica di potere”.

In buona sostanza si stanno contrapponendo due posizioni. Da un lato, i protagonisti della cosiddetta “normalizzazione” pretendevano che la Germania riunita e sovrana conducesse una politica di potere autoconsapevole, orientata ai propri interessi nazionali, riposizionandosi al centro dell'Europa. A questi si opponevano dei protagonisti che puntavano sulla continuità di una “Germania potenza civile”, cooperativa e orientata alla costruzione di organismi multilaterali. Ne scaturirono tesi assai diverse:

- La tesi della politica dell'equilibrio (Schöllgen), proiettata dal XIX° al XXI° secolo, analizza una calibratura reciproca tra le potenze europee. Le implicazioni della Guerra fredda delle potenze occidentali contro l'Unione Sovietica oggi si dirigerebbero contro la politica mondiale americana. L'atteggiamento del Cancelliere federale Schröder durante la crisi irachena rappresentò “probabilmente la frattura più radicale nella politica estera della Repubblica Federale rispetto alla propria tradizione”.

- La tesi della politica indefinita da stato nazionale (Egon Bahr) argomenta che, a seguito della situazione mondiale unipolare, si sarebbe “rotta” la comunità di valori transatlantica, per cui ora importerebbe la differenza tra “favorevoli agli USA” e “favorevoli alle NU”.

Comunque, Bahr non riesce a decidere se la “via tedesca” sia quella di una grande potenza europea o se l'interesse nazionale tedesco imponga una politica estera postnazionale e da potenza civile in Europa: “questa via richiede e consente ora che la Germania sia al servizio dell'Europa, che persegua i propri interessi da stato normale e faccia in modo che il suo futuro non sia ostacolato dal passato.”

– La tesi della politica estera trascurata (Hanns W. Maull) non constata un ritorno della politica estera tedesca, ma un suo abbandono. La politica estera era ed è tuttora trascurata – in presenza di un consenso sovrapartitico – nella vita pubblica tedesca, per cui starebbe deperendo. Essa starebbe perdendo di coerenza, consistenza e soprattutto di capacità costruttiva per pura trascuratezza politica.

– La tesi della politica estera orientata alla ragione di stato (Hans-Peter Schwarz) si basa sulla richiesta di un ripensamento della “ragione di stato tedesca“, postulando quattro linee guida per l’azione:

(1) buone relazioni con la comunità atlantica e con gli USA come ancoraggio dell’unità politica, economica e culturale dell’Occidente, in mancanza della quale non sarebbe possibile portare avanti con successo nemmeno l’integrazione europea;

(2) consolidamento dell’Europa con la richiesta di una moratoria dell’allargamento e la necessità di chiarire l’assetto futuro dell’Europa – stato federale, progetto di un’Europa nucleare, confederazione lasca (“Europa alla carta”) – in vista del pericolo di un’eccessiva tensione strategica dell’UE. In fin dei conti i partner europei avrebbero costretto la Germania a riarticolare i propri interessi all’interno dell’UE in modo più energico che non in passato. Non si tratterebbe della potenza mondiale Europa, ma di far coincidere le principali aree della comunità atlantica con gli interessi delle potenze europee, soprattutto della Germania, della Francia e della Gran Bretagna.

(3) Il perseguimento di una politica mondiale moderata e mirata nel senso di una politica concentrata senza proiezioni di potere militare, ben sapendo che una vera politica estera e della sicurezza fondata sul partenariato è resa impossibile dall’esistenza di differenze di status. Ciò che è possibile, invece, è una politica concordata a livello multilaterale in base al rispetto delle norme del diritto internazionale, a un maggiore controllo parlamentare in caso di interventi all’estero che si concentrano su misure protettive militari e sul lavoro di ricostruzione civile. Ciò implica il ritorno alle vecchie massime convalidate del diritto, della moralità e dell’umanità.

(4) La sicurezza della produttività dell’economia tedesca, cioè della crescita, in quanto presupposto della garanzia della sicurezza interna ed esterna e della prosperità.

Da una parte si pone la domanda della capacità di costruzione e/o dello spazio di manovra: il governo federale dovrebbe condurre una politica estera attiva o piuttosto reagire passivamente agli sviluppi della politica mondiale? Al riguardo svolge un ruolo importante la controversia tra “grande potenza normale” e “potenza civile autoconsapevole“.

