



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Lucio Levi

Una Helsinki 2 nel Mediterraneo

Ottobre 2015 - n. 12





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

Abstract

Con la fine dell'ordine mondiale bipolare e il declino del potere americano, il Mediterraneo è diventato una delle aree più instabili del mondo. Spetta all'Europa colmare il vuoto di potere formatosi ai suoi confini, avviando la cooperazione strutturata permanente anche tra un piccolo numero di Stati nei settori della sicurezza e della difesa. Senza sicurezza non è possibile varare un piano di sviluppo per l'Africa e il Medio Oriente né sostenere la spinta democratica della Primavera araba. Sono compiti cui l'UE da sola non può fare fronte. Spetta però all'UE promuovere la convocazione di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo – sul modello della Conferenza di Helsinki che avviò la distensione Est-Ovest – con la partecipazione di tutti gli Stati della regione e delle grandi potenze.

LUCIO LEVI, professore di Scienza della Politica e Politica Comparata all'Università di Torino, è membro del Consiglio Direttivo del CSF. È stato presidente del Movimento Federalista Europeo dall'aprile 2009 al marzo 2015.

Una Helsinki 2 nel Mediterraneo

Lucio Levi

L'arretramento del potere americano nel mondo e la necessità di un sistema di sicurezza europeo

Sembra che l'umanità non abbia imparato nulla dalle tragiche vicende del secolo scorso. La storia si ripete. Come dopo la prima guerra mondiale arrivarono la grande crisi del 1929, le dittature fasciste e la seconda guerra mondiale, oggi l'uscita dalla guerra fredda è stata accompagnata dalla crisi finanziaria ed economica globale da un'ondata di populismo, xenofobia, nazionalismo, anti-europeismo e dal dilagare della violenza delle guerre civili, che imperversano alla periferia dell'Europa, e dalla crescente aggressività del terrorismo internazionale. Siria, Iraq, Gaza, Yemen, Libia, Ucraina ci trasmettono un unico messaggio: "la guerra che torna". Questo è il titolo di un articolo lungimirante che Carlo Rosselli pubblicò nel 1933 dopo l'avvento al potere di Hitler. Nella prima metà del secolo scorso, l'ascesa della potenza della Germania e la sua politica mondiale determinarono la fine dell'ordine internazionale, che l'Impero britannico aveva assicurato con il dominio dei mari e con il suo ruolo di ago della bilancia dell'equilibrio tra le potenze. Il seguito è noto: il fascismo, la grande depressione del 1929 e le guerre mondiali.

La crisi storica degli Stati nazionali e la spartizione dell'Europa da parte delle due superpotenze che hanno vinto la seconda guerra mondiale hanno messo il destino dell'Europa occidentale nelle mani degli Stati Uniti, i quali hanno assicurato ai loro alleati due fondamentali beni pubblici: la moneta, con il sistema di Bretton Woods, che attribuiva al dollaro convertibile in oro il ruolo di moneta internazionale, e la sicurezza, con la NATO.

Il costo dell'egemonia (e in particolare delle guerre contro la Corea e il Viet Nam) ha spinto gli Stati Uniti a mettere in circolazione una quantità crescente di dollari. In questo modo, essi hanno potuto permettersi di consumare più di quanto producevano, facendo pagare i loro debiti ai paesi con un'economia reale solida e con propensione al risparmio. Naturalmente, questo sistema non poteva reggere a lungo, perché nel mondo sorsero dubbi sulla solvibilità degli Stati Uniti. Il generale de Gaulle cominciò a chiedere la conversione in oro dei dollari detenuti dalla banca centrale francese. Altri Stati fecero altrettanto. La situazione presto divenne insostenibile e il 15 agosto 1971 il Presidente Nixon decise di mettere fine agli accordi di Bretton Woods con la inconvertibilità del dollaro in oro.

Ma gli Stati Uniti riuscirono a perpetuare il loro primato finanziario, ottenendo nel 1973 dai paesi esportatori di petrolio (OPEC) che questo prodotto essenziale al funzionamento di tutte le economie fosse ancorato al dollaro. Tuttavia, la fluttuazione dei cambi, conseguente alla decisione del 15 agosto 1971, avrebbe scardinato il mercato comune europeo se gli Stati membri della Comunità europea non avessero progettato la moneta unica, che, a partire dal Piano Werner (1968), porterà alla creazione dell'euro (1999).

Il mondo sta evolvendo verso un multipolarismo monetario: all'arretramento del dollaro corrisponde l'ascesa dell'euro e del renmimbi. Ciò significa che non si esce dalle turbolenze monetarie semplicemente con una nuova politica economica. Si tratta invece di rifondare l'ordine economico internazionale sostituendo il dollaro con il diritti speciali di prelievo (SDR, un paniere che include le principali monete), emessi dal Fondo monetario internazionale¹.

Una evoluzione analoga a quella in atto nel settore monetario è in corso sul piano politico-militare e mostra come gli Stati Uniti non siano più in grado di garantire la sicurezza all'Europa. A mano a mano che ci inoltriamo nell'era della globalizzazione, ci rendiamo conto che siamo arrivati alla conclusione di un ciclo storico, quello dell'ordine mondiale bipolare, formatosi alla fine della seconda guerra mondiale. I segni più visibili di esso sono, da un lato, la dissoluzione dell'Unione Sovietica e del blocco comunista e, dall'altro, l'arretramento del potere americano nel mondo, come dimostra il

fallimento degli interventi militari compiuti negli ultimi 40 anni, dal Vietnam all'Iraq. La fine dell'equilibrio bipolare non ha coinciso però con la formazione di un nuovo ordine mondiale, né con l'affermazione di nuove regole di convivenza a livello internazionale, né con un reale ruolo di leadership nella politica internazionale da parte dei nuovi protagonisti dell'economia e della politica mondiale, i cosiddetti BRICS.

Poiché l'Europa è al centro della zona sismica più instabile del mondo, ad essa tocca in primo luogo assumere la responsabilità di prendere una iniziativa che avvii la costruzione di un nuovo ordine mondiale. È un suo interesse vitale. Le Comunità europee si sono formate nel contesto della guerra fredda, ma con il proposito di superarla. La Dichiarazione Schuman comincia con queste frasi: "La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche". Le Comunità europee sono state istituite non solo per rendere irreversibile la pace tra gli Stati membri, a cominciare dalla riconciliazione franco-tedesca, ma anche per contribuire alla pace nel mondo, introducendo nel sistema degli Stati un elemento nuovo, una forza di pace capace di cambiare gli equilibri di potere nel mondo, di allentare la tensione tra Stati Uniti e Unione Sovietica e di superare la guerra fredda.

