

La presidenza Obama, la creazione di un nuovo ordine mondiale e l'Europa

L'elezione di Barack Obama alla presidenza degli Stati Uniti è stata il frutto della volontà del popolo americano di imprimere un profondo cambiamento alla propria politica rispetto al recente passato, sia all'interno del paese che nel quadro mondiale. Oltre all'esigenza di affrontare i temi etici e sociali e quelli legati alla difesa del modello democratico americano, si è manifestata infatti nel paese la necessità, resa ineludibile dalla crisi finanziaria scoppiata lo scorso anno, di trovare una soluzione ai problemi e alle contraddizioni posti da un modello di sviluppo economico e produttivo rivelatosi insostenibile, ma anche di ridisegnare un nuovo ordine internazionale capace di garantire la stabilità e la sicurezza. E' evidente infatti il legame tra la politica interna americana, il tipo di politica estera perseguita nel quadro globale a partire dall'inizio degli anni Novanta e il sistema economico affermatosi parallelamente in quel periodo, ed è altrettanto chiaro il fatto che proprio il cambiamento dei rapporti di potere nel mondo ha decretato per certi aspetti la necessità di una svolta profonda in tutti e tre gli ambiti.

Non è certo la prima volta che gli USA devono cercare di sciogliere i nodi della creazione di un nuovo assetto mondiale. Nel corso del XX secolo dovettero affrontare per ben tre volte, praticamente da soli, l'avvio di nuove istituzioni globali in campo economico e politico: alla fine della prima guerra mondiale, con il Presidente Wilson, gli USA imposero agli europei la creazione della Società delle Nazioni. Grazie all'iniziativa lanciata dal Presidente Roosevelt furono successivamente poste le premesse, quando la seconda guerra mondiale era ancora in corso, della fondazione dell'ONU e delle istituzioni finanziarie di Bretton Woods. Infine, nella seconda metà degli anni Ottanta, sotto la presidenza Reagan, gli USA appoggiarono la svolta inaugurata dall'URSS di Gorbaciov; svolta che non ebbe il tempo di tradursi in nuove, anche solo embrionali, istituzioni, ma che nelle intenzioni dei governi delle due

superpotenze avrebbe dovuto portare all'abolizione delle armi nucleari e alla progressiva riforma dell'intero sistema internazionale. E, come accade anche oggi, ognuna di queste occasioni si accompagnò, nelle classi politiche e nelle opinioni pubbliche, ad una crescita della consapevolezza del fatto che, per affrontare le crisi, il mondo avrebbe dovuto unirsi sempre di più e, nel breve periodo, avrebbe dovuto dotarsi, in questa prospettiva, delle strutture adeguate per garantire un governo globale multipolare più cooperativo.

Tuttavia, ci sono due importanti differenze nel quadro mondiale attuale rispetto al passato, che rendono meno facile la possibilità di una maggiore integrazione tra gli Stati e la nascita di un nuovo assetto più equilibrato e pacifico. La prima è strutturale e riguarda l'ascesa del resto del mondo rispetto all'Occidente, e agli USA in particolare; ascesa che, come lo stesso Presidente Obama ha sottolineato, comporta il fatto che l'America «non può affrontare da sola le sfide di questo secolo», ma che, al tempo stesso, nessun paese «può affrontarle senza l'America». La seconda differenza riguarda le prospettive di breve periodo dello sviluppo degli equilibri internazionali che non sembrano indirizzarsi verso la nascita di un sistema mondiale stabile degli Stati, bensì appaiono avviluppati in una ragnatela di rapporti bilaterali e multilaterali sempre più dominati dall'incertezza e dagli squilibri.

In questo scenario, in cui la leadership americana è in declino ma non si profilano ancora valide alternative, sono tre le principali impasse di fronte a cui si trova l'umanità: quella sul terreno economico-finanziario, quella della sicurezza militare e quella delle emergenze ecologiche.

* * *

L'«impasse» sul fronte economico-finanziario.

Al di là dei provvedimenti che i singoli governi hanno preso e prenderanno per cercare di mettere i rispettivi paesi al riparo dai danni più immediati della crisi economica e finanziaria, questa ha rivelato tutta la fragilità dell'attuale sistema di governo che si fonda da oltre mezzo secolo sulla politica economica e monetaria di Washington. Ma benché l'esigenza di riformare l'ordine finanziario internazionale sia condivisa da quasi tutti i paesi nel mondo, la stessa esperienza storica dimostra come la possibilità di tale riforma sia legata alla realtà del quadro di potere globale e alla profondità delle innovazioni che gli equilibri politici internazionali permettono di realizzare.

Nelle sue memorie, significativamente intitolate Present at the Creation, Dean Acheson, il Segretario di Stato USA durante la presidenza Truman, ha descritto come la fondazione del Fondo Monetario Internazionale e quella della Banca Mondiale siano state il risultato di una vera e propria prova di forza tra le maggiori potenze di allora, che, benché ancora unite nell'impegno contro il nazi-fascismo, erano già profondamente divise su come riorganizzare il futuro del mondo. «Fu molto più difficile» – ricorda Acheson a proposito delle trattative di Bretton Woods – «contenere le richieste delle varie delegazioni, guidate dalla Russia e dai paesi latino americani, di fornire meno capitali alla banca rispetto al fondo. La ragione, naturalmente, risiedeva nel fatto che i prelievi dal fondo erano collegati alle sottoscrizioni di capitali di partecipazione. Se si fosse verificata una generalizzata astensione a sottoscrivere adeguate partecipazioni di capitali nella banca, questo avrebbe implicato la rinuncia a creare una banca o l'assunzione da parte dei soli Stati Uniti della responsabilità di sostenerla. Henry Morgenthau si impegnò allora affinché l'Unione Sovietica mettesse nella banca tanti capitali quanto era disposta a metterne nel fondo. Alla fine, nella riunione plenaria riuscì ad annunciare di aver avuto successo nel convincere l'URSS. Ma fu un successo di breve durata, in quanto l'URSS poi non ratificò gli accordi». Nonostante ciò, in virtù della posizione di forza di cui godevano allora gli USA, le nuove istituzioni finanziarie videro comunque la luce. In proposito Acheson osserva nelle sue memorie, con sollievo, che alla fine il compito degli americani si rivelò «un po' meno arduo di quello descritto nel primo capitolo della Genesi», in quanto gli USA dovettero per fortuna occuparsi solo «della metà del mondo, la parte libera». Oggi questa «fortuna» non esiste più: il mondo ormai è uno, e gli Stati Uniti, da soli, non possono più farsi carico di un problema che anche oggi conserva molti dei connotati di una «creazione» su scala globale, più che di una mera riforma delle istituzioni esistenti. Ma non esistono neanche le basi comuni perché altri partner condividano con gli USA questa responsabilità.

Significativa, a questo proposito, è la reazione dell'Amministrazione americana al discorso che il Presidente della Banca Centrale cinese Zhou Xiaochuan ha fatto alla vigilia del vertice mondiale del G20 a Londra. Facendo riferimento ad uno degli economisti più strettamente legati alla storia della creazione della moneta europea, Robert Triffin, Zhou Xiaochuan ha constatato che la situazione attuale altro non è che la conferma del cosiddetto Triffin Dilemma, secondo cui «i paesi che stampano la moneta di riserva, non possono allo stesso tempo mantenere

il suo valore e garantire la liquidità necessaria al funzionamento dell'economia mondiale». Proprio per questo, ha proseguito Zhou Xiaochuan, occorre creare una moneta di riserva mondiale «che non sia collegata ad un singolo Stato e rimanga stabile nel lungo periodo». Il Presidente della Banca centrale cinese ha colto anche l'occasione per denunciare, nel suo discorso, la scarsa lungimiranza dei governi che diedero vita al sistema di Bretton Woods, perché accantonarono subito la proposta avanzata da Keynes di creare un'unità di conto internazionale (il Bancor), e facendo appello ad una «coraggiosa iniziativa collegata ad una straordinaria visione politica» ha sottolineato i limiti dei surrogati a cui hanno successivamente fatto ricorso i paesi occidentali «per mitigare i rischi inevitabilmente collegati all'uso di una moneta di riserva controllata da uno Stato», cioè la moneta virtuale rappresentata dai Diritti Speciali di Prelievo, rimasti ancorati al dollaro.

Queste critiche, come era prevedibile, non sono cadute nel vuoto. La Federazione russa ha subito espresso preoccupazioni analoghe a quelle cinesi. Anche il Brasile, l'India, la Corea del Sud e il Sud Africa hanno manifestato il loro interesse per approfondire questo dibattito.

Gli USA invece hanno tenuto una posizione difensiva, cercando di rassicurare i mercati sul fatto che il dollaro può ancora svolgere un'importante ruolo a livello globale e che, se si vuole affrontare il tema della riforma del sistema finanziario internazionale, non si può prescindere dalla leadership USA. A questo proposito il Presidente Obama ha subito specificato di non ritenere che «ci sia bisogno di una moneta globale», mentre il Segretario al Tesoro Timothy Garthner, rispondendo ad un'interrogazione al Congresso, ha escluso che «gli USA abbandonino il dollaro a favore di una moneta globale come suggerito dalla Cina e dalla Russia». Ma queste dichiarazioni, lungi dal rassicurare il mondo, hanno implicitamente confermato l'assenza di una politica credibile a livello internazionale, anche solo sotto le sembianze di una prima roadmap sino-americana, per sciogliere le contraddizioni messe in evidenza dalla crisi.

In conclusione, sebbene sia evidente che il mondo ha bisogno che USA e Cina collaborino strettamente, coordinando le loro politiche, nella situazione attuale Washington e Pechino non sono neppure disposte a condividere in prospettiva un simile obiettivo. Troppo grandi restano gli squilibri fra questi due paesi per consentir loro di mettere in secondo piano le divergenze di interesse e gli innegabili elementi di conflittualità. Pechino, come mostra l'intervento del Presidente della Banca centrale cinese, non è disposta ad accettare una riforma che avalli

e confermi la leadership economica e monetaria degli USA. Da parte loro questi ultimi, appoggiando eventualmente le proposte cinesi, temono di perdere, insieme alla leadership economica e monetaria, anche quella politica e militare.

Spicca in questo quadro l'inazione e il silenzio dei governi nazionali europei e degli esponenti delle istituzioni dell'Unione europea e dell'eurozona, che hanno colpevolmente finto persino di ignorare i riferimenti alla cultura economica europea contenuti nella proposta cinese: a dimostrazione del fatto che, dopo tanto parlare della necessità di fare profonde riforme, gli europei non intendono assumersi nessuna responsabilità in questo senso, ma si limitano a confermare la loro fedeltà al sistema in vigore.

L'«impasse» sul fronte della sicurezza militare.

L'America ed il mondo avrebbero bisogno di più sicurezza per garantire maggiori risorse alla lotta contro le diseguaglianze e le contraddizioni create da un modello di sviluppo economico e produttivo rivelatosi economicamente ed ecologicamente insostenibile. Ora, questa esigenza si scontra con la preoccupante tendenza al riarmo che è in atto in tutti i continenti, sia in campo convenzionale che nucleare.

Da questo punto di vista assume un'importanza non solo simbolica il messaggio lanciato dal Presidente Obama durante il suo viaggio in Europa di riprendere e rilanciare l'obiettivo dell'abolizione delle armi nucleari, la cosiddetta opzione zero. Un obiettivo di non immediata realizzazione, come ha del resto precisato il Presidente Obama, ma che dovrebbe fungere da punto di riferimento per un'inversione di rotta nella corsa agli armamenti e quindi per liberare risorse a favore di uno sviluppo ed una crescita più equilibrati. Un successo su questo terreno, d'altra parte, sarebbe cruciale per consentire all'Amministrazione Obama di realizzare quella profonda riforma nel sistema della sicurezza sociale e sanitaria di cui l'America ha bisogno per ridurre le diseguaglianze sociali al proprio interno. Per incamminarsi su questa strada gli USA dovrebbero infatti impiegare circa il 20% del PIL americano nella riforma del welfare entro i prossimi dieci anni. Uno sforzo immenso, addirittura circa il doppio in termini percentuali rispetto a quello previsto dai piani di sviluppo nel campo dell'assistenza socio-sanitaria in un paese, dopotutto ancora socialista, come la Cina.

La realtà, però, è che l'attuale situazione geostrategica non sembra favorire una significativa, duratura e diffusa riduzione delle spese

militari. Nonostante i negoziati avviati dagli USA con la Russia sin dagli anni Novanta per portare a circa duemila testate nucleari strategiche i rispettivi arsenali entro il 2012, non esiste al momento, né è prevedibile a breve, un progetto che porti i due paesi ad avviarsi sulla via della cooperazione nel campo della sicurezza. Il Presidente Obama ha ribadito di voler mantenere l'impegno della riduzione delle testate, che evidentemente sarebbe nell'interesse reciproco di USA e Russia, in quanto consentirebbe di contenere significativamente i costi del mantenimento dei loro enormi quanto ormai obsoleti arsenali; inoltre un simile accordo non intaccherebbe la superiorità nucleare delle due superpotenze rispetto alle vecchie e nuove potenze atomiche, e darebbe un segnale inequivocabile della volontà russo-americana di abbassare il livello del confronto sul terreno militare. Tuttavia questa riduzione, per avere un reale impatto globale sul terreno della sicurezza e della diminuzione delle spese militari, dovrebbe inquadrarsi nel più ampio fronte della ripresa di un processo di costruzione della sicurezza reciproca su scala internazionale analogo a quello lanciato dai colloqui Reagan-Gorbaciov negli anni Ottanta. Allora il processo, come è noto, naufragò rapidamente a causa del crollo dell'URSS e del parallelo tentativo degli USA di trarre un vantaggio strategico dall'inferiorità dello storico nemico. Oggi, soprattutto a causa degli squilibri che si sono addirittura approfonditi in questi ultimi due decenni in campo militare, economico e tecnologico sui vari scacchieri regionali, è più difficile, se non impossibile, che Stati Uniti e Russia arrivino a riconoscere la parità strategica delle forze in campo, e quindi la possibilità di ridurle al livello difensivo minimo, coinvolgendo in questo processo anche le altre potenze nucleari. Solo il riconoscimento di questo principio permette infatti di cambiare il clima nei rapporti tra gli Stati, come dimostra quanto avvenne sul fronte europeo, venticinque anni fa, quando ci fu il riavvicinamento tra Washington e Mosca. Per contro, il fatto che per i paesi europei la sicurezza dipenda tuttora dalla protezione americana continua a costituire un oggettivo elemento di inquinamento di quel principio e quindi un fattore di instabilità nei rapporti tra l'Occidente e la Russia, come dimostrano le tensioni irrisolte sul dispiegamento dei sistemi missilistici, sulla gestione dei rapporti con i paesi che un tempo facevano parte dell'URSS o dell'area di influenza sovietica, sul processo di allargamento a est dell'Unione europea e sul ruolo di una NATO il cui raggio d'azione tende a diventare sempre più globale.

Anche in altre parti del mondo la tensione tende ad aumentare, anziché diminuire. Nelle regioni del Mediterraneo e del Medio Oriente,

nel momento in cui, come sta avvenendo a seguito della ridefinizione delle politiche energetiche, un numero crescente di governi guarda all'energia nucleare come ad una risorsa su cui investire o tornare ad investire, le possibilità e le probabilità che venga varcata la soglia dello sviluppo del nucleare dal campo civile a quello militare sono destinate ad aumentare. Del resto in Asia la Corea del Nord questo passo lo ha già compiuto, ma si trova sostanzialmente priva di potere di ricatto rispetto ai vicini russi e cinesi. L'Iran si appresta a compierlo. Ma a ben vedere queste avvisaglie sono solo la punta visibile dell'iceberg del rischio nucleare. Infatti, almeno trenta Stati hanno dichiarato la loro intenzione di sviluppare programmi nucleari, e circa la metà di essi si trova nella regione del Medio oriente e del Nord Africa. Perciò, se non si creano al più presto le condizioni per garantire la sicurezza su scala regionale innanzitutto in queste aree, ogni paese tenderà inevitabilmente a fare da sé e a garantirsi l'indipendenza attraverso l'acquisizione del potere nucleare, aumentando conseguentemente sia l'insicurezza regionale sia quella globale.

*La parità strategica è lungi dall'essere riconosciuta anche nell'Oceano Indiano, la regione del mondo in cui transita gran parte del traffico marittimo mondiale di beni di consumo e dei prodotti energetici (soprattutto per l'Europa), che è destinata a diventare un teatro importante del confronto tra USA, Cina e India. Su questa regione, oltre a vaste aree ormai senza Stato e senza legge, come la Somalia, si affacciano regimi dal futuro incerto, come quelli arabi, o dal presente molto tormentato, come l'Iraq, l'Iran ed il Pakistan. In questo scenario non meraviglia che stiano tornando d'attualità negli USA, in Cina e in India le strategie di rilancio delle politiche navali militari per garantire la sicurezza dei propri commerci ed approvvigionamenti di materie prime. Ma il fatto che gli USA abbiano ridotto a meno della metà le navi da guerra stanziate nei vari mari ed oceani rispetto a vent'anni fa, mentre la Cina si appresta ad avere una flotta quantitativamente competitiva con quella americana entro i prossimi dieci anni, costituisce di per sé un potenziale nuovo pericoloso elemento di competizione. Nel XIX secolo qualcosa di analogo era accaduto nei mari del mondo tra la declinante potenza britannica e gli USA. Non a caso sono tornate d'attualità nel dibattito sul futuro della strategia militare negli USA e nei paesi asiatici le analisi del maggior studioso del declino navale britannico, lo stratega americano Alfred Thayer Mahan, considerato il teorico della necessità dell'ascesa della potenza navale statunitense. Il fuoco della sua analisi in *The Influence of Sea Power Upon History, 1660–1783*, sta proprio nel fatto*

che il potere di proteggere il traffico marittimo resta in ogni epoca un fattore determinante nella definizione degli equilibri mondiali.

Perciò sul terreno della sicurezza, in un mondo in cui americani e russi continuano ad avere dei fondati motivi per non fidarsi gli uni degli altri e per temersi sia su scala globale, sia sui vari fronti regionali; in cui gli interessi americani e quelli cinesi tendono a divergere in aree che sono di vitale importanza sotto il profilo commerciale oltre che energetico per il mondo (e per l'Europa), non si prospettano realistiche possibilità di produrre dividendi per la pace e lo sviluppo.

L'«impasse» sul fronte delle emergenze ecologiche globali.

Nessuno è in grado di prevedere cosa accadrà in ogni singola regione del mondo nei prossimi decenni a seguito del rilascio nell'atmosfera, in soli due secoli, dell'anidride carbonica immagazzinata in milioni d'anni nel sottosuolo. Ma la comunità scientifica ha ormai raggiunto un consenso nel ritenere che i dati storici climatologici e i rilevamenti attuali hanno messo in luce una relazione tra l'aumento dei gas ad effetto serra e i cambiamenti dei cicli climatici, e che, senza drastiche, ma al momento non prevedibili, inversioni di tendenza nell'aumento dell'immissione di questi gas nell'atmosfera, bisogna prepararsi a profondi cambiamenti del clima nei prossimi decenni. Queste preoccupazioni sono ormai così condivise nel dibattito politico nei diversi paesi e a livello internazionale, da essere state recepite nelle analisi, nelle previsioni e nei programmi di molti governi, ivi compreso quello americano.

Il problema, però, è che gli strumenti per allontanare il momento in cui la soglia di pericolo della concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera raggiungerà livelli incontrollabili, e quindi per guadagnare tempo in vista della introduzione e diffusione di nuove tecnologie, sono al momento applicati in modo scoordinato e casuale su base nazionale. Per risultare efficaci occorrerebbe, invece, che le misure nazionali fossero inquadrare in un'azione coerente e pianificata, pensabile solo nell'ambito di un sistema multipolare cooperativo.

In questo quadro la presidenza Obama è ben lungi dal poter conseguire dei successi a livello internazionale. Gli USA hanno infatti annunciato di voler ridurre entro il 2020 le emissioni di gas ad effetto serra ai livelli del 1990 e di un altro 80% entro il 2050. Tutto ciò grazie a massicci investimenti federali, all'imposizione di nuovi limiti per le emissioni, a nuove tasse e all'aumento dell'impiego delle fonti di energia rinnovabili

e di quella nucleare. In un'ottica globale, tuttavia, se si volesse davvero arrivare ad una riduzione controllata e sostenibile a livello mondiale delle emissioni, questi piani dovrebbero fare i conti con l'esigenza, messa in luce anche in questo caso dalla Cina, che i paesi sviluppati sostengano l'onere maggiore della ripartizione delle spese per la riconversione in senso ecologico dei consumi energetici, della produzione e dei consumi. In altro modo le politiche ecologiche dei paesi occidentali sono destinate a rimanere inadeguate. Secondo le stime fatte dal governo cinese, una «giusta» ripartizione degli oneri implicherebbe, per esempio, una riduzione a carico dell'Occidente delle emissioni di gas nocivi entro il 2020 non semplicemente al livello delle emissioni del 1990, ma almeno del 40%.

