

In questi mesi il dibattito europeo è monopolizzato dal problema dell'approvazione del nuovo Trattato costituzionale, dai contrasti che continuano a sussistere tra gli Stati a questo riguardo, dalla necessità di rispettare i tempi e così via. Cresce la paura che il difficile compromesso trovato in sede di Convenzione possa saltare e che nell'Unione si apra una crisi ingestibile; questo spinge in particolare i rappresentanti dei paesi fondatori a dimenticare l'insoddisfazione unanime che aveva inizialmente accolto il testo e a difenderlo per facilitarne l'approvazione, senza più riaprire la discussione sui suoi contenuti. Si tratta di una posizione responsabile, in questo specifico contesto, che dimostra ancora una volta come questo gruppo di Stati, pur con tutte le sue contraddizioni, rappresenti il fulcro del processo europeo; ciò non toglie, però, che una volta che la questione della "costituzione" europea sarà in qualche modo chiusa, l'Europa si troverà di fronte esattamente agli stessi problemi per risolvere i quali si era dato mandato alla Convenzione presieduta da Giscard di rivedere i Trattati esistenti: le istituzioni comunitarie saranno sempre più paralizzate per il fatto di poter funzionare solo sulla base della ricerca di un faticoso compromesso tra 25 interessi nazionali divergenti, l'Unione non avrà una politica economica e continuerà a non esistere in politica estera.

Le innovazioni istituzionali contenute nella proposta elaborata dalla Convenzione sono infatti tutte di scarsissimo rilievo e non potranno in alcun modo migliorare la capacità di agire dell'Unione. Anzi, il nuovo testo, che si fonda sul principio dell'inviolabilità della sovranità nazionale, è di fatto un passo indietro, perché esclude l'obiettivo dell'unificazione politica, cioè dello Stato europeo, e indebolisce quindi la consapevolezza della sua necessità. Del resto questo risultato era inevitabile, perché lo scarso livello di integrazione della maggior parte dei 25 Stati membri non poteva che portare a far prevalere, e a legittimare, la logica e le soluzioni intergovernative. Il fatto di mascherare la cosa utilizzando in modo stravolto termini come "Federazione" o "Costituzione" per dare l'illusione ai cittadini che il processo stia comunque avanzando non fa che accrescere l'ambiguità.

E' essenziale pertanto portare chiarezza in questo dibattito confuso.

* * *

La prima cosa da chiarire è che il termine "Federazione" è quello che si riferisce ad uno Stato, dotato della prerogativa della sovranità, e che non vi è costituzione che non sia la costituzione di uno Stato.

In secondo luogo **l'Europa potrà avere una politica economica e una politica estera e di sicurezza solo quando la capacità di prendere decisioni sarà unita al potere di dar loro esecuzione**, cosa che è possibile solo nell'ambito statale: solo nello Stato chi ha la maggioranza delibera e dispone al tempo stesso degli strumenti neces-

SOMMARIO

Editoriale

Per un Patto federale tra i paesi fondatori
Alternativa europea 1

Commenti

Un'interpretazione autentica della "Costituzione europea"
Franco Spoltore 4

Cancun e il futuro della WTO
F. Butti - M. Marioni 5

Esercito europeo e difesa comune
Nicola Forlani 7

Lo spauracchio cinese e l'inadeguatezza europea
Giovanni Vigo 8



sari per imporre le proprie scelte. Nel quadro confederale, come è quello dell'attuale Unione, invece, le decisioni prese dagli Stati nell'ambito delle istituzioni comuni devono poi essere eseguite dagli Stati stessi, che si riservano di farlo sulla base del calcolo dei propri interessi nazionali. Questa è la ragione per cui l'introduzione del voto a maggioranza su tutte le materie comunitarie non può cambiare la natura dell'Unione: un problema di potere così radicale, inscindibile dalla prerogativa della sovranità, non si può pensare di risolverlo con un cambiamento formale delle regole. Certo, l'Europa sarà uno Stato federale, e quindi molto decentrato, ma ciò non toglie che dovrà essere il depositario della sovranità popolare e avere il monopolio della forza fisica. **Perché possa esistere una difesa europea, ad esempio, gli Stati membri dovranno essere disarmati e il governo europeo dovrà avere il controllo esclusivo dell'esercito europeo unico.** Tutti i tentativi di costruire qualcosa in questo settore mantenendo gli eserciti nazionali e dando vita a forze armate responsabili di fronte ai diversi Capi di Stato e di governo non possono portare a nessun risultato reale.