Il mondo aspetta da 65 anni che l'Europa unifichi le politiche estere e di sicurezza degli Stati membri e diventi capace di competere con gli Stati di dimensione macro-regionale che già operano nella società globale. Dopo il fallimento della Comunità europea di difesa nel 1954, l'Europa ha preferito percorrere la via dell'integrazione economica e affidare la propria sicurezza al protettorato americano. L'edificio istituzionale che ha consentito di governare l'unificazione europea si basava su due pilastri, che hanno garantito la pace e la sicurezza nel continente: la convergenza tra le ragioni di Stato dei governi nazionali e l'egemonia americana. Ora, il secondo pilastro è diventato così debole che le regioni situate ai confini orientali e meridionali dell'Europa stanno cadendo nel caos. È uno spazio geopolitico la cui stabilità e sicurezza è stata affidata al presidio della NATO e alla politica europea di vicinato nei confronti dei paesi limi-

trofi, i quali o non sono ancora pronti a entrare a fare parte dell'UE o appartengono a organizzazioni regionali il cui centro di gravità sta fuori dell'Europa. L'UE non si è dotata dei mezzi per fare fronte alle minacce che si addensano ai suoi confini.

Se la violenza della guerra e del terrorismo si insedia ai confini meridionali (Africa e Medio Oriente) e orientali (Ucraina) dell'Europa, la sicurezza diventa una priorità assoluta. Senza la pace, la costruzione dell'unità europea è destinata a fermarsi, travolta dall'ondata di violenza e dal crescente disordine internazionale.

Se una regione come l'Europa, che è all'avanguardia nel mondo per il suo sistema economico, il suo modello sociale, il suo patrimonio di conoscenze scientifiche e tecnologiche non si dota dei mezzi per garantire la propria sicurezza, è condannata alla subordinazione rispetto ai vecchi e nuovi protagonisti della politica mondiale e al declino. Ciò che è accaduto alle città-stato dell'antica Grecia, che non hanno saputo unirsi per fare fronte all'affermazione dell'Impero macedone prima e all'Impero romano poi, o alle signorie della penisola italiana nel Quattrocento, che non sono riuscite a unirsi per controbilanciare i grandi Stati territoriali (la Francia e la Spagna) che si erano formati in Europa, può accadere oggi agli Stati nazionali del vecchio continente di fronte all'emergente sistema di Stati di dimensioni macro-regionali.

Il primo passo da compiere per rispondere a questa sfida, senza che sia necessario avviare la procedura di revisione del Trattato di Lisbona, è la cosiddetta "cooperazione strutturata permanente", che consentirebbe anche a un piccolo numero di Stati membri dell'Unione Europea di integrare le loro forze armate. Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo nel 2003, all'epoca dell'attacco degli Stati Uniti all'Iraq, avevano compiuto i primi passi in quella direzione. Ma si fermarono subito, perché l'UE si divise e Gran Bretagna, Italia e Spagna insieme a un numeroso gruppo di Stati dell'Europa centrale e orientale appoggiarono gli Stati Uniti, che contrastarono l'iniziativa dei quattro raffigurandola come una manovra ostile alla NATO e alla solidarietà atlantica. Ora il disordine che cresce ai suoi confini esige con l'urgenza di un imperativo indilazionabile che l'Europa riprenda quel progetto.

La turbolenta transizione verso un ordine multipolare

Dobbiamo riconoscere le pesanti responsabilità soprattutto degli Stati Uniti, ma anche dell'Unione Europea, nell'aver contribuito ad aggravare il disordine mondiale sulla base di una percezione sbagliata dei nuovi equilibri di potere che si stavano formando dopo la fine dell'ordine bipolare: il sogno di aver vinto la guerra fredda, accoppiato al disegno irragionevole di mettere in ginocchio e isolare la Russia. Le guerre contro l'Afghanistan, l'Iraq e la Libia hanno rimosso dittature odiose, ma hanno generato Stati falliti, il terreno nel quale imperversano conflitti tribali e religiosi, il terrorismo e la criminalità organizzata. L'attacco terroristico alle torri gemelle di New York ha permesso di definire il radicalismo islamico come il nuovo nemico del mondo occidentale: qualcosa di equivalente a ciò che nel secolo scorso il nazismo e il comunismo avevano rappresentato per le potenze democratiche dell'Occidente. Se si considera che Al Qaeda era un piccolo gruppo di terroristi che ha ottenuto protezione da parte del regime dei talebani in Afghanistan, possiamo affermare che questo nuovo nemico è stato una creazione di George Bush Jr. per legittimare il suo sogno megalomane di trasformare gli Stati Uniti in un impero mondiale e per accreditare l'illusione che la democrazia potesse nascere dalle rovine prodotte dai suoi interventi militari. Il pericolo ha gradualmente cominciato a prendere consistenza solo dopo la guerra in Iraq, che ha suscitato prima il risentimento delle masse islamiche, poi il terrorismo, infine la formazione dello Stato islamico. Quella guerra disastrosa – cominciata sulla base di prove fabbricate relative a un inesistente arsenale nucleare iracheno – ha aperto la strada alla crescente influenza dei gruppi jihadisti, i quali hanno guadagnato terreno in Siria, Libano, Gaza, Yemen, Libia, Somalia, Mali, Nigeria ecc.

L'avanzata dell'ISIS mostra che il progetto di Bush di un'azione militare degli Stati Uniti per fare evolvere tutto il Medio Oriente verso la democrazia si è risolto in un totale fallimento. È un'idea puerile credere che l'affermazione della democrazia possa essere il risultato delle elezioni e più specificamente di elezioni tenutesi in Stati senza un governo, cioè senza un'autorità capace di fare rispettare la legge, di arginare la violenza e la criminalità organizzata.

Il carattere barbarico e oscurantistico del radicalismo islamico non è solo espressione della divisione dei fedeli del Corano in gruppi etnici e religiosi in lotta tra loro, ma è anche il frutto avvelenato delle politiche sbagliate dell'Occidente, che ha scelto la scorciatoia del ricorso alla violenza militare, alimentando un clima di odio e una diffusa ostilità nelle popolazioni del Medio Oriente e dell'Africa. E' un movimento reazionario che si oppone ai processi di sviluppo economico, di modernizzazione sociale e di secolarizzazione, che sono stati il motore della primavera araba.

L'ISIS aspira a divenire il Califfato, l'unione di tutti i credenti dell'Islam all'insegna del culto nichilistico della morte. E' questo un carattere che l'ISIS ha in comune con il fascismo. Si ricorderà che nel 1936 il generale franchista Millán-Astray, nel corso di un alterco con Miguel de Unamuno, il rettore dell'Università di Salamanca, di fronte a una assemblea di studenti esclamò: "Abajo la inteligencia!" "Viva la muerte!". Il nichilismo cresce quando una civiltà crolla, travolgendo le sue istituzioni e il suo sistema di valori, e non ne nasce un'altra.