Al di là della difficoltà di perseguire questo obiettivo da parte dei paesi sviluppati, questa richiesta mette in luce quanto divergenti siano attualmente le posizioni tra l'Occidente, ed in particolare gli USA, e la Cina. Infatti mentre i primi insistono sull'applicazione del principio delle responsabilità comuni per affrontare le sfide globali, la seconda, facendosi portavoce dello scontento dei paesi in via di sviluppo, ribatte che occorre effettivamente applicare il principio delle responsabilità comuni, ma differenziate. Questo principio è stato esplicitamente ripreso nel documento che riassume la posizione del governo cinese in vista dei prossimi negoziati internazionali sul cambiamento climatico. In esso si legge tra l'altro: «Mitigare i rischi di cambiamento climatico e prepararsi comunque ad adattarvisi, sono due facce della stessa medaglia. Ma mentre il primo è un obiettivo molto difficile da perseguire nel medio-lungo periodo, il secondo è più reale ed urgente soprattutto per i paesi in via di sviluppo. Entrambi questi obiettivi non possono essere perseguiti senza opportuni finanziamenti e adattamenti tecnologici. Per questo l'impegno dei paesi sviluppati ad aiutare quelli in via di sviluppo sul terreno del trasferimento di finanziamenti e di tecnologie deve essere considerato una conditio sine qua non affinché i paesi in via di sviluppo contribuiscano a far fronte alla sfida climatica globale» (Implementation of the Bali roadmap, China's Position on the Copenhagen Climate Change Conference, May 20, 2009). La condivisione di questa condizione su scala globale implicherebbe tuttavia l'esistenza proprio di quel quadro di coesistenza pacifica e di cooperazione in campo economico che oggi, come si è sottolineato, è ben lungi dal realizzarsi.

Nel 1948 lo storico Arnold Toynbee, in Civilization on Trial, aveva lucidamente teorizzato che l'era nucleare aveva ormai posto all'ordine del giorno la questione della fondazione della federazione mondiale a partire dall'unione tra le due potenze che si apprestavano allora a dominare il mondo, gli USA e l'URSS. Dopo aver messo in evidenza gli squilibri ed i motivi di competizione esistenti tra le due superpotenze, Toynbee aveva concluso che un loro avvicinamento non sarebbe mai stato possibile senza una modifica degli equilibri internazionali a seguito dell'entrata in scena di un terzo fattore, l'Europa. Tuttavia, poiché lo storico britannico non vedeva, allora, alcuna possibilità che nascessero gli Stati Uniti d'Europa o l'Unione europea (secondo la definizione dello stesso Toynbee), né peraltro egli riteneva di doversi impegnare nella battaglia per farli nascere, l'alternativa europea finì per assumere per lui i connotati di un surrogato nazionale: la Gran Bretagna alla guida del Commonwealth.

Alla luce di quanto sta accadendo nel mondo, la validità dell'analisi di Toynbee sulla necessità della federazione mondiale appare senza dubbio confermata. Come appare ancora fondata l'ipotesi della necessità dell'ingresso in campo del fattore europeo per favorire la nascita e lo sviluppo di politiche che favoriscano il processo di unificazione politica del mondo. L'esperienza storica ha invece dimostrato che è illusorio sperare che qualche Stato nazionale europeo possa fungere da catalizzatore della federazione mondiale. Resta dunque sul tappeto il problema di come far nascere un «terzo fattore» davvero europeo, senza il quale le ragioni di Stato di USA, Cina e Russia, non trovando alcun interlocutore capace di fungere da ammortizzatore e regolatore delle tensioni tra di loro, tenderanno inevitabilmente a rimanere nel solco della difesa, attraverso l'esercizio della forza in campo militare e non, dei rispettivi interessi.

A proposito della nascita del fattore europeo, non si possono però ignorare tre verità di fatto. La prima è che nessuno Stato europeo può imporre l'unità politica dell'Europa, né può pretendere di svolgere da solo un ruolo europeo. La seconda è che non si può fare l'unità politica dell'Europa con ventisette Stati che hanno interessi eterogenei e spesso divergenti fra loro. La terza è che non si può fare davvero l'Europa senza la Francia e la Germania.

Se gli europei non vogliono che l'alternativa di governo mondiale resti una semplice formula verbale, senza sviluppi pratici, devono incominciare a tradurre queste verità in atti politici concreti. Atti che sono ormai legati alla prospettiva di una rottura fra quei paesi dell'Unio-

ne europea che non possono e non vogliono, né ora né nel prevedibile futuro, perseguire l'obiettivo dell'unità federale europea, e quelli in cui la volontà di perseguire quell'obiettivo è al momento latente, ma nella cui esperienza storica e tessuto sociale essa è ancora radicata e può manifestarsi. Chi dice di volere l'Europa e tuttavia esita ancora ad abbracciare questa prospettiva, in quanto la reputa impraticabile o addirittura una minaccia all'unità comunque già realizzata in Europa, dovrebbe chiedersi, come fece Luigi Einaudi nel 1918 quando denunciò i limiti dell'allora nascente Società delle Nazioni, «Vogliamo noi combattere per un nome o una realtà?» Oggi potremmo aggiungere, parafrasando Einaudi, «Vogliamo creare un nucleo di Stato federale o semplicemente mantenere un'ombra di Stato qual è l'Unione europea?» Questa è la scelta di fronte alla quale si trovano gli europei. E sarà soprattutto dalla loro scelta, e non tanto da quelle che faranno l'America di Obama o la Cina, che dipenderà il destino del nuovo tentativo storico di creare un nuovo ordine mondiale.

Il Federalista

Globalizzazione, crisi della democrazia e ruolo dell'Europa nel mondo

LUCIO LEVI

1. *Situare la globalizzazione nel corso della storia.*

Come tutti i termini che designano una realtà molto ampia, è difficile organizzare in una prospettiva unitaria la massa dei dati e delle interpretazioni che hanno come oggetto la globalizzazione. In uno dei più fortunati profili di storia contemporanea, Eric Hobsbawm afferma che la globalizzazione rappresenta «la trasformazione più significativa» del secolo scorso: «Fra il 1914 e i primi anni '90 il mondo è diventato un campo operativo unitario ... Soprattutto negli affari economici il mondo è ora l'unità operativa primaria e le unità più vecchie, come 'le economie nazionali', definite dalle politiche degli Stati territoriali, si sono ridotte a complicazioni delle attività transnazionali»¹.

Eppure, malgrado il prestigio di cui gode *Il secolo breve*, il libro dal quale è tratto il giudizio sopra citato, il senso del processo di globalizzazione resta agli occhi del suo autore impenetrabile. Dopo avere riconosciuto la rilevanza del fenomeno per l'uomo contemporaneo, la conclusione cui perviene è deludente: «Il secolo breve è terminato lasciando aperti problemi per i quali nessuno ha o neppure dice di avere le soluzioni. Mentre i cittadini di questa fine secolo cercano nella nebbia globale che li avvolge la strada per avanzare nel terzo millennio, tutto ciò che sanno con certezza è che un'epoca della storia è finita. La loro conoscenza non va oltre»². E' l'ammissione di aver fallito in quello che è il compito più alto della storiografia: aiutare a scoprire il senso della storia contemporanea.

Una volta che ci siamo persuasi che, per quanto riguarda il nostro avvenire, la globalizzazione costituisce un fatto di capitale importanza, se vogliamo contribuire a diradare le nebbie che la avvolgono, dobbiamo prima comprenderla, poi accettarla infine cercare di governarla.

Un primo essenziale chiarimento può venire dall'identificazione dei

criteri per collocare la globalizzazione nel corso della storia.

L'inadeguatezza di gran parte delle analisi fin qui proposte a comprendere il significato della globalizzazione è illustrata dal titolo di alcuni libri, i quali, pur avendo il merito di avere contribuito ad approfondire importanti aspetti del fenomeno, ne hanno messo a fuoco prevalentemente l'aspetto negativo, definendolo come la fine di un'epoca: la fine della storia (Francis Fukuyama), la fine dello Stato-nazione (Kenichi Omahe), la fine della democrazia (Jean-Marie Guéhenno), la fine del lavoro (Michel Drancourt e Jeremy Rifkin), la fine del Terzo Mondo (Nigel Harris)³. Nella stessa prospettiva si collocano altri autori che utilizzano le categorie di società post-industriale (Alain Touraine e Daniel Bell) o di mondo post-internazionale (James Rosenau)⁴. Sono tutte espressioni che alludono a ciò che il mondo non è più, ma non a ciò che sta divenendo. E' la tendenza che nei paesi di lingua inglese è stata definita con il neologismo «*endism*» intraducibile in italiano. Questa parola si riferisce alle diagnosi del mondo contemporaneo che vogliono comunicare l'idea che qualcosa è finito. Si tratta di una visione limitata, perché prevalentemente rivolta al passato e insufficiente nella definizione dei caratteri distintivi del nuovo mondo che sta nascendo.

Gli studiosi sono divisi sulla stessa data di inizio del processo di globalizzazione. La maggior parte (ricordo tra gli altri Amartya Sen, Samir Amin e Immanuel Wallerstein⁵), considera la globalizzazione come un processo storico in corso da secoli, la cui data di inizio risalirebbe alla conquista dell'America, anche se il processo ha subito un'accelerazione negli ultimi decenni del XX secolo. Altri studiosi (tra cui Manuel Castells e Alvin Toffler⁶) sostengono la tesi che si tratta di un fenomeno recente, legato alle innovazioni che hanno rivoluzionato le tecniche produttive, le comunicazioni e i trasporti. Esse hanno cominciato a manifestarsi circa cinquant'anni fa.

Il dibattito, lungi dall'essere una questione accademica che divide due categorie di studiosi in una polemica di scarso rilievo, ha una grande portata teorica e interessa la stessa definizione del fenomeno. Chi colloca l'inizio del processo di globalizzazione cinquecento anni fa identifica indubbiamente una tendenza di lungo periodo che ha avuto come sbocco i grandi cambiamenti che sono in corso nella nostra epoca. Certo nella storia non c'è mai nulla di assolutamente nuovo. Continuità e rottura sono aspetti costitutivi della nozione stessa di storia. Fa parte della storia ciò che cambia, ma anche ciò che resiste al cambiamento. E' dunque vero che a partire dal Cinquecento cominciano a cadere le costrizioni imposte dalla geografia. Non esistono più continenti sconosciuti e quindi inaccessibili.

Dopo la conquista dell'America la terra è diventata un universo chiuso. A questo proposito Cristoforo Colombo scrisse in una lettera del 7 luglio 1503: «Il mondo è piccolo»⁷.

Bisogna però riconoscere che il grado di unità del mondo consentito dalle tecnologie dell'epoca (velieri e cannoni, per prendere a prestito una brillante formula coniata da Carlo Cipolla⁸) è incomparabile con quello che conosciamo oggi nell'epoca dell'aeronautica, della televisione e del computer.

2. *Il materialismo storico come schema esplicativo della globalizzazione.*

Sulla base di questa osservazione, è possibile formulare un'ipotesi circa la forza motrice del processo di globalizzazione. Essa è il prodotto di una svolta epocale nell'evoluzione del modo di produrre (la rivoluzione scientifica della produzione materiale), che ha solo due precedenti nella storia: la rivoluzione agraria e la rivoluzione industriale.

La strategia che intendo adottare per cercare di dominare quel caos che è il mondo, e in particolare per individuare un principio ordinatore del mondo contemporaneo, è quella di usare la lente teorica del materialismo storico per esplorare la globalizzazione. Si tratta di una tradizione di pensiero quasi del tutto dimenticata nella cultura contemporanea⁹.

Ciò dipende in parte dal fatto che essa è stata travolta dal discredito che ha colpito il marxismo dopo il crollo dei regimi comunisti. Si tratta di un grossolano errore, perché nel pensiero marxista dovrebbero essere distinti gli aspetti normativi (l'ideologia comunista) da quelli che hanno una portata teorica (il materialismo storico). Nel corpo del pensiero marxista si può infatti isolare il nucleo di una teoria scientifica – il materialismo storico – che permette di conoscere (e più precisamente di descrivere, spiegare e prevedere) una parte rilevante della realtà storica e sociale. La spiegazione dei fatti storico-sociali presuppone una teoria, vale a dire un insieme di uniformità tipiche di comportamenti empiricamente osservabili. Queste uniformità sono costruite attraverso un procedimento di astrazione, che isola, entro la inesauribile molteplicità del dato empirico, alcuni elementi e li coordina in un quadro coerente. Il risultato di questo procedimento di astrazione, che Max Weber ha chiamato *tipo ideale*, non coincide con la realtà, ma è lo strumento indispensabile per coglierne gli aspetti rilevanti rispetto al punto di vista adottato dal ricercatore. Il nucleo scientifico del materialismo storico può essere incluso secondo Weber nel contesto metodologico delle scienze storico-sociali contemporanee ed essere considerato come un concetto

«tipico-ideale». A queste condizioni, ha osservato Weber, esso può svolgere una fondamentale funzione «orientativa per il lavoro scientifico»¹⁰ e indicare un'importante direzione di ricerca e un rilevante criterio di spiegazione dei fenomeni storico-sociali.

Ma c'è un'altra ragione che ha allontanato numerosi studiosi dal materialismo storico: la confusione tra un concetto di carattere generale, quello di modo di produzione, e un concetto meno generale, quello di economia. E' stato lo stesso Marx ad aprire la via alla sopravvalutazione dell'influenza del fattore economico, quando nella *Prefazione* del 1859 a *Per la critica dell'economia politica* scrisse che «l'anatomia della società civile è da cercare nell'economia politica»¹¹. In realtà, l'economia è uno dei diversi settori della società i cui caratteri variano quando cambia il modo di produzione. Mentre il punto di vista della scienza economica è settoriale, quello del modo di produzione è generale. Quest'ultimo definisce il contesto entro il quale si collocano i fenomeni economici, giuridici, politici, culturali ecc. In particolare la scienza economica analizza la realtà sociale a partire da uno specifico punto di vista, quello economico, che è uno dei tanti approcci possibili (insieme a quelli politico, giuridico, culturale ecc.) allo studio della società. Essa studia il comportamento degli individui, i quali, scelgono in un contesto (il mercato) caratterizzato da risorse scarse, i beni e i servizi necessari a soddisfare i loro bisogni.

La globalizzazione non è sospinta solo da incentivi economici, ma anche, e specificamente, da una forza storica irresistibile più potente della volontà di qualsiasi governo o di qualsiasi partito politico: la forza scatenata dall'evoluzione del modo di produrre. Essa impone a tutti i settori della vita sociale una dimensione molto più ampia di quella degli Stati sovrani, anche i più grandi. Si tratta di un processo di cambiamento che si può accelerare o ritardare, ma non accettare o respingere.

Se si sceglie l'approccio basato sull'analisi dell'evoluzione dei modi di produzione, si colloca il processo di globalizzazione nel contesto di una visione della storia che Braudel ha definito la prospettiva della «lunga durata»¹². E' una prospettiva che dà rilievo alle forze profonde che determinano il corso della storia: le costrizioni imposte dalla geografia, dalle strutture della produzione materiale e del potere.

Se questa ipotesi è fondata, ne consegue che la globalizzazione è un cambiamento che influenza tutti gli aspetti della realtà sociale (non solo l'economia, ma anche la politica, il diritto, la cultura ecc.) e interessa tutte le scienze storico-sociali (la storia, l'economia politica, la scienza politica, il diritto, la sociologia ecc.). La globalizzazione ha creato una nuova

realtà sociale – un mercato e una società civile globali – su uno spazio che un tempo era il terreno di azione esclusivo degli Stati, quello delle relazioni internazionali.

Il materialismo storico si fonda sull'ipotesi che la prima condizione della storia umana consista negli individui concreti che producono i loro mezzi di sussistenza. La nozione di modo di produzione si presenta nel materialismo storico come la categoria che offre la prospettiva più generale rispetto agli altri possibili punti di vista che si possono adottare per conoscere la storia, i quali privilegiano la politica, il diritto, l'economia, la cultura ecc. Quando si parla di modo di produzione si intende sempre produzione in un determinato stadio di sviluppo sociale, quindi di evoluzione storica del modo di produrre. Non esiste che una produzione storicamente determinata, cioè dei modi storici di produzione o stadi di sviluppo della divisione del lavoro.

Dall'ipotesi della centralità del concetto di modo di produzione consegue che quest'ultimo rappresenti il criterio fondamentale per periodizzare la storia universale. Il filo conduttore della storia delle società umane consiste quindi in una successione di modi di produzione. Il materialismo storico consente di stabilire in quale fase della storia si colloca il processo di globalizzazione, di formulare ipotesi sulla linea di marcia della storia e di trarre le conseguenze che ne derivano «in ultima istanza» sul piano politico ed economico. Ogni stadio dell'evoluzione del modo di produrre cerca di soddisfare bisogni umani fondamentali, secondo una forma specifica della divisione del lavoro. Se si considera la globalizzazione nella prospettiva della concezione materialistica della storia, si può affermare che essa non è che l'ultimo e più recente stadio di evoluzione delle società umane, le quali hanno conosciuto nel corso della storia forme sempre più estese di integrazione sociale dalla tribù, alla città, alla nazione, alla macro-regione.

Esiste una versione semplificata del materialismo storico: il determinismo economico o marxismo volgare, che utilizza uno schema di spiegazione, rigidamente meccanico che procede in una sola direzione. Più precisamente il modo di produzione è considerato come l'unico fattore che influisce sui caratteri dei fenomeni politici, giuridici, culturali, religiosi ecc. Ma è possibile un approccio differente. Se si utilizza il materialismo storico semplicemente come un «canone di interpretazione storica» – espressione coniata da Benedetto Croce¹³ –, la determinazione esercitata dal modo di produrre non è concepita come il solo fattore che influenza la natura dei fenomeni politici, giuridici, culturali ecc. Secondo questo schema esplicativo, la determinazione non procede in una sola

direzione (determinismo economico), ma è compatibile con l'influenza reciproca dei fattori politici, giuridici, culturali sulla produzione materiale. Per esempio, Max Weber, che ha definito il materialismo storico come un fruttuoso tipo ideale che può orientare il lavoro degli scienziati sociali, ha messo in luce nei suoi lavori sulla sociologia della religione come l'etica delle religioni abbia influenzato l'evoluzione dei sistemi economici¹⁴.

3. *Rivoluzione scientifica della produzione materiale e globalizzazione.*

Occorre ora domandarsi che cosa sia la rivoluzione scientifica della produzione materiale, la svolta oggi in corso nell'evoluzione del modo di produzione, che offre il criterio più generale per stabilire il significato della globalizzazione. Come sempre avviene quando si manifesta un fenomeno nuovo che segna una forte discontinuità nella storia e mette in crisi i paradigmi culturali consolidati, non c'è accordo su come definire la nuova era. Tutti percepiscono la diversità del nostro tempo, ma la difficoltà consiste nel decifrarne i caratteri essenziali. Zbigniew Brzezinski l'ha chiamata «era tecnotronica»¹⁵, Joffre Dumazedier «civiltà del tempo libero»¹⁶, Radovan Richta «rivoluzione scientifica e tecnologica»¹⁷, Ulrich Beck «società del rischio»¹⁸, Nicholas Negroponte «mondo digitale»¹⁹, Simon Nora e Alain Minc «rivoluzione informatica»²⁰. Alcune di queste espressioni, mettendo in rilievo un solo fattore del grandioso cambiamento in corso, restringono la nostra comprensione invece di estenderla.

L'espressione «rivoluzione scientifica» sembra la più adeguata a definire la nuova era. La conoscenza scientifica ha assunto ormai il ruolo che svolsero in passato il lavoro manuale e il capitale: è diventata la forza motrice dello sviluppo economico e sociale. L'affermazione del modo di produzione scientifico cambia la forma e la dimensione della vita economica e sociale. L'automazione libera l'uomo dalla fatica del lavoro manuale, riduce la quantità di lavoro necessaria alla riproduzione fisica dell'individuo, mentre aumenta la quantità di beni materiali che servono a soddisfare i bisogni elementari. Nello stesso tempo il processo di integrazione sociale si estende al di là dei confini degli Stati e crea le basi dell'unificazione del genere umano. La rivoluzione scientifica impone in definitiva a tutti i settori della vita sociale una dimensione molto più ampia di quella degli Stati sovrani, anche i più grandi.

