



MOVIMENTO
FEDERALISTA
EUROPEO
M.F.E.

un governo
europeo per

UNA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA, LA PACE E LA DEMOCRAZIA NEL MONDO

n. 7

a cura del Centro Einstein
di Studi Internazionali
C.E.S.I., TORINO



a cura di Lucio Levi

le tesi sostenute nei quaderni della collana "Un governo europeo per..."
riflettono il pensiero collettivo del Movimento Federalista Europeo (MFE)
sezione italiana dell'Union of European Federalist (UEF)
e del World Federalist Movement (WFM)

Centro Einstein di Studi Internazionali (C.E.S.I.)
10144 Torino - Via Schina, 26
tel. e fax 0039 011 473 28 43
e-mail: info@centroeinstein.org
sito: www.centroeinstein.org

Movimento Federalista Europeo (M.F.E.)
37122 Verona - Via Poloni, 9
tel. e fax 0039 045 803 21 94
e-mail: verona@mfe.it
sito: www.mfe.it



MOVIMENTO
FEDERALISTA
EUROPEO
M.F.E.

un governo
europeo per

**UNA POLITICA ESTERA
E DI SICUREZZA,
LA PACE
E LA DEMOCRAZIA
NEL MONDO**

a cura del Centro Einstein
di Studi Internazionali
C.E.S.I., TORINO



In alcuni settori cruciali l'Unione Europea non ha ancora assunto i caratteri di un ordinamento federale. In particolare, la politica estera (e di sicurezza) continua a dipendere dalla piena sovranità degli Stati nazionali (con decisioni all'unanimità). Questa è la causa prima dell'incapacità dell'Europa di parlare e di agire unitariamente.

L'Europa, dopo avere istituito la moneta unica, ha bisogno di un governo federale per gestire la politica estera e di sicurezza. Ciò le consentirebbe di avere pari dignità nei rapporti con Stati Uniti, Russia e le nuove potenze asiatiche e di poter prendere iniziative efficaci in aree cruciali quali l'Africa, il Medio-Oriente, l'Europa orientale, il Caucaso e la Federazione russa.

La nascita di un "governo europeo" segnerebbe la fine del mondo unipolare e l'avvio di un mondo multipolare, condizione necessaria per mettere in moto un processo di democratizzazione e di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali, basato sulla riforma dell'ONU e sul disarmo nucleare.

1 L'Europa tra divisione e unità

Se è vero che l'UE ha sviluppato istituzioni e competenze di carattere federale, come il Parlamento europeo eletto a suffragio universale, la moneta unica, il mercato interno ed il commercio estero, è anche vero che la costruzione di un'unione federale resta incompiuta. Il limite più vistoso consiste nell'incapacità di parlare con una sola voce nel mondo. La divisione dell'UE nel settore della politica estera si è manifestata in modo clamoroso in occasione della guerra contro l'Iraq, che ha visto la Gran Bretagna, l'Italia e la Spagna insieme a quasi tutti gli Stati dell'Europa centro-orientale schierati con gli Stati Uniti e sul fronte opposto la Francia e la Germania, che non parlavano più a nome di tutta l'Europa. I governi che hanno sostenuto gli Stati Uniti lo hanno fatto in posizione subalterna senza condizionare minimamente le scelte del grande alleato, quelli che hanno mostrato l'aspirazione a essere indipendenti dagli Stati Uniti si sono opposti alla guerra, ma non sono riusciti a impedirli, malgrado le imponenti manifestazioni per la pace, svoltesi nel febbraio del 2003 con la partecipazione di cento milioni di cittadini.

Anche la sconfitta del progetto di Costituzione europea ha la radice nel clima di divisione dell'Europa, come ha mostrato il "no" nei referendum di ratifica in Francia e in Olanda, che ha premiato gli aspetti nazionali del dibattito politico piuttosto che quelli europei. Se il Trattato di Lisbona, malgrado la debolezza istituzionale che presenta in materia di politica estera, metterà in moto un principio di autonomia europea rispetto agli Stati Uniti, insieme a una capacità di trattare da pari a pari con la Russia, allora sarà possibile progredire sulla via dell'unificazione della politica estera e di sicurezza dell'Unione.

La guerra in Georgia dell'agosto 2008, nella quale l'UE ha svolto un efficace ruolo di mediazione e ha impedito alle truppe russe di occupare Tbilisi (mentre gli Stati Uniti non sono stati in grado di difendere il loro alleato, che avevano candidato a entrare nella NATO), ha consentito di rinsaldare la coesione tra i 27, soprattutto gli ex-satelliti dell'URSS. Questi ultimi, a differenza di quanto era avvenuto in occasione della guerra in Iraq, si sono sentiti più sicuri nell'ambito dell'UE che della NATO.

2 L'allargamento: il più grande successo della politica estera europea

L'influenza internazionale che l'UE può esercitare con i poteri e le competenze di cui oggi è dotata è la forza di attrazione, la spinta integrativa che suscita nei suoi vicini. La differenza con la politica degli Stati Uniti, che perseguono l'obiettivo di esportare la democrazia con la guerra, è profondissima. L'UE si è ampliata fino a includere oggi 27 Stati, condizionando l'adesione di nuovi membri a precisi criteri economici e istituzionali (i cosiddetti criteri di Copenhagen) la condivisione con i vicini dei

benefici dell'emergente nuovo ordine politico europeo: la pacificazione tra Stati un tempo divisi dall'odio nazionale, il grande mercato senza frontiere e istituzioni democratiche, che rappresentano il laboratorio della prima forma di democrazia internazionale. Sulla base di questi criteri, l'Unione europea ha ottenuto cambiamenti di grande rilievo in paesi che avevano regimi fascisti (Spagna, Portogallo e Grecia) o comunisti (i paesi dell'Europa centro-orientale).

Solo quando questi paesi hanno cambiato il regime sono stati ammessi nelle istituzioni europee. Sotto questo profilo è significativo il caso della Turchia, la quale, per entrare nell'UE, ha consolidato le istituzioni democratiche, ha abolito la pena di morte, ha accelerato le riforme istituzionali nel sistema giudiziario, ha approvato leggi che tutelano le minoranze etniche e linguistiche e regolano i poteri politici dell'esercito. In definitiva, l'allargamento può essere definito come la più efficace politica estera dell'UE.

Nel complesso, l'allargamento dell'UE è un grandioso processo di pacificazione che recentemente ha portato a includere nell'Unione dieci paesi dell'Europa centro-orientale. Il fatto che tra questi ci sia la Slovenia va inteso come il preludio alla pacificazione di tutta la regione dei Balcani, che negli anni '90 ha conosciuto gli orrori della guerra civile.

3 L'Unione Europea e la costruzione della pace

La pace è la più significativa realizzazione del grande disegno dell'unificazione europea ed è il valore che ne definisce il significato storico. Gli Stati europei, caduti nella sfera di influenza delle due superpotenze dopo la fine della seconda guerra mondiale, hanno rinunciato alla politica di potenza e hanno deciso di costruire istituzioni comuni che consentissero la convivenza pacifica sul continente. Dopo secoli di guerre, l'Europa non ha mai conosciuto un periodo di pace così lungo. Gli uomini hanno conosciuto la guerra da quando hanno cominciato ad associarsi in comunità politiche organizzate e si sono sempre interrogati su come costruire la pace. L'UE ha gettato le basi per dare una risposta innovativa a questa domanda.

"La guerra è antica quanto il mondo, ma la pace è un'invenzione recente", ha scritto Henry Sumner Maine. La guerra è sempre stata considerata un evento normale della politica, lo strumento per risolvere le controversie che la diplomazia non è riuscita a comporre. Che cos'è la pace? Ancora oggi la pace è definita come l'interruzione o la sospensione delle ostilità nell'intervallo tra due guerre. È questa la nozione negativa della pace, che Kant ha chiamato "tregua". Invece la pace positiva è l'organizzazione politica che impedisce la guerra, perché affida al diritto invece che alla forza la soluzione dei conflitti. Per Kant la condizione fondamentale della pace è il diritto, o meglio l'estensione del diritto a tutte le relazioni sociali, in particolare alla sfera delle relazioni internazionali. Egli ha definito in modo rigoroso la discriminante che separa la pace dalla guerra e ha collocato la tregua (cioè la situazione nella

quale, anche se sono cessate le ostilità, permane la minaccia che esse si riaprano) sul versante della guerra.

Il secolo scorso è stato caratterizzato da continui tentativi, coronati da scarsi successi, di costruire organizzazioni internazionali per garantire la pace, a partire dalla Società delle Nazioni, fondata subito dopo la prima guerra mondiale. Le Comunità europee rappresentano il tentativo più riuscito di percorrere la strada impervia della costruzione della pace, perché hanno creato istituzioni politiche sopranazionali che rappresentano la sola garanzia del fatto che il conflitto sia governato dal diritto e non dalla forza. Si tratta di un progetto incompiuto e dall'esito ancora incerto, che tuttavia rappresenta il tentativo più significativo di esplorare il territorio sconosciuto della costruzione della pace, perché si è sviluppato in quella regione del mondo dove si sono scatenate le guerre mondiali. Se le Comunità, e oggi l'Unione europea, sono frutto del superamento dell'epoca delle guerre mondiali, la nuova Europa a 27, che unisce ormai l'Europa orientale all'Europa occidentale, è frutto del superamento della guerra fredda.