L'attuale vuoto di leadership a livello internazionale fa sì che alcuni pressanti problemi globali di lungo termine, come il cambiamento climatico, la crescita della spesa militare, la mancanza di regole per governare la globalizzazione, il disordine monetario internazionale continuano ad aggravarsi senza che vi siano tentativi efficaci di rimediarvi. I leader mondiali, infatti, sono assillati da problemi di sicurezza immediati, come in Ucraina, Siria, Iraq e Libia, che vengono peraltro affrontati con mezze misure e risposte internazionali mal coordinate. Viviamo in un mondo nel quale nessuna potenza o più precisamente nessun gruppo di potenze vuole o può esprimere quella leadership globale coordinata che sarebbe necessaria per affrontare le sempre più gravi sfide internazionali.

A differenza dei precedenti cicli della politica mondiale, in cui il predominio organizzato attorno all'egemonia di una sola grande potenza (prima la Gran Bretagna, poi gli Stati Uniti) assicurava l'ordine mondiale, oggi è in corso un processo di distribuzione del potere tra una pluralità di attori globali. Una lezione che si può trarre dalla storia delle relazioni internazionali è che il buon funzionamento di

un sistema di regole dipende dall'equilibrio di potere tra gli attori del sistema degli Stati. Se si forma un potere dominante, questo può permettersi di non rispettare i diritti degli altri Stati. L'osservazione dell'evoluzione della politica mondiale mostra che, dopo il sistema bipolare e quello monopolare – formatosi dopo il collasso del blocco comunista –, l'equilibrio mondiale del potere sta evolvendo verso il multipolarismo. La sola alternativa al caos nel quale sta scivolando il mondo è la costruzione di un ordine mondiale multipolare senza egemonie e la ricerca nell'ambito delle organizzazioni internazionali esistenti – in primo luogo l'ONU – di soluzioni concordate delle crisi. E' la premessa per fondare l'ordine internazionale sul diritto e giungere alla costituzionalizzazione delle relazioni internazionali.

L'era delle organizzazioni internazionali e la ricerca di nuove forme di statualità

La risposta dei governi ai processi di integrazione regionale e di globalizzazione è stata la costruzione delle organizzazioni internazionali (a livello regionale e globale), non per scelta, ma per mancanza di alternative. Non c'è infatti una risposta nazionale a problemi di dimensione regionale o globale. In altri termini, le organizzazioni internazionali rappresentano la via percorsa dai governi per trovare una soluzione a problemi che non riescono più a risolvere da soli. Un dato quantitativo è sufficiente per apprezzare l'importanza del fenomeno: l'incredibile velocità con cui il loro numero è cresciuto nel secolo scorso. Mentre nel 1909 erano 37, nel 2011 il loro numero è salito a 7608².

Esse sono espressione dell'esigenza dei governi nazionali di assicurare la cooperazione e un minimo di regole per lo sviluppo ordinato delle relazioni internazionali senza il sostegno di un governo organizzato, in altre parole "la governance senza governo", per usare la nota formula di Rosenau³.

Questo approccio, che considera essenziale l'esistenza dei governi nazionali e affida alla cooperazione tra i governi la soluzione dei problemi internazionali, non affronta il problema cruciale di istituire più alti livelli di governo sul piano regionale e globale. Pur rappresentando una tappa sulla via del governo pacifico delle relazioni

internazionali, le organizzazioni internazionali presentano due gravi limiti. Da una parte, un deficit di efficienza, dovuto alla mancanza di poteri esecutivi in grado di dare forza vincolante alle decisioni che si prendono a livello internazionale. D'altra parte, le procedure di decisione intergovernative sono sottoposte per lo più al diritto di veto degli Stati membri ed escludono, salvo poche eccezioni, il principio democratico che richiede che le decisioni siano prese a maggioranza.

Anche in epoche lontane si sono formati vasti imperi che abbracciavano grandi regioni. L'unificazione di così grandi spazi è stata il risultato di un'espansione militare che non ha incontrato una sufficiente resistenza da parte delle popolazioni conquistate. Invece la tendenza in atto nel nostro tempo è il frutto di una fitta rete di relazioni sociali che si sviluppano al di là dei confini nazionali, formando società e mercati transnazionali. La proliferazione delle organizzazioni internazionali è espressione della ricerca di una nuova forma di statualità: dopo la nascita delle città-stato all'epoca del modo di produzione agricolo e degli Stati nazionali, formati con l'affermazione del modo di produzione industriale, oggi è all'ordine del giorno della storia la transizione verso forme di statualità a carattere federativo articolate sul piano macro-regionale e su quello globale. Il grande problema politico del nostro tempo è quello di rafforzare le organizzazioni internazionali, portando i principi dello Stato di diritto, della democrazia e del federalismo là dove si decidono i destini dei popoli. Poiché l'UE è l'esperimento più avanzato di costituzionalizzazione e di democratizzazione di un'organizzazione internazionale, essa può svolgere il ruolo di modello e di motore della costruzione di un nuovo ordine mondiale.

L'UE laboratorio di un ordine politico post-westfaliano

La ragione della lentezza del processo di costituzionalizzazione dell'UE e del conseguente ritardo nel dare risposte efficaci alle sfide che la investono non risiede solo nella ben nota e spesso denunciata resistenza che gli Stati nazionali oppongono al trasferimento di poteri e competenze a livello europeo. Risiede anche nella difficoltà di costruire una nuova forma di statualità post-nazionale che non ha precedenti nella storia. Questo processo non ha ancora

un nome universalmente condiviso. Esso potrebbe essere definito come un processo federativo, ma questa qualifica è generalmente respinta, perché tutte le Federazioni esistenti hanno conosciuto un processo di centralizzazione, che è il prodotto della divisione del mondo in Stati sovrani antagonisti. I fondatori dei Movimenti federalisti si sono ispirati al modello istituzionale americano. In altre parole, guardavano più al passato che al futuro. Più precisamente, pensavano che la risposta alle sfide del mondo contemporaneo si trovasse già pronta nelle formule istituzionali già sperimentate. Le innovazioni introdotte dalle istituzioni europee mostrano che solo una parte dell'eredità del passato è utilizzabile oggi.

Il problema che il mondo deve affrontare oggi è diverso e nuovo: quello di dare una risposta alla crisi storica dello Stato nazionale, ridistribuendo poteri e competenze verso l'alto (le organizzazioni regionali e mondiali) e verso il basso (le comunità territoriali regionali, provinciali e locali). La priorità assoluta è il rafforzamento e la democratizzazione delle organizzazioni internazionali che aspirano a regolare le relazioni internazionali. Senza sollevare gli Stati nazionali della responsabilità della politica estera, le spinte verso l'accentramento del potere continueranno a essere invincibili. Si tratta, in altre parole, di avviare la costituzionalizzazione delle relazioni internazionali. Il modello delle istituzioni europee, costruito sulle rovine della seconda guerra mondiale, mostra qual è la via che porta alla pace. L'UE è il laboratorio più avanzato e innovativo di questo esperimento. Le istituzioni europee hanno garantito la pace per 70 anni tra un gruppo di Stati che si è allargato dai sei paesi fondatori agli attuali 28. Il Parlamento europeo è il primo Parlamento soprannazionale della storia. Tuttavia l'Unione europea è un progetto ancora incompiuto, che soffre di un deficit costituzionale e di un deficit democratico.

