

**N**el momento in cui stiamo preparando il giornale, il futuro status del Kosovo non è ancora definitivo. Tuttavia, sembra ormai certo che la provincia serba del Kosovo, da otto anni amministrata dalle Nazioni Unite, diventerà l'ennesimo Stato "indipendente e sovrano" in Europa.

**Il 10 dicembre 2007 si sono concluse infruttuosamente le trattative condotte tra i rappresentanti del governo serbo, dei kosovari, degli USA, della Federazione Russa e l'ambasciatore tedesco in Gran Bretagna Ischinger, in veste di rappresentante dell'Unione Europea per i negoziati. Russi e Serbi premono perché il Kosovo resti una provincia, autonoma, della Serbia, mentre gli Usa appoggiano le istanze indipendentiste dei partiti kosovari, il Partito Democratico (guidato dall'ex leader dell'Uck, Thaci) e la Lega Democratica. Il premier della Repubblica d'Albania, Berisha, da parte sua ha fatto sapere che il suo paese non è propenso a una futura unificazione della provincia con l'Albania.**

I rappresentanti della popolazione albanese del Kosovo (il 95% degli abitanti della regione) senza indugio hanno annunciato la futura "dichiarazione di indipendenza" della regione, basandosi sulle prospettive lasciate aperte dalla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza ONU e sul quanto mai controverso "principio di autodeterminazione dei popoli" (non è chiaro il soggetto che debba esercitare questo diritto: i kosovari? I cittadini di tutta la Serbia, compresi i kosovari? Le singole comunità locali? La nazione albanese nella sua totalità?). Ma se a breve nascerà una Stato kosovaro, non sarà certo per motivi giuridici, quanto per questioni di carattere più prettamente politico e strategico, che con l'autodeterminazione nulla hanno a che fare: la nuova definizione degli equilibri di potere tra i due principali attori, gli Stati Uniti e la Russia, i quali vogliono dimostrare al mondo il loro ruolo di grandi potenze, soprattutto nei confronti delle potenze emergenti extraeuropee.

**La regione del Kosovo, contesa per secoli dai paesi confinanti, è attraversata dalle vie di comunicazione che collegano l'Adriatico, il mar Egeo e l'entroterra balcanico. Qui passano i traffici di merci illegali e pericolose dirette verso l'Europa e qui passeranno i futuri gasdotti provenienti o dalla Russia o dall'Asia centrale, via Turchia. Ma non solo: la provincia è di rilevanza strategica per la Serbia, tradizionale alleato della Russia, da sempre interessata ad avere un ruolo preponderante nei Balcani. Le conseguenze di una dichiarazione unilaterale di indipendenza sarebbero drammatiche non solo per il possibile rinascere di scontri, anche armati, tra le etnie albanese e serba nella zona della Metohija, ma anche per il possibile (e pericoloso) precedente. In Europa esistono altre zone formalmente parti di uno Stato ma *de facto* sotto il controllo di un altro: le regioni moldave della Transnistria, quelle georgiane della Abkhazia e dell'Ossezia meridionale.**

## SOMMARIO

### Editoriale

La pericolosa proliferazione degli Stati nazionali

*Gabriele F. Mascherpa*

p. 1

### Commenti

Il nuovo (dis)ordine dello spazio

*Laura Filippi*

p. 2

I nuovi equilibri in Africa tra UE e Cina

*Anna Costa*

p. 4

Il futuro dell'Europa: potenza modello o super potenza?

*Federico Butti*

p. 6

Il Trattato di Lisbona ovvero il rifiuto dell'unione politica

*Yves Lagier*

p. 7



# Il nuovo (dis)ordine dello spazio

La questione dell'occupazione dello spazio sta interessando i governi dei vari Stati soprattutto per quanto riguarda l'aspetto militare, ma l'Europa in quanto tale sta a guardare

Lo spazio sta diventando sempre più affollato. Gli Usa, che alla fine del 2004 hanno lanciato in orbita circa 850 satelliti, la Russia e l'Unione Europea restano gli attori principali, ma sta progressivamente facendo il suo ingresso una nuova schiera di Stati: Cina, Giappone ed India hanno la capacità di costruire satelliti e metterli in orbita e parecchi altri paesi – inclusi le due Coree, il Pakistan, il Brasile, Israele, la Turchia, l'Iran, e Taiwan – sono a vari stadi di sviluppo nella produzione di propri satelliti e di lanciatori.

I satelliti commerciali stanno

assumendo un ruolo sempre più importante nella vita di milioni di persone: da essi dipendono infatti, in tutto il mondo, servizi civili, quali le rilevazioni meteorologiche e il controllo dell'ambiente, e attività commerciali, come la navigazione via Gps, la televisione, la radio e altri innumerevoli sistemi di telecomunicazione.

Ma la questione dell'occupazione dello spazio sta interessando i governi dei vari Stati soprattutto per quanto riguarda l'aspetto militare. Verso questa opzione si è rivolta l'attenzione dell'ammi-

nistrazione Bush e dell'ambiente politico-intellettuale a cui essa fa riferimento. La *Commission to Assess U.S. National Security Space Management and Organization*, una commissione del Congresso americano istituita nel 2000 e inizialmente presieduta dal segretario alla Difesa Donald Rumsfeld, ha formulato i punti cardine di una dottrina politica della militarizzazione dello spazio secondo cui esso non va solo sfruttato a supporto delle attività militari terrestri, ma va difeso con le armi nella stessa ma-

>>> p. 3

<<<< da p. 1 *Editoriale*

nale, "occupate" dalle truppe di *peacekeeping* russe. Mosca sarebbe pronta riconoscere unilateralmente "l'indipendenza" di queste aree nel caso il Kosovo facesse lo stesso.