La pace è stata la condizione di altri risultati positivi: il grande mercato e la prosperità che lo ha accompagnato, la stabilizzazione della democrazia dopo il fascismo, il nazismo e la grande depressione. Sono valori che non possono essere considerati acquisiti per sempre.

Tuttavia la costruzione dell'unità europea ha mostrato che alcuni obiettivi che il pensiero costituzionalistico riteneva fosse possibile conseguire solo con la Federazione europea sono stati raggiunti attraverso il metodo funzionalistico e le istituzioni comunitarie: in primo luogo la pace, ma anche il mercato comune, la moneta unica, l'eliminazione delle frontiere e le elezioni europee. Certo, soltanto la Federazione europea renderà irreversibili quei risultati, perché consentirà di fondarli sulla solida base di un governo europeo. Resta tuttavia il fatto che il metodo funzionalistico e il gradualismo costituzionale hanno permesso di costruire una parte dell'unità europea senza uno Stato europeo.

4 Una insufficiente coesione politica

Non bisogna però ignorare il risvolto negativo della insufficiente coesione politica finora raggiunta dall'UE. Anche se la pace sembra sia diventata una conquista irreversibile all'interno dell'UE, quest'ultima non possiede i mezzi per estendere al resto del mondo il processo di pacificazione che ha interessato i propri Stati membri. L'allargamento senza rafforzamento può aprire un processo di diluizione dell'unità europea nel corso della quale le istituzioni dell'Unione rischierebbero di perdere la loro consistenza politica. La prima fase del processo di globalizzazione si è fondata sulla ideologia del mercato autoregolato senza istituzioni che lo governino, se non quelle delle organizzazioni internazionali che promuovono la cooperazione tra gli Stati. L'ipotesi sbagliata che sta dietro questa ideologia, è quella del tramonto della statualità, che in realtà nasconde la sostanza

di un ordine mondiale fondato sulla supremazia degli Stati Uniti, la cosiddetta *pax americana*. Ciò che ha assicurato l'ordine liberistico internazionale sono "beni pubblici" forniti dagli Stati Uniti: il primato militare (aeronautico, missilistico e nucleare) e monetario (il ruolo di moneta internazionale del dollaro). Inoltre il primato tecnologico degli Stati Uniti, il paese dove si è avviata la rivoluzione scientifica, si è tradotto in un primato economico. Grazie a questo vantaggio rispetto ai loro concorrenti, gli Stati Uniti hanno promosso l'apertura del mercato mondiale e la rimozione di tutti gli ostacoli al liberismo internazionale. L'allargamento senza rafforzamento delle istituzioni dell'UE è parte di questo progetto politico. Esso è sostenuto non solo dagli Stati Uniti, ma anche da quei governi europei, in primo luogo il Regno Unito, che vogliono limitare la costruzione dell'unità europea a una zona di libero scambio.

La regressione dell'UE alla condizione di una semplice lega di Stati e la riduzione dell'unificazione europea alla sola dimensione del mercato costituisce l'alternativa a un'Europa federale con una politica estera unica e perciò capace di parlare con una sola voce. Se l'UE non è nulla più di un mercato, essa si può estendere a Stati che appartengono ad altre regioni del mondo (come la Russia o Israele). Se invece la sua finalità è diventare un'autentica unione federale, è evidente che le sue dimensioni non possono estendersi all'infinito. Il disegno federalista è compatibile solo con un'Europa a due velocità che comprenda un nocciolo di Stati determinati a procedere verso un'unione federale e una cerchia più ampia di Stati che vogliono godere dei benefici del mercato comune, ma non sono disponibili, per il momento, a subire sostanziali limitazioni di sovranità. Tipico è il caso della Gran Bretagna, dove continua a prevalere una sensazione di diversità e di separatezza rispetto al resto dell'Europa e si continua a coltivare la convinzione che, grazie alle relazioni speciali con gli Stati Uniti, il futuro di questo paese sia diverso da quello del continente. Naturalmente, se il nucleo più compatto degli Stati membri dell'Unione (che appartengono all'Unione monetaria) porterà a conclusione la costruzione delle istituzioni federali, esso dovrà rimanere aperto a tutti gli altri paesi europei appartenenti alla cerchia più ampia per consentire la loro adesione, quando ne saranno maturate le condizioni.

5 Unilateralismo americano e multilateralismo europeo

La novità dell'unilateralismo americano, affermatosi dopo il collasso dell'Unione Sovietica, consiste nel rifiuto degli Stati Uniti di sottoporsi alla disciplina delle organizzazioni internazionali e ai vincoli di accordi multilaterali, come quelli che hanno istituito il Tribunale Penale Internazionale (TPI) o il Protocollo di Kyoto. Questa posizione si è radicalizzata dopo l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 con la dottrina della

guerra preventiva, che elimina ogni limite all'intervento militare degli Stati Uniti e tende a delegittimare il ruolo dell'ONU. La radice dell'attuale disordine internazionale, che gli Stati Uniti non riescono più ad arginare, risiede nell'asimmetria tra l'ultima superpotenza e il resto del mondo, frammentato in circa duecento Stati.

Nel mondo si fronteggiano due tendenze che lottano tra di loro per plasmare l'ordine internazionale del XXI secolo: la prima è espressa dagli Stati Uniti, la seconda dall'UE. Osserviamo gli Stati Uniti (fino a Bush): si comportano come uno Stato nazionale nel senso tradizionale del termine, non riconoscono l'autorità del diritto internazionale né delle Nazioni Unite, la loro sovranità si esprime prevalentemente attraverso l'esercito, cercano di migliorare la sicurezza dei loro confini e, per arginare i flussi migratori provenienti dall'America Latina, costruiscono un muro alla frontiera meridionale con il Messico.

Invece sulla sponda opposta dell'Atlantico, l'Europa sta progressivamente abbandonando il nazionalismo. La sovranità delle nazioni europee, ridimensionata dalle guerre mondiali, è ormai condivisa con l'UE. L'unificazione europea ha trasformato profondamente la natura degli Stati nazionali, anche se il processo di transizione verso un assetto federale è incompiuto. Da una parte, non ha raggiunto una coesione tale da potere parlare con una voce sola nel mondo. D'altra parte, gli Stati hanno perso il potere di chiedere sacrifici ai loro cittadini in nome dell'interesse nazionale.

Mentre gli Stati Uniti ispirano la loro condotta all'ordine di Westfalia, che non riconosceva nessuna autorità superiore agli Stati, i governi dell'UE si sono dati regole e strutture che operano al di là degli Stati e che li aiutano ad affrontare i grandi problemi internazionali del nostro tempo. Questa linea di divisione, che passa attraverso le due sponde dell'Atlantico, separa tutti gli Stati del mondo in due schieramenti: gli Stati che indugiano nel mondo di Westfalia e includono giganti come Cina, India e Russia, e gli Stati che sono entrati nel mondo post-westfaliano, guidati dall'UE. Per avere un'immagine aggiornata dei due schieramenti è sufficiente consultare l'elenco degli Stati che hanno aderito al TPI o al Protocollo di Kyoto e quello degli Stati che non l'hanno fatto.

Gli Stati Uniti hanno una concezione superata dell'ordine mondiale. Si affidano alla loro superiorità militare, che però si è dimostrata inefficace nelle guerre asimmetriche dell'Afghanistan e dell'Iraq. Questi casi mostrano che, mentre gli Stati Uniti hanno il potere di vincere qualsiasi nemico, si rivelano impotenti quando si tratta di costruire la pace. È un errore fondamentale concepire il potere esclusivamente in termini militari. Non c'è infatti una soluzione militare di quei conflitti. In particolare, i normali strumenti di guerra sono totalmente inefficaci quando si tratta di combattere il terrorismo.

Un insegnamento fondamentale che si può trarre dalla storia delle relazioni internazionali è che un ordine internazionale ben funzionante presuppone un equilibrio di potere tra gli Stati. Se uno Stato ha un potere

preponderante, esso può permettersi di non rispettare i diritti degli altri Stati. Ciò significa che il superamento dello squilibrio, che attualmente caratterizza le relazioni internazionali a causa della supremazia degli Stati Uniti, rappresenta la condizione che può spianare la via alla formazione di un ordine mondiale multipolare e quindi alla revisione della NATO e alla riforma dell'ONU. L'affermazione di nuovi attori politici è la premessa indispensabile per costruire un ordine mondiale più equilibrato, pacifico e flessibile. C'è un solo luogo nel mondo dove questo processo può cominciare. Questo luogo è l'Europa. Lo stadio attuale dell'unificazione europea non può essere considerato come un traguardo, ma come una tappa di un processo incompiuto, che oggi deve fare fronte alla sfida dell'unificazione della politica estera e di sicurezza. Deve affermarsi sulla scena mondiale un soggetto politico abbastanza forte da promuovere un nuovo ordine che contrasti l'unilateralismo americano e riporti nell'alveo dell'ONU i negoziati per la soluzione delle controversie internazionali. La sconfitta della pretesa degli Stati Uniti di agire in modo unilaterale al di sopra della comunità internazionale rappresenta il presupposto della formazione di un nuovo ordine mondiale.