Dall’altra si pone la domanda se la trasformazione della politica estera tedesca riguardi in prima linea il risveglio di una nuova volontà di partecipazione attiva alla formazione della politica internazionale e se ciò equivalga all’abbandono della politica estera del dopoguerra, orientata ai principi del partenariato transatlantico, alla cooperazione internazionale e multilaterale. Ne scaturisce l’impressione che la politica estera della Repubblica Federale di Bonn abbia reagito soprattutto passivamente agli sviluppi della politica mondiale e sia stata

caratterizzata da “un’adesione incondizionata al predominio dell’alleanza occidentale“, cioè da una fedeltà da vassalli nei confronti degli USA. Oggi non è attuale né una né l’altra cosa. La Germania sta dimostrando la propria disponibilità ad assumersi delle responsabilità a livello internazionale in seno alla NATO, continuando ad aderire al partenariato transatlantico.

È vero che la ritrovata completa sovranità della Repubblica Federale implica anche un ampliamento dello spazio d’azione in politica estera. Tuttavia, sul piano del diritto internazionale la sovranità nel XXI° secolo non equivale a un’autonomia e a una libertà d’azione completa in politica estera. La politica estera tedesca è da sempre inserita in un molteplice intreccio economico e culturale (leggasi globalizzazione), ma anche politico-istituzionale (leggasi Unione Europea), che non consente più una definizione autonoma dei propri interessi nazionali, senza che si prendano in considerazione quelli dei vicini e dei partner (a prescindere dall’auspicabilità o meno di una tale definizione autonoma degli interessi).

Politica estera attiva nel XXI° secolo non può significare che si possano ignorare tali molteplici intrecci e interdipendenze, indulgendo alla finzione che oggi sia ancora possibile una politica estera condotta esclusivamente in un quadro di stati nazionali. Al contrario, significa accettare tali interdipendenze come base per l’azione in politica estera, contribuendo attivamente alla sua attuazione. Ne hanno fatto l’esperienza la Polonia e la Repubblica Ceca.

La politica estera della Germania come potenza civile e commerciale può essere circoscritta in base ai seguenti indicatori:

- promozione di mezzi non violenti di risoluzione dei conflitti e sforzi effettuati per ridurre al minimo l’impiego della forza per risolvere conflitti politici all’interno degli stati e tra loro;
- potenziamento del diritto internazionale e degli organismi internazionali multilaterali nonché disponibilità a trasferire diritti sovrani alle organizzazioni internazionali;
- promozione della democratizzazione delle relazioni internazionali;
- promozione dell’economia sociale di mercato in un mondo globalizzato.

Il ritorno a una politica di potere tradizionale significherebbe, invece, che la politica estera tedesca rinunci del tutto all’orientamento multilaterale o per lo meno cerchi di imporre con maggiore insistenza i propri interessi di potere a breve termine nelle istituzioni e negli organismi internazionali, rafforzandone l’influsso. In questo caso aumenterebbe nettamente l’importanza attribuita alla sovranità nazionale, e sarebbe sempre meno tabù l’impiego di mezzi violenti per il raggiungimento di obiettivi politici in politica internazionale. La politica estera tedesca degli ultimi venti anni ha dimostrato che essa rifiuta tutto ciò.

II.

Ma veniamo al secondo aspetto, cioè l'importanza della storia del XX° secolo per la politica estera tedesca e la questione delle lezioni storiche apprese dalla politica estera tedesca. Al riguardo si possono indicare quattro ambiti diversi:

- (1) Nessuna guerra dovrà più prendere le mosse dal territorio tedesco. Questa frase pronunciata dal Cancelliere federale Helmut Kohl continua ad avere la sua validità, malgrado l'intervento estero dell'Esercito federale, soprattutto in Afghanistan. Tornerò sull'argomento quando si parlerà delle varie sfide in atto.
- (2) La Germania ha la responsabilità storica dell'esistenza di Israele.
- (3) La Germania si assume la responsabilità della pace in Europa, del maggiore processo di pace della storia, cioè dell'unificazione europea e in particolare dei rapporti con gli stati limitrofi: Francia, Polonia e Repubblica Ceca.
- (4) La Germania, in quanto paese diviso per quasi mezzo secolo, sostiene il diritto all'autodeterminazione dei popoli e i profughi.