Lo stesso precedente verrebbe sfruttato a fini propagandistici (e non solo) dai numerosi gruppi indipendentisti nei vari paesi dell'Europa occidentale, tra cui i baschi dell'Eta, i fiamminghi del Vlaams Belang, lo Scottish National Party, e le numerose realtà secessioniste italiane.

**E' il trionfo del nazionalismo e dei micronazionalismi, dell'identità tra Stato ed etnia. E il nazionalismo e l'intolleranza risultano tanto più evidenti quanto più piccole sono le "nazioni" che aspirano o ottengono "l'indipendenza": data la difficoltà del riconoscimento della loro specificità, identificano come un pericolo le comunità al proprio interno che non si riconoscono appartenenti alla "nazione".**

In questo scenario di disgregazione, l'Europa sta a guardare. O meglio, l'Europa strutturalmente non può fare altro che guardare, poiché non esiste alcun potere politico europeo che non sia quello degli Stati, che si pongono

di fronte alla questione in base ai loro propri interessi nazionali nel breve periodo (investimenti nell'area balcanica, forniture energetiche, trasporti).

I Capi dei governi europei si sono trovati divisi al Consiglio dell'Unione europea sulle possibili proposte per risolvere la questione: chi propone una futura adesione della Serbia all'UE (e alla NATO!) in cambio del nulla osta alla secessione, chi (come il governo olandese) rifiuta il dialogo finché la Serbia non riconoscerà il Tribunale Internazionale dell'Aja, chi come Cipro teme che la secessione kosovara giustifichi la futura secessione della parte nord dell'isola, abitata da Turchi.

C'è però chi guarda con favore all'indipendenza del Kosovo, come un passo in avanti nel cammino di questo paese verso l'ingresso nell'Unione europea, ostacolato dal fardello della Serbia, paese autoritario, arretrato e succube di Mosca. Certamente in un futuro non remoto, il neonato Stato potrebbe avere le caratteristiche formali per l'adesione all'Unione europea, che esercita una notevole forza di attrazione in virtù delle prospettive di sviluppo economico. Non possiamo dubitare della buona fede di chi in Serbia e

Kosovo aspira veramente a far parte di una realtà politica, economica e sociale di carattere continentale. E' doveroso però ribadire che non è questa la strada da percorrere.

**Da parte nostra, come federalisti e come cittadini europei, sentiamo il dovere morale e politico di ricordare ai nostri governi che solo una rapida unificazione politica dell'Europa, con la creazione di uno Stato federale europeo (anche magari ristretto ai soli paesi che vorranno prendere l'iniziativa di fondarlo), potrà evitare la tragedia della frammentazione e fornire un modello di convivenza pacifica tra i popoli non più basato sul concetto di nazione.** E che solo un'Europa finalmente capace di "parlare con una sola voce", ossia uno Stato europeo, può avere la forza e il peso politico per risolvere autonomamente queste situazioni di crisi ai propri confini, per stabilizzare la regione sottraendola al gioco delle altre potenze, e per offrire ai cittadini dei Balcani la possibilità di aderire ad un grande progetto politico capace di unire i popoli senza soffocare la loro identità.

Gabriele F. Mascherpa

<<<< da p. 2 *Il nuovo (dis)...*

niera in cui si difendono i cieli, i mari e la terra.

L'amministrazione americana ha cercato di tradurre in pratica questa dottrina e di imporre il suo ordine spaziale negli ambiti della difesa strategica, delle operazioni militari tattiche e della sicurezza delle risorse commerciali: ritirandosi dopo trent'anni dal Trattato Abm, gli Stati Uniti hanno dichiarato il loro interesse a riprendere il dispiegamento di satelliti per intercettare e distruggere i missili a gittata intercontinentale. Inoltre, a partire dalla prima guerra del Golfo sino ad arrivare ai più recenti conflitti in Afghanistan ed in Iraq, passando per la guerra del Kosovo, il vantaggio sul campo delle forze americane è dipeso sempre di più dalla loro capacità di sfruttare sistemi che utilizzano satelliti, quali i sistemi di comunicazione tra il teatro delle operazioni ed i centri remoti di comando e controllo, coordinate Gps di navigazione, sistemi di rilevamento degli obiettivi e di guida degli ordigni sui bersagli e, in generale, una vasta gamma di funzioni di intelligence che forniscono informazioni sulla meteorologia ed i movimenti delle forze sul campo. Infine gli Stati Uniti si sono posti il problema di come difendere i propri satelliti, sia quelli militari da cui le Forze Armate sono diventate sempre più dipendenti, che quelli commerciali ormai indispensabili per il funzionamento delle società sviluppate.

\* \* \*

Alla strategia di militarizzazione dello spazio promossa dagli USA, si oppongono con buone possibilità di successo non solo grandi potenze come la Russia e la Cina, ma anche Stati di dimensioni minori ma in grado di sviluppare armi capaci di raggiungere lo spazio. Sta pertanto iniziando una nuova fase dell'evoluzione tecnologica-militare, che presumibilmente porterà gli Stati a contendersi il dominio dello spazio. Ad esempio, nel gennaio del 2007 la Cina ha deciso di contestare agli americani il loro dominio militare dello spazio sperimentando un missile antisatellite.