6 La sfida della globalizzazione e i limiti della risposta dell'UE

I profondi cambiamenti tecnologici e sociali innescati dalla rivoluzione scientifica della produzione materiale e il poderoso sviluppo economico prodotto dalla globalizzazione hanno portato alla ribalta della storia intere regioni del mondo finora condannate a restare ai margini del progresso a causa della condizione di dipendenza politica rispetto alle grandi potenze del mondo occidentale e del degrado sociale derivante dalla povertà, dalle malattie e dall'analfabetismo. La combinazione di scienza e globalizzazione ha rappresentato il più potente motore di sviluppo che la storia dell'umanità abbia mai conosciuto.

La prima fase della globalizzazione ha determinato l'abbattimento degli ostacoli che si opponevano alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali. Mentre nel 1946 le tariffe doganali ammontavano al 50% del valore delle merci importate, oggi sono ridotte al 3%. La globalizzazione è stata sospinta dall'ideologia del mercato autoregolato, che ha aperto la via all'affermazione di potenti interessi privati, come le grandi concentrazioni produttive e finanziarie multinazionali, all'aggravamento delle disuguaglianze sociali tra i nuovi ricchi e gli strati sociali e i popoli esclusi dal progresso, alla distruzione dell'ambiente, al dilagare della violenza del terrorismo, alla prepotenza della criminalità organizzata e all'arretramento della civiltà del diritto. Questo processo ha eroso la sovranità degli Stati e ha portato alla ribalta della politica attori non statali che insidiano il potere di decisione degli Stati sul piano internazionale.

Ne sono nate tensioni che non possono essere risolte senza adeguate risposte istituzionali. Gli Stati nazionali sono sempre più inadeguati a fare fronte alle grandi sfide globali della pace, della sicurezza, della proliferazione nucleare, della giustizia internazionale, della povertà e della protezione dell'ambiente. Non solo il nazionalismo, ma anche la cooperazione tra Stati sovrani si rivelano come modelli del passato. L'UE è una nuova forma di organizzazione politica che mostra come un nuovo ordine mondiale possa formarsi, oltre la logica della *balance of power*, delle relazioni egemoniche e della stessa cooperazione internazionale, all'insegna della costituzionalizzazione delle relazioni internazionali.

Tuttavia, l'UE non ha istituzioni adeguate a proteggere i cittadini dalle minacce del processo di globalizzazione e dal senso di insicurezza che esso genera. Il no francese e olandese alla Costituzione europea e quello irlandese al Trattato di Lisbona hanno messo in evidenza un cambiamento di orientamento dell'opinione pubblica e la caduta di certezze nei confronti del progetto europeo soprattutto nei paesi fondatori della Comunità europea. Per mezzo secolo l'obiettivo fondamentale del progetto europeo è stato la costruzione della pace attraverso la riconciliazione tra popoli che si sono combattuti prima nelle guerre mondiali, poi nella guerra fredda. La pace tra i membri dell'UE appare oggi un obiettivo acquisito. Queste incertezze esigono che ci si interroghi di nuovo sulle finalità ultime del progetto europeo. La globalizzazione lancia sfide che sfuggono al controllo dell'UE e illumina i limiti dell'Unione.

La formazione di un mercato globale aperto e di una società civile globale tende a cancellare i confini tra mercato europeo e mercato globale, tra società civile europea e società civile globale. L'UE è investita da flussi commerciali, finanziari e migratori che non riesce a controllare. Il protezionismo sarebbe un rimedio peggiore del male che si vuole combattere, perché priverebbe l'UE dei benefici della globalizzazione. L'onere degli svantaggi comparativi, derivanti dalla necessità di competere con paesi che non hanno gli standard sociali e ambientali vigenti in Europa, finisce col gravare sui lavoratori e sui consumatori in termini di smantellamento dello Stato sociale e di aumento del costo dei servizi sociali.

Un cambiamento di prospettive e una ridefinizione delle finalità del progetto europeo dipendono dal ruolo che l'UE può svolgere nel governo della globalizzazione e nella formazione di un nuovo ordine economico e politico globale. Sono sfide cui l'UE non può fare fronte da sola e che possono trovare una risposta solo in istituzioni globali. Mentre l'allargamento dell'UE è un processo che non può andare al di là della scala continentale, la politica estera e di sicurezza dell'UE può essere un veicolo della costruzione della pace nel mondo. La risposta alle tensioni e alle ingiustizie di una globalizzazione non governata va ricercata in nuove istituzioni e in nuove politiche mondiali. In particolare due istituzioni, create dopo la fine della guerra fredda l'Organizzazione Mondiale per il Commercio (1995) e il T.P.I. (1998) sono espressione del tentativo di

fondare su organi giudiziari e quindi sul primato del diritto il nuovo ordine mondiale. Non è un caso che entrambe le organizzazioni abbiano avuto il sostegno dell'UE. Si può anzi affermare che il sostegno unanime degli Stati membri dell'UE ha rappresentato un elemento indispensabile della loro istituzione.

7 L'UE come attore del processo di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali

L'esigenza di governare i grandi problemi che hanno assunto dimensioni globali ha determinato uno sviluppo senza precedenti del fenomeno dell'organizzazione internazionale. Esso si è generalizzato in tutte le regioni dove lo Stato non ha ancora superato la dimensione nazionale ed è attivo a livello mondiale (ONU). L'UE rappresenta lo stadio più avanzato di questo processo che cancella progressivamente i confini tra politica interna e politica internazionale e attribuisce funzioni statali alle organizzazioni internazionali, le quali manifestano così la tendenza a trasformarsi in Federazioni di Stati. Si tratta di un vero e proprio processo di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali. Infatti la politica commerciale è una competenza esclusiva dell'UE, così come la politica monetaria per i paesi che hanno adottato l'euro. Inoltre la Commissione europea è dotata di un potere anti-trust, che le permette di regolare il funzionamento del mercato europeo e di proteggere gli interessi dei consumatori europei. In questi settori l'UE si comporta più o meno come se fosse uno Stato. È in questa direzione che devono evolvere le organizzazioni economiche internazionali se si vuole governare la globalizzazione. L'esperienza che l'UE ha maturato nel costruire e nel governare il mercato comune legittima quest'ultima a porsi alla guida del processo di globalizzazione.

8 Le trasformazioni del concetto di sicurezza nell'epoca della globalizzazione

La sicurezza è sempre stata un bene pubblico garantito dallo Stato tramite l'autodifesa armata. Nell'epoca della globalizzazione il concetto di sicurezza ha perduto il carattere esclusivamente militare che aveva in passato e ha assunto nuove dimensioni. Con la globalizzazione, le minacce alla sicurezza si sono moltiplicate, perché gli Stati dipendono in misura crescente dall'esterno. A causa dei sempre più intensi flussi commerciali, finanziari, migratori che attraversano gli Stati, il governo dell'economia, la protezione dell'ambiente e dei diritti umani, le malattie epidemiche, la criminalità e il terrorismo hanno assunto dimensioni internazionali. Di conseguenza, la portata del concetto di sicurezza si è estesa a tutti questi settori, sicché il vocabolario politico si è arricchito di nuove espressioni, come sicurezza economica, energetica, ambientale,

alimentare, sanitaria, ecc. Un numero crescente di problemi che eravamo abituati a considerare di politica interna ora hanno assunto dimensioni internazionali. Nello stesso tempo, la politica, prigioniera dei confini nazionali, ha perso il controllo del processo di globalizzazione e gli Stati hanno perso gran parte delle loro funzioni, in particolare il controllo dell'economia e della sicurezza.

In conseguenza di ciò, si è affermato un nuovo concetto di sicurezza, la "sicurezza umana", centrata sull'individuo prima ancora che sullo Stato. Infatti, un numero crescente di Stati non garantisce più la sicurezza dei propri cittadini. Dopo la fine della guerra fredda le guerre civili sono diventate molto più frequenti delle guerre tra Stati. Il rapporto tra morti civili e morti militari, che all'epoca della prima guerra mondiale era di 1 a 8, oggi è diventato di 8 a 1.

Il processo di disgregazione degli Stati è strettamente legato a due fattori, uno di natura economico-sociale (la globalizzazione), l'altro di natura politica (la fine dell'ordine mondiale bipolare). Da una parte, gli Stati deboli, gli Stati falliti e gli Stati dissolti sono espressione di gradazioni crescenti di un processo di erosione della sovranità degli Stati. D'altra parte, il nazionalismo etnico, che può essere inteso come una reazione alle tendenze livellatrici della globalizzazione, mentre era arginato dalla forte disciplina internazionale che caratterizzava lo scontro tra i blocchi in seno all'ordine mondiale bipolare, è esploso dopo la fine della guerra fredda e ora tende a dissolvere gli Stati.