Il terzo punto è che **uno Stato europeo non potrà essere fondato nel quadro delle attuali istituzioni**, anche se vi potrà essere reinserito dopo la sua fondazione. E' evidente che sarebbe una follia pensare che esso possa nascere sulla base del consenso del governo di venticinque paesi che sono in maggioranza contrari e che hanno gradi di integrazione e tradizioni di politica estera e di difesa profondamente diversi. **Perché uno Stato federale europeo possa essere fondato è necessario che un gruppo di paesi con un forte grado di omogeneità**, una forte interdipendenza economica e sociale e un grado avanzato di maturità europea dell'opinione pubblica prenda l'iniziativa. **Questo**

gruppo non può essere costituito che dai paesi fondatori della prima Comunità europea. Esso, malgrado le note ambiguità del governo italiano, si è già manifestato, anche se embrionalmente, in più di una occasione. Ma deve essere chiaro che l'iniziativa di questo gruppo non si deve limitare a un generico impulso o alla proposta di un progetto da negoziare con gli altri membri dell'Unione. Essa deve invece consistere nella creazione di un *nucleo federale* da proporre senza ulteriori negoziati, dopo che la sua Costituzione sia stata definitivamente approvata, all'adesione degli altri membri dell'Unione che siano disposti ad entrarvi.

Va ribadito che **questo passo deve essere compiuto al di fuori delle istituzioni dell'Unione.** Pensare che un nucleo federale possa essere realizzato all'interno di esse, mediante lo strumento delle cooperazioni rafforzate (ora "strutturate"), significa tentare ipocritamente di neutralizzare l'iniziativa deviandola su di un binario morto. Le cooperazioni strutturate non sono che la manifestazione attualizzata della vecchia idea dell'*Europe à la carte*. Il loro meccanismo prevede che gruppi di paesi di composizione di volta in volta diversa si formino per realizzare diversi obiettivi; ed esse devono essere autorizzate da *tutti* i paesi facenti parte dell'Unione europea. L'ipotetica nascita di un nucleo federale secondo questa procedura dovrebbe quindi ottenere il consenso anche dei paesi contrari e dare luogo ad un'entità compatibile con la struttura istituzionale e le leggi dell'Unione. Tutto questo è chiaramente impossibile. La nascita del nucleo federale può essere soltanto l'espressione di una forte e unanime volontà politica dei paesi che vogliono farne parte e dar luogo ad un vero e proprio atto di rottura, così come di fatto è stata un atto di rottura l'unificazione tedesca, della quale i governi degli altri Stati membri della Comunità hanno dovuto soltanto prendere

atto adattando, a cose fatte, le regole della Comunità alla nuova realtà.

L'alternativa a questo progetto del nucleo è la progressiva disgregazione dell'Unione. Non è vero, infatti, come molti critici sostengono, che un nucleo federale creerebbe in Europa spaccature insanabili. Esso al contrario costituirebbe un polo di attrazione irresistibile per tutti gli altri Stati, svolgendo quindi la funzione di motore dell'Unione, e sarebbe il solo strumento in grado di dare un contenuto ed uno sbocco politico all'allargamento, impedendo che esso abbia come proprio esito la completa ingovernabilità dell'Unione, l'inapplicabilità delle sue regole e il suo conclusivo disfacimento dopo la sua trasformazione in un'area di libero scambio. **Il nucleo sarebbe quindi un fattore decisivo di promozione di quell'unità dell'Europa nel suo complesso che l'Unione attuale è totalmente incapace di garantire.**

Tutto ciò non toglie che la battaglia per il nucleo federale sia una battaglia di grande difficoltà. La sovranità nazionale si è radicata in Europa nel corso dei secoli. Essa condiziona il comportamento dei governi, della classe politica, dei media e dell'opinione pubblica. Ma il problema è ormai drammaticamente maturo. E non si deve dimenticare qual è l'alternativa alla sua mancata soluzione: si tratta della trasformazione dell'Europa in un insieme di Stati vassalli della potenza egemone, condannati all'impotenza e all'impoverimento, e in ultima analisi all'uscita dall'intreccio principale delle vicende della storia.

* * *

Per capire come possa nascere da un'unione di più Stati uno Stato federale europeo, un problema cruciale da mettere in chiaro è che esso, al di là dei problemi legati alle dimensioni del quadro, non potrà mai nascere dalle deliberazioni di un'assemblea. I protagonisti della creazione di uno Stato federale non potranno che

essere coloro nei quali si manifesta il massimo livello di responsabilità politica, cioè gli uomini di governo. Essi esercitano il potere reale, e quindi possono trasferirlo ad una nuova entità, anche se la loro iniziativa non potrà manifestarsi che in una situazione eccezionale, sulla base di una forte spinta del popolo, cioè del detentore ultimo del potere costituente, e in un clima di dibattito che coinvolgerà l'intera classe politica. Altro è l'elaborazione della sua Costituzione, cioè la formulazione delle regole che disciplineranno la vita di questa nuova entità, una volta che essa sarà stata creata: in ogni caso il *pactum unionis* non coincide con il *pactum constitutionis*. E' del resto quello che, in un contesto non federale, è accaduto in occasione della ricostituzione dello Stato repubblicano dopo la seconda guerra mondiale in Francia e in Italia, dove *prima* è stato costituito il governo repubblicano, e *dopo* gli è stata data una costituzione.