Che il progetto europeo si iscriva nel tentativo di costruire una forma di statualità post-westfaliana è confermato dalle finalità che, secondo il Trattato di Lisbona (artt. 42-43), deve perseguire la politica di sicurezza e di difesa. Il proposito non è quello di fare la guerra, ma di mantenere la pace, di prevenire i conflitti e di rafforzare la sicurezza internazionale.

Alla base dell'UE e della sua fragile struttura istituzionale c'è la scelta di essere una "potenza civile"⁴ che, pur senza rinunciare alla dissuasione militare, persegue la sicurezza soprattutto attraverso l'interdipendenza, la cooperazione internazionale e l'estensione alle relazioni tra gli Stati di un fitta rete di regole e di istituzioni. A partire da questa scelta politica, una UE che si doti dei mezzi per agire come attore globale può alimentare una corrente capace di trasformare il mondo che le sta attorno a cominciare dalle regioni situate ai confini meridionali e orientali. Questo sembra essere il cammino, certamente lungo e tortuoso che porta alla realizzazione del disegno kantiano della pace universale e perpetua.

Le tappe del processo di unificazione europea sono altrettanti stadi della costruzione della pace. La prima, la formazione della Comunità europea, ha segnato il superamento dell'epoca delle guerre mondiali. La seconda, l'unificazione tra Europa occidentale ed Europa centro-orientale ha sancito la fine della guerra fredda. La terza, la formazione di una Comunità euro-mediterranea è un progetto fallito da ripensare dalle fondamenta e da riportare subito all'ordine del giorno. I flussi migratori stanno determinando un allargamento dell'UE: la risposta spontanea dei profughi alla mancata realizzazione della Comunità euro-mediterranea che i governi non hanno saputo costruire.

La mancanza di una politica europea dell'immigrazione

I naufragi che avvengono ogni giorno nel Mediterraneo e le decine di migliaia di profughi che si muovono a piedi verso il centro dell'Europa lungo la rotta balcanica descrivono il dramma di masse crescenti di sventurati che hanno perso i familiari, la casa, i beni e fuggono da società dove il collasso dello Stato ha portato a una regressione allo "stato di natura", nel quale, secondo la descrizione di Hobbes, tutti corrono il pericolo di "una morte violenta" e la vita è "solitaria, povera, lurida, brutale e breve"⁵.

La disperazione di quegli uomini e di quelle donne è così grande che scelgono di partire malgrado sappiano di correre il rischio di essere respinti e persino di morire. Sono tragedie che non vanno imputate a una sorte avversa, ma sono il prodotto della mancanza

di una politica capace di governare il fenomeno e di un atteggiamento egoistico e rinunciatario rispetto ai drammi che stanno vivendo quelle popolazioni.

L'UE, pur avendo perseguito a parole il disegno di una Comunità euro-mediterranea, nei fatti non ha creato le condizioni per avvicinarne la realizzazione. La partnership euro-mediterranea, avviata nel 1995 con l'obiettivo di creare un'area di libero scambio e di cooperazione in diversi settori, ha fallito nei suoi propositi. L'UE non ha promosso un piano per lo sviluppo dei paesi del Nord Africa e del Medio Oriente e non ha fatto nulla per sostenere la primavera araba. L'unica manifestazione visibile della politica dell'UE nella regione è stata l'istituzione di Frontex, l'agenzia che ha il compito di pattugliare le coste, ma che, a causa della insufficienza dei mezzi di cui dispone e della sua struttura intergovernativa, è ben lontana dallo svolgere efficacemente i compiti di una guardia costiera europea, in primo luogo le operazioni di salvataggio dei naufraghi e di identificazione degli aventi diritto all'asilo. Altra cosa sarebbe una polizia di frontiera dell'Unione, che dovrebbe includere le funzioni di guardia costiera, ma dovrebbe estendere le sue competenze alle frontiere terrestri, esigenza all'ordine del giorno a causa dei crescenti flussi migratori che percorrono la rotta balcanica.

In definitiva, l'emergenza immigrazione è stata affrontata quasi esclusivamente come un problema di sicurezza. Nessun paese può illudersi di fare fronte da solo alla sfida delle migrazioni dall'Africa e dall'Asia, così come alle altre sfide globali del XXI secolo. Eppure, per arginare i crescenti flussi migratori, dovunque si alzano nuovi muri che fanno rivivere l'Europa degli Stati nazionali che esclude e respinge. Se i singoli Stati ripiegano sull'unico tipo di sicurezza che credono di potere garantire – il controllo dei confini – i valori che hanno ispirato il progetto europeo sono in pericolo.

Su questa strada si finisce con il mettere in discussione una delle maggiori conquiste dell'unificazione europea: la libera circolazione delle persone nell'area Schengen. Gli accordi di Schengen si sono limitati a promuovere una "integrazione negativa", vale a dire l'abbattimento dei confini tra gli Stati membri dell'UE senza costruire nello stesso tempo un confine esterno sotto il controllo di un corpo di po-

lizia dell'UE. Senza controllo della frontiera esterna, inevitabilmente tornano i controlli alle frontiere nazionali. Il controllo dei confini è rimasto una prerogativa nazionale. Quando sono state saturate le capacità di accoglienza, per arginare la marea crescente dei flussi migratori, alcuni Stati hanno chiuso le frontiere. Una decisione che la Cancelliera Merkel ha definito "ripugnante", deplorando la xenofobia e il populismo di forze politiche e governi che hanno scelto di respingere i migranti. Annunciando che la Germania è pronta ad accogliere 800.000 rifugiati siriani, è andata al di là dei regolamenti di Dublino che obbligano a registrarsi nel paese di arrivo, dove il profugo deve chiedere lo status di rifugiato, senza poter proseguire per un altro paese membro, anche se lo desidera. Ma perché il suo progetto abbia successo, è necessaria la solidarietà degli altri Stati membri. Il realismo richiederebbe che si riconoscesse che, nel contesto della globalizzazione, le frontiere nazionali rappresentano una sopravvivenza del passato e che i flussi migratori sono inarrestabili. Siamo di fronte a un movimento di popoli di proporzioni bibliche, simile alle cosiddette "invasioni barbariche", che gli storici più attenti hanno chiamato più appropriatamente "migrazioni dei popoli". È un movimento che sta trasformando e trasformerà sempre di più la società europea, creando un popolo multinazionale, che può trovare la sua compiuta realizzazione solo nelle istituzioni federali.