L'aspetto politico più significativo della globalizzazione - l'erosione della sovranità degli Stati - non è accompagnato dalla formazione di efficaci nuove forme di statualità sul piano regionale e globale. Nuovi attori non statali competono con Stati sempre più deboli per il potere di decisione sul piano internazionale. Dilaga la violenza della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale e la prepotenza dei gruppi economici multinazionali. L'illusione dell'unilateralismo americano, il sogno che gli Stati Uniti potessero essere per molto tempo il gendarme e il banchiere del mondo, è fallita e il mondo sta evolvendo verso un crescente disordine, che si va manifestando anche sul versante economico e finanziario. Tuttavia, nuovi principi si stanno lentamente affermando. Per esempio quello secondo cui, quando uno Stato fallisce nel garantire la sicurezza ai propri cittadini perché vi si compiono gravi atrocità, la comunità internazionale ha il dovere di intervenire per proteggere la popolazione civile. È il principio della "Responsabilità di proteggere", enunciato per la prima volta nel 2001 nel Rapporto della International Commission on Intervention and State Sovereignty, e adottato dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU per giustificare nel 2007 l'intervento umanitario nel Darfur. Per un altro verso, il TPI, istituito per punire il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra, persegue l'obiettivo di difendere gli individui contro le atrocità compiute dai grandi criminali, compresi gli statisti, ai quali vuole togliere il privilegio dell'impunità.

Sono i primi passi di un processo di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali e di trasferimento di funzioni statuali alle Nazioni Unite. L'UE rappresenta un modello per il mondo, poiché alcune delle sue istituzioni hanno un carattere quasi statale (la Corte, il Parlamento, la Commissione, la Banca centrale). Ma essa può diventare anche il motore del processo di rafforzamento e di democratizzazione dell'ONU. Lo mostrano il ruolo che l'UE svolge per la protezione dell'ambiente (Protocollo di Kyoto), per la promozione dei diritti umani (moratoria della pena di morte) e per regolare il commercio internazionale (WTO).

9 L'Unione europea attore globale

La formazione di un governo europeo responsabile della politica estera e di sicurezza dimostrerà che è possibile fare vivere un'unione di Stati al di là di nazioni storicamente consolidate. L'UE tenderà ad assumere il ruolo di cerniera tra Est e Ovest e tra Nord e Sud, perché ha un interesse vitale, a differenza degli Stati Uniti, a sviluppare relazioni positive di cooperazione con le aree contigue del mondo ex-comunista, del Mediterraneo e dell'Africa. Il primo compito è quello di completare l'unificazione dell'Europa verso Est e verso Sud. Ma nello stesso tempo si impone l'esigenza di rafforzare le istituzioni internazionali (l'OSCE, la Convenzione di Cotonou e il Partenariato Euro-Mediterraneo), che legano l'Europa ai continenti vicini.

Se l'UE diventerà indipendente sul piano della sicurezza, l'Alleanza atlantica si trasformerà in un'alleanza tra eguali. Così l'Europa potrà sollevare gli Stati Uniti dalle loro schiaccianti responsabilità mondiali e promuovere la ricostruzione della solidarietà tra le due sponde dell'Atlantico. Dopo la fine della guerra fredda, la NATO si è allargata da 16 a 26 paesi, estendendosi fino ai confini con la Russia. La proposta di includere l'Ucraina e la Georgia incontra una forte opposizione da parte della Russia. Inoltre la NATO ha allargato il raggio di azione dal piano regionale a quello globale, tramite interventi "fuori area" (Afghanistan) diretti a perseguire obiettivi unilaterali di potenza.

Un'Europa indipendente avrà l'autorità per spingere gli Stati Uniti a ricercare nell'ambito multilaterale delle Nazioni Unite la soluzione alle grandi controversie internazionali e a convincerli a mettere le loro truppe al servizio dell'ONU per operazioni di polizia internazionale per mantenere la pace nel mondo.

Gli Stati membri dell'UE forniscono più del 50% delle risorse finanziarie necessarie al funzionamento dell'ONU e delle truppe impegnate nelle operazioni per il mantenimento della pace e il 55% dell'aiuto allo sviluppo. Eppure questo impegno non è proporzionale all'influenza che l'Unione esercita sugli indirizzi politici dell'ONU, perché non è dotata dei mezzi per parlare con una sola voce.

L'indipendenza dell'UE non si costruisce ricorrendo al modello della terza forza. La globalizzazione ha mutato profondamente la natura delle

relazioni internazionali, erodendo progressivamente la sovranità degli Stati e spostando poteri crescenti dagli Stati agli attori non statali (società multinazionali, organizzazioni religiose, movimenti della società civile globale, organizzazioni criminali e terroristiche internazionali). Nemmeno un governo europeo avrà la forza sufficiente a contrastare i più agguerriti attori non statali. Ciò significa che esiste un parallelismo tra il completamento della costruzione dell'unità europea e l'avvio della politica di unificazione mondiale.

A) Il ruolo dell'UE per la pace in Medio Oriente

Lo schieramento internazionale che ha sostenuto gli Stati Uniti in occasione della guerra contro l'Iraq nel 2003 si è progressivamente sfaldato. In particolare, la Spagna e l'Italia, che avevano partecipato attivamente alla guerra a fianco degli Stati Uniti, hanno ritirato le loro truppe. Anche gli inglesi hanno avviato il rimpatrio dei loro militari e il Congresso degli Stati Uniti ha dato espressione al sentimento diffuso nell'opinione pubblica, che chiede che le truppe di occupazione si ritirino dall'Iraq. Il vuoto di potere che si può aprire in Medio Oriente con il rimpatrio delle truppe americane dall'Iraq, può essere colmato solo con un'iniziativa dell'UE, che coinvolga le altre potenze interessate a pacificare la regione e l'ONU. Lo mostra il ruolo svolto dalla missione di pace italo-franco-spagnola in Libano, dove gli Stati Uniti non hanno potuto né voluto intervenire. Essa rappresenta il più significativo intervento compiuto dall'Europa fuori dal quadro della NATO dopo la seconda guerra mondiale e costituisce un primo passo nella direzione del conferimento all'UE di pieni poteri in materia di politica estera e di sicurezza.

L'estensione della missione militare dell'UE sotto l'egida dell'ONU dal confine tra Israele e il Libano a quello tra Israele e Cisgiordania e Gaza, permetterebbe da una parte di rendere sicuro Israele nei confronti dei Palestinesi di Hamas, dei libanesi di Hezbollah, della Siria e dell'Iran, e di contrastare meglio il terrorismo e dall'altra di proteggere i palestinesi contro gli attacchi di Israele e gli insediamenti dei coloni e di facilitare il ritiro di Israele entro i confini del 1967. Questo intervento dovrebbe avere insieme natura militare e civile e contribuire anche alla costruzione di strutture statali efficienti e democratiche in Libano e in Palestina e aiutare lo sviluppo economico di questi paesi.

Anche per il Medio Oriente, che, a causa dei feroci odi etnici e religiosi che lo lacerano, non è riuscito a promuovere un processo di integrazione regionale, il modello federale può rappresentare una buona soluzione. A chi sostiene che la convivenza pacifica tra israeliani e palestinesi è impossibile e difende la costruzione del muro che separa i due popoli si può proporre l'analogia con l'unificazione europea. Quest'ultima è cominciata con la riconciliazione tra due popoli divisi dall'odio nazionale - la Francia e la Germania -, che hanno tratto dall'esperienza delle guerre mondiali la lezione che la convivenza pacifica era preferibile alla sopraff-

fazione. Pur riconoscendo la legittimità dell'esistenza di uno Stato israeliano e di uno palestinese, la formula "due popoli, due Stati" non è certamente la migliore. Israele è troppo forte, la Palestina troppo debole e per di più oggi è divisa in due entità separate e ostili: la Cisgiordania e Gaza. Dovremmo piuttosto pensare a una comunità più ampia, composta da uno Stato palestinese, Israele, Libano, Giordania e forse anche l'Egitto e la Siria, in cui le nazioni arabe possano controbilanciare Israele. Questa soluzione permetterebbe, sul modello della Comunità europea, l'affermazione di un'economia cooperativa, confini aperti per la libera circolazione delle persone, oltre che degli investimenti, nell'intera regione. La prima Comunità europea (la CECA) nacque dalla proposta di mettere in comune quelle che allora sembravano essere le risorse strategiche del continente (il carbone e l'acciaio), per avviare un processo di integrazione che rendesse impossibili nuove guerre. Una "Comunità dell'acqua, dell'energia e delle infrastrutture", proposta da Jacques Delors quando era Presidente della Commissione europea si ispirava chiaramente al precedente della CECA. Esiste infatti una potenziale complementarità tra Israele e i paesi arabi confinanti: Israele ha bisogno di un mercato più ampio per sviluppare le sue capacità produttive, la Palestina e i paesi arabi circostanti necessitano di un partner dotato di un più elevato grado di sviluppo tecnologico con il quale cooperare. Del resto, la pace in Europa occidentale si è fatta sulla base di un trattato che ha creato un contrappeso alla Germania, ed esso era rappresentato da Olanda, Belgio, Lussemburgo, Francia e Italia.

B) Le relazioni UE-Africa

Il più grave problema che l'Africa ha ereditato dall'epoca del colonialismo europeo è la frammentazione in 54 Stati (più di un quarto degli Stati membri dell'ONU). Qui sta la radice della subordinazione dell'Africa alle grandi potenze del Nord del mondo e alle imprese multinazionali, che hanno perpetuato, anche in assenza di una dominazione diretta del territorio, il controllo sulle risorse del continente. L'Africa ha grandi risorse, ma esse sono destinate più ai mercati esteri che a soddisfare i bisogni della sua gente. La corruzione è la causa principale della subordinazione dell'Africa. Il fenomeno è favorito dalla povertà e dalle piccole dimensioni degli Stati. In definitiva, il trasferimento di risorse verso i paesi che non ne hanno a sufficienza per finanziare il loro sviluppo è inutile se questi non hanno istituzioni che permettano di investire per generare sviluppo.