Esiste dunque una relazione specifica tra il processo di globalizzazione, che non è altro che un processo di integrazione economica e sociale a

livello mondiale, e il modo di produzione scientifico. Questo processo, per quanto lenta sia la sua evoluzione, crea le condizioni economiche e sociali non solo di una società civile e di un mercato globali, ma anche di istituzioni politiche mondiali. E' opportuno sottolineare che la relazione che molti studiosi (a titolo di esempio ricordo Giddens²¹) stabiliscono tra globalizzazione e industrialismo è storicamente indeterminata e quindi fuorviante.

La rivoluzione scientifica è una svolta che incide sulle strutture della vita materiale. Essa si sviluppa in modo diseguale nel mondo. E' cominciata negli Stati Uniti, ha coinvolto rapidamente l'Europa e il Giappone e si sta estendendo anche nei paesi in via di industrializzazione, come la Cina e l'India. Aveva scritto Marx a proposito dell'Inghilterra del suo tempo, che era all'avanguardia della rivoluzione industriale: «Il paese industrialmente più avanzato non fa che mostrare a quello meno sviluppato l'immagine del suo avvenire»²². Quindi, se si vuole comprendere l'evoluzione dei cambiamenti sociali che oggi sono in corso, bisogna osservare quanto sta avvenendo negli Stati Uniti.

Se non si impiega il materialismo storico come criterio per comprendere il processo di globalizzazione, si può giungere ad affermare, come fanno molti studiosi, che tale processo è incominciato cinquecento anni fa. Un'affermazione di questo genere può essere dotata di senso solo a condizione di estrapolare il concetto di globalizzazione dal contesto storico contemporaneo e in particolare dalla svolta in corso nell'evoluzione del modo di produzione.

Senza criteri per collocare nella storia la globalizzazione, non è possibile attribuire a quest'ultima caratteri specifici. Con Hegel si potrebbe dire che quegli studiosi concepiscono la globalizzazione come un «assoluto» nel quale si dissolve «tutto ciò che è differenziato e determinato, ... come la notte nella quale ... tutte le vacche sono nere»²³.

4. Evoluzione del modo di produzione ed evoluzione delle forme dello Stato.

Il modo di produzione definisce la struttura della società, che «è la base reale sulla quale si eleva una sovrastruttura giuridica e politica e alla quale corrispondono forme determinate della coscienza sociale»²⁴. Se si accetta l'idea di un'influenza reciproca tra differenti fattori che contribuiscono a determinare il corso della storia, si può considerare il modo di produzione come il fattore che ha un'influenza decisiva sulla sfera della politica, cioè sulla struttura e sulla dimensione dello Stato e sulle relazioni internazionali.

In modo schematico si può affermare che il materialismo storico consente di stabilire una relazione tra il modo di produzione agricolo e la città-stato, tra la prima fase del modo di produzione industriale (utilizzo del carbone e della macchina a vapore) e lo Stato nazionale, tra la seconda fase del modo di produzione industriale (utilizzo dell'elettricità, del petrolio e del motore a scoppio) e la Federazione di Stati che comprende un'intera regione del mondo. La rivoluzione scientifica della produzione materiale (e la rivoluzione nell'informazione e nelle comunicazioni) crea le condizioni per la formazione di una società civile globale e per organizzare quest'ultima nell'ambito di nuove forme di statualità a livello mondiale. In definitiva, l'evoluzione del modo di produrre, determinando il cambiamento della natura degli Stati, cambia anche la natura dei sistemi internazionali.

Alla luce di questa teoria diventa chiara anche la relazione tra l'unificazione europea e la globalizzazione. Sono processi che appartengono a due diverse fasi della storia: rispettivamente il secondo stadio del modo di produzione industriale, che richiede l'organizzazione dello Stato su spazi delle dimensioni di una grande regione del mondo, e il modo di produzione scientifico che pone il problema dell'unificazione politica del mondo. L'unificazione europea indebolisce i governi nazionali, li spinge a cooperare perché possano risolvere insieme i problemi cui non sono in grado di fare fronte separatamente, crea una società civile europea a fianco delle società civili nazionali, crea delle istituzioni europee che rappresentano un meccanismo di formazione delle decisioni politiche che svuota progressivamente le istituzioni nazionali. Il processo è giunto a uno stadio così avanzato che la guerra tra gli Stati membri dell'Unione europea è diventata impossibile e la Costituzione europea rappresenta l'aspetto centrale del dibattito politico in Europa.

C'è un numero crescente di importanti problemi che anche gli Stati più potenti non sanno più risolvere da soli. Da ciò deriva la crisi dello Stato sovrano e il bisogno di un governo mondiale. Mentre l'unificazione europea è in corso e tutte le grandi regioni del mondo sono coinvolte, con un ineguale grado di sviluppo, in un analogo processo di integrazione, si sviluppa contemporaneamente un processo di integrazione su scala globale che comprende tutte le regioni del mondo.

Va precisato che non c'è una relazione meccanica tra evoluzione del modo di produrre ed evoluzione delle forme di organizzazione politica delle società umane. Lo mostra il fatto che antiche formazioni politiche, come le città-stato (per esempio, Andorra, Liechtenstein, San Marino) sopravvivono nella nostra epoca e sono Stati membri dell'ONU. Oppure

Stati di dimensioni macro-regionali, come la Cina, l'India, la Russia o gli Stati Uniti si sono formati quando il modo di produzione dominante era quello agricolo. Entrambi gli esempi mettono in evidenza l'autonomia che le istituzioni politiche possiedono rispetto all'evoluzione del modo di produrre. Nel primo caso l'autonomia della politica agisce come un ostacolo nei confronti dell'esigenza di superare vecchie forme di organizzazione politica. Il prezzo che le città-stato devono pagare per sopravvivere in un mondo composto da Stati di un altro ordine di grandezza è la subordinazione a questi ultimi e la irrilevanza nella politica internazionale. Il secondo caso mostra come l'autonomia della politica permetta di costituire determinate forme di organizzazione politica in anticipo rispetto all'evoluzione del modo di produrre. Ma gli Stati di dimensioni macro-regionali manifestano la loro superiorità solo quando si afferma la seconda fase del modo di produzione industriale.

5. Globalizzazione ed erosione della sovranità statale.

L'analisi delle relazioni tra l'evoluzione del modo di produrre e le strutture dello Stato consente di mettere in rilievo il fatto che l'aspetto più significativo della globalizzazione interessa la sfera della politica e consiste nella contraddizione tra un mercato e una società civile che hanno assunto dimensioni globali e un sistema degli Stati che è rimasto nazionale. La globalizzazione determina una contraddizione sempre più profonda tra lo sviluppo delle forze produttive che stanno unificando il mondo e lo Stato, il potere organizzato che dovrebbe governarla, facendo prevalere gli interessi generali su quelli privati. Essa sottopone le strutture degli Stati a una forte tensione e le spinge ad adeguare le loro dimensioni alle esigenze poste dal nuovo modo di produzione.

Coloro che sostengono che la globalizzazione non è un fatto nuovo, considerano questo concetto equivalente ad altri più generici come «interdipendenza» o «internazionalizzazione». Questi ultimi sono termini che designano un processo che moltiplica e intensifica le relazioni tra gli Stati e i popoli del pianeta. Ma si tratta di un processo governato dagli Stati, i quali restano i protagonisti esclusivi della politica internazionale. In altre parole, la loro sovranità non subisce limitazioni apprezzabili dallo sviluppo dell'interdipendenza.

Diversa è la natura della globalizzazione, che non è semplicemente un incremento quantitativo delle relazioni sociali e degli scambi a livello mondiale. Si tratta invece di un cambiamento qualitativo che ha le radici nella rivoluzione scientifica e crea, accanto alle società e ai mercati

nazionali, una società e un mercato globali.

La globalizzazione è un processo che sfugge al controllo degli Stati, ne limita le capacità di azione e incide sui caratteri essenziali della loro struttura e delle loro funzioni. Nel 1989 non è avvenuto semplicemente un cambiamento nel sistema mondiale degli Stati (transizione da un sistema bipolare a un sistema unipolare e fine della guerra fredda). Si è avviata la formazione di un nuovo sistema nel quale la globalizzazione ha cominciato a produrre i primi visibili effetti sul sistema internazionale, erodendo la sovranità degli Stati. Essa ha costretto gli studiosi di politica a mettere in discussione i concetti fondamentali sui quali si basavano le loro analisi e i requisiti che siamo soliti attribuire allo Stato: sovranità, indipendenza, non ingerenza. Questi ultimi non riflettono più la realtà del mondo contemporaneo, nel quale il fenomeno politico dominante è la fine dell'ordine internazionale basato sugli Stati territoriali, la cui sovranità è messa in discussione dall'emergere di attori non statali, che insidiano il primato dello Stato sulla società civile.

La mancanza di un ordine giuridico e politico internazionale capace di affrontare i problemi della globalizzazione ha prodotto effetti sicuramente negativi. Il primo è costituito dall'emergere di problemi di un ordine di grandezza tale che non possono trovare soluzione sul piano nazionale. Le grandi questioni della pace, della sicurezza, della regolamentazione del mercato globale, della povertà, della giustizia internazionale e della protezione dell'ambiente hanno assunto dimensioni globali. Gli Stati da soli non sono in grado di fare fronte a problemi di queste dimensioni. In altre parole, siamo giunti all'esaurimento del modello che rappresenta la politica mondiale imperniata sulla centralità dello Stato sovrano.

Il secondo consiste nella formazione di attori non statali globali, come le imprese e le banche multinazionali, le organizzazioni non governative internazionali, le organizzazioni criminali e terroristiche internazionali, la cui azione sfugge al controllo degli Stati. In definitiva, la globalizzazione scava un fossato sempre più profondo tra gli Stati, che sono rimasti nazionali, e il mercato e la società civile, che hanno assunto dimensioni globali. Così gli Stati rivelano la loro inadeguatezza a governare la globalizzazione. Hanno perduto, in altre parole, il potere di decidere le questioni determinanti per il futuro dell'umanità.

Il terzo è rappresentato dal fatto che i cittadini hanno la sensazione che le decisioni più importanti dalle quali dipende il loro destino siano emigrate dalle istituzioni che essi controllano, perché la democrazia si ferma ai confini tra gli Stati. Al di là dei confini dominano i rapporti di

forza tra gli Stati. Ne consegue una crisi di consenso verso le istituzioni politiche e di legittimità dei poteri costituiti. In definitiva il declino dello Stato comporta il trionfo degli interessi privati legati al mercato e il declino dei valori collettivi sui quali si fonda la convivenza politica.

Per secoli gli Stati hanno regolato il mercato e la società civile attraverso un sistema di leggi e di organi destinati al mantenimento dell'ordine e alla repressione dei comportamenti non conformi alle norme della convivenza civile. La risposta alla perdita di controllo da parte degli Stati sull'applicazione delle norme e sull'ordine pubblico non può che venire dalla politica. E' questo il terreno dove possono avere successo gli sforzi volti a governare il processo storico.

6. Allargamento della dimensione dello Stato e pace.

Il processo sopra illustrato di allargamento delle dimensioni dello Stato, che si è sviluppata come conseguenza delle grandi svolte nell'evoluzione del modo di produrre, è anche un processo di pacificazione tra gruppi umani sempre più ampi. L'evoluzione del modo di produrre è una forza cieca che allarga costantemente la dimensione delle relazioni sociali fino all'unificazione del genere umano. L'allargamento della dimensione dello Stato è la risposta della politica all'esigenza di governare questo processo. Si tratta di un vero e proprio processo di civilizzazione, nel corso del quale le società umane espellono, attraverso il diritto e lo Stato, la violenza dalle relazioni sociali, costruendo comunità politiche di dimensioni sempre più vaste.

Poiché i confini tra gli Stati sono anche i confini tra pace e guerra e tra diritto e anarchia, il progressivo allargamento della dimensione dello Stato sposta la guerra, che nella notte dei tempi si presentava come guerra tra tribù, prima ai confini tra città, poi tra nazioni, poi tra grandi regioni del mondo. Si può ipotizzare che lo sbocco ultimo di questo processo sarà la Federazione mondiale, che consentirà di realizzare il disegno kantiano della pace perpetua²⁵.

Kant ha definito la pace come quella situazione che pone «termine non semplicemente a *una guerra*», ma «a *tutte le guerre e per sempre*»²⁶. La pace non è semplicemente «la mancanza di ostilità»²⁷ o la sospensione delle ostilità nell'intervallo tra due guerre (pace negativa). «Lo stato di pace... non è affatto uno stato di natura», ma è qualcosa che «deve essere istituito» attraverso la creazione di un ordinamento giuridico e garantita da un potere superiore agli Stati (pace positiva)²⁸. Definendo la pace l'organizzazione politica che rende la guerra impossibile, Kant ha indi-

viduato 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. Per Kant la condizione fondamentale della pace è dunque il diritto, o meglio l'estensione del diritto a tutte le relazioni sociali, in particolare alla sfera delle relazioni internazionali.

7. *Le fasi dell'allargamento della dimensione dello Stato democratico.*

Questo processo di pacificazione tra comunità politiche in conflitto tra loro è nello stesso tempo un processo che consente di estendere la democrazia su spazi sempre più vasti. Il criterio adottato dagli autori del *Federalist* per classificare le forme del governo democratico è quello della dimensione e più precisamente quello che isola le tappe dell'allargamento di tale dimensione.

Madison distingue la democrazia dalla repubblica: «In democrazia il popolo si raduna e governa direttamente»²⁹. Ma altrove si precisa che nelle democrazie dell'antica Grecia, anche se l'assemblea popolare aveva poteri deliberativi, «molte delle funzioni di governo non erano esercitate direttamente dal popolo, ma da esponenti eletti dal popolo che lo *rappresentavano* nella funzione *esecutiva*»³⁰.

Queste democrazie conoscevano dunque delle forme di rappresentanza. Non possono, a rigore, essere definite come delle forme di democrazia diretta, ma piuttosto di *democrazia assembleare*. Con questa espressione si vuole sottolineare il ruolo centrale che vi assumeva l'assemblea dei cittadini, ma anche che la democrazia diretta è un mito. Essa non è mai esistita, nemmeno nelle città-stato democratiche dell'antica Grecia. Se esistesse, la democrazia diretta significherebbe soltanto che le società umane non hanno bisogno di riflessione politica e di mediazione politica, oppure, per usare il linguaggio di Rousseau, che la volontà generale può coincidere immediatamente con la somma delle volontà particolari.

La politica è una sfera dell'attività umana che non si esaurisce nella somma dei comportamenti spontanei degli individui. I comportamenti individuali devono essere coordinati e la politica, attraverso il potere, è quella specifica attività che produce norme vincolanti, che assicurano la coesione sociale. Si tratta di un'attività complessa che implica la conoscenza della realtà sociale, delle possibili soluzioni dei problemi emergenti e la ricerca della mediazione possibile tra gli interessi in conflitto.

La *democrazia rappresentativa*, invece, ha carattere realistico proprio perché riconosce, e istituzionalizza il momento politico dell'attività

umana, elevandolo così al livello dell'esperienza razionale. In una repubblica (quella forma di governo che nel linguaggio contemporaneo è designata come democrazia rappresentativa), scriveva Madison, il popolo «si riunisce e amministra il potere attraverso i propri rappresentanti e delegati»³¹. La differenza tra le due forme di governo consiste nel fatto che «una democrazia sarà... limitata a piccole località, mentre una repubblica potrà estendersi su grandi territori»³². «Il confine naturale di una democrazia è dato da una distanza dal punto centrale, che possa permettere anche ai cittadini che risiedono più lontano di riunirsi tante volte, quante ne sono necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni pubbliche, ed essa potrà comprendere solo il numero di cittadini che possono materialmente riunirsi per tali funzioni; così il limite naturale di una repubblica sarà dato da quella distanza dal centro che consenta ai rappresentanti di riunirsi, ogniqualvolta ciò sia necessario per l'amministrazione della cosa pubblica»³³.

La democrazia federale è anch'essa una forma di democrazia rappresentativa, ma costituisce un'innovazione istituzionale, perché duplica la rappresentanza democratica ed è una forma distinta di governo democratico. Mentre Madison considera la democrazia federale come una variante della democrazia rappresentativa, Hamilton capì per primo che la Costituzione degli Stati Uniti istituiva una nuova forma di democrazia, quella che noi oggi chiamiamo «democrazia tra gli Stati» o «democrazia internazionale». Per questa ragione Hamilton colloca, il principio federale, nel processo di evoluzione delle istituzioni repubblicane.

«La scienza politica, tuttavia, come molte altre scienze, ha ulteriormente progredito. Siamo ora giunti a ben comprendere il fondamento di alcuni principi che i nostri padri ignoravano del tutto o conoscevano assai male. L'ordinata ripartizione del potere in diverse branche, l'introduzione di freni e di poteri riequilibranti nel legislativo, l'istituzione di corti composte di giudici inamovibili durante la loro buona condotta; la rappresentanza del popolo nel legislativo, tramite l'elezione di deputati da parte di esso; tutte queste cose rappresentano scoperte recenti, o hanno compiuto gran parte del loro cammino verso la perfezione, in tempi moderni. E sono tutti mezzi, e mezzi potentissimi, attraverso i quali si potrà affermare l'eccellenza del governo repubblicano e se ne potranno diminuire o evitare addirittura le imperfezioni. A questo elenco di circostanze tendenti a un miglioramento dei sistemi popolari di governo civile, io oserò aggiungere un'altra, per nuova e strana che essa possa apparire a qualcuno, e mi baserò su un principio che ha causato una delle obiezioni alla nuova Costituzione: intendo parlare di un ALLARGAMENTO

DELL'ORBITA in cui tali sistemi devono muoversi, sia in relazione alle dimensioni di un singolo Stato, sia in relazione al consolidamento di vari Stati piccoli in una grande Confederazione»³⁴.

Hamilton cerca di identificare le istituzioni che hanno fatto progredire l'umanità verso forme sempre più elevate di convivenza politica. E' un elenco molto breve, che comprende la divisione dei poteri, il bicameralismo, l'indipendenza della magistratura e la rappresentanza popolare negli organi legislativi. Esso mostra come l'invenzione di nuove istituzioni sia un avvenimento raro nella storia. A questo elenco egli osa aggiungere il principio federale, «per quanto nuovo e strano possa apparire», e lo definisce come «l'allargamento dell'orbita» entro cui ruotano «i sistemi popolari di governo».

Solo con la Costituzione degli Stati Uniti comincia la storia del federalismo. Il preambolo della Costituzione degli Stati Uniti comincia così: «Noi popolo degli Stati Uniti ... decretiamo e stabiliamo questa Costituzione degli Stati Uniti d'America»³⁵. Il significato di queste parole è chiaro. Esse segnano l'inizio di una nuova era democratica della storia delle organizzazioni internazionali. Con la Costituzione degli Stati Uniti si formò un'Unione di Stati che non aveva precedenti nella storia: i suoi organi costituzionali avevano struttura democratica e non diplomatica.

Mentre gli organi di governo delle Unioni di Stati fino allora erano formati dai rappresentanti degli Stati e le loro decisioni si applicavano agli Stati, con la Costituzione americana essi erano eletti direttamente dal popolo e le decisioni dell'Unione si applicavano direttamente ai cittadini. La Federazione è dunque una nuova forma di Stato. Essa non possiede tutte le caratteristiche che gli Stati avevano avuto fino allora: l'unificazione di tutti i poteri in un solo centro.

Le istituzioni federali consentono alla democrazia rappresentativa di esprimersi su due livelli (ma potenzialmente su più livelli) di governo. In sostanza, il sistema federale contiene la formula per applicare il principio dell'autogoverno a una pluralità di governi che coesistono all'interno di una cornice costituzionale democratica che li comprende tutti.

Questa tipologia delle forme di governo democratico (assembleare, rappresentativa e federale) è elaborata sulla base della relazione esistente tra queste tre innovazioni istituzionali e la dimensione dello Stato democratico.

Con la democrazia assembleare la dimensione dello Stato democratico non poteva essere più ampia di una città, cioè del numero di persone che potevano riunirsi in una piazza. La democrazia rappresentativa ha consentito di estendere il governo democratico su scala nazionale. La

democrazia federale ha reso possibile la formazione di un governo democratico di dimensioni tali da abbracciare un'intera regione del mondo, che potenzialmente si può allargare a tutto il mondo (attraverso l'estensione del numero dei livelli di governo democratico).

Si può apprezzare la straordinaria visione storica dell'evoluzione delle forme di governo democratico che si trova nei *Federalist Papers* se la si paragona con il punto di vista espresso da Robert Dahl, che è considerato il più autorevole studioso contemporaneo della democrazia. Dahl condivide la scansione della storia della democrazia in tre fasi, ma sulla terza fase, che correttamente definisce come «democratizzazione delle organizzazioni internazionali», esprime questa opinione: «Le decisioni verranno prese, a mio parere, attraverso transazioni fra élites politiche e burocratiche: amministratori delegati, ministri, diplomatici, funzionari di associazioni governative o non governative, manager e così via. Anche se i processi democratici possono occasionalmente porre dei limiti esterni a questa contrattazione, definire 'democratica' la prassi politica dei sistemi internazionali sarebbe destituire il termine di qualsiasi significato»³⁶.