Nel passato, presente e futuro, per la politica estera tedesca le relazioni con Israele hanno sempre un'importanza particolare. La Shoah non può essere cancellata dalla coscienza storica dei tedeschi. Tuttavia, è anche altrettanto importante porre l'accento sui valori condivisi del presente, quali la democrazia, i principi dello stato di diritto, il rispetto dei diritti dell'uomo e della dignità umana, entro limiti ben definiti su una base esistenziale garantita dal diritto internazionale – anche per il popolo palestinese – nonché il riconoscimento dell'economia di mercato e della tolleranza religiosa. A questi si aggiungo i valori della storia ebraico-tedesca precedenti al 1933. I cittadini ebrei hanno contribuito a improntare la storia tedesca in campo economico e con realizzazioni in campo culturale, e lo fanno nuovamente anche oggi e in misura maggiore. Ne sono un esempio eloquente le sinagoghe risorte.

Dopo le trasformazioni intervenute nel 1990, la Germania con gli stati dell'Europa centrale e orientale – soprattutto Russia, Polonia e Repubblica Ceca - ha acquisito partner nuovi nell'ambito dell'Unione Europea. Il ritiro delle truppe sovietiche dalla Germania e dall'Europa orientale è stato un successo diplomatico, in precedenza ritenuto impossibile, dell'Occidente e in definitiva anche di Helmut Kohl e del governo di George Bush senior, coronato da una stretta cooperazione economica. Le relazioni tra Germania e Polonia hanno sviluppato una dinamica politica ed economica impressionante dopo la risoluzione definitiva nel 1990 della questione dei confini, rimasta indeterminata per 45 anni, nonché l'adesione della Polonia all'Unione Europea nel 2004. Al riguardo sono stati determinanti i seguenti fattori:

- il riconoscimento che gli interessi tedeschi e polacchi in molti ambiti si corrispondono,
- la fiducia nell'ulteriore sostegno offerto dalla Germania per l'integrazione della Polonia nell'Unione Europea negli anni '90,

– l'ammissione senza riserve da parte della Germania della colpa delle sofferenze della popolazione polacca nella Seconda guerra mondiale – si pensi al discorso tenuto a Varsavia dal Presidente federale Herzog in occasione del cinquantenario dell'insurrezione di Varsavia del primo agosto 1994 e al rammarico espresso dalla Polonia per il destino subito nel dopoguerra dai tedeschi in fuga e deportati nel discorso tenuto dal ministro degli esteri Bartoszewski innanzi alla Dieta federale tedesca il 28 aprile 1995,

– la comune appartenenza alla NATO,

– la collaborazione in altri organismi internazionali, quali le Nazioni Unite, l'OSCE, il Consiglio del Mar Baltico, l'OCSE ecc.

La Polonia rappresenta insieme alla Repubblica Ceca il più importante partner commerciale della Germania in Europa centrale e orientale. La Germania precede con un notevole distacco l'Italia e la Francia nell'elenco dei partner commerciali della Polonia e conta per circa un terzo del volume totale del commercio estero polacco. I diritti degli appartenenti alla minoranza tedesca, che vivono per il 90% nella Silesia superiore, sono garantiti nella costituzione polacca.

La base delle relazioni bilaterali è costituita dal trattato del 1992 di buon vicinato con la Polonia e dalla Dichiarazione congiunta tedesco-ceca del 1997. In questo atto la parte tedesca ammette la propria responsabilità nella distruzione della Cecoslovacchia e nei torti perpetrati dal Terzo Reich. La controparte ceca si rammarica di aver inflitto molte sofferenze e torti con la cacciata di persone innocenti dopo la fine della guerra, e ciò anche in considerazione del carattere collettivo della relativa attribuzione delle colpe. Ambedue le parti si impegnano a sviluppare ulteriormente in futuro le relazioni tra Germania e Repubblica Ceca nello spirito del buon vicinato e del partenariato, evitando di gravarle di questioni politiche e giuridiche derivanti dal passato. Il Fondo del futuro ceco-tedesco e il Forum del dialogo, che hanno avviato le rispettive attività nel 1998, hanno dato un contributo all'elaborazione obiettiva e costruttiva di tali questioni. Gli sforzi effettuati per risarcire gli ex-lavoratori coatti del Nazionalsocialismo sono stati seguiti attivamente dal governo ceco. L'accordo raggiunto nel dicembre del 1999 è di grande importanza anche per le relazioni bilaterali tedesco-ceche. Il numero degli appartenenti alla minoranza etnica tedesca dopo il censimento del marzo 2001 è di circa 38.000 persone, ma le stime indicano la presenza di fino a 50.000 persone. Dal 1990 in poi esiste la Commissione di storici tedesco-ceca e tedesco-slovacca, concepita come commissione indipendente di esperti. Il suo compito consiste nella ricerca e nella valutazione della storia comune dei popoli dei due paesi soprattutto del XX° secolo nel contesto storico più ampio.