L'UE crede di compiere uno sforzo eccezionalmente gravoso nell'accogliere 120.000 rifugiati. Si tratta tutto sommato di una cifra modesta se paragonata al numero di rifugiati che hanno trovato riparo in Turchia (2 milioni), in Libano (1,2 milioni), in Giordania (600.000). Eppure, il litigio sulla ripartizione dei profughi ha provocato una profonda spaccatura tra gli Stati membri e per mesi la paralisi del processo decisionale dell'Unione. Non sono solo i paesi dell'Europa centro-orientale che si sono uniti nel fronte del rifiuto. Anche la Danimarca, l'Olanda e la Gran Bretagna hanno reagito allo stesso modo e la stessa Francia ha accettato tardivamente la proposta di quote vincolanti. Sia i paesi che hanno alzato i muri, sia quelli che hanno aperto le frontiere, sia quelli che, dopo avere aperto le frontiere, le hanno chiuse hanno mostrato che le norme di Schengen e di Dublino, che regolano la libera circolazione delle persone nell'UE, hanno cessato di funzionare.

In realtà, un flusso così imponente di migranti rappresenta una straordinaria opportunità per l'Europa. Come ha affermato il Vice-cancelliere tedesco Gabriel, le difficoltà incontrate nell'accoglienza dei profughi non sta principalmente nel loro numero, ma nella velocità con cui arrivano. Questo è precisamente il risultato della mancanza di un serio piano di accoglienza che miri a portare ordine e organizzazione alle politiche di migrazione. L'arrivo dei migranti permette di colmare un vuoto derivante dal calo delle nascite e dall'invecchiamento della popolazione e può salvare l'Europa da un inevitabile declino demografico, economico e politico. L'Europa necessita dell'apporto di un numero crescente di giovani, che può venire solo dall'immigrazione. Secondo una proiezione della Commissione europea, mentre oggi in Europa ci sono circa quattro persone in età lavorativa per ogni pensionato, nel 2060 ce ne saranno solo due⁶. Di conseguenza, l'UE avrà bisogno di circa 42 milioni di immigrati entro il 2020 e di circa 257 entro il 2060⁷.

Nello stesso tempo, per le popolazioni della costa est e sud del Mediterraneo sottoposte nei loro paesi a pressioni insostenibili – guerra, terrorismo, dittature, povertà e disoccupazione – l'Europa è un magnete. Senza l'apporto del lavoro dei giovani provenienti dalla periferia dell'Europa, chi garantirà la ripresa dello sviluppo e la competitività dell'economia europea? Chi pagherà il costo del Welfare State in Europa? Chi fornirà le risorse necessarie a pagare le pensioni e la previdenza sociale? Quando la Cancelliera Merkel ha annunciato di essere pronta ad accogliere in Germania 800.000 rifugiati siriani, ha confermato di possedere lo sguardo lungo degli statisti di fronte a cambiamenti di portata storica. Ciò che avviene oggi sono le prime avvisaglie di un fenomeno destinato a durare a lungo: finché le tensioni e i conflitti che percorrono il Medio-Oriente e l'Africa non avranno trovato soluzione e l'esplosione demografica in quelle regioni non sarà regredita.

Si tratta di una sfida che può essere vinta. Le grandi migrazioni sono il nostro futuro. La costruzione di una grande comunità multinazionale è la sola alternativa al ritorno della barbarie del nazionalismo, del fascismo e dello scontro delle civiltà, di cui l'ISIS è il segno premonitore. Il Trattato di Maastricht ha definito la cittadinanza eu-

ropea come un istituto che affianca, e non sostituisce, la cittadinanza nazionale e ha riconosciuto che alcuni diritti costituzionali, come il diritto di voto a livello locale ed europeo, possono essere esercitati da tutti i cittadini europei nel luogo di residenza. Si è compiuto così un passo verso la separazione della nazionalità dalla cittadinanza. In altre parole, chi era considerato uno straniero secondo i criteri del pensiero nazionale è diventato un (con)cittadino di una comunità multinazionale. Ci dobbiamo aspettare che l'immigrazione di massa oggi in corso dia un forte impulso a estendere la cittadinanza europea anche ai cittadini extra-comunitari.

Una politica europea di immigrazione e asilo richiede l'erogazione di ingenti risorse per la costruzione di centri accoglienza non solo nei paesi europei dove gli arrivi degli emigranti hanno raggiunto cifre record (Grecia, Italia, Germania), ma anche nei paesi confinanti con la Siria, dove le condizioni disumane dei rifugiati nei campi profughi gestiti dall'ONU inducono i profughi a fuggire verso l'Europa. Le nuove risorse necessarie a fare fronte a questa emergenza si dovranno aggiungere a quelle che il Piano Juncker dovrà mobilitare per assorbire la disoccupazione, che resta al livello del 10%. Ciò conferma l'urgenza di accrescere sostanzialmente le risorse di bilancio dell'UE, a partire dai paesi dell'eurozona. Nello stesso tempo, è necessario aprire corridoi umanitari per proteggere gli emigranti dai pericoli che corrono durante il loro viaggio, compresi quelli che vengono dai trafficanti di esseri umani.

La sfida interna: la convivenza con le comunità musulmane

C'è anche un fronte interno sul quale l'Europa deve combattere per sconfinare la sfida jihadista: quello delle relazioni con le comunità musulmane, di dimensioni crescenti, presenti in Europa. Poiché nel 2060 circa la metà della popolazione del nostro continente sarà di origini extra-europee, occorre che l'UE si orienti verso un progetto di integrazione che persegua innanzi tutto la "inclusione dell'altro"⁸. Per conquistare il consenso di queste popolazioni, bisogna sviluppare istituzioni, già presenti in embrione nell'UE, basate sui principi dell'uguaglianza dei diritti per tutte le fedi religiose e tutte le culture (Stato di diritto e costituzionalismo) e della convivenza pacifica e della solidarietà tra le nazionalità (federalismo).

Solo la politica può bandire la violenza dalle relazioni sociali, sottoporre il vecchio demone dell'intolleranza e del fanatismo religioso al controllo dello Stato e far prevalere la pace e lo stato di diritto. La gloria dell'Occidente sta nella separazione della religione dalla politica, che è un concetto estraneo alla cultura islamica. Questo principio ha aperto la strada alla tolleranza reciproca e alla convivenza pacifica tra le diverse convinzioni religiose e appartenenze nazionali. Purtroppo questi principi non sono universalmente condivisi, malgrado che la primavera araba abbia riaperto la speranza che l'oscurantismo potesse essere sconfitto. Ad esempio, in numerosi paesi islamici, come l'Arabia Saudita e l'Iran, l'apostasia è punita con la pena di morte.