Il poderoso sviluppo della Cina e dell'India mostra come sia possibile affrontare con successo il problema della povertà in seno a Stati di dimensioni macroregionali. Nel mondo contemporaneo la dimensione è infatti la condizione necessaria ad assicurare l'indipendenza politica e lo sviluppo economico. La balcanizzazione è la principale ragione della dipendenza e dell'arretratezza dell'Africa. Essa deve unirsi, perché non esiste una via nazionale all'indipendenza e allo sviluppo.

Bisogna riconoscere che un passo in questa direzione è rappresentato dalle organizzazioni sub-regionali (il Maghreb arabo, l'Africa occidentale, l'Africa orientale, l'Africa centrale, l'Africa del Sud), che promovendo processi di integrazione su scala ridotta, intendono sviluppare il commercio tra paesi africani e aree monetarie integrate. D'altra parte, l'ascesa della Cina e dell'India e il loro crescente bisogno di materie prime ha permesso all'Africa di liberarsi dal monopolio dell'Occidente sulle proprie risorse e di diversificare gli scambi internazionali con grandi benefici in termini economici.

Per quanto riguarda la cooperazione con l'UE, le Convenzioni di Lomé e di Cotonou, malgrado le buone intenzioni, non hanno permesso all'Europa di dimostrare all'Africa di avere lasciato alle spalle il passato coloniale. Malgrado che l'UE eroghi il 55% degli aiuti mondiali allo sviluppo, essa non ha mai inquadrato le proprie iniziative in un grandioso piano di sviluppo orientato alla promozione dell'unità africana, che possa essere paragonato al Piano Marshall, con il quale gli Stati Uniti hanno finanziato la ricostruzione dell'Europa e promosso la sua unificazione.

Ciò di cui l'Africa ha assoluto bisogno è una rete di infrastrutture autostradali, ferroviarie, elettriche, informatiche e per la distribuzione dell'acqua potabile, del gas e del petrolio. Un piano di sviluppo per tutta la regione permetterebbe di valorizzare le risorse dell'Africa (si è detto che una centrale che produca energia solare nel Sahara potrebbe soddisfare il fabbisogno energetico del mondo intero) e di avviare la sua industrializzazione. L'UE potrebbe essere promotrice di questo piano, ma finora non ha sviluppato le istituzioni che le consentirebbero di parlare con una sola voce né reperito le risorse necessarie a finanziare il progetto.

C) Le relazioni UE-Russia

Una conseguenza particolarmente negativa dell'unilateralismo americano è rappresentata dal deterioramento delle relazioni tra Stati Uniti e Russia. Il collasso del sistema comunista, che ha portato alla fine dell'ordine mondiale bipolare ha aperto la via a un cambiamento senza precedenti nella storia contemporanea: la transizione dei paesi socialisti al capitalismo. È un processo che evolve nella direzione opposta rispetto alle previsioni e agli auspici dei seguaci del marxismo-leninismo. Il fatto che non si tratti semplicemente di un cambio di regime come quelli che in Asia, Africa e America Latina hanno aperto la via all'affermazione della democrazia, ma sia anche un cambiamento del sistema economico e sociale, che procede senza punti di riferimento storici e senza modelli teorici, complica enormemente le difficoltà della transizione. Il riformismo di Gorbaciov è stato sconfitto dall'avventurismo di Eltsin, che si conformò alle ricette del Ministero del Tesoro americano e della sua *longa manus* – le istituzioni economiche internazionali – consistenti in una selvaggia e rovinosa transizione al mercato. In Russia, la concentrazione del governo dell'economia nelle mani dello Stato ha fallito. Ma l'assenza

totale della mano pubblica si è rivelata altrettanto disastrosa. La Russia ha sperimentato gli effetti catastrofici di entrambi i modelli. Senza una società civile, senza una classe di imprenditori, senza istituzioni giuridiche adeguate, senza un sistema di prezzi, la Russia si è presentata impreparata all'appuntamento del cambio di sistema. La direzione dell'economia è stata assunta dagli oligarchi. Ne è derivato un drammatico divario nella distribuzione dei redditi, grandi masse popolari si sono impoverite, il valore del rublo è crollato, la vita media si è accorciata di dieci anni. Qui sta la radice della fragilità delle nuove istituzioni democratiche. Nelle spinte autoritarie che caratterizzano l'era di Putin hanno una grande responsabilità gli Stati Uniti, che hanno continuato a trattare la Russia come un nemico a dispetto delle numerose dichiarazioni di amicizia contenute nei documenti diplomatici e la stipulazione della Partnership Russia-NATO. La strategia degli Stati Uniti persegue l'isolamento e l'accerchiamento della Russia con lo scudo antimissilistico in Polonia e nella Repubblica Ceca, una rete di basi militari ai confini della Russia dall'Asia centrale fino al Kosovo, il sostegno della secessione di quest'ultimo dalla Serbia, l'allargamento della NATO a Est con l'adesione dell'Ucraina e della Georgia, alla quale si oppongono la Francia e la Germania.

La Russia ha risposto a questa sfida con l'autoritarismo e il nazionalismo. Da una parte, ha limitato la libertà di stampa e i diritti dei partiti di opposizione e, dopo il massacro nella scuola di Beslan, ha sospeso le autonomie regionali e locali. D'altra parte, ha rifiutato di ritirare le truppe dalla regione caucasica, ha fomentato la secessione dell'Abkazia e dell'Ossezia del Sud dalla Georgia, contesta la legittimità della secessione del Kosovo dalla Serbia, ha denunciato il Trattato per la riduzione delle armi convenzionali, sostiene la legittimità del programma nucleare dell'Iran. Sullo sfondo di questo conflitto prende forma il fantasma di una nuova guerra fredda. Eppure oggi si manifestano pericoli che non esistevano durante la guerra fredda e che minacciano ugualmente gli Stati Uniti e la Russia, per esempio il terrorismo internazionale, la proliferazione nucleare o il cambiamento climatico. Nessuno può farvi fronte da solo. Se l'UE si dotasse dei mezzi per parlare con una sola voce, come fa sul piano monetario con l'euro, avrebbe il potere di modificare la politica estera degli Stati Uniti e promuovere lo sviluppo di organismi multilaterali per fare fronte alle sfide globali. Mentre l'allargamento a Est della NATO suscita reazioni di diffidenza in Russia ed è un fattore di rafforzamento del nazionalismo e dei gruppi di potere militari di Mosca, la formazione di un sistema di sicurezza europeo non allarma la Russia. L'UE, arginando l'aggressività degli Stati Uniti nei confronti della Russia, può creare un clima internazionale di collaborazione propizio allo sviluppo economico e al consolidamento delle istituzioni democratiche di questo paese e al rafforzamento delle istituzioni della CSI.

La cooperazione UE-Russia potrebbe svilupparsi sul terreno energetico. L'UE ha bisogno del gas siberiano e la Russia ha bisogno del mercato

europeo. Un governo europeo potrebbe difendere meglio dei governi nazionali i consumatori nell'approvvigionamento di gas e dare solide garanzie a Mosca sul piano della sicurezza europea.

D) L'UE e il disarmo nucleare

L'inquietudine generata dal programma nucleare dell'Iran è un altro aspetto dell'instabilità del Medio Oriente e nello stesso tempo il segnale più allarmante di un mondo che rischia di sfuggire a ogni controllo, perché non riesce più a fermare la proliferazione delle armi nucleari. Kissinger, dopo avere promosso con altre personalità americane un appello per un mondo senza armi nucleari, recentemente ha lanciato questo monito: "Se il numero delle potenze nucleari continuerà ad aumentare, un'esplosione nucleare sarà inevitabile". A causa del declino della loro potenza, gli Stati Uniti non sono più in grado di arginare il crescente disordine in Asia, né di favorire il consolidamento di Stati falliti, come l'Afghanistan e l'Iraq, né di promuovere quegli accordi (tra Israele e Autorità palestinese, tra Israele e Iran, tra India e Pakistan, tra Cina e India ecc.) che sarebbero necessari per consolidare la stabilità di questo immenso continente.

I destini del mondo non possono più essere retti da un solo paese. Solo un approccio multilaterale e politiche cooperative nell'ambito di istituzioni universali possono fare fronte alla sfida della proliferazione nucleare. Tuttavia le grandi potenze continuano a concepire la non proliferazione nucleare secondo un doppio standard: mentre chiedono agli altri paesi di non dotarsi di armi nucleari, considerano legittimo mantenere armi di distruzione di massa per salvaguardare la loro sicurezza. Sembrano ignorare che l'art. 6 del Trattato di non proliferazione (TNP) impegna le parti contraenti a perseguire il disarmo nucleare e più precisamente a stipulare "un Trattato di disarmo generale e completo sotto un rigoroso ed efficace controllo internazionale". Fin dal 1986 Gorbaciov aveva posto al centro della *perestrojka* l'eliminazione di tutte le armi di distruzione di massa entro l'anno 2000. È un progetto che si è realizzato solo in parte ed è stato interrotto dalle iniziative unilaterali degli Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001, compresa quella di mettere a punto armi nucleari tattiche da usare in caso di crisi locali.