Anche in questo modo è stato possibile affrontare la questione del destino dei profughi. Occorre non dimenticare che il problema ha continuato a sussistere anche nella Germania riunificata. Infatti, nella RDT il destino dei profughi è stato tabuizzato dal Partito e dalle chiese per ben 40 anni. Dei 12 - 15 milioni di tedeschi, che durante e dopo la Seconda guerra mondiale furono costretti a lasciare la loro patria in Europa orientale, 4,1 milioni di persone si riversarono nella zona di occupazione sovietica. Mentre nella Repubblica Federale nella Carta dei

profughi del 5 agosto 1950 è stato stabilito il “diritto alla patria”, la SED con la sua politica di lotta di classe attuò un’assimilazione coatta dei profughi. È vero che le chiese evangeliche si sono comportate in senso caritativo e di cura d’anime nei confronti dei profughi. Tuttavia, le persone coinvolte si sono sentite come vittime di due dittature. L’allargamento a est dell’Unione Europea ha contribuito in misura sostanziale alla soluzione della questione dei profughi.

III.

Ma rivolgiamoci ora al terzo complesso tematico: quali sono le sfide che si presentano alla politica estera tedesca? Mi consentano di enucleare alcuni aspetti particolari:

In primo luogo, gli interventi all’estero delle forze armate tedesche. “Nessuna guerra dovrà più prendere le mosse dal territorio tedesco” era il principio già citato di Helmut Kohl per la politica estera tedesca della Germania unita. Questo principio non ha perso la propria validità. Con un’assunzione di responsabilità crescente, alla quale hanno esortato la Germania principalmente il governo di Washington e i partner europei, ma anche gli stati asiatici, già nel 1990 si è proceduto all’attuazione di un maggior impegno internazionale in aree di crisi. A seguito della mutata situazione di sicurezza nel 1990, le forze armate tedesche sono impiegate anche all’esterno della Repubblica Federale di Germania per misure di mantenimento e di garanzia della pace. Già immediatamente dopo la riunificazione si è scatenato un acceso dibattito sull’impiego delle forze armate tedesche all’esterno del territorio contemplato dal trattato NATO (dibattito sull’*out of area*). I primi interventi di questo tipo furono l’operazione sul fianco sud del 1991, un’azione di sgombero delle mine effettuata dalla Marina dopo la Seconda guerra del Golfo nel Golfo Persico, e nel 1993 l’invio di un ospedale di campo a Phnom Penh nell’ambito di una missione delle NU. Seguirono interventi nell’Adriatico (SHARP GUARD 1992–1996), in Somalia e nei Balcani nell’ambito degli interventi IFOR e SFOR. L’ammissibilità costituzionale di tali interventi ai sensi dell’Art. 24 comma 2 Cost. ted. (e, quindi, nell’ambito di mandati della NATO o delle NU) è stata chiarita dalla sentenza del Tribunale costituzionale federale del 12 luglio 1994. La stessa sentenza ha inoltre definito la giustificazione della riserva parlamentare in relazione all’intervento delle forze armate tedesche all’estero.

Dal 2001 l’Esercito federale tedesco, sotto la direzione del Comando di direzione degli interventi, è impiegato anche nell’ambito della cooperazione in attività di lotta al terrorismo. Tale tipo di impiego è stato oggetto di accesi dibattiti durante il periodo dell’esecutivo rosso-verde della coalizione tra SPD, Bündnis’90/Die Grünen. il Cancelliere federale Gerhard Schröder alla fine riuscì a stabilire una posizione unitaria in proposito soltanto mediante il ricorso al voto di fiducia.