Dahl riconosce la necessità di estendere la democrazia sul piano internazionale e denuncia, non senza ragione, i limiti dei risultati finora raggiunti. Però il paracocchi rappresentato dal punto di vista nazionale, che considera la democrazia rappresentativa come la più elevata forma di governo, gli impedisce di apprezzare le rivoluzionarie innovazioni che sono in corso nel cantiere istituzionale dell'Unione europea. Il Parlamento europeo è il primo Parlamento soprannazionale della storia e rappresenta il primo tentativo di estendere la democrazia sul piano internazionale in una regione del mondo che ha conosciuto la tragedia del nazionalismo e delle guerre mondiali. Certo, si tratta di un tentativo incompiuto, ma Dahl non riesce a coglierne le grandiose potenzialità.

Si può presumere che chi avesse preso in esame il funzionamento del Parlamento di Westminster negli anni immediatamente successivi alla «gloriosa rivoluzione» del 1688-89 probabilmente avrebbe potuto esprimere analoghe riserve (diritto di voto limitato a un sottilissimo strato di cittadini, strapotere degli interessi costituiti della monarchia e della nobiltà e così via). In realtà quel Parlamento costituisce una pallida anticipazione della Camera dei Comuni come si è sviluppata nel XIX e nel XX secolo. Ma oggi possiamo affermare senza esitazioni che, a partire da quell'esperimento, si è formata progressivamente la nozione moderna di democrazia rappresentativa, che ha consentito di democratizzare i grandi Stati territoriali, governati dalle monarchie

assolute.

Così l'Unione europea costituisce oggi il laboratorio di una nuova forma di statualità, che si ispira a un'esigenza largamente diffusa nel mondo, quella di costituzionalizzare le relazioni internazionali. Il suo significato storico può essere interpretato come l'avvio della realizzazione del disegno kantiano della «repubblica universale». Se questo è il senso dell'unificazione europea, essa si configura come una tappa nella storia dell'evoluzione delle forme di governo, come l'avvio dell'era del federalismo, cioè di nuove forme di statualità, basate sulla solidarietà tra le nazioni e sulla democrazia internazionale.

8. *La crisi del paradigma del realismo politico.*

Gli effetti congiunti della globalizzazione e dell'erosione della sovranità statale hanno indotto molti studiosi di relazioni internazionali a denunciare la crisi del paradigma del realismo politico³⁷. Quest'ultimo è stato codificato con la pace di Westfalia (1648) e con la formazione del sistema europeo delle potenze ed è stato soppiantato nel 1945, dopo la fine della seconda guerra mondiale, dal sistema mondiale composto da due superpotenze, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, di dimensioni macroregionali. La teoria realistica della politica poggia su due postulati: *la subordinazione della società civile allo Stato e la centralità dello Stato sovrano nelle relazioni internazionali*. La globalizzazione ha spezzato entrambe le colonne sulle quali si regge l'edificio della scienza politica tradizionale³⁸.

L'aspetto più discutibile del realismo politico consiste nell'ipotesi che la natura della politica non possa cambiare. Ha scritto Waltz in proposito: «La trama della politica internazionale resta assai costante, con modelli ricorrenti ed eventi che si ripetono senza fine ... Il perdurante carattere anarchico della politica internazionale spiega la sorprendente uguaglianza della qualità della vita internazionale attraverso i millenni»³⁹. In realtà i concetti di Stato, potere, interesse nazionale, sicurezza hanno carattere storico e la globalizzazione può essere interpretata come il processo che alimenta la tendenza al superamento della divisione del mondo in Stati sovrani e a costituzionalizzare le relazioni internazionali. Se questa è la tendenza di fondo della storia contemporanea, se ne può dedurre che stanno cadendo i presupposti sui quali si basa la scienza normale della politica: la separazione della politica interna dalla politica internazionale.

L'approccio stato-centrico impedisce di considerare le relazioni

reciproche tra politica interna e politica internazionale e di studiare la politica nella sua unità. Esso rappresenta il punto di vista adeguato allo studio delle politica in una determinata fase della storia: quella del sistema di Westfalia. Oggi esso è diventato un *ostacolo al progresso della conoscenza*, perché impedisce di comprendere il cambiamento che sta avvenendo nella vita politica: il superamento della separazione tra politica interna e politica internazionale. Nello stesso tempo è un *ostacolo al governo della globalizzazione*, perché non mette in discussione il dogma della sovranità degli Stati e quindi non consente di progettare forme di unità tra gli Stati che vadano al di là della cooperazione internazionale.

Chi dalla crisi dello Stato sovrano traesse la conclusione che il problema della sovranità sia superato e che ci si debba sbarazzare di questo concetto commetterebbe un tragico errore. Significherebbe rinunciare ad alcune delle più importanti conquiste di cui siamo debitori allo Stato moderno. Il monopolio della forza è la garanzia della pace e di una legge certa all'interno dei confini dello Stato. Esso deve essere trasferito alle Nazioni Unite. Ciò significa che il monopolio del potere di coercizione deve essere esercitato dalle Nazioni Unite in nome e per conto di tutti i popoli del mondo e di tutti gli abitanti della terra. E' da ricordare che lo Statuto dell'ONU rivendica il potere di assicurare la pace mondiale. Ma lo fa senza successo, perché l'ONU è sprovvista dei poteri necessari a perseguire il fine per il quale fu istituita.

E' frequente l'osservazione che lo Stato nazionale, che attribuisce il potere di decisione a un unico centro, è troppo piccolo per i grandi problemi e troppo grande per i piccoli problemi. Ha osservato Mortimer Adler in un importante libro sulla pace e la guerra, scritto mentre si stava progettando l'ONU, che lo Stato nazionale non è l'ultima (*last*) forma di organizzazione politica, ma solo la più recente (*latest*)⁴⁰. Abbiamo visto che l'allargamento della dimensione dello Stato è un processo di pacificazione tra comunità umane sempre più ampie e che la tappe fondamentali di questo processo sono la città, lo Stato nazionale, la Federazione. In altre parole, lo Stato è una forma di ordinamento politico che non è sempre esistita. Per di più il processo che porterà al suo superamento è già cominciato.

Gli antichi ignoravano la nozione di Stato. Essi chiamavano *politeia* (i greci) o *civitas* (i romani) le istituzioni politiche che li governavano. Sono gli studiosi moderni che hanno introdotto l'espressione città-Stato e hanno esteso il concetto di Stato a epoche precedenti a quella della sua formazione (XVI secolo). Analogamente l'espressione Stato federale

rappresenta il tentativo di estendere la nozione di Stato all'epoca della crisi e del superamento dello Stato nazionale. In realtà, la Federazione è nello stesso tempo una nuova forma di Stato e una nuova forma di organizzazione internazionale. Essa è dotata di alcuni requisiti della statualità, ma non di tutti, per esempio la concentrazione delle competenze nel governo centrale. La novità del federalismo consiste nel tentativo di superare la divisione in Stati sovrani delle grandi regioni del mondo e, in ultima istanza, del mondo intero. L'obiettivo ultimo è l'abolizione della guerra. Mentre gli Stati Uniti appartengono all'epoca degli Stati nazionali (quando furono istituiti la divisione del mondo in Stati sovrani si presentava come una realtà insuperabile), l'UE è nata con il proposito di rinunciare alla politica di potenza e di costruire la pace. La pacificazione dell'Europa è intesa come un gradino sulla via della pacificazione del mondo.

Ridistribuire il potere verso nuovi livelli di governo, da organizzare sul piano internazionale o infranazionale, costituisce un imperativo ineludibile se si vuole migliorare l'efficienza delle istituzioni politiche, ma anche restituire alla democrazia il potere di decidere sulle questioni determinanti per il futuro dei popoli. Il modello federale, che articola la sovranità su più livelli di governo, da quello locale a quello globale, sembra il più adeguato a guidare la riorganizzazione dello Stato nell'epoca della globalizzazione. La sovranità che gli Stati, travolti dal processo di globalizzazione, stanno perdendo deve diventare mondiale, ma nello stesso tempo deve articolarsi su più livelli di governo «coordinati e indipendenti» (Wheare⁴¹), dalla comunità locale alle Nazioni Unite. Il punto di arrivo del processo di costruzione della pace non sarà uno *Stato mondiale* (che, come ha osservato Jaspers⁴², sarebbe un impero), ma una *Federazione di Federazioni di grandi regioni del mondo*, le quali saranno Federazioni di Stati, questi ultimi a loro volta saranno Federazioni di regioni e così via. Questa articolazione della sovranità su più livelli di governo permette di evitare la concentrazione del potere in un unico organo costituzionale e di contrastare degenerazioni autoritarie.

Va sottolineato che il governo mondiale sarà espressione di una nuova forma di statualità, perché privo di politica estera. Non sarà quindi necessario conferirgli gli strumenti che tradizionalmente hanno consentito agli Stati di affermarsi sul piano internazionale con la politica di potenza. E' da sottolineare che nel corso della storia il più potente impulso all'accentramento del potere, alla tirannide e al dispotismo è scaturito dalla presenza di una minaccia esterna. Le tendenze autoritarie maturano infatti in un clima di tensione internazionale e di preparazione alla guerra,

che scomparirebbe con l'istituzione del governo mondiale.

In definitiva, la globalizzazione è un processo storico contraddittorio che, considerato sotto il profilo dell'evoluzione del modo di produrre, coincide con la direzione di marcia della storia. E' un processo che deve essere governato dalla politica, la quale può sottoporlo alla programmazione umana, indirizzandolo verso la costruzione di nuove e più elevate forme di convivenza politica.

9. I limiti dell'internazionalismo democratico.

Uno dei settori di ricerca che i politologi prediligono è quello della democrazia e dei processi di democratizzazione. Se prendiamo in considerazione una delle opere più autorevoli in materia, *La terza ondata* di Samuel Huntington⁴³, da essa risulta che la storia della democrazia rappresentativa può essere interpretata come la successione di tre cicli di espansione seguiti da fasi di riflusso e come un processo di lungo periodo caratterizzato dall'estensione dell'area geografica coperta dai regimi democratici. La terza ondata, cominciata nel 1974 con l'affermazione della democrazia in Portogallo, non si è ancora esaurita, o meglio non ha ancora conosciuto, dopo oltre trent'anni, una fase di riflusso. Secondo il rapporto di quest'anno della Freedom House, nel mondo ci sono 121 democrazie elettorali (nelle quali si svolgono libere elezioni e 90 di queste sono democrazie liberali (nelle quali sono acquisiti i principi dello Stato di diritto)⁴⁴. Dunque una maggioranza di Stati (circa il 60%) è composto da democrazie.

Francis Fukuyama⁴⁵, partendo da questi stessi dati empirici, ha elaborato una filosofia della storia che afferma che, con la caduta dei regimi comunisti e con la fine della guerra fredda, la democrazia ha vinto, anche se non si è ancora affermata in una parte notevole dei paesi in via di sviluppo. Il trionfo della democrazia in tutto il mondo sarebbe storicamente acquisito e coinciderebbe con l'inizio di un'era di pace (fine della storia). E' noto che Huntington⁴⁶ ha contrapposto a questo punto di vista quello dello «scontro delle civiltà», che esclude la prospettiva di una civiltà universale, che sarebbe «un concetto tipico della civiltà occidentale».

Non è qui possibile affrontare le complesse implicazioni del rapporto democrazia-pace. Mi limiterò a prendere in esame gli aspetti essenziali della teoria della pace nel pensiero democratico (internazionalismo democratico). Il pensiero democratico imputa le guerre al carattere autoritario dei governi. La pace è considerata come la conseguenza

automatica dell'instaurazione della sovranità popolare. Thomas Paine, riferendosi alla Rivoluzione francese, scrisse a questo proposito: «La sovranità stessa è ristabilita al suo posto naturale, la Nazione. Se ciò avvenisse dappertutto in Europa, la causa delle guerre sarebbe rimossa»⁴⁷. Quando i teorici del movimento democratico hanno pensato all'avvenire delle relazioni internazionali, hanno immaginato che i popoli, divenuti padroni del loro destino grazie alla liberazione dal dominio monarchico e aristocratico, non avrebbero più avuto motivi di conflitto. Essi spiegano la politica internazionale con le stesse categorie con le quali spiegano la politica interna, imputano le tensioni internazionali e le guerre esclusivamente alla natura della struttura interna degli Stati, e considerano la pace come una conseguenza automatica e necessaria della trasformazione di quella struttura.

L'internazionalismo democratico è dunque una concezione politica che, dal punto di vista teorico, non attribuisce alcuna autonomia al sistema politico internazionale rispetto alla struttura interna dei singoli Stati e alla politica estera rispetto alla politica interna, e dal punto di vista pratico considera prioritaria la lotta per la trasformazione democratica dei singoli Stati e assegna un ruolo subordinato agli obiettivi della pace e dell'ordine internazionale.

La teoria contemporanea della «pace democratica», di cui Doyle⁴⁸ e Russett⁴⁹ sono gli esponenti più noti, appartiene allo stesso filone di pensiero. Essa si fonda sulla pretesa di un'evidenza empirica (le democrazie non si fanno la guerra) e da essa trae la conseguenza che l'estensione della democrazia a tutti gli Stati del pianeta rappresenti la via che porta alla pace.

E' vero che le democrazie generalmente non ricorrono alla guerra per risolvere le controversie che le dividono. Si è obiettato che ci sono eccezioni a questa regola, per esempio la guerra tra Gran Bretagna e Stati Uniti del 1812 o la recente guerra della NATO contro la Serbia. Ma le eccezioni, come si usa dire, confermano la regola.

La spiegazione del comportamento tendenzialmente pacifico delle democrazie risiede nella loro struttura istituzionale. Le istituzioni democratiche rappresentano infatti un limite al ricorso alla violenza nelle relazioni internazionali, che non esiste negli Stati dove il potere è concentrato in un solo organo costituzionale (monarchie assolute, dittature di destra o di sinistra ecc.).

Gli studiosi della democrazia hanno in definitiva privilegiato la prospettiva stato-centrica e hanno focalizzato l'attenzione sull'espansione della democrazia a livello nazionale. Così hanno trascurato l'influenza

che le relazioni internazionali esercitano sulla struttura e sulla politica interna degli Stati e non hanno tenuto conto che la ricerca della sicurezza spesso spinge i governi a sacrificare la democrazia. Come ha affermato James Madison durante la Convenzione di Filadelfia, «I mezzi di difesa contro un pericolo esterno sono sempre stati gli strumenti della tirannide in patria»⁵⁰.

Questa legge della politica spiega non solo l'erosione delle istituzioni democratiche negli Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001, ma anche il crollo delle istituzioni democratiche in Italia, Germania e Spagna tra le due guerre mondiali e più in generale la degenerazione autoritaria dei regimi democratici causata dalla pressione politica e militare che questi ultimi hanno subito sui loro confini. La lezione che si può trarre da questa esperienza storica è che la pace, o almeno la distensione internazionale, rappresenta il principale pre-requisito della democrazia.

Questa conclusione ci riporta al saggio immortale di Kant sulla pace, dove egli asserisce che la democrazia a livello nazionale è una condizione necessaria (primo articolo definitivo⁵¹), ma non sufficiente, della pace universale, perché una Costituzione repubblicana crea le condizioni per la convivenza pacifica tra cittadini liberi e uguali all'interno dei singoli Stati, ma non tra gli Stati. Una repubblica federale mondiale è necessaria (secondo articolo definitivo⁵²) per fare uscire gli Stati dallo stato di natura e assoggettare le relazioni internazionali a leggi pubbliche coattive. La democrazia, se realizzata sul solo piano nazionale, resta incompiuta. La sua piena realizzazione esige che la si estenda alle relazioni tra gli Stati.

La divisione del mondo in Stati, l'anarchia internazionale, le relazioni gerarchiche tra gli Stati, la guerra, il terrorismo internazionale, l'emergere di potenti attori non statali che agiscono sul piano internazionale, come le imprese e le banche multinazionali, sono fenomeni internazionali che incidono sulla politica interna, sulla struttura degli Stati e in definitiva sull'evoluzione delle istituzioni democratiche. La ricerca della sicurezza per contrastare la guerra e il terrorismo, la ricerca dell'indipendenza politica ed economica sono fatti che hanno indiscutibilmente un'incidenza sulla politica interna.

D'altra parte, bisogna considerare che anche tra le democrazie si sviluppano conflitti di interesse, come mostrano, per esempio, le divisioni tra gli Stati membri dell'Unione europea e tra questi ultimi e gli Stati Uniti, come è avvenuto per esempio in occasione della guerra contro l'Iraq nel 2003. Non esiste una naturale armonia degli interessi tra le democrazie. Come negli affari interni è compito dello Stato creare l'armonia, così nelle relazioni tra gli Stati le organizzazioni internaziona-

li possono svolgere un ruolo analogo o almeno facilitare la soluzione dei conflitti.

Le organizzazioni internazionali rappresentano un gradino nella scala che porta alla pace. Poiché le decisioni possono essere paralizzate dal diritto di veto, le organizzazioni internazionali soffrono di un duplice limite: sono inefficienti e non hanno carattere democratico. Le istituzioni federali hanno una struttura che permette di superare quei due limiti, perché creano un governo democratico al di sopra degli Stati che decide a maggioranza.

10. *L'Unione Europea al di là dell'internazionalismo.*

Il processo di unificazione europea, promuovendo la creazione del primo Parlamento sopranazionale della storia eletto a suffragio universale, ha compiuto un passo verso l'affermazione della prima forma di democrazia internazionale.

Anche se non è ancora dotato della pienezza dei poteri legislativi, il Parlamento europeo è l'embrione di un potere democratico sovranazionale, destinato a sottoporre al controllo popolare quel settore della vita politica (le relazioni internazionali) che appartiene ancora allo stato di natura ed è abbandonato allo scontro diplomatico e militare tra gli Stati. 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 per la prima volta il Parlamento europeo –, avvertiamo quale svolta sia avvenuta nel corso della storia europea. Nel 1939 la soluzione dei problemi dell'Europa fu affidata alla violenza e alla sopraffazione. Nel 1979 si è imboccata la via pacifica del voto.

Il significato storico della trasformazione democratica dell'Unione Europea sta nella riappropriazione da parte del popolo del controllo dell'economia e della sicurezza, cioè dei problemi di fondo che hanno assunto dimensioni internazionali. La democrazia, fermandosi ai confini nazionali, è entrata in decadenza. Ha perso il contatto con i grandi problemi. Si è ridotta a governare aspetti secondari della vita politica. Il popolo è stato escluso dal controllo delle questioni determinanti per il suo avvenire. Per questi motivi, la democrazia deve assumere dimensioni internazionali.

L'influenza internazionale che l'Unione europea può esercitare con i poteri e le competenze di cui è dotata è la forza di attrazione, la spinta integrativa che suscita nei suoi vicini. A differenza dei tentativi fallimentari intrapresi dagli Stati Uniti di esportare la democrazia con la guerra

(come mostrano gli esempi dell'Afghanistan e dell'Iraq), l'Unione europea, condizionando a precisi criteri economici e istituzionali (i cosiddetti criteri di Copenhagen) la condivisione con i vicini dei benefici del grande mercato senza frontiere, della comunità di diritto e delle proprie istituzioni democratiche, 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 a fare parte dell'Unione europea. Sotto questo profilo è significativo il caso della Turchia, la quale, per entrare nell'Unione europea, ha accelerato la riforma del sistema giudiziario e dei poteri politici dell'esercito, ha abolito la pena di morte, ha adottato leggi che tutelano le minoranze etniche e linguistiche, ecc. In definitiva, l'allargamento si è dimostrato la più efficace politica estera dell'Unione europea.