Nel mondo ci sono numerose medie potenze – l'Iran è una di queste – che contestano la pretesa degli Stati Uniti e delle altre potenze nucleari di barricarsi per un tempo indefinito nell'era nucleare, rendendo eterno un trattato che finora non ha raggiunto il suo scopo fondamentale: il disarmo nucleare.

La forza di attrazione dell'UE si basa sulla rinuncia a esprimersi attraverso gli strumenti tradizionali della politica di potenza e sulla capacità di pacificare gli Stati sovrani attraverso la costruzione di una comunità di diritto, l'integrazione economica e la democrazia internazionale. Per queste ragioni, essa ha l'autorità per promuovere il progetto di un

mondo senza armi nucleari. L'Europa ha sempre avuto un ruolo passivo nei negoziati sul disarmo. Ha subito l'iniziativa delle superpotenze sia quando queste ultime hanno deciso di installare sul suo territorio gli euro-missili, sia quando hanno deciso di smantellarli. Solo se l'UE diventerà indipendente nel campo della politica estera e della sicurezza essa avrà la forza per promuovere un'iniziativa volta a conferire all'ONU il controllo delle proprie armi nucleari e spingere in questo modo le altre potenze nucleari a fare altrettanto.

L'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) è dotata di poteri di ispezione degli impianti nucleari di tutti gli Stati che hanno sottoscritto il TNP. Le ispezioni dirette dall'AIEA tra il 1991 e il 1997 nell'Iraq di Saddam Hussein hanno conseguito il risultato di eliminare le armi di distruzione di massa, di cui gli americani non hanno trovato traccia quando hanno invaso il paese. È il più grande successo ottenuto dall'AIEA. Questa istituzione può diventare dunque l'autorità mondiale dotata del potere di controllare l'energia nucleare, come era stato proposto dal *Piano Baruch* fin dal 1946.

Le ispezioni *in loco*, sperimentate con successo dalla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e dai trattati per la riduzione degli armamenti nucleari, permetterebbero all'ONU di governare il processo di disarmo generale e controllato. L'UE, messa di fronte alla scelta del proprio modello di sicurezza, percepirà che la conclusione del proprio processo di unificazione coincide con lo sviluppo dell'unificazione del mondo attraverso l'attribuzione di reali poteri coercitivi alle Nazioni Unite.

10 Il modello europeo di sicurezza

I grandi lineamenti del modello europeo di sicurezza sono definiti dal contesto interno e internazionale nel quale opererà il governo europeo. Innanzi tutto la struttura multinazionale e federale dello Stato europeo costituirà un limite a una politica estera aggressiva. Inoltre la tendenza del sistema mondiale degli Stati a evolvere verso un multipolarismo senza potenze egemoniche tenderà a creare condizioni favorevoli alla stabilità politica e alla cooperazione internazionale.

L'affermazione contenuta nel libro bianco del governo francese sulla difesa che risale al 1994 ("per la prima volta della sua storia, la Francia non conosce più minacce dirette alle frontiere"), ha una portata che va oltre i confini dell'UE. Con la fine della guerra fredda l'Occidente non ha più nemici. Di conseguenza, il governo francese ha abolito la leva obbligatoria e istituito un esercito di professionisti di piccole dimensioni e un servizio civile. Analoghe riforme hanno avviato gli altri paesi dell'Unione. È un modello di sicurezza non pienamente realizzabile a livello nazionale. Lo Stato nazionale non ha risorse sufficienti per fondare l'esercito europeo sugli strumenti tecnologici (sistema informatico e

satelliti per esplorare il teatro delle operazioni) per agire in modo indipendente dagli Stati Uniti, né ha la forza e il consenso necessari a stimolare tra i giovani l'impegno per i valori civici, che solo un servizio civile europeo nell'ambito di un'unione a vocazione federale potrebbe promuovere.

Del resto, l'Europa potrà affidare la propria sicurezza a un sistema difensivo di piccole dimensioni. Per il momento, l'UE si è dotata degli strumenti per operare come un *soft power*. Essa ricorre in primo luogo a mezzi civili, come le pressioni diplomatiche o la politica degli aiuti. Particolarmente efficaci si sono rivelati gli interventi di tecnici in settori come quelli degli apparati di polizia, del potere giudiziario, della pubblica amministrazione e della protezione civile. È quanto serve a qualificare la specificità del suo ruolo nel mondo, ma non è ancora sufficiente a dotarla di una capacità di iniziativa credibile ed efficace e per assicurare la sua autonomia internazionale. L'impiego di mezzi militari, inteso come intervento di ultima istanza, è talvolta indispensabile per garantire la pace e la sicurezza internazionale.

Il Trattato di Lisbona, oltre a introdurre la figura di un quasi Ministro degli esteri, chiamato "Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza" e sostenuto da un Servizio per l'azione esterna, istituisce la "cooperazione strutturata" permanente, che permetterebbe di dotare l'UE di capacità operative in materia di sicurezza e di difesa. Ciò è indispensabile per dotare l'Europa di una propria autonomia anche dal punto di vista militare, condizione necessaria per realizzare anche una propria autonomia politica e garantire la sicurezza dei propri cittadini, anziché continuare a farla dipendere dal potente o dai potenti del mondo.

In questa prospettiva e per consentire all'UE di svolgere in modo efficace il proprio ruolo di pace nel mondo, tre strumenti militari sono necessari nell'immediato:

- una *forza di intervento rapido* di 60.000 uomini, diretta da un comando unico europeo, da utilizzare per operazioni di polizia internazionale decise dall'ONU, per fare fronte a situazioni di crisi fuori dei confini dell'UE; più precisamente tutte le forze multinazionali finora istituite, come l'Eurocorpo, l'Eurofor, l'Euomarfor, la Forza di gendarmeria europea, la Forza anfibia ispano-italiana, il Gruppo aereo europeo, la Cellula europea di coordinamento aereo di Eindhoven, il Centro multinazionale di coordinamento del trasporto marittimo di Atene, dovrebbero essere inquadrate nella cooperazione strutturata permanente;
- il *satellite Galileo* di radionavigazione, che permetterebbe all'UE di accedere in modo indipendente alle informazioni di natura militare senza dovere dipendere dagli Stati Uniti; più in generale le funzioni di *intelligence*, che assumono un crescente rilievo nel mondo contemporaneo, dovrebbero essere unificate in una struttura europea;

- l'*Agenzia europea della difesa*, per favorire l'unificazione delle capacità militari degli Stati membri e per migliorare l'efficacia della spesa militare, razionalizzandola e riducendone il costo complessivo.

Inoltre, in considerazione della crescente inefficacia del solo impiego della forza militare nella soluzione dei conflitti internazionali, l'UE, nell'ambito della sua azione civile nel mondo, dovrebbe istituire *corpi civili di pace*. Essi dovrebbero operare nell'ambito di corpi civili di pace dell'ONU (caschi bianchi) da impiegare nei settori dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo e dovrebbero essere addestrate congiuntamente con le forze armate.

Rinunciando a dotarsi dei mezzi per fare la guerra, l'UE svolgerà un ruolo guida nella costruzione della pace nel mondo. La Federazione europea si distinguerà da tutte le Federazioni finora esistite, che hanno subito un processo di centralizzazione, dovuta alla forte pressione politico-militare esercitata dalle grandi potenze sui loro confini e hanno sviluppato una forma di coesione sociale che non si allontana sostanzialmente dal modello nazionale. La Federazione europea nascerà in un mondo nel quale l'interdipendenza globale e il declino della politica di potenza svilupperanno poderose tendenze alla cooperazione e alla organizzazione internazionale, che essa stessa contribuirà a consolidare.

La Federazione europea, in quanto negazione dello Stato sovrano, sarà lacerata da due spinte contraddittorie. Da una parte, svilupperà la tendenza a definirsi in senso puramente negativo, come superamento dello Stato nazionale e quindi a rimanere un'organizzazione politica *aperta*, senza confini definiti e capace di promuovere l'unificazione di altre regioni del mondo e di tutta l'umanità attraverso la riforma dell'ONU, e *decentrata*, sprovvista cioè di tutti i caratteri istituzionali degli Stati sovrani finora esistenti, perché composta da comunità federate che pretendono di mantenere un grado di autonomia superiore a ogni precedente costituzione federale. D'altra parte, sarà attiva la tendenza opposta, quella alla chiusura e all'accentramento del potere, cioè alla formazione di un'identità collettiva analoga a quella nazionale, ma che avrà comunque un carattere precario, considerata la difficoltà di radicare un'identità nazionale in una società multinazionale e in un'epoca post-nazionale.

L'UE è il laboratorio di una nuova statualità, il cui elemento distintivo sta nel superamento di quella dimensione militare che ha costituito l'aspetto più caratteristico della sua storia. Una statualità articolata su più livelli di governo, basata su più livelli di cittadinanza, rappresenta un'alternativa alla forma di comunità chiusa e accentrata tipica dello Stato nazionale.

11 La trasformazione del Consiglio di Sicurezza nel Consiglio delle grandi regioni del mondo

A 60 anni dalla fondazione delle Nazioni Unite, la sostanza del potere di decisione rimane ancora concentrata nelle mani di soltanto cinque Stati su 192, i vincitori della seconda guerra mondiale. Quella organizzazione è del tutto inadeguata a garantire la sicurezza del mondo ed è incoerente rispetto agli obiettivi di uguaglianza e di giustizia che si sono affermati negli anni più recenti nella politica internazionale. Di qui la necessità di allargarla e di trasformarla da un direttorio di cinque grandi potenze in un corpo più rappresentativo.