Attualmente, un contingente della Marina di base a Djibuti sorveglia l’area marittima del Corno d’Africa. Inoltre, la Marina tedesca prende parte alle relative operazioni della NATO nel Mediterraneo. Un contingente dell’Esercito opera in Afghanistan in ambito ISAF, essendo impegnato dal novembre 2003. nell’ambito della

formazione di un'equipe regionale, nella protezione delle attività commerciali della città di Kunduz e in programmi di smilitarizzazione, quali il disarmo, la smobilitazione e la ricostruzione. Anche le altre componenti dell'Esercito federale partecipano al sostegno delle relative operazioni. In Iraq attualmente non sono impegnati militari dell'Esercito federale, ma in Kuwait e negli Emirati Arabi Uniti stanno formando il personale della polizia e della milizia delle nuove forze di sicurezza irachene.

La Germania oggi partecipa con circa 6.600 militari a una serie di interventi all'estero, di cui 4300 in Afghanistan e 1500 in ambito KFOR nei Balcani. Nella pubblica opinione tedesca nelle ultime settimane sono in aumento le voci critici nei confronti del numero delle vittime tra i militari tedeschi in Afghanistan. Il Ministro federale della difesa e la Cancelliera federale parlano di una "situazione simile alla guerra civile in Afghanistan", che le persone della strada chiamano "guerra".

La lotta militare al terrorismo in quanto reazione agli attentati del 11 settembre 2001 comporta, quindi, ulteriori modifiche alle funzioni esercitate dall'Esercito federale. In via prioritaria si tratta di garantire la capacità di azione in politica estera, di fornire un contributo alla stabilità in ambito europeo e globale, di garantire la sicurezza e la difesa nazionale, di contribuire alla difesa degli alleati e di promuovere la collaborazione e l'integrazione multinazionale. Nel progetto dell'Esercito federale sono stabiliti i compiti seguenti: la prevenzione di conflitti internazionali e il superamento di crisi, ivi compresa la lotta al terrorismo internazionale, il sostegno agli alleati, la protezione della Germania e dei suoi cittadini, il soccorso e l'evacuazione, il partenariato e la cooperazione, le azioni di aiuto (aiuto amministrativo, calamità naturali, sinistri gravi).

C'è da chiedersi se si tratta solo di un adeguamento dei mezzi della politica della sicurezza tedesca a una mutata situazione politica mondiale oppure se i crescenti interventi all'estero dell'Esercito federale indicano la presenza di modifiche striscianti degli obiettivi e l'abbandono del concetto di potenza civile. La crescente partecipazione dell'Esercito federale agli interventi all'estero fa concludere che è in atto una militarizzazione strisciante della politica estera tedesca? A questo punto occorre procedere alle opportune distinzioni.

È comunque fuori di dubbio che in questo caso ci troviamo di fronte a un profondo cambiamento della politica estera e della sicurezza tedesca avvenuto negli ultimi dieci anni. Ciò che era inimmaginabile durante il conflitto est-ovest, oggi è diventato quasi di routine: la partecipazione di militari tedeschi a interventi all'estero al di fuori dell'area di intervento del Patto atlantico.

Innanzitutto, occorre mettere in evidenza il fatto che il concetto di potenza civile non equivale a quello di pacifismo. Anche mantenendo il primato della garanzia della pace attraverso la politica rispetto alla soluzione militare, rimane sempre giustificabile l'intervento della forza in quanto ultima ratio in base a criteri rigorosi, quando non sia possibile evitare genocidi o catastrofi umanitarie. Il caso più problematico in base ai criteri ispirati al concetto di potenza civile, è stato senz'altro quello della guerra nel Kosovo, quando l'intervento della forza dell'Occidente fu deciso anche in mancanza di una legittimazione da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Tuttavia, occorre non disconoscere il fatto che si trattava della responsabilità della politica estera

tedesca a livello di politica internazionale in uno scenario di nuove guerre asimmetriche, di pulizie etniche e di genocidi nonché di nuovi pericoli per la politica della sicurezza, come la destatalizzazione e privatizzazione della forza e la diffusione di armi di distruzione di massa. La Germania non arretra davanti alla necessità di contribuire ad arginare il terrorismo internazionale. Tuttavia, è difficile far comprendere tale necessità al pubblico tedesco. Se a tale riguardo si può rimproverare qualcosa alla politica estera tedesca, è il fatto di aver trascurato qualcosa nell'ambito della politica attiva formativa, in particolare per quanto attiene alla prevenzione politica delle crisi e dei conflitti.