Quasi tutti i terroristi che hanno colpito i nostri paesi sono cittadini europei figli di immigrati, ai quali l'UE non ha saputo trasmettere un senso di appartenenza né una identità. Ciò spiega perché molti di questi giovani siano sedotti dal fondamentalismo islamico e diventino *foreign fighters*. Questo è uno dei problemi più gravi da affrontare, dato che i due principali modelli di integrazione adottati in Europa – quello francese dell'assimilazione, dove l'accento cade sull'unità, e quello britannico del multiculturalismo, un approccio che privilegia la diversità e la separazione – hanno fallito. Il giusto equilibrio tra questi due estremi si trova nel modello federale, che consente di associare l'unità alla diversità. In particolare, esso consentirebbe di superare lo strabismo che concepisce la globalizzazione come un processo che cancella tutte le differenze e il localismo come una categoria che esalta l'appartenenza esclusiva alle comunità locali. Purtroppo in questo momento in Europa non esistono le condizioni per il successo di un terzo modello. Da un lato, gli Stati nazionali hanno perso potere e legittimità, requisiti necessari per affermare un modello pacifico di vita costruito sul principio costituzionale dell'uguaglianza dei cittadini qualunque sia la loro religione e la loro nazionalità. D'altra parte, l'UE non è ancora un'Unione federale. Per il momento, è soprattutto un mercato, incapace di promuovere i valori di una comunità multinazionale di destino.

La sicurezza condizione per lo sviluppo sostenibile e la democrazia nel Mediterraneo

È dunque urgente che l'Europa rovesci il proprio atteggiamento di chiusura e si impegni ad affrontare il problema alla radice, con un

piano che miri a promuovere pace, sviluppo e democrazia nei paesi del Mediterraneo.

Nel Medio Oriente e in Nord Africa è in corso una guerra per l'egemonia sul mondo islamico. L'ISIS aspira a diventare protagonista di un grande gioco al quale partecipano le potenze regionali (Arabia Saudita, Iran, Turchia, Egitto e Israele) e globali (in primo luogo i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU). La sua forza sta soprattutto nella frammentazione degli interessi e delle strategie politiche delle potenze regionali e di quelle globali che partecipano direttamente o indirettamente al conflitto. Ma in un mondo sempre più frammentato e senza leadership non esiste una risposta militare al disordine globale. Ne è una prova la scarsa efficacia dell'intervento della coalizione che si è formata per contrastare l'ISIS. La fine dell'ordine mondiale bipolare e della guerra fredda è stata seguita da un disordine crescente. L'Unione europea ha una responsabilità particolare, dato che si trova al centro della tempesta. Operare per l'unificazione politica, sia pure con il gradualismo che caratterizza l'evoluzione del processo di integrazione europea, consentirebbe di cambiare le aspettative degli attori della regione e potrebbe rappresentare l'elemento essenziale per colmare il vuoto di potere formatosi ai suoi confini a causa dell'arretramento degli Stati Uniti.

Se all'UE incombe indiscutibilmente la responsabilità di prendere l'iniziativa, per altro verso è chiaro che essa non possiede l'influenza necessaria a stabilizzare la regione da sola. La ricostruzione dell'ordine internazionale nel Mediterraneo esige che si avvii un negoziato multilaterale. La formula negoziale (P5 + 1), che ha consentito di raggiungere l'accordo sul programma nucleare iraniano indica la strada da seguire.

Il primo obiettivo da perseguire è l'apertura di un negoziato politico al quale partecipino tutti i paesi della regione e le grandi potenze. Si deve convocare una conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo, secondo il modello della Conferenza di Helsinki, che nel 1975 impresso un nuovo corso alle relazioni Est-Ovest e avviò la distensione.

Dobbiamo imparare la lezione del fallimento del partenariato euro-mediterraneo, il cui obiettivo era la creazione di una zona di libero

scambio entro il 2010. Bisogna invertire l'ordine delle priorità. Il problema della sicurezza dovrebbe essere affrontato per primo. Senza sicurezza, nessun piano di cooperazione economica può essere realizzato. Ma occorre considerare che gli strumenti per perseguire la sicurezza non sono soltanto quelli militari o civili per mantenere la pace, ma che i piani di integrazione economica e di sostegno allo sviluppo sono altrettanto efficaci.

Un nodo fondamentale che ha un alto grado di priorità per l'Europa è rappresentato dalla sicurezza energetica. L'UE importa il 53% delle risorse energetiche. Il 77% delle importazioni di gas naturale proviene da Russia, Norvegia e Algeria, il 53% delle importazioni di petrolio proviene da Russia, Norvegia e Arabia Saudita. Queste cifre illustrano molto chiaramente qual è la sfida cui l'UE deve rispondere per ridurre la dipendenza energetica da fonti esterne. Ridotti all'osso, i compiti sono due. Il primo è quello di unire gli sforzi, nel quadro della "Unione europea dell'energia" proposta dalla Commissione europea, per accelerare la transizione verso le energie rinnovabili secondo il "Piano 20 20 20", che impegna a ridurre entro il 2020 le emissioni di gas serra del 20%, alzare al 20% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e portare al 20% il risparmio energetico, con l'obiettivo di lungo periodo di ridurre le emissioni di gas serra di almeno l'80% entro il 2050 rispetto ai valori del 1990.

Il secondo è quello di sviluppare la cooperazione economica con i paesi dai quali l'UE dipende per l'approvvigionamento energetico — la Russia e i paesi del Nord Africa e del Medio Oriente —, considerato che il petrolio e il gas naturale rimarranno ancora indispensabili per alimentare il sistema produttivo europeo durante la transizione alle energie rinnovabili. Naturalmente questo obiettivo può essere perseguito solo se si mette fine alla violenza e alle tensioni che imperversano ai confini dell'Europa. Si consideri la vulnerabilità delle infrastrutture energetiche, lunghe migliaia di chilometri, rispetto alla minaccia terroristica. È da ricordare in proposito il grandioso progetto "Desertec" per la produzione di energie rinnovabili nel deserto del Sahara, che si è arenato per la mancanza delle condizioni di sicurezza necessarie alla sua realizzazione. Il piano porrebbe l'UE all'avanguardia della rivoluzione

ecologica che si profila all'orizzonte come una svolta nei sistemi produttivi e negli stili di vita, che permetterebbe di riorientare gli investimenti dal settore finanziario verso l'economia reale e più specificamente verso i settori più innovativi.

Occorre ricordare che il problema della transizione dalla politica di potenza a un ordine mondiale fondato sul diritto aveva ricevuto un impulso significativo dalla *perestrojka* di Gorbaciov. Quest'ultimo, impegnato nel compito difficilissimo di cambiare il regime dell'Unione Sovietica con una rivoluzione dall'alto, comprese che il suo disegno esige una nuova visione delle relazioni internazionali. Di conseguenza, egli perseguì l'obiettivo di “togliere il nemico agli Stati Uniti” e nello sviluppo di questa prospettiva si giunse a creare la Partnership per la pace NATO-Russia. Per questa via egli riuscì a fare progredire il mondo verso un ordine post-westfaliano, affermando nuovi concetti strategici – quelli di sicurezza reciproca e di difesa non offensiva –, che consentirono di eliminare intere categorie di armi di distruzione di massa. Sono concetti oggi dimenticati, perché travolti dal disastroso ciclo politico del monopolismo americano, ma che devono essere riportati all'ordine del giorno dell'agenda politica. La globalizzazione e l'erosione della sovranità degli Stati pone l'Europa di fronte a problemi nuovi che travalicano il compito di costruire la pace in una sola regione del mondo. Se l'UE si dota dei mezzi per parlare con una sola voce e per comportarsi come un attore globale può avviare un nuovo ciclo della politica mondiale, a cominciare dal Mediterraneo. Se non lo facesse, fallirebbe la sua missione storica.