Sempre all'inizio del 2007 il Giappone ha messo in orbita una rete di satelliti spia con l'intenzione di sfidare il sistema di navigazione satellitare della Cina che diventerà operativo nel 2008.

Inoltre, l'esempio dei "satelliti-killer" realizzati con la tecnologia dei micro-satelliti commerciali dimostra che programmi di ricerca e sviluppo accessibili a diversi paesi, combinati con armamenti tradizionali concepiti per missioni diverse, possono all'occorrenza essere utilizzati per produrre armi antisatellite. La Marina Americana ha effettuato simulazioni di crisi tra India e Pakistan in cui attacchi preventivi del Pakistan contro satelliti di avvistamento e telecomunicazione usati dall'India accelerano l'escalation fino al ricorso alle armi nucleari entro i primi dodici giorni, portando alla morte di 12 milioni di persone.

\* \* \*

Le conseguenze degli attacchi ai satelliti sarebbero dunque disastrose, e non solo perché si metterebbero direttamente fuori uso strumenti di vitale importanza per l'economia e la sicurezza internazionali, ma anche perché si provocherebbe un aumento di detriti nello spazio: i satelliti che esplodono in orbita producono infatti una gran quantità di frammenti, che divengono un'arma ad impatto senza guida contro gli altri satelliti, compresi quelli commerciali. Fu in effetti questa considerazione a convincere USA e URSS a rinunciare all'inizio degli anni Ottanta alla sperimentazione di armi antisatellite. E paradossalmente, i rischi derivanti da una competizione per la supremazia nello spazio sarebbero più considerevoli per gli Stati Uniti piuttosto che per gli altri Stati, in quanto essi fanno più affidamento sui sistemi spaziali per il proprio benessere economico e la propria difesa.

In questo scenario di squilibri a livello mondiale, che vede da una parte il tentativo di predominio dello spazio da parte degli Stati

Uniti e dall'altra il concretizzarsi dei rischi di un'occupazione anarchica dello spazio, l'Europa ha iniziato una deriva che sta portando alla crisi la sua industria aerospaziale, come stanno a dimostrare le difficoltà dei progetti del lanciatore Ariane 5 e del sistema di navigazione satellitare Galileo. E' a questo proposito significativa la quasi totale assenza di questo tema dal dibattito politico dei paesi europei: è comprensibile, infatti, che l'opinione pubblica non sia investita, e a sua volta non si interessi, di problemi per i quali si troverebbe costretta a riconoscere l'impotenza dei propri governi e delle istituzioni dell'Unione europea.

Rifiutando di creare un forte Stato europeo in grado di avere un ruolo determinante nella questione della corsa alla militarizzazione dello spazio, l'Europa si condanna a perdere quel che resta dell'autonomia della propria difesa e rinuncia a giocare quel ruolo di "pacificatrice" del sistema mondiale degli Stati che corrisponde ai suoi interessi e che consiste nel collaborare con gli USA per garantire la sicurezza dello spazio e nell'assicurare agli altri Stati un uso equo delle sue risorse attraverso la promozione di trattati internazionali che ne regolino l'utilizzo.

Laura Filippi

## IL FEDERALISTA rivista di politica

*“Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani e andar contro l'esperienza accumulata dal tempo”*

Hamilton, *The Federalist*

Editrice EDIF,  
via A. Volta 5 I-27100 Pavia  
Abbonamenti: Europa, 25 euro, altri paesi 30 euro  
Versamenti su ccp 10725273  
www.thefederalist.eu  
www.iffederalista.eu

# I nuovi equilibri in Africa tra UE e Cina

**Nonostante l'Europa abbia promosso per prima politiche di cooperazione con l'Africa e sia al primo posto nelle sovvenzioni a favore di questo continente, è evidente il divario della sua azione rispetto a quella della Cina**

L'Africa, con le sue ricchezze minerarie e petrolifere, continua ad essere un continente estremamente importante per il mondo. Nonostante i gravi problemi che l'affliggono, essa è anche un continente in forte crescita demografica, con una popolazione che, dai 760 milioni di oggi, si prevede passerà nel giro di qualche decennio a due miliardi di persone – con tutti i problemi che ciò comporterà in termini di sviluppo economico, di crescenti tensioni interne e sfruttamento del territorio. Oggi la distribuzione della popolazione è fortemente ineguale, anche per le vaste aree desertiche o inospitali che la caratterizzano, ma l'Africa conta già una quarantina di città con più di un milione di abitanti, contro nessuna nel 1950.

Di fronte a questo tumultuoso sviluppo – e al nuovo quadro internazionale – gli europei cercano di ridefinire i loro rapporti politici e commerciali con i paesi africani. Ma, come ha dimostrato la riunione dei paesi africani e della UE, svoltasi in dicembre a Lisbona, l'influenza dell'Europa nel continente africano ha cominciato a scemare, soprattutto a seguito del ritorno della Cina sul piano economico, e non più e solo sul piano politico-militare come era avvenuto negli anni Sessanta.

Vale la pena ricordare che la Cee nel 1975 aveva siglato con quarantasei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico l'Accordo di Lomé per promuovere un nuovo rapporto con i paesi di quell'area, basato su regimi preferenziali e su uno scambio più equo tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo appartenenti all'accordo. L'ultimo rinnovo della convenzione è stato quello di Cotonou nel 2000, che scade nel 2020 e coinvolge settantotto paesi.