Il modo tradizionale di affrontare questo problema è quello di aprire le porte del Consiglio di Sicurezza agli Stati più forti che sono saliti a posizioni di vertice nella gerarchia mondiale del potere (cioè a gendarmi regionali, come Germania, Giappone, India e Brasile) e affidare loro la rappresentanza degli Stati minori appartenenti alla stessa regione. Così la Germania rappresenterebbe i paesi scandinavi e quelli dell'Europa centro-orientale, il Giappone i paesi dell'estremo oriente e del Pacifico, l'India l'Asia meridionale, il Brasile l'America latina e i Carabi e così via. Questa proposta suscita l'ostilità degli Stati esclusi (il Pakistan non accetta la candidatura dell'India, l'Argentina quella del Brasile, l'Italia quella della Germania e così via), che hanno bloccato la riforma del Consiglio di Sicurezza.

Il metodo migliore per giungere a una riforma equa è quello che prevede la formazione di raggruppamenti regionali di Stati. Non è solo un'alternativa alle gerarchie di potere determinate dalla differenza tra Stati di diverse dimensioni, ma anche alla frammentazione del mondo in un eccessivo numero di Stati. La disparità di dimensione e di potere tra gli Stati membri rappresenta il più grave difetto della struttura attuale delle Nazioni Unite. Il costante aumento del numero di Stati membri (sono quasi quadruplicati rispetto al 1945) mostra che nel mondo è in atto un processo che porta alla frammentazione e all'anarchia. Questa tendenza è contrastata dai processi di aggregazione, di cui l'unificazione europea rappresenta l'esempio più significativo. È necessario che si formino raggruppamenti regionali nell'Assemblea Generale ed accrescano la loro coesione, di modo che progressivamente possano esprimersi nel Consiglio di Sicurezza.

La crescente coesione dell'UE e la prospettiva che essa possa svolgere il ruolo di attore internazionale in seno all'ONU sono intimamente collegate al grado di sviluppo del processo di unificazione. Nei campi della politica commerciale, economica e monetaria, dove l'Europa può parlare con una sola voce, essa agisce quasi come uno Stato. Nella WTO e nella FAO la Commissione Europea rappresenta tutti gli Stati membri. Inoltre il Trattato di Lisbona, riconoscendo la personalità giuridica dell'UE, creando un quasi-ministro degli esteri e promovendo la formazione

di un unico sistema di sicurezza tramite la "cooperazione strutturata", è destinata a rafforzare il ruolo internazionale dell'Europa. Per facilitare il perseguimento di questo obiettivo, la cooperazione strutturata, a differenza di quella rafforzata, non fissa un numero minimo di Stati per poterla avviare. Essa potrebbe quindi cominciare anche senza il Regno Unito. In questa prospettiva, la Francia potrebbe mettere a disposizione dei propri partner nella cooperazione strutturata il suo seggio al Consiglio di Sicurezza, aprendo così la via alla formazione di un seggio europeo.

Questa è la reale alternativa all'egemonia dei tre Stati più potenti (Francia, Regno Unito e Germania). In particolare, l'ingresso della Germania nel Consiglio di Sicurezza potrebbe incoraggiare, in quel paese, lo sviluppo di una politica estera indipendente rispetto all'UE e risvegliare il nazionalismo tedesco. Se le ragioni della Germania fossero riconosciute, come ignorare quelle dell'Italia, della Spagna, della Polonia e così via? Se gli Europei decidessero di tornare a dare la precedenza agli interessi nazionali, tutto il disegno di un'Europa unita verrebbe irrimediabilmente danneggiato. Paradossalmente questo accade nel momento in cui sono all'ordine del giorno progressi istituzionali che potranno rafforzare la capacità dell'UE di parlare con una sola voce. L'UE, proprio perché ha un ruolo di avanguardia nei processi di unificazione regionale in corso nel mondo, può avviare la trasformazione del Consiglio di Sicurezza nel Consiglio delle grandi regioni del mondo. Le organizzazioni regionali rappresentano infatti il veicolo per colmare la frattura tra l'onnipotenza delle grandi potenze e l'irrelevanza dei piccoli Stati. Entrando nel Consiglio di Sicurezza, essa si presenterà come il modello della pacificazione tra Stati nazionali e il veicolo per trasmettere alle altre regioni, ancora divise in Stati sovrani, l'impulso all'unificazione federale.

La regionalizzazione della rappresentanza degli Stati in seno al Consiglio di Sicurezza presenta tre vantaggi. In primo luogo, tutti gli Stati (e non solo i più forti, come avviene ora) potranno essere rappresentati nel Consiglio di Sicurezza attraverso la rispettiva organizzazione regionale. In secondo luogo, l'egemonia delle superpotenze e l'ineguaglianza tra gli Stati potranno essere progressivamente superate attraverso la riorganizzazione dell'ONU sulla base di raggruppamenti di Stati di dimensioni e poteri equivalenti e in particolare i paesi in via di sviluppo dell'Africa, del Mondo arabo, dell'America latina, dell'Asia meridionale e del Sud-Est asiatico potranno trovare nell'unificazione politica ed economica la via maestra per sollevarsi dalla loro condizione di dipendenza. In terzo luogo, il riequilibrio nei rapporti di potere tra i membri delle Nazioni Unite aprirà la via al superamento dell'ingiusta discriminazione tra i membri permanenti e non permanenti attraverso la sostituzione del diritto di veto con un sistema di voto a maggioranza.

12 La democrazia internazionale

Recentemente, mentre la democrazia si ferma ancora ai confini nazionali e le organizzazioni internazionali sono macchine diplomatiche che non istituiscono un potere superiore agli Stati, si sono formate assemblee parlamentari internazionali, che rappresentano la risposta dei Parlamenti nazionali al processo di globalizzazione e all'erosione del loro potere. Queste assemblee (per esempio, le Assemblee parlamentari della NATO, del Consiglio d'Europa, dell'OSCE o l'Assemblea paritetica della Convenzione di Cotonou) sono composte da parlamentari nazionali ed esprimono la tendenza a spostare il controllo parlamentare nei confronti dei governi a livello internazionale. Fa eccezione il Parlamento europeo, che è eletto direttamente ed è dotato di poteri legislativi e di controllo. Esso è il laboratorio della democrazia internazionale.

Su questo terreno si sono compiuti grandi progressi. Se paragoniamo due date – il 1939, quando cominciò la seconda guerra mondiale, e il 1979, quando tutti i popoli dell'Europa si sono recati alle urne per eleggere il primo Parlamento soprannazionale della storia –, avvertiamo quale capovolgimento di indirizzo sia avvenuto nel corso della storia europea. Nel 1939 la soluzione dei problemi dell'Europa fu affidata alla violenza e alla sopraffazione, nel 1979 si è scelta la via pacifica del voto. Il Parlamento europeo rappresenta il primo tentativo di sottoporre al controllo popolare quel settore della vita politica – le relazioni internazionali – che è il terreno dello scontro diplomatico e militare tra gli Stati.

L'esigenza della democrazia internazionale non è un problema soltanto europeo. La globalizzazione, moltiplicando i problemi che hanno solo una soluzione a livello mondiale, mette in crisi la democrazia. La più acuta contraddizione del nostro tempo sta nel fatto che i problemi dai quali dipende il destino dei popoli, come quelli della sicurezza, del controllo dell'economia o della protezione dell'ambiente, hanno assunto dimensioni internazionali, mentre la democrazia si ferma ai confini degli Stati. Di conseguenza, le istituzioni democratiche, perso il controllo delle decisioni strategiche, si limitano a governare aspetti secondari della vita politica. Così i popoli sono esclusi dal controllo dei problemi che determinano il loro futuro. Mentre il nostro destino dipende da problemi di dimensioni globali, il mondo resta diviso in Stati indipendenti e sovrani che non riconoscono un governo superiore. Di conseguenza, il governo del mondo appartiene alle grandi potenze (che operano isolatamente o in centri di decisione mondiali, come il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il G8 o il FMI) e alle concentrazioni finanziarie e produttive multinazionali e di altri attori non statali, che includono organizzazioni criminali e terroristiche internazionali. In definitiva, bisogna democratizzare la globalizzazione prima che la globalizzazione distrugga la democrazia.

Il principio dell'uguaglianza degli Stati, enunciato nell'articolo 2 dello Statuto dell'ONU, è destinato a rimanere un concetto vuoto finché l'enorme disparità tra gli Stati non sarà colmata. Questa disparità è istituzionalizzata

nella struttura del Consiglio di Sicurezza e soprattutto nel principio del diritto di veto, che è l'eredità di un'epoca – quella delle guerre mondiali e della guerra fredda – nella quale gli Stati e le gerarchie di potere tra gli Stati rappresentavano ancora i pilastri dell'ordine internazionale. Oggi il veto è diventato anacronistico. Esso esprime un principio contraddittorio con l'esigenza di costituzionalizzare le relazioni internazionali.