Il primo nucleo di uno Stato europeo non può quindi nascere che da un Patto federale, stipulato dai governi dei paesi fondatori, con il quale si realizzi il trasferimento della sovranità. Questo Patto creerà uno Stato federale inizialmente retto da un governo provvisorio che dovrà avere come competenze esclusive gli affari esteri e la difesa e che gestirà in via concorrente con le istituzioni nazionali l'economia e le finanze, i rapporti con l'Unione europea e con gli Stati membri. L'esercito, la marina, l'aviazione e la gendarmeria nazionali dovranno essere unificati in un unico esercito europeo il cui capo supremo sarà il Presidente del governo provvisorio. L'esercito europeo passerà sotto il comando di uno stato maggiore europeo di cui faranno parte i Capi di stato maggiore e altri alti ufficiali di ciascuno dei paesi che avranno sottoscritto il Patto. Il Capo di stato maggiore generale risponderà al Ministro della Difesa del governo provvisorio e i mi-

nisteri degli esteri e della difesa degli Stati i cui governi avranno sottoscritto il Patto dovranno essere automaticamente soppressi. I rispettivi bilanci confluiranno nel bilancio del governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa; le rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati che avranno sottoscritto il Patto saranno unificate nel più breve tempo possibile. Il Ministro dell'economia e delle finanze dovrà essere autorizzato a emettere un prestito pubblico secondo le modalità definite dal governo provvisorio su proposta dello stesso Ministro dell'economia e delle finanze. Fino alla prima elezione generale, il controllo parlamentare sull'attività del governo provvisorio sarà esercitato in via consultiva dai deputati al Parlamento europeo appartenenti agli Stati che hanno sottoscritto il Patto federale.

Entro un breve termine dal completamento del processo delle ratifiche del Patto federale - processo che dovrà avvenire secondo le modalità previste dalla Costituzione di ciascuno degli Stati e che porterà il Patto ad entrare in vigore tra gli Stati che lo avranno ratificato, a condizione che questi rappresentino almeno i cinque sestimi degli Stati che lo hanno sottoscritto e i tre quarti della popolazione complessiva di questi ultimi - il governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa dovrà indire l'elezione, con un sistema elettorale uniforme, di un'Assemblea costituente il cui mandato sarà quello di redigere la Costituzione degli Stati Uniti d'Europa. Questi dovranno avere la forma di uno Stato federale, fondato sul principio di sussidiarietà, nel quale le istituzioni europee disporranno almeno dei poteri della politica estera e della difesa, delle grandi linee della politica economica e delle infrastrutture nonché della politica della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico; il capo dell'esecutivo, o l'esecutivo nel suo complesso, dovranno essere democraticamente responsabili di fronte all'elettorato o di fronte al Parlamento (o ad un suo ramo) e corrispondentemente

dovranno essere eletti dai cittadini o dal Parlamento; il potere legislativo sarà affidato ad un Parlamento bicamerale del quale un ramo rappresenterà proporzionalmente i cittadini e l'altro rappresenterà gli Stati; il potere giudiziario avrà la sua massima espressione in una Corte di Giustizia il cui compito sarà quello di interpretare la Costituzione dichiarando la nullità delle norme di legge che confliggevano con essa; la Costituzione dovrà essere emendabile attraverso una procedura che non implichi l'unanimità dei consensi degli Stati membri; il diritto di secessione sarà escluso; le istituzioni europee saranno dotate di un potere di imposizione autonomo o esercitato in collaborazione con quello degli Stati membri, delle regioni e dei poteri locali; la Costituzione conterrà una norma transitoria che consenta a tutti gli Stati dell'Unione europea che non avranno sottoscritto il Patto di diventare Stati membri degli Stati Uniti d'Europa accettandone la Costituzione e gli obblighi che ne deriveranno.

Il nuovo Stato federale europeo continuerà a far parte dell'Unione europea e dell'Unione monetaria, sempre che le rispettive istituzioni non vi si oppongano. Il ministro deputato ai rapporti con l'Unione europea darà avvio senza indugio con le autorità dell'Unione europea alle trattative necessarie per concordare le condizioni alle quali tale partecipazione potrà continuare.

* * *

Questa prima formulazione, necessariamente schematica e imperfetta del contenuto del Patto federale mette in cruda evidenza la difficoltà del risultato da raggiungere. Ma resta il fatto che, se gli europei vogliono realizzare l'obiettivo dell'unità politica, essi devono affrontare questi problemi e non altri, perché non c'è altra via per rilanciare il processo e per impedire il suo inesorabile e rapido declino.

Alternativa Europea

Un'interpretazione autentica della "Costituzione europea"

Chi meglio del Presidente della Convenzione può spiegare il significato della "Costituzione europea"? E' quanto Valéry Giscard d'Estaing ha fatto in una recente intervista a *Le Figaro*.

In una lunga intervista rilasciata a *Le Figaro* (27-9-2003) in occasione della presentazione del suo libro sulla "Costituzione europea", Giscard d'Estaing spiega all'intervistatore il significato del lavoro svolto dalla Convenzione. Vediamone brevemente alcuni passaggi.