I nuovi accordi imposti dal

WTO, tuttavia, hanno in qualche modo messo fuori legge quella convenzione, mettendo gli Stati europei di fronte alla necessità di rinegoziare i rapporti commerciali con i paesi ACP, molti dei quali africani. Tuttavia, sebbene l'UE abbia promesso una progressiva eliminazione delle barriere doganali e di altri meccanismi di protezione, la ridefinizione degli accordi non è stata accolta favorevolmente da molti leader africani. Il Vertice di Lisbona tra Unione ed Africa, in cui si è discusso, tra l'altro, di diritti umani, di integrazione regionale, di clima e di energia, se, infatti, ha consentito di confermare la natura strategica della *partnership* tra i ventisette paesi UE e i cinquantatré Stati africani non ha però sopito i dissaccordi sulle nuove proposte di partenariato commerciale (EPA) che dovrebbero sostituire i vecchi accordi. Queste proposte prevedono in sostanza l'abolizione dei dazi europei per i paesi ACP in cambio della liberalizzazione dei mercati di questi Stati per i prodotti europei. Questo nuovo corso, come ha dichiarato il presidente del Senegal, A. Wade, che ha guidato l'opposizione africana agli EPA insieme al presidente sudafricano Thabo Mbeki, "non è nell'interesse dell'Africa". Molti leader africani hanno a questo proposito dichiarato che simili accordi sono favorevoli soprattutto per gli europei, in quanto i paesi africani non sono pronti per una apertura indiscriminata dei loro mercati e, a differenza del passato, possono oggi rivolgersi ad un altro interlocutore commerciale: la Cina.

\* \* \*

Da tempo l'Africa rappresenta per la Cina anche un'area in cui incrementare le intese politiche, che spesso hanno dei risvol-

ti anche a livello internazionale. Basti ricordare che nel 1971 alla Cina venne riconosciuto il seggio in seno al Consiglio di sicurezza anche grazie al voto dei paesi africani. Anche nei decenni passati, la politica di non allineamento della Cina, con lo sviluppo della linea terzomondista, aveva contribuito sin dai tempi del Vertice di Bandung a renderla più accettabile agli occhi degli africani rispetto ai paesi colonialisti o imperialisti.

Recentemente, l'interesse di Pechino per l'area africana è testimoniato dalla costituzione del Forum per la cooperazione cino-africana, la cui prima sessione si è tenuta a Pechino nel 2000, la seconda nel 2003 ad Addis-Abeba, e la terza a Pechino nel 2006. Proprio in quest'ultima occasione, con il pellegrinaggio di decine di paesi africani in Cina, il Presidente cinese Hu Jintao ha definito le nuove prospettive di collaborazione strategica tra Cina ed Africa. Queste riguardano, tra le altre cose, la cancellazione dei debiti con la Cina per i paesi più poveri e indebitati, il raddoppio degli aiuti allo sviluppo, la concessione di prestiti diretti e la creazione di un fondo di sviluppo per concedere sovvenzioni alle imprese cinesi che investono in Africa, l'offerta di formazione professionale da parte cinese per i lavoratori africani.

Anche se non bisogna sopravvalutare le conseguenze dell'impegno economico cinese in Africa, bisogna constatare che, dopo decenni di crescita quasi a zero, l'Africa ha oggi un tasso di crescita del 5,4%, che si prevede aumenterà stabilmente nei prossimi anni fino al 7%, secondo stime delle Nazioni Unite. E resta il fatto che in Africa, più che in altri continenti, si evidenzia una precisa strategia cinese, basata sul-

>>>> p. 5

<<<< da p. 4 *I nuovi equilibri....*

l'uso del potere economico e della grande disponibilità finanziaria per fare accordi senza condizioni e garantendo la non ingerenza nella politica interna dei paesi africani.

L'interesse cinese è rivolto principalmente ai paesi produttori di petrolio (l'Africa produce il 9% del petrolio mondiale), in particolare l'Angola, il Sudan e la Nigeria. Più in generale, solo negli ultimi cinque anni gli scambi commerciali tra Cina e Africa sono decuplicati, con ottocento aziende cinesi presenti in ventotto paesi africani. La Cina acquista dall'Africa, oltre al petrolio, gas naturale, cobalto, alluminio, rame, carbone, oro, fosfati, diamanti, legno, cotone. Fa ricerche minerarie, apre nuove miniere e in cambio costruisce per gli africani infrastrutture o le finanzia: centrali elettriche, strade, ferrovie. Vende tecnologia, investe in telecomunicazioni. Vende prodotti di ogni tipo a basso costo e spesso di qualità non eccelsa ma, anche, armi leggere, aerei, elicotteri, materiali di comunicazione.

La differenza fondamentale rispetto agli investimenti di altri paesi nel passato è che la Cina ha un'enorme disponibilità di risorse finanziarie, derivanti dalle sue eccedenze commerciali, gestite attraverso i suoi fondi sovrani – investimenti di capitale pubblico all'estero –, e ha una velocità di realizzazione dei progetti che non trova concorrenza nel mercato internazionale. Un rapporto presentato dal senegalese Mbaye Cisse, ha efficacemente descritto la strategia di penetrazione cinese in Africa. Essa "parte generalmente con la creazione di una joint-venture con un'impresa locale o internazionale per acquisire i diritti di esplorazione e sfruttamento .. e poi si collega con l'importazione di materiale e di manodopera cinese per la realizzazione di infrastrutture (strade e oleodotti) necessari all'avviamento del petrolio verso i siti portuari" (*L'affirmation d'une stratégie de puissance, la politique africaine de la Chine*, di Mbaye Cisse, [www.diplo-web.com/forum/chine07102.htm](http://www.diplo-web.com/forum/chine07102.htm)).