In secondo luogo, una sfida ulteriore è costituita dall'avanzamento dell'integrazione europea. Oggi l'allargamento dell'UE non è più un'ovvietà. Fin dagli anni '50, l'approfondimento e/o l'allargamento delle Comunità Europee rappresenta una tematica di principio. Gli stati fondatori dei trattati di Roma avevano già da sempre voluto e attuato passo per passo l'una e l'altra cosa. L'interesse principale della politica estera tedesca negli anni '90 è consistito nell'offrire agli stati dell'Europa centrale e orientale una prospettiva di adesione nonché di approfondire l'integrazione. Ambedue le cose sono riuscite grazie al contributo determinante del Cancelliere federale Kohl. L'Unione economica e monetaria europea si è imposta vincendo parecchie resistenze, l'Unione Europea è stata riformata di continuo nei trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona ed è cresciuta fino a raggiungere un numero più che doppio di stati membri, da 12 a 27. Comunque, anche dal punto di vista tedesco il continuo ampliamento dell'UE oggi non è più una cosa ovvia, perché la sollecitabilità economica ha dei limiti, come dimostra il caso della Grecia.

In terzo luogo, un'ulteriore sfida consiste nella gestione economica globale. Il vero problema risiede nell'adeguamento degli organi decisionali internazionali alle realtà politiche ed economiche. La Cancelliera federale Merkel ha chiesto insistentemente già l'anno scorso l'estensione degli stati del G-8 a un gruppo G-20, sollecitando inoltre la riflessione sull'istituzione di un consiglio di sicurezza economico dell'ONU. Il maggiore impegno tedesco a livello mondiale si ricollega anche alla richiesta di avere un seggio al Consiglio di sicurezza dell'ONU. Con ciò si era superato una regola tradizionale, precisamente attraverso la modifica degli articoli 51 e 107 della Carta dell'ONU in cui il Giappone e la Germania erano ancora indicati come stati nemici.

Inoltre, sarebbe opportuno non dimenticare il mutato ruolo delle potenze nucleari. Il fatto che uno stato oggi non debba essere assolutamente una potenza atomica per poter partecipare alla discussione su questioni importanti della politica nucleare internazionale, lo dimostra benissimo l'esempio della politica estera tedesca sul caso dell'Iran. Al fianco degli altri membri del Consiglio di sicurezza dell'ONU, la Germania sta facendo sforzi intensi per impedire che l'Iran aspiri a diventare una potenza atomica.

La politica estera tedesca ha trascurato per anni il compito centrale della NATO in quanto istituzione preposta alla gestione delle relazioni transatlantiche nel campo della sicurezza. La graduale perdita di importanza della NATO, i cui accenni risalgono al periodo anteriore al 11 settembre e che si è protratta ulteriormente, non ha subito un arresto. Di conseguenza, oggi mancano le arene istituzionalizzate in cui i conflitti tra sistemi valoriali

con gli USA possano essere trattati nell'ambito della comunità transatlantica di sicurezza.

A ciò si aggiunge il fatto che anche gli stati europei hanno intrapreso pochi tentativi per influenzare la società americana, la sua opinione pubblica e il Congresso in modo mirato o di farvi presente i punti di vista europei. Ed era proprio sfruttando questi canali transatlantici, che in passato fu sempre possibile introdurre nella presa di decisioni americana gli interessi europei, contrastando così le tendenze unilaterali. A tale riguardo solo dopo la crisi irachena e dall'avvento al potere della Cancelliera federale Merkel si sono di nuovo intrapresi sforzi notevoli realizzando alcuni progressi.

IV.

Per concludere, mi consentano di fare alcune osservazioni sulle prospettive strategiche della politica europea della Germania. Come si presentano gli obiettivi strategici della politica europea tedesca? Si sono avverate le speranze in un mutamento di stile della politica europea della Germania con il cambio di governo a favore di Angela Merkel nel 2005, con l'abbandono della linea del Cancelliere federale Schröder, secondo cui sarebbe stato sufficiente votare insieme alla Russia e alla Francia contro gli USA. Diverse componenti di questa politica sono ormai evidenti: concertazione intensa con gli USA e in ambito atlantico, cooperazione stretta ma non eccessiva con la Francia secondo la divisa: senza i francesi non si fa nulla, ma non tutto si può fare esclusivamente con i francesi! Occorre cercare e trovare intese con i britannici, presentando proposte e idee tedesche proprie ed evitando di dare l'impressione che esista un direttorio europeo, cioè rimanendo sensibili e disponibili anche nei confronti dei partner minori dell'UE, soprattutto della Polonia.