L'equilibrio istituzionale – Secondo Giscard d'Estaing la situazione è tale per cui occorre far convivere due sistemi che ormai sono radicati nella società europea: un sistema europeo, che tende all'unificazione, ed uno nazionale, in cui continua a manifestarsi la vita politica e che non vuole rinunciare ad essere la fonte della sovranità. La Convenzione ha dunque semplicemente preso atto che "gli Stati continuano ad esistere e che la sede europea di decisione in ultima istanza è il Consiglio, in cui essi sono rappresentati. La Commissione europea è lo strumento che identifica, propone e, in una certa misura, promuove il bene comune europeo, ma la decisione resta alla fine nelle mani del Consiglio. Quanto al Parlamento, esso legifera. Questo sistema può essere perfezionato, ma deve restare organizzato su questa base. Nessuno d'altra parte propone alcuna alternativa credibile!"

Giscard, come ha fatto più volte nel recente passato, ma non in occasione del dibattito all'Assemblea nazionale francese sulla ratifica del Trattato di Nizza quando aveva chiaramente detto che il problema era quello di fare una federazione nella confederazione, sposa la tesi di chi non vede alternative all'attuale quadro di potere in Europa (come se quello attuale che viene ciecamente difeso fosse credibile!). Infatti si schiera con chi a parole, anche in Francia, predica quotidianamente la necessi-

tà dell'Europa, ma nei fatti pretende di vincere le sfide mondiali mantenendo la sovranità del proprio staterello. La verità è che il fatto che non ci siano più alternative credibili in un quadro a Venticinque non esclude la possibilità di tentare in un quadro più ristretto. Ma a Giscard, come agli altri leaders europei (e, purtroppo, addirittura a buona parte dei federalisti europei), in questo momento manca la volontà di percorrere una strada alternativa.

La politica estera – Nell'ammettere che quando si arriva ad un grande numero di Stati membri, è praticamente impossibile far funzionare l'Unione, perché "la discussione è sostituita da una successione di monologhi!", Giscard non si fa illusioni sulla possibilità di gestire la politica estera in modo diverso da come accade attualmente. A questo proposito fa notare la contraddizione con cui si scontra la proposta di attribuire la politica estera alla Commissione: "E' totalmente contraddittorio proporre come fa la Commissione di trasferire all'Europa gli strumenti della politica estera. Vuole davvero la Commissione scolpire nel marmo l'equazione: un paese uguale ad un Commissario? In questo caso come si potrebbe legittimare una politica estera europea gestita da un organismo in cui le decisioni sarebbero prese da sei rappresentanti degli Stati iugoslavi contro uno britannico o da tre baltici contro uno svedese?" E più avanti aggiunge: "La nostra Europa assomiglia a quella degli anni 1780-1795, quando un governo sosteneva presso un altro governo una posizione che era contraria a quella proposta ad un terzo governo, e quando le alleanze cambiavano continuamente. Bisogna conside-

rare le cose nel modo più semplice: chi può migliorarle? La politica estera dell'Unione dipende dal presidente del Consiglio europeo perché è in questa sede che si confrontano i Capi di Stato e di Governo, e dal Ministro degli Affari esteri, perché spetterà a lui presiedere il Consiglio dei ministri degli esteri. Nella Costituzione abbiamo messo in moto una dinamica che renderà stabile la loro funzione. Abbiamo cioè cercato di innescare un processo evolutivo. Stiamo attenti a non infrangere questo meccanismo."

Giscard, quindi, da un lato mette in evidenza le posizioni contraddittorie della Commissione europea, ma cade a sua volta nel ridicolo quando afferma di credere nella dinamica evolutiva di un Consiglio europeo che, per sua stessa ammissione, a Venticinque diventerà un parlatoio.

Il voto a maggioranza – Su questo punto Giscard è perentorio: "Questo problema alimenta numerose domande, ma anche numerose inquietudini. Per esempio sappiamo bene che se tutti i voti in materia di politica agricola fossero a maggioranza qualificata, la politica agricola sarebbe smantellata. Lo Stato e la società francesi sono disposti ad accettarlo? Prendete in considerazione anche la questione dell'eccezione culturale: se si introduce il voto a maggioranza anche in questo campo, nel giro di una giornata non ci sarebbe più salvaguardia dell'eccezione culturale! Bisogna essere coerenti con se stessi: non si può fare del lirismo sul tema dell'abbandono della regola dell'unanimità senza essere coscienti delle conseguenze che ciò avrebbe per gli uni e per gli altri, perché ognuno ha le proprie riserve in questo campo."

Giscard, quindi, mette a nudo l'ipocrisia di chi usa lo slogan del voto a maggioranza senza preoccuparsi del fatto che sarebbe impossibile usarlo nel quadro attuale senza conseguenze catastrofiche, ma a sua volta cade nell'ipocrisia fingendo che il sistema attuale possa funzionare, visto che non crede nella possibilità dell'alternativa di creare un vero sistema federale, come dimostra il punto successivo.