In questo modo, progressivamente il mercato africano, meno esigente del mercato occidentale sulla qualità dei prodotti, diviene un mercato-test per l'industria cinese. Da diversi anni per esempio, le imprese cinesi si segnalano nella costruzione di centrali elettriche (in Sudan e in Mozambico), nel settore aeronautico nello Zimbabwe e in quello nucleare nell'Africa del Sud.

\* \* \*

La Cina, dopo aver trascinato parte dell'Asia in un trend di crescita a due cifre, sta dunque agendo con successo anche in Africa. Insieme all'India, con una popolazione complessiva di quasi due miliardi e mezzo di persone, ha da un lato aumentato poderosamente la domanda energetica e di materie prime in generale, con tutto ciò che consegue in termini di tensioni sui prezzi di questi beni e di preoccupazioni geopolitiche, ma dall'altro lato ha introdotto nuove dinamiche di sviluppo e di collaborazione con aree che sembravano statiche o in declino, quali quella africana e quella dell'America Latina. In questo modo è diventata un partner credibile, affidabile e alternativo rispetto all'Europa e agli USA per un numero crescente di paesi.

Nonostante l'Europa abbia promosso per prima politiche di cooperazione con l'Africa e sia al primo posto nelle sovvenzioni a favore di questo continente, è evidente il divario della sua azione rispetto a quella della Cina. L'Unione europea, non è uno Stato, non ha un governo e non ha potuto quindi attuare una strategia unitaria per l'Africa. Nonostante l'esistenza di accordi euro-africani, la Francia, la Germania e la Gran Bretagna hanno continuato e continuano a sviluppare politiche estere e militari in Africa in molti casi divergenti e contraddittorie.

Dopo trent'anni di politica euro-africana, per l'Unione europea si sta profilando quindi il pericolo di vedersi sottrarre nell'area africana il controllo di importanti risorse energetiche e di materie prime, di cui Cina e India stanno facendo incetta. Sul terreno politi-

co, gli europei non sembrano aver fornito modelli e strumenti per fronteggiare il radicamento del fenomeno del fondamentalismo islamico e per porre termine a dei regimi corrotti e dispotici. Sul terreno monetario, è vero che grazie all'euro si è formata un'area di influenza monetaria europea in diverse parti dell'Africa, ma senza un'adeguata capacità di governo dell'euro e della sua stabilità, questa situazione è precaria e rischia addirittura di esporre diversi paesi africani a crisi difficilmente gestibili.

L'Africa in definitiva si sta rivelando un vero e proprio banco di prova per la sostenibilità del modello europeo di cooperazione internazionale nel campo politico ed economico. Allo stato attuale, con gli europei divisi e incapaci di sviluppare una politica estera, commerciale e di sicurezza coerente e davvero unica nei confronti dei paesi africani, questo modello si sta dimostrando perdente, non solo nei confronti della Cina, ma anche dal punto di vista della credibilità e dell'affidabilità dell'Europa come partner e come punto di riferimento. La conseguenza sarà che l'Africa verrà lasciata dagli europei in balia delle proprie contraddizioni politiche, economiche ed ambientali e in una situazione di grande debolezza, di frammentazione, di scarsa democrazia. Al contrario, se almeno in alcuni paesi, a partire dalla Francia, dalla Germania e dall'Italia, emergesse la volontà necessaria per creare uno Stato federale europeo, si porrebbero le condizioni per aprire una nuova era nei rapporti euro-africani e per l'avanzamento degli stessi processi di integrazione in varie parti dell'Africa, condizione indispensabile per un vero sviluppo del continente.

Anna Costa



# Il futuro dell'Europa: potenza modello o super potenza?

Se l'Europa rimarrà semplicemente un modello di cooperazione regionale, sarà destinata al declino

Un aspetto fondamentale del dibattito politico sul futuro dell'Europa riguarda il ruolo che questa potrà assumere nella politica internazionale nei prossimi decenni. Il discorso pronunciato lo scorso novembre all'Università di Bruges dal Ministro degli Esteri inglese David Miliband si propone di affrontare proprio questa prospettiva, cercando di delineare un quadro generale della situazione europea di qui al 2030.

Miliband individua nelle grandi problematiche ambientali, nella crisi economica, nel terrorismo internazionale e nell'insicurezza degli approvvigionamenti energetici quelle che saranno le nuove ragioni d'essere dell'Europa e propone come tesi fondamentale della sua argomentazione il fatto che l'Europa è destinata a diventare una potenza modello e non una super-potenza. A differenza degli Stati Uniti e delle altre super-potenze emergenti quali Cina e India, l'Europa infatti avrà, secondo il ministro inglese, un ruolo differente nello scenario internazionale, proponendosi come "potenza modello di cooperazione regionale". I quattro punti cardine che dovrebbero permettere all'Europa di raggiungere questa condizione sono, in primo luogo, l'apertura al mondo per quanto riguarda i mercati e gli investimenti, pur mantenendo il riferimento ai valori legati alla giustizia sociale. In secondo luogo il rafforzamento e la diffusione del modello delle istituzioni comunitarie di cui l'Europa si è dotata in questi anni; questo dovrebbe permettere sia di allargare ulteriormente i confini europei per includere la Turchia e altri paesi dell'area, sia di rendere l'Europa un esempio per la soluzione di situazioni come quella medio-orientale. Inoltre, grazie all'influenza che avranno i ventisette e più Stati, l'Europa potrà avere un importante ruolo anche negli equili-

bri internazionali e all'interno della NATO e dell'ONU, avendo la possibilità di schierare efficienti forze militari per interventi di *peacekeeping* e di risoluzione, o prevenzione, di eventuali crisi. L'ultimo aspetto riguarda le sfide legate ai cambiamenti climatici e ai problemi dell'inquinamento, che dovranno essere affrontate ponendosi nuovi e ambiziosi obiettivi di riduzione dell'emissione di gas serra e degli agenti inquinanti nei prossimi anni.