Non bisogna però ignorare il risvolto negativo della insufficiente coesione politica finora raggiunta dall'Unione europea. Anche se la pace sembra sia diventata una conquista irreversibile all'interno dell'UE, quest'ultima non possiede ancora i mezzi per estendere al di là dei propri confini 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. Ma c'è di più. La Comunità europea ha svolto un ruolo negativo nei confronti dei Paesi confinanti dell'Europa centro-orientale e dei Balcani. La forza di attrazione che ha esercitato su questi Paesi, non potendosi concretizzare in un rapido allargamento, non ha frenato il rinascente nazionalismo che ha disgregato la Jugoslavia e ha dato un contributo inadeguato a consolidare le nuove democrazie. Anzi, per certi aspetti, ha addirittura fomentato il nazionalismo. In particolare, in assenza di una politica estera unica dell'Unione europea, la Germania, l'Austria e la Santa Sede hanno incoraggiato le iniziative secessionistiche della Slovenia, della Croazia, facendo balenare la prospettiva che l'acquisizione dell'indipendenza avrebbe avvicinato l'ingresso nell'UE. L'appoggio che gli europei hanno dato alla secessione del Kosovo dalla Serbia rappresenta un altro significativo cedimento al nazionalismo etnico e un tradimento del principio federativo, che, conciliando l'unità con la diversità, ha permesso di pacificare le nazioni che si sono combattute nelle guerre mondiali. L'UE non ha ancora portato a conclusione la propria evoluzione istituzionale in senso federale. Sul piano internazionale viene percepita più come un mercato che come il modello di una comunità multinazionale. Non può

quindi dispiegare pienamente la forza di attrazione nei confronti degli Stati confinanti che avrebbe se fosse una Federazione.

Inoltre, la politica estera e di sicurezza comune, dovendo perlopiù sottostare alla regola dell'unanimità, non consente ancora all'UE di esprimersi con una sola voce e di esercitare con efficacia la propria influenza internazionale, con la conseguenza che ciascuno Stato persegue una propria linea politica.

11. *La democrazia internazionale.*

Le istituzioni e le procedure democratiche si fermano ai confini nazionali. E' questo il limite più vistoso della democrazia nel mondo contemporaneo. L'analisi delle strutture delle organizzazioni internazionali mostra che queste sono macchine diplomatiche entro le quali i governi perseguono la cooperazione. Ma recentemente alcune di esse si sono dotate di strutture parlamentari, che rappresentano la risposta dei parlamenti nazionali al processo di globalizzazione e all'erosione del loro potere. Il che esprime la tendenza a spostare il controllo parlamentare nei confronti dei governi a livello internazionale. Queste assemblee parlamentari internazionali (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. Fa eccezione il Parlamento europeo, che è eletto direttamente ed è dotato di determinati poteri legislativi e di controllo. Esso è il laboratorio della democrazia internazionale.

L'esigenza della democrazia internazionale non è un problema soltanto europeo. Malgrado la sua travolgente avanzata nel secolo scorso a seguito della caduta dei regimi fascisti e comunisti, la democrazia mostra preoccupanti segni di debolezza. Il processo di globalizzazione, moltiplicando i problemi che possono avere 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. In sostanza dobbiamo far fronte a problemi di dimensioni globali dai quali dipende il nostro destino, mentre il mondo resta diviso in Stati indipendenti e

sovrani che non riconoscono un governo superiore. La conseguenza di questa situazione è che 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 G20 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, enunciata 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 il processo di democratizzazione che è in corso nel mondo a partire dagli anni Settanta del secolo scorso.

Sarà possibile superare il veto solo se il mondo progredirà sulla via del consolidamento di raggruppamenti regionali di Stati. E si noti che questa prospettiva non si presenta soltanto come un'alternativa alle gerarchie di potere determinate dalla differenza tra Stati di diverse dimensioni, ma anche alla frammentazione del mondo in una grande quantità di piccoli Stati subordinati a Stati di grandi dimensioni. In realtà, 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. E' necessario che si formino raggruppamenti regionali nell'Assemblea Generale ed accrescano la loro coesione, di modo che progressivamente possano esprimersi nel Consiglio di Sicurezza.

L'UE, precisamente perché rappresenta la punta più avanzata nei processi di unificazione regionale in corso nel mondo, può dare l'avvio alla 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 a fare parte del Consiglio di Sicurezza, l'UE diventerà per il resto del mondo il modello della

pacificazione tra Stati nazionali e il veicolo per trasmettere agli altri continenti, che sono ancora divisi in Stati sovrani, l'impulso all'unificazione federale.

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 recente straordinaria 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. Infatti, 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.

Secondo quanto afferma Kant nel trattato *Per la pace perpetua*, la prima condizione necessaria per poter creare la Federazione mondiale è che gli Stati membri abbiano un governo repubblicano. In altri termini, se manca la democrazia all'interno dei singoli Stati, manca una delle condizioni essenziali per poter realizzare la democrazia a livello internazionale. L'elezione di un Parlamento mondiale, presuppone che si possano svolgere libere elezioni a livello nazionale.

Tuttavia, il fatto che il processo di democratizzazione in alcuni Stati nel mondo non sia stato completato non rappresenta un ostacolo all'avvio del processo di democratizzazione dell'ONU. Anche se, secondo una logica astratta, la democratizzazione dei vari Stati deve precedere la democratizzazione dell'ONU, nella storia questi processi si sovrappongono. I sei paesi dell'Europa Occidentale che hanno fondato la Comunità Europea non hanno aspettato che fosse compiutamente realizzata la democrazia in tutti gli Stati d'Europa per avviare il processo di democratizzazione della Comunità. Il completamento dell'unificazione europea e la trasformazione democratica delle sue istituzioni sono diventati oggi possibili perché cinquant'anni fa un piccolo gruppo di Stati ha dato inizio al processo di costruzione dell'unità europea. Analoga-

mente, un'avanguardia di paesi democratici potrebbe prendere l'iniziativa di costituire il primo nucleo di un'Assemblea parlamentare mondiale aperta a tutti gli Stati democratici che vorranno aderirvi⁵³.

Per quanto riguarda la composizione del Parlamento mondiale, esso dovrebbe conciliare le esigenze di rappresentatività della popolazione mondiale con dimensioni non tanto ampie da pregiudicarne il buon funzionamento. In un Parlamento di 1.000 deputati, che sarebbe poco più numeroso dell'attuale Parlamento europeo, ogni parlamentare rappresenterebbe circa sei milioni di cittadini. Poiché molti Stati hanno meno di sei milioni di abitanti, si dovranno costituire, dove necessario, collegi elettorali che includano cittadini di due o più Stati. Ma l'innovazione più profonda che porterà con sé l'istituzione del Parlamento mondiale sarà la rinuncia dell'Occidente alla pretesa (che finora è stata considerata come un fatto naturale) di governare il mondo a proprio vantaggio. Questa sarà la conseguenza inevitabile dell'attribuzione di un voto a ogni elettore: che negli affari mondiali 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*⁵⁴ 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 (1952) 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 non ci sono ostacoli alla creazione di un analogo organismo in seno all'ONU.

NOTE

¹ E. Hobsbawn, *Il secolo breve*, Milano, Rizzoli, 1995, p. 28.

² *Ibid.*, p. 645.

³ F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli, 1992; K. Omahe, *La fine dello Stato-nazione*, Milano, Baldini & Castoldi, 1996; J.-M. Guéhenno, *La fine*

della democrazia, Milano, Garzanti, 1994; M. Drancourt, *La fin du travail*, Paris, Hachette, 1984; J. Rifkin, *La fine del lavoro*, Milano, Baldini & Castoldi, 1995; N. Harris, *The End of the Third World*, Harmondsworth, Penguin, 1987.

⁴ A. Touraine, *La società post-industriale*, Bologna, Il Mulino, 1969; D. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York, Basic Books, 1973; J. Rosenau, M. Durfee, *Thinking Theory Thoroughly*, Boulder, Westview Press, 1995.

⁵ A. Sen, *Globalizzazione e libertà*, Milano, Mondadori, 2002; S. Amin, *Il capitalismo nell'era della globalizzazione*, Trieste, Asterios, 1997; I. Wallerstein, *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Bologna, Il Mulino, 1978.

⁶ M. Castells, *La nascita della società in rete*, Milano, Università Bocconi, 2002; A. Toffler, *La terza ondata*, Milano, Sperling & Kupfer, 1987.

⁷ T. Todorov, *La conquista dell'America*, Torino Einaudi, 1984, p. 8.

⁸ C. Cipolla, *Velieri e cannoni d'Europa sui mari del mondo*, Torino, UTET, 1971.

⁹ Tra le eccezioni ricordo M. Albertini, «Il corso della storia», *Il Federalista*, XLV, 2003, n. 2 e G. Montani, *Il federalismo, l'Europa e il mondo*, Manduria-Bari-Roma, 1999, cap. 2.

¹⁰ M. Weber, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 1958, p. 81.

¹¹ K. Marx, *Per la critica dell'economia politica*, Roma, Editori Riuniti, 1971, p. 4.

¹² F. Braudel, *La dinamica del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 26.

¹³ B. Croce, *Materialismo storico ed economia marxista*, Bari, Laterza, 1918, p. 85.

¹⁴ M. Weber, *Sociologia della religione*, Milano, Comunità, 1982, 2 voll.

¹⁵ Z. Brzezinski, *Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*, New York, Viking Press, 1970.

¹⁶ J. Dumazedier, *Vers une civilization du loisir?*, Paris, Seuil, 1962.

¹⁷ R. Richta, *Civiltà al bivio*, Milano, Angeli, 1969. L'espressione «rivoluzione scientifica e tecnologica» è stata coniata da J. D. Bernal, *Science and History*, London, Watts, 1958.

¹⁸ U. Beck, *La società del rischio*, Roma, Carocci, 2000.

¹⁹ N. Negroponte, *Essere digitali*, Milano, Sperling and Kupfer, 1995.

²⁰ S. Nora, A. Minc, *L'informatisation de la société*, Paris, Seuil, 1978.

²¹ A. Giddens, *Le conseguenze della modernità: fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 81.

²² K. Marx, *Il capitale*, Roma, Editori Riuniti, 1967, vol. I, p. 32.

²³ G.W.F. Hegel, *Fenomenologia dello spirito*, Firenze, La Nuova Italia, 1973, vol. I, p. 13.

²⁴ K. Marx, *Per la critica dell'economia politica, op. cit.*, p. 5.

²⁵ I. Kant, «Per la pace perpetua», in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, UTET, 1965.

²⁶ *Ibid.*, p. 299.

²⁷ *Ibid.*, p. 291.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 215.

³⁰ *Ibid.*, p. 532.

³¹ *Ibid.*, p. 215.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, p. 216.

³⁴ *Ibid.*, p. 184.

³⁵ *Ibid.*, p. 725.

³⁶ R. Dahl, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 125.

³⁷ Si veda per tutti G. Modelski, *Principles of World Politics*, New York, The Free Press, 1972.

³⁸ Cfr. L. Levi, *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Torino, Giappichelli, 2005.

³⁹ K. N. Waltz, *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 143.

⁴⁰ M. Adler, *How to Think about War and Peace*, New York, Simon and Schuster, 1944, p. 205.

⁴¹ K. C. Wheare, *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 50.

⁴² K. Jaspers, *The Origin and Goal of History*, London, Routledge & Kegan Paul, 1953, pp. 197-98.

⁴³ S. P. Huntington, *La terza ondata*, Bologna, Il Mulino, 1995.

⁴⁴ *Freedom in the World 2009*, New York, 2009, www.freedomhouse.org.

⁴⁵ F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli, 1992.

⁴⁶ S. P. Huntington, *Lo scontro delle civiltà*, Milano, Garzanti, 1997.

⁴⁷ T. Paine, *The Rights of Man*, in M.D. Conway (ed.), *The Writings of Thomas Paine*, New York-London, G. P. Putnam's Sons, 1894-1896, vol. 2, p. 387.

⁴⁸ M. W. Doyle, «Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs», *Philosophy and Foreign Affairs*, XII, 1983, n. 3, pp.205-235 e n. 4, pp. 323-353.

⁴⁹ B. M. Russett et al., *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

⁵⁰ M. Farrand, *Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, Yale University Press, 1971, vol. I, p. 465. La citazione è tratta dal discorso pronunciato il 29 giugno 1787.

⁵¹ I. Kant, *op. cit.*, pp. 292-297.

⁵² *Ibid.*, pp. 297-301.

⁵³ R. Falk, A. Strauss, «Toward Global Parliament», *Foreign Affairs*, LXXX, 2001, n.1, pp.212-220.

⁵⁴ Center for UN Reform Education, *A Reader on Second Assembly and Parliamentary Proposals*, Wayne, NJ, 2003.

L'Europa di fronte a un mondo multipolare sbilanciato

HAJNALKA VINCZE

Il posto dell'Europa nello scacchiere geopolitico, attualmente in piena riconfigurazione, è lungi dall'essere sicuro. Eppure è da parecchio tempo che i processi di evoluzione in corso hanno preso avvio e che le grandi linee di queste modificazioni si delineano in modo abbastanza limpido. Quello che veniva indicato, all'indomani della scomparsa dell'Unione Sovietica, come «il momento unipolare» volge inesorabilmente alla fine, con buona pace di quanti volevano, e di quanti ancora vorrebbero, riporvi tutte le loro speranze. Gli Stati Uniti, sempre preoccupati di mantenere la loro *leadership* negli affari del mondo, si sono mostrati per lungo tempo infastiditi a sentir parlare di «mondo multipolare». Vi vedevano l'espressione mascherata di un complotto antiamericano. A questo fastidio i responsabili europei, ed in particolare francesi, non cessavano di ribattere che non si trattava affatto di un progetto, ma semplicemente di una constatazione.

Stato dei fatti — ieri come oggi

Non c'è necessariamente da rallegrarsi molto di questa constatazione, come a prima vista potrebbe sembrare. Perché se un ordine mondiale articolato attorno ad un solo polo predominante comporta incontestabilmente la forte tentazione di abuso del potere, nemmeno il multipolarismo è la panacea: esso non è di per sé né una garanzia, né un valore. In effetti, nulla ci assicura che un sistema multipolare sia necessariamente basato su rapporti equilibrati e cooperativi. Per di più – e ciò riguarda direttamente i cittadini del nostro vecchio continente – nulla ci dice che l'Europa figurerà tra i futuri poli di potere. Al contrario, se proseguono e si confermano le tendenze attuali, essa rischia di diventare, come aveva giustamente osservato Hubert Védrine, «lo sciocco del villaggio globale»¹. Secondo l'ex-ministro degli Affari esteri, l'Europa si condannerebbe rimanendo attaccata alla sua concezione, molto ingenua

(e molto solitaria) secondo cui faremmo già parte di una grande famiglia, quella della «comunità internazionale». Aggiungiamoci subito un'altra tara, cioè la stupefacente facilità con cui la stragrande maggioranza dei governi europei si sono abituati a vivere alle dipendenze di una potenza esterna. Da questo punto di vista, l'identità di quest'ultima è assolutamente secondaria. Per il momento, si tratta dell'America, ma una volta che si sono instaurate le basi materiali (perdita/abbandono di autonomia nei settori strategici) e psicologiche (riflessi di allineamento e di autocensura delle *élites*) di una situazione di subordinazione, scatta la trappola dell'abdicazione della sovranità e la soggezione si perpetua quale che sia la potenza tutelare.

Con loro grande smarrimento, gli Europei non possono nemmeno trovar conforto nell'idea che il pericolo sia nuovo, le modificazioni recenti, e le loro debolezze dovute a difficoltà di adattamento in un mondo che cambia ad una velocità vertiginosa, perché le questioni di fondo alle quali devono urgentemente rispondere sono sul tavolo da molti decenni. Lo testimonia un rapporto redatto più di trent'anni fa dal Primo Ministro belga Leo Tindemans, che aveva formulato la diagnosi con un'esattezza impressionante². I temi che esso evoca e gli interrogativi che solleva possono aver cambiato di forma o di intensità, ma certamente non di natura.

Le argomentazioni premonitrici del Rapporto Tindemans.

Il Primo Ministro Tindemans ha rivolto il suo rapporto ai suoi omologhi europei nel 1975, ma la massima parte delle osservazioni in esso contenute conservano, ancor oggi, tutta la loro freschezza. La sua analisi resta pertinente quando parla delle sfide su scala globale: «La disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza minaccia la stabilità del sistema economico mondiale; l'esaurimento delle risorse pesa gravemente sul futuro della società industriale; l'internazionalizzazione della vita economica accentua la dipendenza del nostro sistema di produzione». Analogamente, il documento non è minimamente invecchiato quando mette in evidenza i rischi che l'arretramento degli Stati comporta: «Da trent'anni a questa parte, il peso relativo e l'influenza dei nostri Stati nel mondo non hanno smesso di diminuire. Parallelamente, la capacità dei governi nazionali di manovrare le leve che permettono di influenzare l'avvenire delle nostre società si è costantemente ridotta. Il margine di manovra dei singoli Stati è diminuito sia al loro interno che all'esterno. Essi tentano di mantenersi in equilibrio di fronte a pressioni e a fattori sia

interni sia esterni, che sono fuori dal loro controllo. Gli effetti di questa doppia spirale rappresentano un grave pericolo; portano dalla debolezza alla dipendenza, che a sua volta è fonte di ulteriori perdite».

Le argomentazioni di Tindemans rimangono d'attualità anche quando si tratta delle aspettative dei cittadini e degli imperativi strategici che l'Europa non deve soprattutto perdere di vista se vuol essere in grado di darvi una risposta: «I nostri popoli si aspettano che l'Unione Europea rappresenti, dove e quando appropriato, la voce dell'Europa. La nostra azione congiunta deve essere il mezzo per difendere efficacemente i nostri legittimi interessi, deve offrire la base per una reale sicurezza in un mondo più equo». Per far ciò, «l'Europa deve guardarsi sia dall'isolamento, dal ripiegarsi su se stessa che la metterebbe ai margini della storia, sia dalla soggezione, dalla stretta dipendenza, che le impedirebbe di far sentire la sua voce. Deve recuperare una certa padronanza del suo destino». Su questo punto, il Primo Ministro belga dimostra di essere completamente in sintonia con il sentimento profondo e notevolmente costante dei cittadini. Non è un caso se in successivi Eurobarometri, la PESC (politica estera e di sicurezza comune) e la difesa europea continuano ad avere un sostegno massiccio (più del 70%) da parte dell'opinione pubblica – con una maggioranza schiacciante (più dell'80%) quando si tratta di precisare che questa politica europea «deve essere indipendente dagli Stati Uniti».

In effetti, uno dei principali pregi del rapporto Tindemans è che, per quanto riguarda i nostri rapporti con l'America, non esita a mettere il dito su verità che disturbano. Anche oggi è raro trovare dei responsabili europei pronti ad ammettere fatti evidenti come quello che, se l'Europa si è costruita, è anche, se non soprattutto, per poter pesare nei confronti degli Stati Uniti. O a evocare l'ipotesi, oh! quanto sacrilega, che i nostri rispettivi interessi non sempre possono essere identici in seno a questa grande famiglia transatlantica, che, d'altra parte, non è più necessariamente monolitica. «Le relazioni con gli Stati Uniti, che sono contemporaneamente i nostri alleati, i nostri *partners* e talora i nostri concorrenti, pongono all'Unione europea problemi di vaste proporzioni. La necessità dell'Europa di parlare con una sola voce nelle sue relazioni con gli Stati Uniti è una delle motivazioni profonde della costruzione europea». L'obiettivo è di «stabilire con gli Stati Uniti rapporti fondati sul principio di eguaglianza, esenti da ogni idea di dipendenza, che riflettano ad un tempo ciò che vi è di comune nei nostri valori fondamentali, nei nostri interessi e nelle nostre responsabilità, e ciò che vi è di diverso nel destino delle nostre due regioni del mondo».

Il fattore americano al cuore del problema.

Ora, su questo punto cruciale, che rappresenta il nodo delle questioni di fondo circa la costruzione europea, i punti di vista degli Stati membri rimangono incompatibili fra di loro. O, per riprendere i termini eufemistici del rapporto Tindemans, le capitali europee sono lungi, ben lungi, «dall'arrivare ad una valutazione rigorosamente identica dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa». Non c'è nulla di straordinario in questo. Gli Stati Uniti sono sempre stati il grande argomento tabù delle discussioni in materia di PESC, e ciò a dispetto del fatto che le prese di posizione degli uni e degli altri si definiscono essenzialmente in rapporto a questo non-detto rappresentato dalla posizione, ben nota e/o accuratamente comunicata in anticipo, delle autorità di Washington. E anche a dispetto del fatto che la prima domanda che si pongono i responsabili dei paesi terzi a proposito della politica estera e di difesa dell'UE è di sapere se essa si costruisce come un complemento o come un contrappeso della politica americana. Domanda lasciata senza risposta – anche tra Europei.

Già nel 1973, al momento della redazione della «Dichiarazione sull'identità europea», una differenza sottile, ma significativa, tra le versioni inglese e francese fa vedere l'esistenza di punti di vista diametralmente opposti. Per i Francesi, le relazioni con l'America non devono influenzare in alcun modo l'affermazione di una politica europea che essi vogliono vedere indipendente («*Les liens étroits qui existent entre les Etats-Unis et l'Europe des Neuf n'affectent pas la détermination des Neuf de s'affirmer comme une entité distincte et originale*»: gli stretti legami esistenti tra gli Stati Uniti e l'Europa dei Nove non incidono sulla determinazione dei Nove di affermarsi come un'entità distinta ed originale), mentre i Britannici preferiscono sottolineare che essi negano perfino l'idea stessa di un'eventuale contraddizione tra i due («*The close ties between the United States and Europe of the Nine do not conflict with the determination to establish themselves as a distinct and original entity*»: gli stretti legami esistenti tra gli Stati Uniti e l'Europa dei Nove non confliggono con la determinazione dei Nove di affermarsi come un'entità distinta ed originale)³.