Il federalismo – Dopo tutte queste dichiarazioni, che testimoniano della sfiducia di Giscard nell'efficacia dell'attuale sistema, per spiegare all'intervistatore perché è stata tolta la parola "federale" dal testo approvato per consenso dalla Convenzione, l'intervistato spiega che "lo abbiamo tolto per ragioni pratiche, perché nelle diverse lingue dell'Unione esso non ha la stessa connotazione: positiva in questo paese e magari negativa in quell'altro! Esso è stato sostituito dal termine "comunitario", che è esattamente la stessa cosa.. E poi, se il sistema non è federale, le funzioni sono certamente esercitate in modo federale. Quando si ha una Banca centrale indipendente, essa è federale. Quando il Commissario euro-

peo al Commercio va a Cancun a discutere con i rappresentanti dell'OMC, agisce in modo federale. E poi abbiamo tutte le funzioni federali emergenti incarnate dall'euro! Può anche darsi che un giorno questo federalismo si incarni anche nel dominio della politica di difesa, sotto forma di cooperazione rafforzata. In realtà le differenze tra queste funzioni federali e il sistema federale degli Stati Uniti non sono considerevoli, salvo che, a differenza del caso americano, il ruolo e l'identità degli Stati sono e resteranno molto più importanti nell'Unione europea, e che il potere sarà meno centralizzato."

Dunque viviamo già in un sistema federale di fatto, che è solo meno accentrato di quello degli USA, e che può evolvere grazie a qualche cooperazione rafforzata in più. Staremmo dunque già vivendo in una realtà istituzionale con tutte le potenzialità per competere con USA, Cina e Russia in campo internazionale. Peccato che i fatti smentiscano quotidianamente questa pretesa. E la ragione è semplice: l'Unione europea non è uno Stato, mentre gli USA, la Cina e la Russia lo sono. E non è certo facendo finta che non sia più

necessario parlare della necessità di fare gli Stati Uniti d'Europa che si doterà l'Unione europea della forza e della capacità di agire sul piano interno ed internazionale.

Il ruolo della Conferenza intergovernativa – Che fare dunque del risultato dei lavori della Convenzione? A questo proposito Giscard constata che "a questo punto, non credo sia utile ridiscutere degli emendamenti che sono già stati presentati alla Convenzione. Che cosa autorizza a pensare che ciò che non è stato adottato per consenso possa essere accettato, domani, all'unanimità?"

Quindi avanti con questa Costituzione senza Stato nell'illusione che ci sia ancora abbastanza tempo per gli europei per non decidere, e nella speranza di poter vivere altri cinquant'anni di pace e benessere. Eppure Giscard dovrebbe conoscere il rapporto presentato nel 2002 dall'*Institut français des relations internationales* in cui si propone come primo scenario per lo sviluppo europeo nel prossimo mezzo secolo una "Chronique d'un déclin annoncé".

Franco Spoltore

Cancun e il futuro della WTO

La creazione della WTO aveva suscitato grandi aspettative per un governo più giusto del commercio internazionale. Ma i fallimenti di Seattle prima e di Cancun poi devono far riflettere.

Come è noto la quinta Conferenza della WTO, che si è tenuta verso la metà di settembre a Cancun, ha concluso i suoi lavori anzitempo a causa del fallimento dei negoziati tra i 146 paesi membri. Sul tavolo delle trattative i problemi da affrontare ripresentavano molte delle tematiche che hanno caratterizzato, già a partire dalla seconda guerra mondiale, un lungo processo che si proponeva di tentare di organizzare l'economia mondiale e di cui il vertice di Cancun è solo l'ultimo capitolo.

Con la Conferenza monetaria e finanziaria tenutasi a Bretton Woods nel 1944 veniva infatti de-

lineato il progetto della creazione di un ordine economico internazionale fondato sul libero scambio che si proponeva di evitare i gravi errori compiuti a seguito della grande crisi del 1929. Per cercare di arginare questo periodo di grave depressione i governi nazionali avevano infatti introdotto forti misure protezionistiche che, invece di salvaguardare le economie, provocarono una riduzione dei due terzi del commercio internazionale rispetto agli anni precedenti e un prolungarsi della crisi. Un argine ipotizzabile alla crisi sarebbe dovuto essere la collaborazione tra i diversi paesi colpiti ma le misure

adottate aggiunsero al calo della domanda interna anche il crollo della domanda internazionale.

Nel 1946 furono gli USA a proporre la creazione dell'Organizzazione del Commercio Internazionale (OCI) ma le economie dei paesi europei non erano ancora in grado di competere con quella americana e il progetto non fu accettato. Si cercò quindi la via del compromesso con la Carta dell'Avana, ma in questo caso furono gli Stati Uniti a ritenere troppo poco liberistico il progetto.

Nel 1947 si arrivò quindi alla creazione del GATT (*General*

>>>>

<<<<

Agreement on Tariffs and Trade) che consisteva in un accordo per realizzare, attraverso negoziati permanenti, la riduzione delle barriere doganali e la progressiva liberalizzazione degli scambi. Fu proprio utilizzando come base il GATT che, con la volontà di allargare l'integrazione economica al maggior numero di paesi e di ottenere un organo stabile, venne costituito nel 1994 la WTO.