Elementi di perequazione, moderazione e mediazione costituiscono il vero segreto del successo della politica estera ed europea della Germania. Nella politica di Angela Merkel si riscontrano i seguenti fattori:

In primo luogo, la rianimazione dell'Europa come comunità di valori. Il fatto di consolidare l'economia sociale di mercato in quanto modello fondamentale di stato sociale dell'UE, rimane per questa l'obiettivo centrale. "Siamo tenuti a imporre l'economia sociale di mercato in Europa in tempi di globalizzazione", ebbe a dichiarare manifestando così il proprio credo. In concreto ciò significa: privilegiare la competitività, la crescita economica, una politica sociale equilibrata; in ultima analisi si tratta di innalzare a livello europeo non la parte redistributiva della politica sociale, ma quella normativa; infatti, in base a questo chiarimento, che di per sé dovrebbe costituire un compito fruttuoso, la prima potrebbe forse essere lasciata all'ambito dello stato nazionale.

Vi si aggiungono il miglioramento della competitività, la considerazione del bisogno di tutela delle persone, il che è quanto dire: realizzare solo quel tanto di Europa e di integrazione, che le persone tollerano e accettano. A questo punto sorge la questione: che cosa è accettabile per il cittadino ed elettore europeo?

Accanto ai passi da compiersi per far progredire l'integrazione, la Merkel ha anche indicato dei paletti atti a delimitare l'integrazione. Alla perdita strisciante di sovranità sottesa alla normazione europea non necessaria, è necessario porre un fermo. Occorre attuare un controllo delle esigenze in occasione delle nuove direttive europee

della Commissione. In altri termini, lo smantellamento della burocrazia in eccesso, la delimitazione della legislazione comunitaria a ciò che è effettivamente necessario, aiuta contemporaneamente a prevenire l'erosione di competenze degli stati membri. La Merkel intende la globalizzazione come sfida, alla quale l'Europa rappresenta la risposta, cioè l'UE deve essere costruita come potenza costruttiva, e la strategia di Lisbona fa parte di questo progetto. Essa fornisce il quadro idoneo per il rinnovamento economico e sociale e potrebbe anche assumere una funzione di modello verso l'esterno. Rimane, comunque, aperta la questione se la strategia di Lisbona sia di natura sostenibile dal punto di vista della politica di integrazione; infatti, il problema risiede nel principio dell'autoimpegno assunto dagli stati membri dell'UE, che si prestava assai difficilmente a un'ulteriore evoluzione dell'UE in senso qualitativo.

L'ulteriore sviluppo di una politica estera e della sicurezza condivisa, a fronte del persistere invariabile delle crisi nel Vicino Oriente, in Africa e in Afghanistan, costituisce un obiettivo altrettanto importante e implicherebbe nel contempo anche una certa liberazione dagli impegni assunti dalla Germania all'esterno. Ma da questo siamo ancora piuttosto lontani.

Paul Valéry scrisse: "Una pace vera si raggiunge soltanto quando tutti i partecipanti sono soddisfatti dell'ordine stabilito." Tutto considerato, negli ultimi venti anni di politica estera tedesca, dopo le esperienze storiche del XX° secolo e anche dopo la riunificazione del 1990, la Germania in quanto democrazia occidentale è riuscita a consolidarsi come garante della pace nel sistema internazionale di stati e ad assumersi responsabilità da potenza civile a livello internazionale. Questo ruolo è stato anche concordemente accettato per la prima volta da tutti gli altri stati che non vi scorgono alcuna minaccia, anche grazie al vincolo che lega la Germania riunificata alla NATO e al ruolo di primo piano da essa svolto in seno all'UE nonché nei confronti dei nuovi partner dell'Europa centrale e orientale. In questo modo è stato possibile realizzare le condizioni indicate da Paul Valéry in politica interna ed estera: la Germania è riunificata, e tutti gli interessati non vi vedono alcuno svantaggio, anzi semmai un vantaggio ai fini del mantenimento della pace nella comunità internazionale di stati.