L'analisi del ministro inglese, tuttavia, prescindendo per ora dal merito delle sue proposte, non identifica le modalità e gli strumenti con i quali si dovrebbero svolgere simili politiche che necessiterebbero, per la loro realizzazione, sia di *soft* che di *hard power* (come ritiene indispensabile lo stesso Miliband).

L'intensificazione della cooperazione e il miglioramento dei regolamenti e delle istituzioni attuali dell'Unione, alla prova dei fatti, non sono assolutamente sufficienti per poter esercitare delle politiche di tale portata in maniera realistica ed efficace. Alla base di una simile struttura confederale e di cooperazione intergovernativa, ragionando in termini di potere, rimangono infatti ventisette (e, in prospettiva, anche più) ragioni di Stato diverse. Come dimostra la situazione di declino generale che vivono in questi anni i paesi europei – che, nonostante i grandi progressi compiuti dal processo di integrazione, non riescono ad affrontare le sfide mondiali che stanno plasmando rapidissimamente l'assetto internazionale in direzione di un nuovo ordine multipolare – questa frammentazione si rivela paralizzante e riduce le stesse istituzioni europee all'impotenza. Miliband, al contrario, individua come aspetti caratterizzanti e vincenti di questa Unione europea proprio la sua struttura confede-

rale, che dovrebbe semplicemente incrementare l'apertura dei suoi mercati, l'applicazione dei principi di sussidiarietà, il continuo miglioramento dei regolamenti e l'allargamento ad altri paesi. La prospettiva che deve invece essere ripresa, nella sua apparente semplicità, è quella che era presente all'inizio del cammino dell'integrazione europea, vale a dire la creazione nel più breve tempo possibile di uno Stato federale europeo. Chiaramente, come afferma Miliband, le ragioni d'essere dell'Europa si sono evolute e trasformate rispetto al dopoguerra ma queste spingono ancora più intensamente verso la necessità della creazione di una Federazione europea e di un governo politicamente responsabile.

Per quanto riguarda l'aspetto di modello, è innegabile che i grandi successi dell'integrazione tra nazioni che sono state per secoli in guerra tra loro siano un esempio di straordinaria importanza a livello mondiale, ma resta il fatto che, se l'Europa vorrà porsi in futuro come esempio vincente, deve al più presto risolvere la questione del potere al proprio interno e creare un Stato federale europeo sovrano dotato degli strumenti adeguati. Solo una simile Unione federale potrà avere il ruolo di potenza modello, sia perché sarà l'esempio di un nuovo modo di organizzazione della società, il cui senso profondo sarà la solidarietà umana al di sopra delle frontiere, sia perché, allo stesso tempo, sarà la negazione della nazione come entità chiusa ed esclusiva. Mantenendo le divisioni in Stati nazionali, come vorrebbe Miliband, l'Europa va invece incontro ad un futuro di declino ed è destinata a rimanere in una posizione di inferiorità rispetto agli altri poteri mondiali.

Federico Butti

# Il Trattato di Lisbona ovvero il rifiuto dell'unione politica

Questo Trattato lascia un gusto amaro. Non è affatto una semplificazione, perché risulta dall'insieme di diversi testi: un trattato sull'Unione europea relativo alle sue istituzioni, un trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al quale si aggiunge la Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza. È un insieme di emendamenti comprensibili solo facendo riferimento ai testi precedenti. Di semplificato non ha che il nome: mentre il progetto di costituzione prevedeva di sostituire i trattati precedenti, questo non fa che aggiungersi ad essi modificandoli.

## Le riforme istituzionali

Per quanto riguarda le riforme istituzionali, è stato ripreso l'essenziale di quelle contenute nel Trattato costituzionale, ma al prezzo di disposizioni tali da togliere all'Unione tutto quanto potrebbe darle l'aspetto di uno Stato. Sono state così gravemente compromesse le sue possibilità di affermarsi come entità politica dotata di un'identità distinta da quella degli Stati membri. Gli arretramenti riguardano: l'abbandono del termine "costituzione", la rinuncia a menzionare i simboli dell'Unione (bandiera, inno), che tuttavia continuano ad esistere, l'abbandono dell'affermazione secondo cui l'euro è la moneta dell'Unione. Una nuova disposizione protegge le competenze degli Stati in politica estera, un'altra permette al Consiglio di richiedere l'abrogazione di leggi dell'Unione. Queste continueranno ad essere indicate con il nome di "direttive" e di "regolamenti", anziché di "leggi" e "leggi-quadro" come previsto dal trattato costituzionale. La Carta dei diritti fondamentali non figura più nel trattato, pur facendovi riferimento. Regno Unito e Polonia hanno ottenuto di non essere vincolati agli obblighi da essa derivanti. Le riforme riguardano la composizione delle istituzioni e le modalità di decisione: qualche modifica al numero dei membri del Parlamento, la soppressione della turnazione semestrale della presidenza e l'istituzione di una presidenza di due anni e mezzo assicurata da una personalità europea (designata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata del 55% degli Stati e del 65% della

popolazione). La Commissione sarà costituita solo da un numero di membri pari ai due terzi degli Stati membri, con una rotazione paritaria tra le nazionalità. Il Presidente della Commissione sarà eletto dal Parlamento dopo le elezioni europee su proposta del Consiglio che dovrà tener conto del risultato elettorale. La portata democratica di queste disposizioni dipenderà dalla capacità dei partiti politici di accordarsi sui propri candidati prima delle elezioni. Uno dei vice-Presidenti della Commissione avrà la responsabilità della politica estera e della sicurezza comuni.