Questo organismo avrebbe dovuto rappresentare la sede istituzionale per governare in modo più democratico e giusto la globalizzazione e per risolvere le controversie commerciali fra gli stessi Stati. Ma nel giro di pochi anni le opinioni pubbliche e gli Stati hanno dovuto prendere coscienza dei limiti intrinseci di questa organizzazione, limiti che sono comuni a tutte le istituzioni internazionali in cui il potere di decidere in ultima istanza resta *de facto* nelle mani degli Stati. Questo spiega perché, dopo quello di Seattle, dobbiamo oggi parlare del fallimento di Cancun (per un inquadramento del problema si veda in proposito *L'Europa e il commercio mondiale*, in *Il Federalista* n. 1, 2000).

Con la conferenza di Cancun l'assetto di questa organizzazione internazionale ha subito una ulteriore alterazione rispetto al recente passato: si è rotto quel delicato, e per definizione precario, equilibrio che gli USA hanno cercato di imporre ai paesi in via di sviluppo e, per la prima volta, allo schieramento dei paesi più ricchi (USA in testa) si è contrapposto apertamente un polo di una ventina di Stati guidati dalla Cina insieme all'India, al Brasile e al Sud Africa, che hanno reagito alle condizioni presentate dai paesi che gestiscono l'economia mondiale.

Per capire meglio la situazione, è necessario considerare il contesto nel quale l'economia mondiale si sta sviluppando all'inizio del XXI secolo e quali sono i problemi nella gestione dei rapporti tra aree profondamente differenti per livello di ricchezza e grado di sviluppo.

La globalizzazione è stata presentata come un processo in grado di portare vantaggi tanto ai paesi ricchi quanto a quelli poveri: mercati più ampi, eliminazione di barriere commerciali sia in entrata sia in uscita, divisione internazionale del lavoro e quindi la possibilità di creare le condizioni finanziarie e tecnologiche per avviare lo sviluppo. Ma questa ipotesi si scontra con alcune contraddizioni. Innanzitutto una condizione cruciale perché anche i paesi in via di sviluppo possano godere dei vantaggi del mercato mondiale è una riforma delle loro regole interne volta a migliorare la trasparenza, la concorrenza, la certezza del diritto che sono le condizioni necessarie per attirare investimenti, energie imprenditoriali, capitali finanziari, ecc. Ora, questa riforma è pensabile, e nel complesso realizzabile, nei paesi sviluppati o nei paesi vicini a questa soglia, mentre non lo è, nel breve periodo, nei paesi il cui problema principale restano la sicurezza, la fame e il mantenimento del livello di sussistenza per centinaia di milioni di persone. Inoltre, in campo agricolo, i sussidi interni di Stati Uniti, Europa, Canada, Giappone ed altri sono tali da bloccare in partenza ogni progetto di commercializzazione internazionale dei prodotti dei paesi in via di sviluppo e chiudono di fatto il mercato dei paesi ricchi alle importazioni che possono avere contraccolpi negativi sulla loro economia. In campo commerciale, invece, le importazioni forzate imposte ai paesi poveri da chi gestisce il FMI hanno sbilanciato il sistema import/export sgretolando alle radici i presupposti per la nascita di sistemi produttivi in grado di reggere la concorrenza internazionale.

Tutto ciò ha comportato il fatto che il divario tra i ricchi e i poveri nel mondo è andato crescendo ulteriormente nell'ultimo decennio. Un divario così ampio, per essere colmato, richiede l'avvio di riforme graduali e regionali su scala continentale guidate e sostenute da organizzazioni interna-

zionali e da Stati in grado di promuovere una sorta di liberismo organizzato, cioè un sistema in cui il mercato internazionale venga governato in modo responsabile in direzione di un'apertura graduale e lo sviluppo sia maggiormente distribuito ed equilibrato.

A questo nuovo stadio nell'organizzazione dell'ordine mondiale non si è evidentemente ancora giunti e l'emergere a Cancun dei contrasti tra Usa e un gruppo di paesi guidati da una sempre più forte Cina allontanano ancora di più la prospettiva di raggiungere qualche forma di stabilità nel breve termine. Inoltre l'impotenza degli Stati Uniti nel gestire e nel risolvere da soli i problemi dell'economia mondiale evidenzia ulteriormente il vuoto di potere generato anche in campo economico dall'assenza di uno Stato federale europeo di dimensione continentale.

In conclusione non ci si deve meravigliare se, nella misura in cui i paesi europei continuano ad appiattirsi su posizioni nazionali per definizione al traino della politica degli Stati Uniti, l'Organizzazione del Commercio Mondiale appare sempre di più come una delle sedi in cui si manifesta l'attuale disorganizzazione del mondo e in cui si riesce al massimo ad esprimere un rifiuto delle attuali "regole" internazionali senza tuttavia riuscire a promuovere alternative reali che permettano di avviare a soluzione il problema drammatico dell'ingiusta distribuzione della ricchezza e del potere nel mondo.