L'obiettivo più rivoluzionario del nostro tempo è la democratizzazione dell'ONU, che consentirebbe di sottrarre il governo del mondo al controllo delle grandi potenze (che operano isolatamente o in centri di decisione mondiali, come il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il G8 o il FMI) e alle concentrazioni finanziarie e produttive multinazionali e di metterlo nelle mani di tutti i popoli della terra. Si tratta di un obiettivo di lungo periodo, che può essere raggiunto gradualmente. Ma va indicato sin d'ora, per conoscere la direzione del cammino che porta al governo democratico del mondo. Dopo la travolgente avanzata della democrazia in America latina, nella maggior parte dell'ex mondo comunista e in Asia, la democratizzazione dell'ONU non appare più come un lontano fine ultimo. Nell'Assemblea generale dell'ONU, per la prima volta nella storia, c'è una maggioranza di Stati democratici. Persino in Cina, dove si sono avviate riforme economiche e sociali, il pluralismo si afferma irresistibilmente malgrado la mancanza di libertà di espressione e i limiti posti dal partito unico alle libertà pubbliche e costituisce il presupposto di una progressiva transizione alla democrazia. In effetti, senza democrazia all'interno dei singoli Stati, manca una condizione essenziale per realizzare la democrazia internazionale. L'elezione di un Parlamento mondiale presuppone che si possano svolgere libere elezioni a livello nazionale.

L'istituzione del Parlamento mondiale comporterà la rinuncia dell'Occidente alla pretesa (finora considerata un fatto naturale) di governare il mondo a proprio vantaggio. Con l'attribuzione di un voto a ogni elettore, i cittadini indiani peseranno più del doppio di quelli dell'Unione europea e quasi il quadruplo di quelli degli Stati Uniti. Quindi gli europei e gli americani dovranno riconoscere la possibilità di essere messi in minoranza da un miliardo di indiani e da oltre un miliardo di cinesi.

La creazione di un' *Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite* può essere considerata come il primo passo sulla via della democratizzazione dell'ONU. Tale assemblea può evolvere, secondo il modello del Parlamento europeo, il quale all'inizio (1953) era un' *Assemblea parlamentare* composta dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali, poi è stato eletto a suffragio universale (1979), infine ha sviluppato i propri poteri di co-decisione legislativa e di controllo nei confronti della Commissione fino a diventare un Parlamento dotato di tutte le prerogative costituzionali, obiettivo che non è ancora pienamente acquisito. L' *Assemblea paritetica della Convenzione di Cotonou* e l' *Assemblea parlamentare dell'OSCE*, che riuniscono rappresentanti di Parlamenti di diversi continenti, mostrano che è possibile creare un analogo organismo in seno all'ONU.

13 L'Unione europea e il futuro del federalismo nel mondo

La Federazione europea non sarà solo un *modello* per l'unificazione delle altre regioni e per il mondo intero (riforma dell'ONU), ma svolgerà anche il ruolo di *motore* del processo di unificazione delle grandi regioni del mondo e del mondo intero.

Innanzitutto, l'esempio del processo federativo dell'Europa determinerà l'accelerazione di processi analoghi, che sono in corso con diversi gradi di sviluppo nelle altre regioni del mondo, rinvigorerà il federalismo negli Stati Uniti, in Russia e in India, dove ha subito un'involuzione centralistica, e porrà il problema della riforma in senso federale dell'ONU.

Inoltre, poiché l'UE è la prima potenza commerciale del mondo, essa ha un interesse vitale a mantenere aperto il mercato mondiale e a rafforzare le istituzioni che consentono di perseguire questa finalità. È questa la motivazione fondamentale che ha spinto l'Unione europea a promuovere contro la resistenza opposta dagli Stati Uniti la costituzione della WTO, che è espressione dell'esigenza di dare nuove regole del gioco alla competizione globale e a farle rispettare da tutti.

Inoltre, con la creazione dell'euro, l'UE è diventata una potenza monetaria, che ha modificato i rapporti di potere nel mondo e ha aperto la via a un multipolarismo monetario. Si sono così formate le condizioni per la riforma del sistema monetario internazionale con la sostituzione del dollaro con un paniere di monete, inteso come tappa sulla via della creazione di una moneta mondiale. Analoghe prospettive si aprono sul piano delle politiche ambientali per quanto riguarda la formazione di un'Organizzazione mondiale per l'ambiente e sul piano sociale in relazione alla prospettiva di estendere a tutto il mondo, attraverso l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, gli standard sociali prevalenti in Europa. Le innovazioni istituzionali che caratterizzano l'UE prefigurano una politica estera di tipo nuovo, una politica di unificazione, che rinuncia a esprimersi con i mezzi della potenza militare. Attraverso forme di aggregazione, più o meno serrate a seconda della necessità, in conformità con il modello dei cerchi concentrici, l'Unione europea ha creato istituzioni che le hanno permesso di stringere legami economici con tutto il mondo. Dopo che l'adesione della Turchia e dei paesi della regione balcanica è diventata una prospettiva concreta, il problema dei confini dell'UE sembra avere assunto contorni più definiti. L'associazione, che in passato era il veicolo per preparare l'adesione, ora si configura come lo strumento per estendere lo spazio economico europeo a regioni vicine, che tuttavia restano estranee alla prospettiva dell'unificazione europea. L'UE attribuisce particolare importanza alla cooperazione multilaterale con altre organizzazioni internazionali. Il suo impegno è diretto a incoraggiare soprattutto i processi di integrazione regionale. Essa ha promosso forti relazioni di cooperazione economica con altre regioni del mondo,

come l'America latina, l'Unione africana, il Sud-Est asiatico e anche con gli Stati Uniti, la Russia, la Cina e l'India, che si presentano come una via per coordinare una risposta alle sfide globali del commercio mondiale, della sicurezza ambientale, energetica e alimentare.

Tutte le potenzialità sopra descritte – riforma dell'ONU, controllo democratico dei processi di globalizzazione, avvio dei processi di unificazione regionali – possono ricevere un forte impulso solo se in Europa si completa l'unificazione politica con la formazione di un governo europeo, con poteri delimitati ma reali nella politica estera, di sicurezza e nella politica macro-economica, responsabile di fronte al Parlamento europeo, nel quadro di una Costituzione federale. L'impegno per il governo europeo e la Costituzione federale è dunque il modo più concreto non solo per portare a termine il processo di unificazione politica dell'Europa, ma anche per avviare il processo di unificazione del mondo basato sulla democrazia e sul diritto.

Elenco quaderni

- 1 Un governo europeo per una crescita sostenibile
- 2 Un governo europeo per l'ambiente
- 3 Un governo europeo per un nuovo modello sociale
- 4 Un governo europeo per la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica
- 5 Un governo europeo per una politica industriale europea nel settore dell'energia
- 6 Un governo europeo per una tutela effettiva dei diritti fondamentali
- 7 Un governo europeo per una politica estera e di sicurezza, la pace e la democrazia nel mondo
- 8 Un governo europeo per il rilancio del processo costituzionale
- 9 Un governo europeo per i diritti politici e civili
- 10 Un governo europeo per dare un'identità all'Europa

A sessant'anni dall'avvio del processo di unificazione l'Europa non ha ancora un 'governo' che possa essere considerato l'espressione democratica della volontà dei cittadini europei.

L'Europa ha un Parlamento eletto, ma questo Parlamento non esprime un governo che sia il risultato della maggioranza politica emersa nelle elezioni europee.

Il Consiglio Europeo è presieduto da una personalità politica non legittimata da una procedura democratica, mentre il Presidente della Commissione Europea è il risultato di un laborioso processo di compromesso tra gli Stati.

Dunque, l'Unione Europea non è ancora una democrazia sovranazionale ed è ancora paralizzata dal potere di veto in aree cruciali: sono queste le cause dell'incapacità di agire dell'Europa.

Un *governo federale* è, invece, necessario.

Per consentire all'Europa di parlare con una sola voce nel mondo, per avere una politica estera e di difesa, per avviare la nuova era del multilateralismo nelle relazioni internazionali, per intervenire con efficacia nelle crisi regionali, ponendo la propria forza al servizio dell'ONU.

Per garantire all'Europa una crescita economica compatibile con la salvaguardia ambientale e con un sistema di *welfare* tipico della tradizione europea, per promuovere grandi progetti nel campo della ricerca scientifica, dello sviluppo tecnologico e delle infrastrutture, per poter competere nell'era della società della conoscenza.

Per sconfiggere il separatismo e il riemergere del nazionalismo, mostrando che è possibile governare democraticamente la società europea e garantire nel contempo le autonomie nel campo della cultura, delle tradizioni, della religione e dell'autogoverno locale.

Per evitare il declino politico, economico e civile dell'Europa e fondare, per la prima volta nella storia, la democrazia sovranazionale, strumento indispensabile per governare, con la politica, i processi di globalizzazione dell'economia e della società.

Il Movimento Federalista Europeo ha lanciato una "Campagna" per porre all'ordine del giorno, a partire dalle prossime elezioni europee del 2009, la necessità di giungere, attraverso una mobilitazione dell'opinione pubblica e delle forze politiche, economiche e sociali, ad *un Governo europeo* e ad *una Costituzione Federale*.

Questa *Collana di Quaderni* è uno strumento della Campagna ed ha il compito di individuare le principali aree di intervento e le linee-guida delle politiche possibili per un *Governo Federale dell'Unione Europea*.