Questa fondamentale opposizione è all'origine delle future tribolazioni della PESC/PESD (politica europea di sicurezza e di difesa) e spiega un buon numero di organigrammi surreali, di formule fantastiche e di episodi grotteschi. Come aveva osservato Nicole Gnesotto, ex-direttrice dell'Istituto di Studi sulla sicurezza dell'UE: «Mentre gli Europei possono abbastanza facilmente trovarsi d'accordo su di una visione più o meno comune del mondo, sono divisi sul ruolo dell'Unione

nella gestione delle crisi mondiali. Poiché questo ruolo è largamente funzione del tipo di relazioni che ciascuno Stato membro ambisce costruire con gli Stati Uniti, in modo bilaterale o nel quadro della NATO, gli Europei non sono mai riusciti a mettersi d'accordo sulla finalità della loro cooperazione politica e militare. I ricorrenti dibattiti sulle virtù o i vizi della multipolarità o dell'unipolarità, come pure le discussioni sul livello possibile di autonomia europea in materia di difesa, sono le più caricaturali dimostrazioni di questa latente divisione tra gli Europei a proposito del ruolo dell'Unione e delle sue relazioni con la superpotenza americana»⁴.

A rischio di ripeterci, occorre insistere sul fatto che le relazioni di dipendenza o di autonomia che definiamo oggi nei confronti dell'America vincolano le nostre posizioni nei confronti di qualsiasi altra potenza in futuro. La soggezione comporta conseguenze durature, tanto sul piano materiale che su quello psicologico. La rassegnazione alla dipendenza tecnologica e industriale significa che accettiamo uno sganciamento definitivo, con i nostri settori strategici ridotti a una funzione di subappalto o completamente distrutti. Psicologicamente, il fatto di rimettersi a qualcun altro per la propria difesa crea progressivamente una cultura della deresponsabilizzazione e ci priva di ogni dignità. E' in questa prospettiva che Jean-François Deniau, negoziatore francese del Trattato di Roma e primo Commissario europeo incaricato delle relazioni estere, nel suo libro ha messo in luce l'esigenza di un'Europa indipendente («non ve n'è un'altra») e ha attirato l'attenzione sulle questioni della difesa: «perché presto o tardi esse condizionano tutte le altre e perché non vi è sentimento di identità senza l'esercizio della responsabilità, e la più importante delle responsabilità è quella di rimanere capaci di scegliere il proprio destino, in altre parole, di difendersi»⁵.

Miti, illusioni ed ingenuità

Come Jean Monnet, anche Deniau diceva di aver fiducia nella «forza delle idee semplici». Ora, le relazioni transatlantiche si sono rivelate, a questo proposito, l'eccezione che conferma la regola. Se la miscela di luoghi comuni, di grandi slanci retorici, di piccoli calcoli meschini e di cecità emotivo-ideologica che costituisce, sul versante europeo, la base dei nostri rapporti con l'America, continua a resistere nel tempo a dispetto della logica più elementare, è perché le nostre *élites* non hanno smesso di diffondere delle concezioni profondamente ingenuie (o colpevolmente ingannevoli) di potenza e di autonomia.

Questioni di potenza.

La resistenza degli Europei a riflettere in termini di potenza si traduce, tra l'altro, nei loro tentativi di minimizzare la pregnanza delle realtà geopolitiche e nella beata credenza nell'utopia di una «Europa potenza civile».

– Il mito post-moderno.

Tradizionalmente, gli Europei sono particolarmente sensibilizzati all'eredità della storia e a tutto quello che ne consegue: culture, identità, diffidenza nei confronti di interpretazioni unidimensionali o semplicistiche. Ora, l'importanza attribuita a questi fattori ci differenzia dai nostri cugini d'oltre Atlantico. Come ha notato Javier Solata, alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune: «Quando gli americani dicono 'questo è storia', spesso intendono dire che non ha più importanza. Quando gli Europei dicono 'questo è storia', generalmente intendono il contrario»⁶. Ciò non toglie che a partire dall'inizio degli anni '90, le *élites* europee siano state sempre più sedotte dalle tesi americane sulla «fine della storia» ed obnubilate dagli incantesimi, spesso mascherati da discorsi sui diritti dell'uomo, sul meraviglioso progetto dell'esportazione del modello occidentale.

L'ideologia post-modernista non si accontenta di metterci, in qualche modo, «al di là» della storia, intende anche metterci «al di fuori» della geografia. Di nuovo, si confrontano due visioni, il che si riflette, nello specifico, nelle versioni inglese e francese della *Strategia europea di sicurezza*, documento che tuttavia serve ai responsabili europei da biglietto da visita nei loro rapporti con i dirigenti stranieri. Bene, una volta di più, le minuscole sfumature nelle traduzioni danno conto di profonde divergenze. Se, per i Francesi «*Même à l'ère de la mondialisation, la géographie garde toute son importance*» (anche nell'era della mondializzazione la geografia conserva tutta la propria importanza), per gli Inglesi è sufficiente notare che «*Even in an era of globalisation, geography is still important*» (anche in un'era di globalizzazione, la geografia resta importante)⁷. Vi si ritrova il faccia-a-faccia abituale tra il realismo geopolitico e una concezione che, in nome del post-modernismo, vorrebbe ridersene delle realtà. Tuttavia, i fatti parlano da soli. La nostra Europa costituisce la piccola estremità occidentale del vasto continente euroasiatico (al punto che i geografi, dal canto loro, indicano l'Europa come uno pseudo-continente), mentre resta separata dall'America, con gran rammarico degli atlantisti di entrambe le coste, da 6.000 chilometri di

oceano Atlantico. «L'America non fa parte dell'Europa... Credo di averlo scoperto sulla carta geografica», aveva osservato il generale de Gaulle a suo tempo, non senza una punta di ironia.

– Il mito dell'«Europa potenza civile».

Il Presidente francese Nicolas Sarkozy, con la sua abituale propensione a martellare su cose evidenti, capita talvolta su dei tabù che rompe con un sol colpo, con disinvolta indifferenza. E' così che osserva nelle colonne del New York Times, che «l'Europa non può essere una potenza economica senza assicurare la propria sicurezza»⁸. Con questa osservazione, tanto semplice quanto logica, il capo dello Stato chiude con una riga mezzo secolo di mascherata transatlantica, insieme, come danno collaterale, all'arsenale completo della propaganda pacifista. In effetti, l'abdicazione alle responsabilità in materia militare ha ripercussioni dirette in tutti i campi e mette in pericolo la sopravvivenza stessa di un modello di società nel suo complesso, indipendentemente dal fatto che questa abdicazione venga fatta perché si crede beatamente nella pace universale o per spirito di servilismo nei confronti di una potenza straniera. Come aveva rilevato, con una franchezza inusitata negli ambienti di Bruxelles, Robert Cooper (eminenza grigia di Javier Solata e direttore generale degli affari esteri e politico-militari del segretariato generale del Consiglio), «è estremamente insoddisfacente che 450 milioni di Europei dipendano fino a questo punto per la loro difesa da 250 milioni di Americani. Non esiste difesa gratuita. A un certo punto, gli europei dovranno pagare per questa soluzione. Nulla garantisce che gli interessi americani ed europei coincideranno per sempre»⁹. Presto o tardi rischiamo di ricevere il conto...

D'altra parte, i nostri amici d'oltre-atlantico non se lo nascondono. Un documento ufficiale pubblicato dal Dipartimento della difesa sotto l'amministrazione Clinton ha avuto il merito di far venire in chiaro le cose: «I nostri alleati devono essere consapevoli del legame che esiste tra il sostegno americano alla loro sicurezza e il loro comportamento in campi come la politica commerciale, il trasferimento di tecnologie e la partecipazione alle operazioni di sicurezza multinazionali»¹⁰. E non sono parole in aria. Già nel 1962, in piena guerra fredda, il vice-Presidente degli Stati Uniti, in visita a Berlino, il luogo più sensibile d'Europa, aveva brandito la minaccia di ritirare le truppe americane dall'Europa se il Mercato comune avesse frenato le esportazioni di polli americani verso il vecchio continente...

Oltre a metterci alla mercè delle pressioni, per non dire dei ricatti, di

una terza parte, il rifiuto della potenza ci priva anche di ogni credibilità, e quindi di ogni influenza reale sulla scena internazionale. Gli episodi del tipo di quello dell'aeroporto di Sarajevo, ricostruito grazie al finanziamento europeo, ma inaugurato dal Segretario di Stato americano, sono solo la parte emergente dell'iceberg. Come ha notato Robert Cooper, «l'assenza di forza militare credibile significa che quando si tratta di questioni come il Kosovo, l'Irak o l'Afganistan, le decisioni cruciali vengono prese a Washington». E ciò, malgrado il robusto impegno finanziario e la massiccia presenza di soldati europei nei teatri d'operazione. In una vera situazione di crisi, prosegue Cooper, «gli Europei si ritrovano estremamente dipendenti dalla benevolenza dell'America». Ora, dal punto di vista della potenza o dell'impotenza dell'Europa, la presenza o l'assenza di «forza militare credibile» non è una questione di cifre, ma una questione di autonomia. L'americana Kori Schake, professoressa all'Accademia militare di West Point, consulente del Consiglio di sicurezza nazionale durante il primo mandato del Presidente Bush e consigliere per la sicurezza nazionale del candidato repubblicano John McCain durante la campagna elettorale del 2008, aveva brillantemente messo il dito su questa ovvia verità: «Non disponendo di forze militari veramente autonome, i bisogni dell'Europa sono subordinati alle priorità degli Stati Uniti. L'UE resta ostaggio delle preoccupazioni del veto potenziale degli Stati Uniti»¹¹. Ecco qualcosa che merita di essere detto con chiarezza.

Questioni di indipendenza.

Nei fatti, non tutti vedono di cattivo occhio la subordinazione degli interessi europei ai desiderata dell'America. Coloro che, da una parte e dall'altra dell'Atlantico, vi trovano il proprio interesse o vi sono rassegnati ricorrono di solito ai tre seguenti falsi argomenti.

– Il mito del sostegno americano al rafforzamento dell'Europa.

E' sempre buona educazione ricordare l'indefettibile sostegno che Washington non ha mai smesso di dare alla costruzione europea. Lasciando da parte qui la questione dei motivi di questo appoggio americano (molto meno altruisti di quanto farebbe piacere ammettere), ci limiteremo a sollevare la questione del suo obiettivo. In altre parole, è opportuno soprattutto precisare che tipo d'Europa gli Stati Uniti incoraggiano a costruire. Certo, non c'è alcun dubbio che l'America è stata sempre un sostenitore incondizionato e fu anche uno degli istigatori del Mercato

Comune – per lo meno finché esso rifiuta saggiamente l’idea di divenire una vera Comunità economica. Quest’ultima si distingue dal primo per il fatto di mettere in atto politiche... tariffarie, commerciali, agricole o industriali, destinate, per definizione, a proteggere gli interessi dei cittadini europei, analogamente a quelle attuate, a giusto titolo, dalle autorità americane. Nello stesso ordine di idee, se gli Stati Uniti hanno finito per accettare, dopo anni di veementi proteste e di messe in guardia, il lancio della PESC/PESD, è perché pensano di poterla confinare in ruoli che possano esser loro utili: paravento di legittimazione politica (per le loro azioni diplomatico-militari), riserva di rinforzi (spiegamento, sotto comando o sotto controllo degli USA, di soldati europei), e mercato vincolato (a beneficio delle industrie americane degli armamenti). Resta sempre vero che Washington continua a vedervi un potenziale rischio di emancipazione dei suoi alleati e vigila quindi soprattutto a silurare qualsiasi iniziativa suscettibile, in un modo o nell’altro, di mettere in causa la propria posizione egemonica.

Perché dietro alle rimostranze di facciata e ai sorrisetti obbligatori circa la pretesa «incapacità europea» (illustrata da poetiche immagini di «pigmei» e di «tigri di carta»), le preoccupazioni americane sono di tutt’altra natura. Zbigniew Brzezinski, capofila degli ambienti democratici in materia di diplomazia e sicurezza, ha avuto la benevolenza di spiegarcele in uno dei suoi libri: «Con il potenziale economico dell’UE che equivale già a quello dell’America e con le due entità che già si scontrano nei campi finanziario e commerciale, un’Europa emergente militarmente potrebbe diventare un formidabile concorrente per l’America. Essa rappresenterebbe inevitabilmente una sfida per l’egemonia USA (...). Un’Europa politicamente forte, capace di rivaleggiare in campo economico e che non fosse più dipendente militarmente dagli Stati Uniti rimetterebbe inevitabilmente in causa la supremazia americana (...) e confinerrebbe la sfera dell’egemonia degli USA *grosso modo* alla regione del Pacifico»¹². Non deve sorprendere se Brzezinski prevede – e non è il solo – «la complementarità, ma non l’autonomia» dell’Europa nei confronti degli Stati Uniti: «*complementarity with, but not autonomy from*» the United States.

– Il mito della complementarità.

L’elogio di questa complementarità è, da quindici anni a questa parte, un esercizio obbligatorio negli ambienti transatlantici. Non per questo non comporta due errori basilari. Da una parte, nell’accezione condivisa dall’America e dalla maggior parte dei governi europei, la

complementarietà si realizza a senso unico: indica, beninteso, quella dell'Europa nei confronti dell'America. Così, non è difficile vedere come la tensione tra la volontà di mantenere un controllo assoluto sugli affari di sicurezza europea (incarnato dalla NATO, quadro istituzionale della tutela USA) e il desiderio di un margine di manovra autonoma (espresso, malgrado tutte le tergiversazioni interne, dalla messa in marcia della Difesa europea) sia strutturale. Di conseguenza, le due non solo non sono complementari, ma rischiano addirittura di essere antinomiche. Come ha osservato Michael Cox, professore di Relazioni internazionali alla London School of Economics, durante un'audizione alla Camera dei Comuni inglese, la contraddizione può essere gestita «finché la PESC non è veramente seria». Tuttavia «se la PESC divenisse veramente seria, potrebbe verificarsi una incompatibilità» e «sarebbe possibile immaginare una situazione in cui la mano sinistra cominci a combattere con la destra»¹³.

A ciò si aggiunga che c'è l'esempio della Gran Bretagna a testimoniare le conseguenze, disastrose per la sovranità, di una politica condotta sotto lo standardo della complementarietà. Per l'ex-Capo delle esportazioni militari della Gran Bretagna (*Head of UK Defense Exports*), Tony Edwards, il suo paese «mantiene la propria capacità di gestire la potenza al prezzo di fare uno straordinario affidamento sugli Stati Uniti per quanto riguarda la tecnologia, l'equipaggiamento, l'intendenza e le informazioni»¹⁴. L'analisi dell'ex-presidente della Commissione sulle Informazioni di Sua Maestà, Rodric Braithwaite, non è più rassicurante. Per lui «i politici americani trovano utili i Britannici come scudieri all'ONU e nella NATO e come alleati militari sufficientemente competenti quando si tratta di combattere. Di tanto in tanto, cercano di utilizzare i Britannici come potenziale cavallo di Troia se la costruzione europea sembra sulla strada di riuscire troppe bene». Braithwaite precisa anche che a forza di cercare la «complementarietà» con l'America, ormai «in una guerra reale, le forze britanniche opereranno unicamente come parte integrante di una forza statunitense, sotto comando statunitense e al servizio degli interessi statunitensi». Il verdetto è senza appello: «Contrariamente ai Francesi che hanno preferito un cammino più solitario, ma indipendente, la cooperazione con gli Americani ha privato i Britannici di gran parte della loro indipendenza»¹⁵. Resta da vedere se, in cambio, sono riusciti, o almeno hanno una probabilità di riuscire, ad ottenere un seppur minimo di influenza. Senza sorpresa, la risposta è no – e un no clamoroso.

– Il mito di una possibile influenza su Washington.

Per trovarne una recente dimostrazione, basta guardare la prestazione del Primo Ministro Blair nell'affare iracheno – e la sua «ricompensa» in termini di influenza. Dal punto di vista politico, l'ambasciatore britannico stesso ha in seguito confessato che Londra non era stata tenuta al corrente (e ancor meno coinvolta nell'elaborazione) dei piani per il dopoguerra. Dal punto di vista militare, alcune rivelazioni della stampa hanno messo in evidenza che le forze britanniche, una volta poste sotto il comando americano, non dispongono più dei propri mezzi (incidente emblematico fin dall'inizio dell'operazione *Iraqi Freedom*: le truppe britanniche impegnate a terra avrebbero avuto bisogno dell'appoggio dei propri aerei, ma le loro richieste sono rimaste senza effetto. Il comando americano aveva preferito mandare gli apparecchi britannici in appoggio alle forze USA – in aggiunta agli aerei USA). Dal punto di vista diplomatico, Londra in realtà non ha avuto maggior successo. Ne sono testimoni gli sforzi sempre più disperati di Tony Blair per poter mostrare non foss'altro che una parvenza di contropartita in cambio del suo sostegno incondizionato. Washington non ha dato loro seguito, né sul dossier israelo-palestinese, né su quello del cambiamento climatico. Come diceva l'ex-Cancelliere tedesco Helmut Schmidt, la relazione anglo-americana «è talmente speciale che solo i Britannici sono al corrente della sua esistenza».

E perfino i fedeli Britannici cominciano ad avere dei dubbi... Secondo il rapporto della prestigiosa *Chatham House* pubblicato nel 2006 e firmato dal direttore uscente, il caso di Tony Blair è sintomatico soprattutto di un errore di valutazione più generale, quello della sopravvalutazione delle possibilità di influenza. In effetti, «lo smacco fondamentale (della politica estera di Blair) è stato la sua incapacità di influenzare in modo significativo l'amministrazione Bush, malgrado il sacrificio – militare, politico e finanziario – affrontato dal Regno Unito». Ora, prosegue il rapporto, «data la complessità bizantina della politica di Washington, è sempre stato irrealistico credere che potenze esterne – per quanto leali – possano aspettarsi d'avere molta influenza sul processo di presa delle decisioni americane»¹⁶. Ma perché, in verità, dovrebbero avere influenza sulle decisioni delle autorità americane che hanno il mandato di difendere gli interessi dei propri cittadini? In realtà, la questione non è quella dell'influenza, bensì quella di un'eventuale cooperazione. Orbene, chi dice cooperazione dice reciprocità. Il problema, per l'Europa, è che partendo da una situazione di dipendenza è impossibile partecipare ad una cooperazione equilibrata. Una delle due parti è sempre in condizione

di abbandonare, o di minacciare di abbandonare, la cooperazione senza che il suo potenziale strategico ne risulti diminuito, mentre l'altra (avendo smantellato le basi della sua autonomia) si trova imprigionata. In breve, bisogna essere in due per poter cooperare su di un piano d'uguaglianza. Il cammino che può un giorno portarvi è quindi lo stesso che conduce all'autonomia.

Questioni europee: il mito dell'«europeizzazione» come soluzione miracolosa.

Bisogna per forza constatare che questo cammino non emerge automaticamente da una integrazione europea sempre più spinta. Questa potrebbe perfino portare, in mancanza di una presa di coscienza urgente e generale della posta in gioco, esattamente all'opposto. Per vederci con maggior chiarezza, bisogna anzitutto sciogliere un amalgama ingannevole, e notare che il termine «europeo» ha due aspetti ben distinti. Il primo designa, in una accezione burocratico-istituzionale, il livello europeo in opposizione e come sovrastante al livello nazionale. Il secondo definisce noi in rapporto al resto del mondo e si riferisce, in una accezione questa volta politico-strategica, ad interessi e priorità specifici del nostro continente. Ora i due significati non si confondono affatto. La sovra-nazionalizzazione non ci conduce meccanicamente alla presa in carico e al perseguimento degli interessi europei nel senso geopolitico. Ahimé, allo stato attuale delle cose, rischia di avere l'effetto contrario. Poiché la maggioranza degli Stati membri è reticente, per non dire ostile, all'idea di un'Europa indipendente, qualsiasi «progresso» nell'integrazione, per esempio sotto forma di passaggio al voto a maggioranza nei domini strategicamente sensibili, significherebbe la messa in minoranza immediata di ogni ambizione di potenza e di autonomia.