F. Butti e M. Marioni

**Lettera europea
European Letter
La Lettre européenne
Die Europäischen Briefe**

Disponibili su
www.euraction.org

Esercito europeo e difesa comune

Chi vuole la pace si batte per la creazione di un Europa in grado di agire

Dalla CED e sino a giungere al progetto di "Costituzione europea", il tentativo di dar vita ad una dimensione sovranazionale nel settore della difesa si è sempre arenato sulle secche delle inalienabili prerogative degli Stati nazionali. Anche di fronte a scenari di crisi internazionale, che richiederebbero ben altro contributo politico e, se del caso, militare, l'Europa si è dimostrata sostanzialmente impotente. D'altro canto, l'obiettivo di un'Unione politica ed economica ha trovato nel Trattato di Maastricht soluzione per i soli aspetti strettamente monetari. Non esistono, né nasceranno con il progetto costituzionale, deleghe nazionali ad istituzioni dell'Unione con specifiche competenze sovranazionali per quanto attiene alla politica estera di sicurezza e di difesa. Le scelte tra pace e guerra, tra risoluzione dei conflitti o aperture di nuove aree di crisi dipenderanno esclusivamente dagli orientamenti dello staff dirigenziale del Presidente dell'unica superpotenza in grado di governare i destini planetari, gli USA.

Esercito europeo ovvero della pace

Il progetto costituzionale richiama esplicitamente il valore della pace. Dal variegato mondo *no-new-global* giungono richieste esplicite per l'inserimento del ripudio della guerra. Eppure, appare evidente come solo con un'Europa "in grado di agire" su scala globale, con una struttura di governo federale ed un proprio esercito, sia possibile poter sperare di dare praticabilità effettiva al contenuto di valore della pace. Governo ed esercito europeo come pre-condizione di per sé non sufficiente, ma l'unica che attiverrebbe una dinamica di equal partnership tra USA e UE. L'unica che consentirebbe di dare praticabilità a politiche internazionali basate sulla prevenzione dei conflitti. L'unica che darebbe voce in capitolo a 450 milioni di cittadini elettori europei. L'unica che offrirebbe l'opportunità di poter scegliere una classe politica dirigente rappresentativa anche di istanze che giungono dal mondo del pacifismo

organizzato. L'unica che trasformerebbe dichiarazioni di principio in obiettivi concreti e raggiungibili.

Per la pace occorre un esercito? Una contraddizione in termini? *Si vis pacem para bellum*? Molto si potrebbe disquisire. Rimane il fatto che un esercito europeo rappresenterebbe di per se stesso un elemento di stabilizzazione internazionale. Ed a nulla valgono ipotesi peregrine di strutture militari "leggere". Un esercito "buono" solo a portare aiuti alimentari e a costruire piccole oasi felici all'interno di territori devastati. Un esercito "buono" solo per sedersi al tavolo dei vincitori, per aver titolo a spartirsi tanto i grandi affari della ricostruzione che le riserve naturali ormai in esaurimento (petrolio, acqua). In definitiva un esercito per un popolo europeo di "codardi", parafrasando Gandhi: "Un falso seguace della non-violenza non rimane in un villaggio che viene assalito da un leopardo. Se ne va e, quando qualcuno ha ucciso il leopardo, ritorna a prendere possesso dei suoi averi e della sua casa. Questa non è non-violenza. E' la violenza di un codardo. L'uomo che ha ucciso il leopardo almeno ha dato prova di qualche coraggio. L'uomo che trae vantaggio da tale uccisione è un codardo. Egli non potrà mai conoscere la vera non-violenza." (*)

Difesa comune ovvero dello Stato europeo

La moneta unica è gestita dalla Banca Centrale Europea e l'indipendenza di tale istituzione è fondamento stesso dell'Euro. Ciò evidentemente non può essere applicato nel settore della difesa. La fusione degli eserciti nazionali (così come si sono fuse le monete nazionali) non può prescindere dall'individuazione di un sistema di governo federale che orienta e definisce la politica estera, economica e fiscale conseguente al mantenimento della struttura militare. In definitiva un esercito non può che appartenere ad uno Stato, sempre che ci sia la volontà effettiva di uscire dalla fase delle coalizioni militari. L'obiettivo della creazione di un esercito europeo si potrà porre in termini concreti solo quando si porrà priori-

tariamente la questione delle modalità e dei tempi della creazione dello Stato europeo.

Il progetto convenzionale ed il testo del nuovo trattato, come sarebbe corretto definire l'elaborato che uscirà dai lavori della Conferenza intergovernativa, non sciogliono alcun problema né di unificazione politica ne tantomeno di politica di difesa e delle relative strutture militari. Al di là di alcune novità, si tratterà dell'ennesima operazione di facciata.