Una comunità di sicurezza, che l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) aveva avviato nel grande spazio geo-strategico occupato da Europa, Russia, Repubbliche dell'ex Unione Sovietica, Stati Uniti e Canada, dovrebbe nascere nel Mediterraneo per perseguire la riduzione degli armamenti, la creazione di uno spazio denuclearizzato nel Medio Oriente, la formazione di uno stato palestinese che sviluppi un rapporto federativo con Israele nel quadro della Lega Araba, la ricostruzione degli Stati falliti e lo smantellamento delle bande criminali che hanno il monopolio del trasporto degli emigranti verso l'Europa. La maggior parte di questi obiettivi è inclusa da decenni nell'agenda politica, senza che siano

stati compiuti progressi significativi. Il punto di partenza non può che essere la formazione di un clima di fiducia tra gli attori interessati, come avvenne quando si avviò il processo di Helsinki. L'accordo sul programma nucleare iraniano può essere interpretato come il primo successo di una inedita volontà politica di negoziare per venire a capo del puzzle medio-orientale.

Un Piano Marshall per l'Africa e il Medio Oriente

La stabilizzazione politica deve essere intesa come la condizione necessaria per mobilitare le risorse economiche da destinare a un piano di sviluppo sostenibile per l'Africa e il Medio Oriente. È quindi indispensabile associare l'obiettivo della sicurezza a quelli della cooperazione economica e dello sviluppo sostenibile. In questa prospettiva, va riportata nel dibattito politico una proposta visionaria, che Spinelli formulò nel 1978 – dopo la crisi monetaria del 1971 e quella petrolifera del 1973, una situazione che ha forti analogie con la crisi attuale –, secondo cui “i paesi in via di sviluppo [...] sono [...] quella enorme riserva di domanda potenziale verso le economie dei paesi sviluppati, che può essere convertita progressivamente in domanda reale”. È un'idea particolarmente suggestiva se si considera l'esigenza di collocare in un nuovo orizzonte il problema odierno del rilancio dell'economia europea e dell'uscita dalla crisi finanziaria ed economica. “Il Nord”, scrive Spinelli, “dovrebbe fare al Sud la grande proposta di trasferire di anno in anno, gratuitamente o a condizioni molto agevolate, mezzi monetari da adoperare non per sopperire ai bisogni di popolazioni affamate – ciò deve restare nella categoria dell'elemosina – ma per la realizzazione di piani di sviluppo, preparati dai paesi stessi, se necessario con assistenza tecnica fornita dai paesi avanzati. [...] L'unica condizione che si dovrebbe chiedere, precisa Spinelli, è che si dovrebbero proporre “piani di sviluppo di economie aperte”. Il carattere realistico della proposta sta nel fatto che il piano deve servire a promuovere lo sviluppo sia dei paesi del Sud sia di quelli del Nord del mondo. I paesi avanzati dovranno attuare politiche di “austerità”, “affinché sia possibile destinare per molti anni una frazione non indifferente del reddito risparmiato ad investimenti in piani di sviluppo di paesi del Sud del mondo. [...] Se l'operazione riuscirà, questi paesi cominceranno non solo a consumare

in misura crescente beni di investimento e beni di consumo, ma anche a creare industrie e agricolture moderne. Aumenterà la loro domanda di merci, soprattutto di macchine utensili e di tecnologie, rivolta ai paesi sviluppati, e l'economia occidentale si rimetterà in moto non perché si sarà astrattamente deciso di aumentare la produzione (come si sta cercando di fare ora) ma perché si dovrà produrre di più per rispondere a una domanda crescente e non destinata a esaurirsi tanto presto⁹.

Il Piano Marshall rappresenta un precedente storico, un modello e una fonte di ispirazione del grande disegno di Spinelli. Infatti gli Stati Uniti finanziarono la ricostruzione dell'economia europea e nello stesso tempo la riconversione dell'industria bellica americana tramite le esportazioni dagli Stati Uniti verso il mercato europeo. L'UE, che è la prima potenza commerciale del mondo, ha un interesse vitale a mantenere relazioni aperte con l'economia mondiale e a sviluppare la cooperazione economica con il resto del mondo e in particolare con le regioni confinanti. È da sottolineare che il modello dell'allargamento dell'UE ai paesi dell'Europa centro-orientale non è replicabile per quanto riguarda le relazioni con i paesi del Mediterraneo, i quali appartengono a una diversa organizzazione regionale – la Lega araba – che può diventare la sede di un processo di integrazione. La stessa considerazione vale per la Russia e l'Unione euro-asiatica. Entrambe le regioni non sono in grado di fare fronte alla concorrenza dell'UE, ma hanno bisogno del mercato europeo. Nello stesso tempo, il rilancio dello sviluppo in Europa dopo la crisi finanziaria ed economica necessita del volano di una terza fase di sviluppo del mercato europeo. Dopo la creazione del Mercato comune negli anni Cinquanta e l'allargamento ai paesi ex-comunisti nel primo decennio del secolo corrente, oggi è il momento di allargare il mercato europeo alle regioni contigue, senza che ciò debba ostacolare i progetti di integrazione regionale in corso tra i paesi della Lega araba o tra quelli della Comunità degli Stati indipendenti (gli ex membri dell'Unione Sovietica)¹⁰.

Gli aspetti qualificanti del piano di sviluppo dovrebbero essere, oltre la produzione di energie rinnovabili nel deserto del Sahara, la costruzione di grandi infrastrutture per la distribuzione di petrolio,

gas naturale, acqua ed elettricità, per il trasporto (autostrade, ferrovie ad alta velocità, porti ed aeroporti), per la comunicazione digitale e la navigazione satellitare. Lungo linee simili si sviluppa il gigantesco progetto cinese di investimenti tendente a riattivare la "via della seta" nella prospettiva dell'industrializzazione degli sterminati spazi del continente euro-asiatico. Oggi i mercati emergenti chiedono la creazione di istituzioni internazionali che diano impulso allo sviluppo dei paesi poveri, come la Banca asiatica per gli investimenti nelle infrastrutture, promossa dal governo cinese. Si tratta quindi di convogliare la spesa pubblica verso la produzione di beni pubblici internazionali.

Le importazioni dell'Unione europea dall'Africa e dal Medio Oriente dovrebbero orientarsi, oltre che al petrolio e al gas naturale, verso prodotti agricoli e artigianali e materie prime con il vincolo, peraltro, che l'importazione dei suddetti beni, non possa avvenire allo stato grezzo ma debba subire in loco, preventivamente, le prime lavorazioni per rendere tali prodotti semilavorati, allo scopo di impedire che il produttore agricolo o di materie prime, venga espropriato di tutto il valore aggiunto della produzione; in tal modo potrebbe indursi nuova occupazione in Africa, radicando la popolazione sul territorio. La storia dell'importazione di caffè e di cotone dall'Africa mostra che le grandi imprese europee si sono sempre comportate, e si comportano tuttora, secondo la logica del monopolista all'acquisto, relegando gli africani alla mera attività manuale della semina e della raccolta dei prodotti agricoli, imponendo nello scambio corrispettivi minimi, di pura sussistenza. Analoga situazione si riscontra nel commercio delle materie prime.