I due tipi di tensione intra-europea all'origine della maggior parte degli arresti dell'integrazione fanno parte, da questo punto di vista, di un'unica singola problematica. Che sia il confronto tra logica nazionale e logica federale, o tra visione autonomista (in favore di un'Europa indipendente) e visione atlantista (che preconizza una cosiddetta Europa complementare agli Stati Uniti), è attorno alla questione della sovranità che si articola il fondo del dibattito. Ora, se si parte dal principio che si costruisce l'Europa per difendere e non per distruggere la sovranità dei suoi popoli, i due tipi di tensione sono indissolubilmente legati. In effetti, un paese con un alto grado di indipendenza e una acuta coscienza delle poste di potere in gioco (la Francia, per non nominarla) non accetterà, e

nell'interesse dell'intera Europa soprattutto non deve accettare, il gioco soprannazionale se non a condizione che le stesse esigenze strategiche di potenza e di autonomia siano assunte e difese, con la stessa intransigenza ed allo stesso livello, dalle autorità di Bruxelles. Finché la maggioranza degli Stati membri vi si opporrà, ogni spinta integrazionista ci legherà sempre più in una posizione di dipendenza definitiva. D'altra parte, Tindemans aveva già avvertito che «un edificio incompleto non può sfidare il tempo: deve essere completato, se no crolla». Per tranciare questo nodo gordiano, bisognerà smetterla una volta per tutte con i miti; in altre parole, rompere con le illusioni/ideologie pacifiste e atlantiste.

Come aveva sintetizzato Jean Monnet nelle sue Memorie, «Le sconfitte che ho incontrato sono state meno spesso causate da gente limitata per natura, di quanto lo siano state da spiriti deliberatamente chiusi all'evidenza, resi ciechi dalla lealtà verso il loro sistema di riferimento».

NOTE

¹ Audizione di Hubert Védrine davanti alla Commissione sul Libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale, 4 ottobre 2007.

² Rapporto sull'Unione europea, detto «Rapporto Tindemans», Bruxelles, 29 dicembre 1975.

³ Declaration on The European Identity, Copenhagen, 14 December 1973.

⁴ Nicole Gnesotto, *EU, US: visions of the world, visions of the other, in Shift or Rift – Assessing US-EU relations after Iraq*, (ed. Gustav Lindstrom), Institut des études de sécurité de l'UE, Paris 2003.

⁵ Jean-François Deniau, *La découverte de l'Europe*, Paris, Seuil, 1994.

⁶ Discorso di Javier Solana al Istituit des études de sécurité de l'UE, 6 ottobre 1006, Parigi.

⁷ *A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy*, 12 Dicembre 2003. *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, 12 dicembre 2003.

⁸ Intervista del Presidente Nicolas Sarkozy al quotidiano *The New York Times*, 24 settembre 2007.

⁹ Robert Cooper, *The Breaking of Nations*, London, Atlantic Books, 2004.

¹⁰ *Report on the Bottom-up Review*, Les Aspin, Secretary of Defense, October 1993.

¹¹ Kori Schake, «The United States, ESDP and Constructive Duplication», in J. Howorth and J.T.S. Keeler (eds.), *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave, MacMillan, 2003, pp. 107-132.

¹² Zbigniew Brzezinski, *The Choice: Domination or Leadership*, New York, Perseus Books, 2004.

¹³ House of Commons Defense Committee, *The Future of NATO and European Defense*, 20 marzo 2008.

¹⁴ Contributo al Libro verde della Commissione da parte di Tony Edwards, citato in «Il

mercato europeo dell'equipaggiamento di difesa: l'articolo 296 del Trattato istituyente la Comunità europea e il Libro verde della Commissione europea», rapporto redatto da Franco Danieli per l'Assemblea generale dell'Unione dell'Europa Occidentale, 6 dicembre 2005.

¹⁵ Rodric Braithwaite, «End of the Affair», *Prospect Magazine* n. 86, Maggio 2003.

¹⁶ Victor Bulmer-Thomas, *Blair's Foreign Policy and its Possible Successor(s)*, Chatham House, dicembre 2006.

Note

L'EUROPA E LA RICERCA

Per comprendere le dinamiche della ricerca in Europa, occorre considerare che il suo finanziamento ed il suo indirizzo sono saldamente nelle mani degli Stati per quanto riguarda la ricerca di base, quella applicata ed il supporto alla ricerca e allo sviluppo delle aziende, mentre la Commissione europea promuove soltanto alcuni grandi progetti comuni quasi esclusivamente nell'ambito della ricerca applicata. Negli Stati Uniti, il nostro principale competitore, avviene esattamente il contrario: nell'ultimo decennio gli Stati membri della Federazione americana hanno investito solo l'1,9% del PIL contro il 2,6% del governo centrale.

Il quadro di riferimento principale per le politiche della ricerca in Europa sia a livello continentale che dei singoli Stati è costituito dalla Strategia di Lisbona, promossa dal Consiglio europeo e gestita dalla Commissione europea¹.

Il progetto parte dalla constatazione che all'inizio degli anni Novanta due fenomeni di vasta portata hanno cominciato a rivoluzionare l'economia e la vita quotidiana del mondo intero, compresa l'Europa: da un lato, l'emergere della globalizzazione, con la sempre maggiore interdipendenza delle economie del mondo e, dall'altro, la rivoluzione tecnologica, con l'arrivo di Internet e delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. I leader dell'Unione europea, consapevoli dell'importanza dell'innovazione tecnologica per lo sviluppo economico-sociale, si sono resi conto dei pericoli che i loro Stati correvano nella competizione sempre più forte a livello internazionale. Riunitosi a Lisbona nel marzo 2000, il Consiglio europeo ha così conferito all'Unione un nuovo ambizioso obiettivo: diventare entro il 2010 «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». Il Consiglio europeo ha adottato una strategia dettagliata per conseguire tale obiettivo. La «strategia di Lisbona» prevede infatti interventi in numerosi settori, quali la ricerca scientifica, l'istruzione, la formazione professionale, l'accesso a Internet e il

commercio on-line, la riforma dei sistemi di sicurezza sociale. Tra gli obiettivi di questa strategia c'è l'incremento degli investimenti per l'istruzione superiore, che in Europa raggiungono appena l'1,3% del Pil contro il 3,3% degli Stati Uniti, per portarli a livello di quelli americani e la creazione di uno spazio europeo della ricerca e dell'innovazione².

Manca meno di un anno alla scadenza del 2010 ed appare ormai certo che il vertice conclusivo, se vorrà occuparsene, non potrà che constatare che nessuno degli obiettivi del piano è stato raggiunto. In questi dieci anni l'economia e la società europee hanno al contrario subito pesantemente gli effetti negativi della globalizzazione e l'attuale crisi finanziaria ed economica rischia di affossare definitivamente gli ambiziosi ed irrealistici progetti dei Capi di Stato europei.

* * *

Al cuore della Strategia di Lisbona stanno i programmi quadriennali, che sono gli strumenti con cui la Commissione europea ha stabilito e ha realizzato dal 1984 le sue politiche nel campo dello sviluppo tecnologico e della ricerca applicata.

Quello ora in atto è il Settimo Programma Quadro³ che mira ad aumentare il bilancio annuale dell'Unione europea destinato alla ricerca e ad incentivare gli investimenti nazionali e privati.

Esso prevede quattro grandi obiettivi che corrispondono ad altrettanti programmi specifici, sulla cui base sono strutturate le attività europee nel settore della ricerca.

Il programma *Idee* si propone di incentivare le ricerche di frontiera in Europa, cioè la scoperta di nuove conoscenze che cambino fondamentale la nostra visione del mondo e il nostro stile di vita. Alla testa di questo programma sta un consiglio scientifico che definisce le priorità e le strategie scientifiche in maniera autonoma.

Il programma *Persone* stanziava risorse finanziarie importanti per promuovere le opportunità di mobilità e di carriera dei ricercatori europei ed per attirare un maggior numero di giovani ricercatori di qualità.

Il programma *Capacità* intende investire nelle infrastrutture di ricerca con lo scopo di fornire ai ricercatori degli strumenti efficaci per rafforzare la qualità e la competitività della ricerca europea. Si tratta per esempio di investire di più nelle regioni meno efficienti, nella creazione di poli regionali di ricerca e nella ricerca a vantaggio delle piccole e medie imprese.

Il programma principale è però quello di *Cooperazione* che mira a rafforzare i legami tra l'industria e la ricerca in un quadro transnazionale.

L'obiettivo è costruire e consolidare la leadership europea nei settori della ricerca più importanti per la Commissione europea, e cioè la salute, i prodotti alimentari, l'agricoltura e le biotecnologie, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le nanoscienze, le nanotecnologie, i materiali e le nuove tecnologie di produzione, l'energia; l'ambiente (compresi i cambiamenti climatici); i trasporti (compresa l'aeronautica); le scienze socioeconomiche e le scienze umane; la sicurezza e lo spazio.

Lo stanziamento di bilancio per questo programma quadro è più di 50 miliardi di euro, ossia in media 7 miliardi di euro l'anno, per più di metà assorbiti dai progetti di cooperazione.

Un altro strumento di indirizzo dell'innovazione tecnologica utilizzato dalla Commissione europea è costituito dalle Piattaforme Tecnologiche Europee⁴, che costituiscono le nuove iniziative europee che riuniscono aziende, istituti di ricerca, mondo finanziario e istituzioni per definire un'agenda di ricerca comune per singole aree tecnologiche con l'obiettivo della leadership globale dell'Unione europea.

Attualmente le Piattaforme Tecnologiche Europee operative sono ventotto; tra i settori di cui si occupano vi sono la nanomedicina, la chimica sostenibile, il trasporto europeo su strada e la *mobility*, la salute animale globale, le reti elettriche del futuro, la nanoelettronica, i sistemi informatici integrati, le manifatture, l'approvvigionamento idrico e misure sanitarie, la silvicoltura, le «piante per il futuro», la costruzione, il tessile e la confezione, l'acciaio, l'energia fotovoltaica, la Piccola e Media Impresa ad alta tecnologia.

In realtà le piattaforme tecnologiche non sono promosse solo a livello europeo, ma hanno avuto grande sviluppo anche a livello nazionale, creando problemi di sovrapposizione e di coordinamento tra le iniziative degli Stati e quelle europee. Per dare un'idea del clima di confusione che contraddistingue queste iniziative vorrei citare due paragrafi di un recente documento della Confindustria italiana⁵: «Un punto molto critico riguarda la definizione di una posizione nazionale nel promuovere e sostenere alcune TPE e non altre, nell'ottica di dare priorità a quelle che posseggano un più alto valore strategico per la nazione... Il Miur (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) ha avviato, dalla metà del 2004, un'iniziativa per la realizzazione e il sostegno in Italia di alcune piattaforme tecnologiche, con l'intento di costruire un corrispettivo nazionale degli analoghi programmi promossi dalla Commissione».

Il grosso limite delle politiche per la ricerca della Commissione europea, comunque, resta la scarsa presenza nella ricerca di base⁶. I finanziamenti, attraverso i programmi quadro, vengono diretti quasi

esclusivamente verso la ricerca applicata, finalizzata al raggiungimento di obiettivi pratici nel breve e medio periodo, senza considerare che questa viene alimentata dai progressi delle conoscenze e dell'innovazione prodotti dalla ricerca di base.

Bisogna inoltre ricordare che per alcune discipline di frontiera, come l'immunologia e le biotecnologie, non è possibile distinguere in modo netto la ricerca di base da quella finalizzata. Negli Stati Uniti infatti le nuove scoperte in questi campi sono spesso tradotte in applicazioni pratiche sfruttate attraverso progetti di imprenditoria accademica.

E' quindi necessario per l'Europa valorizzare il proprio patrimonio di ricerca fondamentale, promuovendo allo stesso tempo il suo trasferimento nell'innovazione tecnologica in cui è carente. E' impensabile credere di riuscire a realizzare un'Europa basata sulla conoscenza senza una ricerca di base e senza strumenti operativi efficaci nel campo della politica della ricerca.

Il risultato è che l'Europa sta perdendo terreno in modo preoccupante rispetto ai suoi vecchi e nuovi competitori internazionali. Le statistiche rilevano che l'interesse degli scienziati a trasferirsi in Europa è in netto declino e che abbiamo sempre più difficoltà a trattenere i nostri ricercatori. Il calo vistoso del numero di premi Nobel assegnati all'Europa è l'indicatore più di sintomatico di questa tendenza. L'Unione europea produce più laureati in discipline scientifiche e in ingegneria degli USA o del Giappone, ma non riesce a fornire loro sbocchi professionali adeguati. Per esempio l'Irlanda, spesso citata come caso di successo nel campo della ricerca e dell'innovazione, è il Paese europeo che perde più cervelli, uno su quattro⁷.

In effetti, in uno scenario di ricerca ormai globale, il nostro problema non è esportare competenze (che potrebbe anzi essere considerato un positivo riconoscimento della qualità della nostra formazione), ma l'incapacità di attrarre competenze dall'estero. Purtroppo in una indagine tra i 15.000 ricercatori di nazionalità europea che hanno acquisito il titolo di PhD negli Usa nel 2001, circa 11.000 hanno dichiarato di non aver intenzione di far ritorno in Europa.

Inoltre, i rapporti pubblicati dalla Commissione europea rilevano sistematicamente che il gap di innovazione tra USA ed Europa continua a crescere. E' semplicemente irrealistico credere di poter competere con gli Stati Uniti, il Giappone ed i giganti asiatici, come India e Cina, con gli strumenti di cui l'Europa è dotata a livello continentale.

Al giorno d'oggi la ricerca scientifica e tecnologica può essere organizzata in modo efficace solo dai grandi Stati, come mette in

evidenza con grande chiarezza Alberto Mantovani, ricercatore dell'Istituto Mario Negri e dell'Università degli Studi di Milano, in un suo articolo⁸: «Proviamo ad immaginare gli Stati Uniti senza agenzie e senza una politica federale della ricerca di base, dove il Kansas e l'Ohio o la stessa California decidono autonomamente le priorità, selezionano e guidano i rispettivi sistemi di ricerca. Oppure gli Stati Uniti senza il National Institutes of Health, l'organo federale principale che distribuisce i fondi nel settore biomedico e che costituisce la base del primato scientifico ed economico del paese nelle biotecnologie.

La ricerca richiede sempre più massa critica ed investimenti in una dimensione continentale. L'attuale dimensione europea della ricerca invece è insufficiente e asfittica, frammentata e addirittura lillipuziana quando la si confronti con i nostri competitori. Gli attuali programmi quadro si focalizzano infatti su argomenti estremamente specifici e ristretti in una logica *top-down* in cui le tematiche sono definite dall'alto. La struttura di sostegno della ricerca di base ha invece bisogno di programmi di lavoro e priorità scientifiche molto più aperti rispetto a quelli della ricerca finalizzata. L'entità dei fondi che la Commissione gestisce è inoltre di ordini di grandezza inferiore se paragonata ad esempio con il *National Institutes of Health* statunitense.»

Tenendo presenti queste carenze della ricerca di base in Europa è possibile trovare una spiegazione anche al cosiddetto «paradosso tecnologico» che caratterizza l'attività di ricerca nei Paesi europei. La ricerca di base ha perso terreno in Europa soprattutto nei settori di più alto valore strategico, come la genetica e le nano-tecnologie, in cui sono essenziali programmi e finanziamenti a livello continentale, ma resta all'avanguardia in molti altri settori, in cui gli Stati riescono ancora a mettere in campo le risorse necessarie. Il declino è invece generalizzato nello sfruttamento dei risultati della ricerca di base, soprattutto in confronto agli Stati Uniti. Per esempio, i ricercatori europei pubblicano quanto i loro colleghi americani, ma rispetto a loro sono molto in ritardo per quanto riguarda il numero di invenzioni, brevetti, contratti di licenza e spin-off. Il problema di fondo della ricerca in Europa è lo scarto crescente tra la produzione di conoscenza scientifica e la capacità di trasformarla in innovazione tecnologica per sostenere lo sviluppo delle economie e delle società degli Stati europei.

L'Europa ha bisogno di una rete di centri di ricerca, di finanziatori, di industrie, di un vero e proprio sistema, simile a quello degli USA, che favorisca la trasformazione della ricerca scientifica in nuovi prodotti e servizi, per creare nuove industrie, attirare nuovi ricercatori e migliorare

la posizione delle aziende europee nel mondo.

Le ragioni dell'insuccesso della Strategia di Lisbona non dipendono tanto dalle scelte politiche o dalla cattiva volontà delle istituzioni europee e dei governi nazionali, quanto dalle carenze strutturali che stanno alla base dell'organizzazione della ricerca in Europa.

La Strategia di Lisbona è l'ennesima dimostrazione di come la cooperazione tra gli Stati europei non garantisca il raggiungimento degli obiettivi fissati, ma anzi determini inefficienza e mancanza di credibilità per l'Europa.

Infatti, come spiegano i politologi con la teoria dell'azione collettiva, l'esistenza di potenziali ricadute positive non basta a garantire un comportamento cooperativo. Nel corso dell'attuazione della Strategia di Lisbona ha potuto manifestarsi la cosiddetta «tragedia dei beni comuni»: un singolo membro può trarre benefici dal deviare dalla strategia perseguita da tutti gli altri. E' infatti interesse di ogni singolo Stato ritardare l'attuazione delle decisioni prese in comune per cercare di sfruttare le iniziative messe in atto dagli altri senza pagarne i costi⁹.

* * *

La Commissione europea sta da tempo lavorando attorno all'idea di creare un *European Research Council* sul modello delle agenzie americane che sostengono la ricerca di base. La Commissione europea – e la comunità scientifica che caldeggia questa iniziativa – devono però ancora dimostrare all'opinione pubblica europea come essa potrà raggiungere il risultato di invertire la rotta della ricerca in Europa. Il brano dell'articolo di Mantovani che riporto sopra, confrontando i diversi contesti in cui operano gli scienziati in Europa e negli USA, mette in evidenza la relazione tra la vitalità della ricerca scientifica e la dimensione del quadro in cui essa viene organizzata. L'articolo non compie però il passo successivo, astenendosi dall'affrontare il tema fondamentale: la presenza in America – e l'assenza in Europa – di uno Stato federale che possa raccogliere autonomamente le risorse necessarie a finanziare la ricerca a livello continentale, che sia in grado di aggregare centri di ricerca, istituzioni finanziarie ed imprenditori attorno a grandi progetti di interesse comune e che risponda dei risultati direttamente ai cittadini, senza condizionamenti da parte degli Stati.

Riconoscere a livello politico ed istituzionale l'importanza della scienza, incrementare i fondi destinati alla ricerca e razionalizzarne l'utilizzo attraverso l'istituzione di un'Agenzia indipendente non bastano a garantire che tali fondi siano ben spesi. Partorito dal Consiglio

europeo, l'*European Research Council* erediterebbe gli stessi geni delle altre istituzioni europee, che si stanno dimostrando inadeguate ad arrestare la decadenza degli Stati europei. Iniziative come quella del l'*European Research Council* possono rallentare la crisi della ricerca scientifica e tecnologica in Europa, ma non ne rimuovono le cause di fondo.

NOTE

¹ European Commission, «Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment» (Rapporto Kok), Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

² «Building the ERA of knowledge for growth», Communication from the Commission, Brussels, 6.4.2005.

³ «Decisione n. 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente il Settimo programma quadro di attività comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013)», Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie L 412 del 30 dicembre 2006.

⁴ European Commission, «Technology Platforms – From Definition to Implementation of a Common Research Agenda», Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

⁵ «Position paper su Piattaforme Tecnologiche europee e nazionali», Confindustria, 10-05-2007.

⁶ «Science and technology, the key to Europe's future – Guidelines for future European Union policy to support research», Communication from the Commission, Brussels, 16.6.2004.

⁷ «Annuario scienza e società», edizioni il Mulino, 2009.

⁸ «Per un *European Research Council*» Alberto Mantovani, Darwin Numero 5 - Anno 2 - I/II 2005

⁹ «Per una nuova strategia di Lisbona», Stefan Collignon, Italianieuropei, 02/2005.

L'azione federalista

UN NUCLEO FEDERALE IN UN'UNIONE EUROPEA ALLARGATA COME FONDARE IL NUCLEO? COME STRUTTURARE LE SUE ISTITUZIONI? COME DEFINIRE IL RAPPORTO TRA NUCLEO E ISTITUZIONI DELL'UNIONE? *

La questione fondamentale che si pone ogniqualvolta si affronti il tema dell'Europa a più velocità o della flessibilità nell'ambito del processo di integrazione europea riguarda il valore dell'obiettivo politico che si vuole raggiungere e dunque della prospettiva politica nella quale il discorso viene affrontato. Tale prospettiva è assolutamente indispensabile per rispondere a tutte le domande contenute nel titolo di questa relazione: come fondare un nucleo federale, come strutturare le sue istituzioni, come definire il rapporto tra nucleo federale e istituzioni dell'Unione europea. E soprattutto è essenziale per capire perché ciò di cui oggi il processo di integrazione europea ha bisogno è uno Stato federale del quale facciano parte gli Stati membri disposti a cedere la propria sovranità, e non altre forme di integrazione differenziata. Solo fissando in modo chiaro l'obiettivo politico da raggiungere è infatti possibile individuare la soluzione istituzionale più appropriata.