## Il funzionamento dell'Unione europea

La legislazione dell'Unione europea sarà di norma sottoposta alla codecisione del Consiglio e del Parlamento, mentre la Commissione conserverà il monopolio dell'iniziativa. Rimane la regola dell'unanimità per le decisioni in materia di politica estera, di sicurezza, di difesa, di protezione sociale, di fiscalità. Negli altri campi la regola è quella della maggioranza qualificata, definita come almeno 15 Stati che rappresentino il 55% degli Stati il 65% della popolazione dell'Unione. La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro Stati. Questo metodo di calcolo sarà applicato solo a partire dal 2014, in conseguenza dell'acclamazione della Polonia. Inoltre, su richiesta britannica, uno Stato membro contrario ad una decisione presa a maggioranza potrà ottenere che la decisione sia sospesa per un "periodo ragionevole" (dichiarazione detta "di Joannina", città greca nella quale si è tenuta la riunione del Consiglio in cui è stata adottata). Infine, i britannici hanno ottenuto di non essere vincolati dalle decisioni prese a maggioranza senza il loro accordo in materia di giustizia e di polizia.

Va ancora ricordato che parecchie salvaguardie delle competenze nazionali sono contenute anche nelle dichiarazioni allegiate al trattato.

## Il rifiuto dell'unione politica

Il trattato mostra per l'ennesima volta i limiti del metodo intergovernativo, che fa prevalere gli interessi particolaristici degli Stati a scapito dell'interesse gene-

rale dei cittadini europei. La questione che resta aperta è quella della finalità dell'Unione. È quanto mai chiaro che l'Europa non potrà affermarsi sulla scena mondiale, difendervi i propri interessi, contribuire ad un ordine più sicuro e più umano, se non si organizza in un'entità politica dotata di un governo.

Guy Verhofstadt, nel suo bel libro *Gli Stati Uniti d'Europa* (recentemente premiato come "libro d'Europa") scriveva nell'aprile 2006 che "in un mondo che va avanti, l'Europa deve smettere di cavillare". Bisogna infatti prendere coscienza della realtà mondiale se si vuol dar vita a una costruzione europea che risponda alle urgenze del pianeta. Non è privo di interesse soffermarsi a questo proposito sulle conclusioni del Consiglio europeo del 14 dicembre, all'indomani della firma del trattato di Lisbona. È stato creato, infatti, sotto la presidenza di Felipe Gonzales, ex-Primo ministro spagnolo, un gruppo di riflessione "Orizzonte 2020-2030". È edificante vederne i compiti. Cito testualmente: "Questo gruppo è invitato a passare in rassegna le questioni e le evoluzioni fondamentali che l'Unione dovrà probabilmente fronteggiare e a studiare le soluzioni necessarie. A tale proposito dovranno essere presi in considerazione, in particolare, il rafforzamento e la modernizzazione del modello europeo, che concilia il successo economico con la solidarietà sociale, l'accrescimento della competitività dell'UE, lo Stato di diritto, lo sviluppo sostenibile come obiettivo fondamentale dell'Unione europea, la stabilità mondiale, l'emigrazione, l'energia e la protezione del clima, oltre che la lotta contro l'insicurezza mondiale, la criminalità internazionale e il terrorismo. Dovrà essere rivolta particolare attenzione ai mezzi per meglio rivolgersi ai cittadini e per rispondere alle loro attese e ai loro bisogni. Il gruppo svolgerà la sua riflessione nel quadro del Trattato di Lisbona. Per questo motivo non discuterà di problemi istituzionali. Tenuto conto della prospettiva di lungo termine nella quale si inserisce, la sua analisi non dovrà neppure consistere dell'esame delle politiche attuali, né riguardare il prossi-

>>>> p. 8

<<<< da p. 7 Il Trattato di Lisbona...

mo quadro finanziario dell'Unione. Nell'ambito dei suoi lavori, il gruppo di riflessione dovrà tener conto delle probabili evoluzioni in Europa, ma anche al di fuori di essa, e in particolare determinare il miglior modo di agire a lungo termine per la stabilità e la prosperità sia dell'Unione, sia della regione che la circonda". Un vasto programma, dunque, la cui imprecisione e il cui carattere nebuloso permettono fin d'ora di pensare che non sarà altro che un'ulteriore strumento destinato a fare un buco nell'acqua e ad allontanare ancor più i cittadini dall'Unione europea. Non occorre infatti un gruppo di riflessione per svolgere un'analisi impietosa della situazione mondiale e del ruolo che l'Europa dovrebbe svolgere.