Una istituzione interregionale per il Mediterraneo

La guerra fredda è finita quando le due superpotenze hanno rinunciato al proposito di prevalere l'una nei confronti dell'altra e hanno avviato la ricerca di una nuova concezione dell'ordine internazionale che desse una risposta all'esigenza di costruire un ordine di pace. La principale posta in gioco consisteva nell'impedire che le grandi organizzazioni regionali – che stanno prendendo forma in quelle parti del mondo dove gli Stati non hanno ancora assunto dimensioni macro-regionali – diventino un involucro di

violenza organizzata e un veicolo di guerra, come furono gli Stati nazionali. Il disfacimento delle istituzioni della guerra fredda mostra che il mondo sta diventando ingovernabile e che la direzione verso la quale si deve orientare il cambiamento è la costruzione di nuove istituzioni che permettano di sperimentare nuovi modelli di sicurezza sul piano internazionale. In particolare, il ruolo delle organizzazioni regionali è quello di diventare un livello di governo intermedio tra gli Stati nazionali e le Nazioni Unite.

Le grandi regioni del mondo non sono entità isolate, ma sviluppano tra di loro intense relazioni nel contesto del processo di globalizzazione. Notevole importanza rivestono le organizzazioni interregionali, le quali includono due o più grandi regioni del mondo. La loro forma architettonica è espressione dell'esigenza di organizzare e governare le relazioni tra queste regioni.

L'OSCE, che è l'istituzione nata dal bisogno di dare forma al disegno di Gorbaciov di costruire una "casa comune europea", può essere considerata il prototipo dell'organizzazione interregionale e il modello per la costruzione di un'istituzione simile nel Mediterraneo. Il perno della discussione pubblica sul futuro del mondo arabo ruota attorno alla relazione tra sicurezza, cooperazione economica e democrazia, che sono esattamente i cosiddetti "tre cesti" del processo di Helsinki. In precedenza ho sviluppato argomentazioni tendenti a dimostrare che lo sviluppo economico e la cooperazione internazionale presuppongono la sicurezza e la stabilità politica. Va precisato ancora che l'avvio della transizione alla democrazia necessita di entrambi i presupposti sopra ricordati, vale a dire la sicurezza e lo sviluppo economico.

Qui risiede la difficoltà che incontra nel mondo arabo la cosiddetta "terza ondata"¹¹ del processo di democratizzazione, cominciata alla fine del secolo scorso con la caduta dei regimi fascisti e comunisti in Europa. Da allora, circa un centinaio di paesi ha imboccato la strada che porta alla democrazia. La primavera araba ha riaperto il dibattito sulla transizione alla democrazia nel Nord Africa e nel Medio Oriente e messo in luce l'esistenza dell'antica divisione tra città e campagna, tra il fronte progressista, rappresentato dalle masse urbane e scolariizzate, e quello reazionario,

che fa leva sulle popolazioni rurali. Per il momento, solo in Tunisia la rivoluzione democratica sembra reggere alla controffensiva della reazione, che si fonda sul peso preponderante della masse contadine. La storia europea, dalla Rivoluzione francese in poi, mostra quanto lungo e tortuoso sia il cammino che porta al consolidamento della democrazia. C'è un parallelismo tra la restaurazione delle monarchie dopo la sconfitta di Napoleone e il riflusso della primavera araba. Come la rivoluzione industriale nell'Europa dell'Ottocento fece crescere l'influenza sociale e politica prima della borghesia, poi della classe operaia, e aprì la strada al costituzionalismo, alla democrazia e alle riforme sociali, così l'impulso all'industrializzazione del Nord Africa e del Medio Oriente che può venire da un piano di sviluppo europeo rappresenta la condizione oggettiva che porterà al potere le élites democratiche. Tuttavia, malgrado l'insufficienza delle condizioni economico-sociali necessarie alla vittoria, la primavera araba avrebbe potuto prevalere solo se avesse potuto beneficiare di un aiuto esterno, quello dei paesi democratici e in primo luogo di quelli europei, ma questo è mancato del tutto.

Istituzioni interregionali, come l'OSCE o il partenariato UE-ACP che raggruppano diverse regioni del mondo, sono gli strumenti istituzionali per affrontare una sfida storica senza precedenti nei confronti della quale non possono più essere in vigore le regole della guerra fredda. Si tratta di risolvere problemi di grande complessità che non sono mai stati affrontati insieme in uno spazio internazionale tanto vasto e tanto eterogeneo. Il secolo americano è finito. Si apre dunque la possibilità reale di costringere gli Stati Uniti a condividere il loro potere con le potenze emergenti del sistema multipolare in corso di formazione.

Note

- 1 A. Iozzo A. Mosconi, "The Foundation of a Cooperative Global Financial System", *The Federalist Debate*, XIX, 2006, n. 2, pp. 6-11.
- 2 *Yearbook of International Organizations*, Leiden-Boston, Brill-Martinus Nijhoff, 2011, vol. I, pp. 32-35.
- 3 J. N. Rosenau and E.-O. Czempiel, *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. New York, Cambridge University Press, 1992.
- 4 F. Duchêne, *Europe's Role in World Peace*, in R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, London, Fontana, 1972; M. Telò, *L'Europa potenza civile*, Bari, Laterza, 2004.
- 5 T. Hobbes, *Leviathan*, Cambridge, Cambridge University Press, 1904, p. 84.
- 6 European Commission, *The 2015 Ageing Report*, 2014, p. 2.
- 7 L. Bershidsky, *Europe Doesn't Have Enough Immigrants*, Bloomberg, 4 settembre 2015.
- 8 J. Habermas, *L'inclusione dell'altro*, Milano, Feltrinelli, 1998.
- 9 A. Spinelli, *PCI, che fare? Riflessioni su strategia e obiettivi della sinistra*, Torino, Einaudi, 1978, pp. 51-53.
- 10 Ho sviluppato la proposta di una doppia appartenenza dell'Ucraina all'UE e all'Unione euro-asiatica in L. Levi, *Impedire lo smembramento dell'Ucraina*, Centro studi sul federalismo, Policy paper n. 5, aprile 2014.
- 11 S. P. Huntington, *La terza ondata*, Bologna, Il Mulino, 1995.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione regionale e continentale (a partire dall'Unione europea), i problemi relativi all'ordine mondiale e al processo di democratizzazione del sistema internazionale.

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, il **Bibliographical Bulletin on Federalism** e l'**International Democracy Watch**.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TORINO)
Telefono 011 670 5024
Fax 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it