E' evidente a tutti coloro che si pongono il problema di ridare slancio al processo di integrazione europea che le sfide che oggi l'Europa deve affrontare sono la creazione di una politica estera e di sicurezza comune, che renda possibile per l'Europa parlare con una sola voce sul piano internazionale e provvedere essa stessa alla propria difesa, e di una politica economica e fiscale unica a completamento dell'unione monetaria. Si tratta di sfide che richiedono un governo europeo legittimato

* Si tratta della relazione tenuta al IX Seminario Internazionale «Federalism and the European Unification» svoltosi a Desenzano del Garda il 25-26 aprile 2009.

democraticamente. E' infatti solo attraverso un governo democratico, e dunque responsabile di fronte ai cittadini, che decisioni essenziali per la vita di questi ultimi, come quelle sulla politica economica e fiscale (*no taxation without representation*) o sulla pace e sulla guerra possono essere prese.

Dar vita a un governo europeo responsabile in materia di politica estera e di difesa e di politica economica e fiscale significa creare uno Stato federale europeo. E, dal momento che alcuni Stati membri dell'Unione europea sono contrari alla prospettiva di proseguire sulla via della costruzione di un'Europa politica, il problema al quale ci troviamo oggi di fronte consiste nel chiederci come costruire uno Stato federale europeo tra gli Stati membri che vogliono compiere questo passo, ovvero come dar vita a un ente sovrano che sostituisca alcuni degli attuali Stati membri dell'Unione e a favore del quale tali Stati rinuncino alla propria sovranità.

Se questo è l'obiettivo da raggiungere, diviene chiaro perché tutte le forme di flessibilità o di Europa *à la carte*, previste dal testo attuale dei Trattati sono insoddisfacenti. La ragione è che nessuna di tali forme di integrazione differenziata mette in discussione la sovranità degli Stati membri o è stata concepita con l'obiettivo di creare un nuovo ente dotato di sovranità, un nuovo Stato. In effetti, ogniqualevolta la decisione di dar vita a forme di Europa a più velocità o di integrazione differenziata è stata presa attraverso negoziati tra i rappresentanti degli Stati membri, in assenza di una prospettiva politica chiara e con l'unico obiettivo di conciliare gli interessi divergenti dei vari Stati, il risultato è stato ben lungi dal rispondere alle necessità che il processo di integrazione europea deve fronteggiare. Basti pensare alla proposta di creare un nucleo federale all'interno dell'Unione europea, avanzata nel 1994 dai parlamentari tedeschi Schäuble e Lamers. Alla base di tale proposta vi era il chiaro disegno politico di permettere agli Stati membri che volessero avanzare sulla via dell'integrazione di creare un governo europeo che completasse l'unione monetaria, anche al di fuori dei Trattati esistenti e contro la volontà degli Stati più reticenti ad accettare limitazioni di sovranità. Ma quando l'idea di un'Europa a più velocità perse questa prospettiva politica e venne discussa nell'ambito delle conferenze intergovernative che diedero vita ai Trattati di Amsterdam e di Nizza, l'idea originale di dar vita a un nucleo federale si trasformò nella figura della cooperazione rafforzata, istituto regolato da disposizioni estremamente complesse e farraginose, assolutamente inadatte a rispondere alle richieste di coloro che si proponevano di mettere l'Europa in grado di far

fronte alle sfide del futuro.

Quando, in altre parole, la sovranità degli Stati non viene messa in discussione, diviene possibile concepire forme di integrazione differenziata in grado di conciliare gli interessi degli Stati che partecipano e quelli degli Stati che non partecipano a tali forme di integrazione, ma disposizioni di questo genere, proprio perché sono state adottate da *tutti* gli Stati, inclusi quelli che non vogliono procedere oltre sulla via dell'integrazione politica, ed essendo dunque per forza di cose il risultato di un compromesso, non possono costituire il fondamento delle scelte coraggiose delle quali l'Europa avrebbe bisogno per affermare il proprio ruolo sulla scena mondiale.

* * *

Questo fenomeno emerge con chiarezza dal citato meccanismo della cooperazione rafforzata, la cui messa in opera è subordinata al rispetto di una serie di condizioni volte a garantire che essa rimanga nei limiti delle competenze dell'Unione e della Comunità e sia compatibile con il quadro istituzionale dell'Unione. Ma considerazioni simili possono essere fatte anche a proposito dell'Unione monetaria. La creazione di quest'ultima, infatti, fu decisa attraverso i meccanismi previsti dai Trattati, vale a dire attraverso la convocazione di una conferenza intergovernativa e la ratifica del nuovo Trattato da parte di tutti gli Stati membri, e dato che, quando si decise di avviare il processo che avrebbe portato all'adozione della moneta unica, Stati come la Gran Bretagna e la Danimarca erano già membri della Comunità europea, l'unica soluzione possibile era un compromesso: la creazione di una moneta unica in assenza di una politica economica e fiscale unica. Il trasferimento a livello comunitario delle competenze in materia di politica economica e fiscale avrebbe infatti comportato la creazione di un governo europeo, e dunque di un nucleo federale composto dagli Stati della zona euro all'interno dell'Unione europea, decisione che Stati come la Gran Bretagna non avrebbero mai accettato.

Le lezioni che si possono trarre da queste esperienze sono essenzialmente due. La prima consiste nel fatto che, se l'obiettivo che si vuole raggiungere è quello della creazione di un'entità capace di parlare con una sola voce, di un nucleo federale all'interno dell'Unione europea, non è pensabile utilizzare i meccanismi previsti dai Trattati oggi in vigore. Pensare che una simile decisione possa essere presa con l'accordo di tutti gli Stati, anche quelli contrari a un'evoluzione in senso politico del-

l'Unione, è infatti un'illusione, che non tiene conto del fatto che tali Stati non avrebbero alcun interesse ad appoggiare una decisione volta a creare un'entità, nata dalla cessione di sovranità di alcuni Stati membri, in grado potenzialmente di minare la struttura comunitaria. Una simile decisione potrebbe dunque essere adottata solo al di fuori di tali meccanismi, attraverso un accordo tra Stati necessariamente estraneo alle procedure previste dai Trattati esistenti.

Non si tratterebbe della prima volta che alcuni Stati membri della Comunità decidono di dar vita a forme di integrazione più avanzate al di fuori dei meccanismi previsti dai Trattati. Basti pensare agli accordi di Schengen, firmati da Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo, e integrati nei Trattati solo dopo Amsterdam. La creazione di un nucleo federale attraverso una «rottura» rispetto alle regole esistenti avrebbe tuttavia senza dubbio un impatto decisamente maggiore rispetto a qualsiasi esperienza precedente. Si tratterebbe infatti di dar vita a un ente dotato di sovranità, e non semplicemente a una forma di cooperazione più stretta tra Stati sovrani in un settore definito.

La seconda lezione riguarda invece la necessità di definire con chiarezza fin dall'inizio l'obiettivo politico da raggiungere e gli elementi essenziali della struttura federale alla quale si vuole dare vita. L'avvio di un processo che porti alla creazione di un nucleo federale a favore del quale alcuni Stati membri dell'Unione europea rinunciano alla propria sovranità non può prescindere da tale elemento, in mancanza del quale l'insuccesso è inevitabile. Se infatti il compito di stabilire gli elementi fondanti della nuova forma di integrazione alla quale si vuole dar vita venisse affidato a una conferenza intergovernativa aperta a tutti gli Stati che manifestino in termini generali la volontà di proseguire speditamente sulla via dell'integrazione o a un'assemblea costituente senza una previa definizione della natura dell'obiettivo finale e degli elementi essenziali di questo – un ente sovrano che si sostituisca ai suoi Stati membri nella gestione della politica estera e di difesa e della politica economica e fiscale – il rischio di diluire l'obiettivo federale fino a giungere a una forma di flessibilità in tutto e per tutto simile a quelle previste dai Trattati esistenti sarebbe inevitabile. Per questo motivo, la creazione di un nucleo federale presuppone la stipulazione, tra gli Stati membri che abbiano deciso di compiere questo passo, di un Patto federale, cioè di un accordo nel quale tali Stati si vincolino a cedere la propria sovranità a favore del nucleo, definiscano il carattere federale e gli elementi fondanti della sua struttura e si impegnino a convocare un'assemblea costituente che rediga la Costituzione del nuovo Stato. La decisione di unirsi entrando a far parte

del nucleo e quella relativa al contenuto della nuova Costituzione sono infatti due passi distinti, il primo del quale è premessa necessaria del secondo.

* * *

Si tratta a questo punto di definire gli elementi essenziali sui quali il nucleo federale dovrebbe fondarsi. A questo proposito, è particolarmente utile il riferimento a un'esperienza del passato dalla quale si possono trarre insegnamenti importanti per il futuro: il Progetto di Statuto della Comunità politica europea, approvato dall'Assemblea ad hoc nel 1953 e volto a completare il trattato istitutivo della Comunità europea di difesa. Si tratta di un progetto accantonato dopo il fallimento della CED. Un richiamo ai suoi elementi essenziali è tuttavia utile per due ragioni. Da un lato, trattandosi del progetto che, nel corso del processo di integrazione, più si è avvicinato alla creazione di uno Stato federale, può costituire un utile modello per il futuro. Dall'altro, esso è la dimostrazione del fatto che l'unico ostacolo alla costruzione di uno Stato federale europeo è la mancanza di una volontà politica in tale senso, non esistendo alcun impedimento di carattere «tecnico» che possa impedire agli Stati che lo vogliano di compiere un simile salto, e costituisce dunque un'efficace risposta a coloro che sostengono che costruire una federazione che spogli della sovranità gli Stati nazionali europei sia troppo difficile o impossibile.

Il progetto prevede una struttura istituzionale articolata in tre organi principali: il Parlamento, il Consiglio esecutivo europeo e la Corte di giustizia.

Il Parlamento, al quale è attribuita la funzione legislativa, si articola, secondo il Progetto, in una Camera bassa, composta dai rappresentanti dei popoli riuniti nella Comunità, e in un Senato, nel quale sono rappresentati gli Stati. La prima è eletta dai cittadini europei, sulla base di una procedura elettorale uniforme, il secondo si compone di membri nominati dai Parlamenti nazionali secondo le procedure stabilite dai rispettivi ordinamenti.

Il potere esecutivo è invece conferito al Consiglio esecutivo europeo, il cui Presidente, eletto dal Senato, procede alla nomina degli altri membri del Consiglio. L'assunzione di funzioni da parte del Consiglio esecutivo è poi subordinata al voto di fiducia di ciascuna delle due Camere. Si tratta dunque di un governo europeo nominato da un Parlamento eletto direttamente dai cittadini, al quale il Progetto attribuisce la responsabilità della politica estera e di difesa e poteri di tassazione.

Il potere giurisdizionale è infine esercitato da una Corte di giustizia, col compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione ed applicazione del diritto comunitario.

In realtà, la struttura istituzionale prevista dal Progetto di Statuto non è priva di elementi di ambiguità. Il primo, e forse più evidente, è rappresentato dal fatto che la procedura di revisione dello Statuto presenta un carattere sostanzialmente intergovernativo. Nel progetto si prevede infatti che le modifiche più importanti a detto Trattato siano approvate all'unanimità dal Consiglio dei Ministri nazionali, organo composto dai rappresentanti degli Stati membri, procedura che manifesta la natura pattizia e non costituzionale dell'atto in questione (negli Stati federali, le modifiche alla Costituzione devono essere approvate da una maggioranza del Parlamento e degli Stati). A tale elemento si aggiunge il limite, non meno importante, costituito dal fatto che in materia di politica estera non è previsto un trasferimento di competenza alle istituzioni sovranazionali, bensì un semplice coordinamento delle politiche estere nazionali, elemento in forte contrasto con la creazione, da parte del Trattato CED, di un esercito europeo.

E' tuttavia evidente che la struttura istituzionale che viene configurata presenta caratteri essenzialmente federali e può costituire pertanto un utile esempio per chi si ponga oggi nell'ottica della creazione di un nucleo federale all'interno dell'Unione.

In effetti, anche la struttura del nucleo dovrebbe articolarsi in un Parlamento, composto di una Camera bassa eletta dai cittadini e di un Senato nominato dagli organi legislativi o esecutivi degli Stati membri, in un governo espressione della maggioranza parlamentare e responsabile davanti al Parlamento e in una Corte di Giustizia, alla quale sia attribuito il potere di dichiarare illegittimo qualsiasi atto in contrasto con la Costituzione federale.

Tali istituzioni sarebbero competenti in via esclusiva in materia di politica estera e di difesa (il nucleo sarebbe dunque dotato di un suo esercito sotto il comando di uno stato maggiore europeo) e in materia di politica economica, così come è opportuno che al livello federale siano attribuite competenze in materia di ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, ambiente.

Ma il Progetto di Statuto del 1953 può fornire spunti interessanti anche da un altro punto di vista. Esso prevedeva infatti che la Comunità politica europea sostituisse progressivamente la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Comunità europea di difesa ed esercitasse poteri e competenze attribuiti a tali due organizzazioni. La sostituzione

sarebbe avvenuta in modo graduale, e si stabiliva pertanto, durante un periodo transitorio, la creazione di un governo provvisorio della struttura composta dalle tre Comunità. Ora, anche in seguito alla firma del Patto federale da parte degli Stati membri che vogliono compiere questo passo sarà necessaria la costituzione di un governo transitorio. Una volta presa la decisione di firmare il Patto federale, infatti, si renderà necessaria la creazione di un organo che eserciti provvisoriamente i poteri conferiti al nucleo e che convochi un'Assemblea costituente incaricata di redigere la Costituzione federale del nucleo stesso. Non esistendo ancora, a questo stadio, istituzioni e procedure federali, si tratterebbe di un governo nominato secondo meccanismi di carattere intergovernativo.

* * *

L'ultima questione da affrontare riguarda i rapporti tra nucleo federale e Unione europea, e dunque la possibilità di integrare il nucleo nella struttura comunitaria esistente.

Prima di affrontare i numerosi problemi legati a tale profilo, è opportuno svolgere qualche considerazione sulla composizione del nucleo, e in particolare sulla possibilità per gli Stati che non abbiano firmato il Patto federale di entrare a far parte del nucleo in un secondo momento. Anche tale questione va affrontata in una prospettiva più politica che tecnica. Perché il nucleo sia realmente un nucleo aperto, e dunque un'iniziativa in grado di dar slancio al processo di integrazione allargandosi progressivamente ad altri Stati, e non un elemento di divisione tra gli attuali Stati membri dell'Unione, è necessario infatti che l'ingresso nel nucleo sia subordinato quasi esclusivamente alla volontà dello Stato di cedere la propria sovranità e di divenire membro di una federazione. Il nucleo federale escluderebbe, in altre parole, solo gli Stati che *non vogliono*, e non gli Stati che *non possono* – per mancanza di requisiti tecnici o economici – farne parte. Le preoccupazioni di chi vede la creazione di un nucleo federale come un'esclusione degli Stati più deboli, lasciati indietro dai paesi più virtuosi e forti, sarebbero in questo modo private di fondamento.

Il secondo punto da mettere in evidenza consiste nel fatto che esiste nel Trattato che istituisce la Comunità europea una disposizione, l'articolo 306, volta a consentire l'esistenza e lo sviluppo di unioni regionali all'interno dell'Unione. Secondo tale disposizione, il Trattato CE non osta «all'esistenza e al perfezionamento delle unioni regionali tra il Belgio e il Lussemburgo, come pure tra il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi

Bassi, nella misura in cui gli obiettivi di tali unioni regionali non sono raggiunti in applicazione del presente trattato». Si tratta di una disposizione riferita a un'esperienza ben precisa, quella degli Stati del Benelux, che presenta caratteri alquanto differenti dalla futura creazione di un nucleo federale. Soprattutto perché se quest'ultimo – come dovrebbe essere – comprenderà almeno tre Stati grandi dell'Unione, il suo peso all'interno della struttura comunitaria e nei confronti degli altri Stati membri sarà considerevole. Tuttavia, l'esistenza di una simile disposizione consente di affermare che l'ipotesi della formazione di unioni tra Stati all'interno dell'Unione non è esclusa dal diritto comunitario e che dunque la fusione di più Stati membri in un nucleo federale non sarebbe incompatibile con il persistere dell'Unione europea.

Venendo ora più specificamente ai rapporti tra l'Unione e il nucleo, la soluzione più semplice è senz'altro la successione del nucleo federale ai suoi Stati membri nelle varie istituzioni dell'Unione. Secondo la convenzione di Vienna sulla successione degli Stati nei Trattati del 1978 (peraltro ratificata solo da cinque Stati membri dell'Unione europea), infatti, uno Stato nato dalla fusione di due o più Stati subentra automaticamente a questi nelle organizzazioni internazionali delle quali i primi erano membri. Secondo tale meccanismo, dunque, il nucleo succederebbe ai suoi Stati membri nel Trattato che istituisce la Comunità europea e nel Trattato sull'Unione europea (e pertanto, ad esempio, nel Consiglio e nella Commissione il nucleo avrà un solo rappresentante che prenderà il posto di quelli degli Stati membri) e sarebbe sottoposto a tutti i vincoli derivanti da tali Trattati.

Una soluzione simile avrebbe l'indubbio vantaggio di permettere una regolamentazione unitaria dei rapporti tra nucleo e Unione. Non va tuttavia dimenticato che i fenomeni di successione tra Stati sono innanzitutto fenomeni di carattere politico, le cui conseguenze sono difficilmente determinabili sulla base di norme giuridiche astrattamente considerate e sono, al contrario, nella maggioranza dei casi, il frutto di negoziazioni tra gli Stati interessati. Basti pensare alla disgregazione dell'Unione Sovietica. Secondo il diritto internazionale, trattandosi di disgregazione di uno Stato, tutte le ex Repubbliche avrebbero dovuto presentare domanda di adesione alle Nazioni Unite e a tutte le organizzazioni internazionali delle quali l'ex-Unione Sovietica era parte. In concreto, tuttavia, i rappresentanti delle Repubbliche, riuniti ad Alma Ata, decisero che la Russia fosse considerata successore dell'Unione Sovietica, e che pertanto non solo subentrasse automaticamente all'Unione Sovietica nelle Nazioni Unite, ma avesse addirittura diritto al seggio

permanente nel Consiglio di Sicurezza. Di fronte a un fenomeno di portata dirimpente come la disgregazione dell'URSS si è dunque per forza di cose proceduto a una rinegoziazione e ridefinizione dei rapporti tra le parti che tenesse conto del maggior peso politico della Russia rispetto alle altre Repubbliche.

Ora, una simile forma di rinegoziazione sarà probabilmente necessaria anche per definire i rapporti tra nucleo federale e Unione europea, una volta che il nucleo sia stato creato. Non solo perché sarà necessario ridefinire gli equilibri all'interno di un'Unione nella quale esisterà uno Stato – il nucleo – con un peso considerevolmente maggiore rispetto a quello degli altri Stati membri, ma anche perché difficilmente il nucleo federale potrà accettare di sottoporsi a tutti i vincoli derivanti oggi dall'appartenenza all'Unione europea. In effetti, una volta costituito, il nucleo necessiterà di una fase di consolidamento e di affermazione della propria sovranità appena acquisita difficilmente conciliabile con l'accettazione di vincoli eccessivi alla propria libertà di azione. E' questa la ragione per la quale i nuovi Stati membri dell'Unione europea provenienti dall'ex blocco sovietico, ora che hanno riacquisito la sovranità, accettano con molta riluttanza o addirittura rifiutano forme di integrazione che non siano di carattere esclusivamente economico; ed è anche la ragione per la quale è difficile pensare che un neo-nato nucleo federale si sottometta a regole, quali quelle in materia di coordinamento delle politiche economiche contenute nel Patto di Stabilità, o delle politiche estere e di sicurezza degli Stati membri e di «fedeltà» della politica estera e di sicurezza europea alla NATO, che in ultima analisi ne impedirebbero una piena affermazione come nuovo soggetto in grado di rispondere alle sfide che l'Europa deve fronteggiare.

Lo scenario più probabile che si delinea è quindi quello di una sorta di rifondazione dell'Unione europea per salvaguardare l'*acquis communautaire* nel nuovo quadro caratterizzato dalla presenza di un forte magnete politico che ne riorienterà l'intera struttura.