### Il contesto internazionale

Dopo la fine della guerra fredda, la situazione mondiale si è completamente trasformata. Sul piano economico, l'Asia, con i propri mezzi, ha spostato il centro di gravità dell'economia. L'Europa, in preda alla mondializzazione e all'invecchiamento della popolazione, non reagisce efficacemente, da cui la sua debole crescita economica e il suo elevato tasso di disoccupazione. L'euro ha certamente protetto le nostre economie da svalutazioni e dall'inflazione, senza tuttavia permettere di instaurare una politica economica europea. In effetti, le decisioni economiche, fiscali e di bilancio restano appannaggio dei ventisette governi.

In politica estera e di difesa gli Stati Uniti hanno rinunciato a sviluppare un rapporto privilegiato con l'Europa, che non rappresenta più, rispetto ai nuovi imperativi strategici del XXI secolo, un fronte decisivo. Lasciando agli Stati Uniti il compito di gestire il mondo, i nostri paesi sono divisi e cercano compromessi tra gli eterogenei interessi degli Stati. L'atteggiamento della Gran Bretagna è sintomatico: pur pretendendo la *leadership* in materia di cooperazione mi-

litare, si oppone alla nascita di un polo europeo ed afferma la propria lealtà verso gli Stati Uniti.

Circa il problema dell'energia, i nostri paesi, dipendenti dal gas russo e dal petrolio del Medio Oriente, non hanno altra proposta che quella di coordinare le loro politiche nazionali attraverso memorandum o politiche di buon vicinato.

Si potrebbero anche ricordare la crisi ambientale o il riscaldamento climatico: ciascuno dà la propria risposta.

Tutti esempi che provano che il trattato di Lisbona non risponde in alcun modo alla realtà attuale, alle attese dei cittadini, alle sfide da raccogliere.

Bisogna al più presto prendere in considerazione una nuova organizzazione dell'Europa.

### Una nuova organizzazione dell'Europa

Abbiamo ricordato le numerose nuove sfide con cui siamo confrontati. Per accettarle, l'Europa deve trasformarsi in un progetto politico completo e coerente. A Lisbona l'Europa è affondata nei cavilli, mentre avrebbe dovuto concentrarsi sul compito principale: come svolgere un ruolo importante sulla scena mondiale? L'Europa, pur riconoscendo la specificità e l'identità degli Stati membri, deve fare un salto qualitativo. È giunto il tempo della nascita di un federalismo specifico, tipicamente europeo: una vera Federazione di Stati e di cittadini.

Non tutti gli Stati dell'Unione sono d'accordo sulla finalità dell'Europa; Lisbona ne è la più recente dimostrazione. La concezione della Gran Bretagna, della Svezia, della Danimarca, della Polonia, non è la nostra. Non bisogna chiudere gli occhi: certi Stati non vedono nell'Europa altro che un legame di cooperazione economica, o, peggio ancora, una fonte di denaro. Ma qual è lo stato dell'opinione pubblica? La gente non vuole meno Europa, ma un'Europa diversa. Vuole un'Europa forte, che funzioni efficacemente, un'Europa che risponda alle loro inquietudini. Chiede che sia risolto

il problema della direzione politica che l'Europa deve prendere. La scelta decisiva consiste nel tranciare l'alternativa tra una semplice zona di libero scambio e una vera Europa politica e quindi necessariamente federale.

L'Europa non può trasformarsi oggi in una Federazione di Stati e di cittadini per la sola buona ragione che molti dei suoi membri non sono disposti ad accettarlo. Ma il passato ci ha dato l'esempio, con la creazione della moneta unica, che solo l'iniziativa di un'avanguardia di Stati pionieri permette di uscire in questi casi dall'impasse.

Con Verhofstadt e molti altri, penso che sia giunto il momento di una nuova Europa che sia quella degli Stati Uniti d'Europa. Questa Federazione di Stati e di cittadini costituirà un'avanguardia, un nucleo duro. Sarà naturalmente aperta a tutti gli Stati membri dell'Unione che desidereranno farne parte. La volontà dei popoli di partecipare o no a questo progetto federale dovrà essere sancita dai cittadini: per una scelta così decisiva si impone un referendum. L'obiettivo non è di realizzare uno Stato plurinazionale, bensì di far nascere una nazione europea pluristatale. Bisogna aggiornare il concetto di Renan, secondo cui la nazione si definisce semplicemente come la volontà di vivere insieme.

Tocca a noi, militanti federalisti europei, rendere pubblico questo dibattito per suscitare reazioni tra i mezzi di comunicazione di massa, tra i parlamentari, tra i partiti politici. A Lisbona l'Europa non è stata salvata: si è semplicemente dotata di un regolamento interno che non va contestato. Resta da compiere l'essenziale: rispondere alla formidabile trasformazione demografica ed economica che ha dato vita agli Stati continentali: Stati Uniti, India, Cina, ecc. Senza l'iniziativa di un gruppo di Stati pionieri, l'Europa perderà il suo appuntamento con la storia.

Yves Lagier

# ALTERNATIVA EUROPEA

Periodico a cura del Comitato per lo Stato federale europeo  
c/o Movimento Federalista Europeo, via San Rocco 20 - 20135 Milano

Direttore: Luisa Trumellini - Direttore responsabile: Elio Cannillo

Registrazione del Tribunale di Pavia n. 573 del 4/9/2002

Editrice EDIF, Via Volta 5 - 27100 Pavia - Italia - e-mail: [alternativa@alternativaeuropea.org](mailto:alternativa@alternativaeuropea.org)

Tipografia: PIME - Via Vigentina 136 - 27100 Pavia

Pubblicazione sotto gli auspici della Fondazione Mario e Valeria Albertini