L'auspicabile estensione del voto a maggioranza in alcuni settori di grande rilevanza, a partire da quello fiscale, rappresenterebbe un approfondimento del metodo comunitario. Ma quello del voto a maggioranza in una coalizione di Stati nel settore della politica estera di sicurezza e di difesa è un falso problema da denunciare e smascherare. Dopo l'entrata in vigore del testo "Costituzionale" i paesi fondatori saranno chiamati a riproporre la questione dell'unificazione politica, ma quando? Le classi politiche dirigenti avranno la lungimiranza di definire un calendario di fusione delle forze armate nazionali così come hanno fatto per l'unificazione monetaria affrontando in maniera inequivocabile il problema della creazione dello Stato europeo? Al momento non è dato saperlo. Chi ha a cuore il futuro dell'Europa e ha fatto della militanza federalista una scelta di vita non può esimersi dall'esprimere in maniera a volte cruda, ma che è la sola realista, l'unico scenario possibile di progresso per il futuro del continente e dell'intero pianeta. L'utopismo internazionalista oggi ha assunto le forme neoglobal ed ecopacifiste, ma sarà testimone impotente di grandi tragedie umane e sociali né più e né meno di quanto è avvenuto nei secoli scorsi. Chi vuole la pace stabilisce patti federali indissolubili. Chi vuole la pace si batte per la creazione di un Europa in grado di agire. Tutto il resto appartiene ad una dimensione etico-morale che appaga solo la coscienza di chi ne è testimone.

Nicola Forlani

(*) M. K. GANDHI - *Non-violence in Peace and War*, pp. 66-68

Lo spauracchio cinese e l'inadeguatezza europea

Da qualche tempo la Cina è diventata lo spauracchio dell'Occidente. L'economia europea e quella americana non riescono più a tener testa ad una miriade di prodotti che invadono i loro mercati grazie allo yuan sottovalutato, al basso costo del lavoro e alla scarsissima protezione dei lavoratori. Il prezzo del successo viene pagato sostanzialmente dagli operai che devono accontentarsi di un tenore di vita vicino alla sussistenza per consentire all'economia cinese di affermarsi nel mondo (cose non molto diverse si dicevano fino ad una decina di anni fa del Giappone).

Di fronte allo spettro di una concorrenza irresistibile l'America ha chiesto al governo di Pechino di rivalutare la sua moneta in modo da rimuovere una delle cause che mantiene artificiosamente alta la competitività dei prodotti cinesi. Il governo ha ascoltato le rimostranze americane ma ha ribattuto che, per ora, il cambio non si tocca.

I paesi europei hanno reagito in modo scomposto e il governo italiano ha addirittura suggerito di innalzare adeguate barriere doganali per proteggerci dal pericolo giallo che rischia di mettere in ginocchio le nostre imprese utilizzando il bieco strumento del *dumping* sociale. Avanzando questa proposta ha dimenticato che una parte cospicua delle esportazioni cinesi deriva dall'attività delle multinazionali che hanno dislocato la produzione nel paese asiatico proprio a causa del basso costo del lavoro.

In realtà il problema non può essere risolto innalzando una nuova muraglia intorno alla Cina. Esso è un capitolo della globalizzazione che né l'Europa, né l'America né le organizzazioni internazionali sanno governare, e che tentano perciò di controllarlo con gli strumenti del passato che si sono rivelati nocivi per tutti. I traumi provocati dalla fitta rete di dazi creata fra le due guerre mondiali dovrebbe ricordarci che il protezionismo ha impoverito il mondo, ha inasprito i rapporti fra gli Stati, ed ha colpito i paesi del Terzo Mondo che più di tutti hanno risentito della depressione degli Anni Trenta.

Il solo fatto di rievocare strumenti che hanno provocato tanti danni dimostra quanto l'Europa sia allo sbando e sottolinea una volta di più la sua inadeguatezza a fronteggiare una delle sfide maggiori del XXI secolo. **I mali dell'economia europea non stanno nell'aggressiva concorrenza dei paesi emergenti ma nella incapacità dell'Unione, priva di un governo sovrano, di promuovere lo sviluppo, di investire in ricerca per aumentare la produttività, di svolgere un ruolo propulsivo nella creazione di un nuovo ordine mondiale.**

Solo con la creazione degli Stati Uniti d'Europa il vecchio continente potrà riprendere il suo posto nel mondo, contribuire allo

sviluppo dei paesi arretrati, dialogare con la grandi potenze economiche per fissare insieme le regole di governo della globalizzazione. **Senza il contributo dell'Europa il mondo sarà più anarchico, e senza la creazione dello Stato europeo i nostri paesi saranno destinati ad un declino irrimediabile.**

Giovanni Vigo

JEAN MONNET

“La Comunità, in effetti, aveva un obiettivo limitato alle solidarietà iscritte nei trattati, e se avevamo pensato che queste solidarietà ne avrebbero chiamate delle altre e a poco a poco avrebbero implicato una crescente integrazione, io ero consapevole che ogni progresso si sarebbe arrestato dove comincia il potere politico. A quel punto sarebbe stato necessario inventare qualcosa di nuovo. [...]”

La Commissione europea, il Consiglio, l'Assemblea, la Corte sono certamente dei modelli pre-federali, ma non gli organi di una federazione politica dell'Europa, che potrà nascere solo da *un atto creatore specifico*, attraverso una nuova delega della sovranità” (*Memoires*, pp. 598-99, Fayard, Paris, 1976).