

Europa e Global Governance

Commercio internazionale, politica estera e difesa

Maurizio Melani

Condivido pienamente le analisi e le *policy recommendations* contenute nel pregevole libro di Carlo Monticelli e in quanto egli ci ha appena illustrato, nonché' quanto poi detto da Luigi Paganetto e Paolo Guerrieri sulla presenza e sulla rappresentanza dell'Europa nella global governance.

Io aggiungo che quanto più si sono estese le competenze della Comunità Economica Europea e poi dell'UE, tanto più questa presenza e la sua efficacia sono diventate complesse e più difficili da affermare e gestire, alzandosi quindi il livello della sfida e degli ostacoli da superare.

Sovranità condivisa e rappresentanza esterna nel commercio internazionale

Con l'unione doganale e la creazione di una tariffa esterna e di un mercato comune stabilite dal Trattato di Roma, realizzatesi compiutamente dopo alterne vicende alla fine degli anni 60, l'attribuzione alla Comunità di una competenza esclusiva in materia di accordi commerciali e di uno specifico ruolo negoziale alla Commissione sono stati pienamente accettati all'interno e all'esterno della CEE. Uffici di rappresentanza e per l'analisi e l'interlocuzione con i maggiori partner commerciali e con le organizzazioni internazionali a vario titolo competenti nella materia sono stati istituiti nelle capitali e presso le sedi interessate. A questi si sono aggiunte delegazioni nei paesi dell'Africa e poi del Caraibi e del Pacifico (ACP) già colonie dei paesi membri o aventi con questi particolari legami per curarvi, oltre al funzionamento di rapporti commerciali preferenziali, anche la gestione dei consistenti aiuti allo sviluppo facenti capo all'apposito fondo (FES) di pertinenza della Commissione.

La Commissione agiva, nelle trattative bilaterali e multilaterali, sulla base di mandati negoziali definiti assieme agli stati membri che vi facevano valere i rispettivi specifici interessi e che alla fine, dopo un percorso di informative e consultazioni in itinere erano chiamati a ratificare gli accordi che ne derivavano, nel quadro di compromessi spesso faticosamente raggiunti anche con concessioni o compensazioni su altri tavoli. In questo meccanismo vi era una effettiva condivisione di sovranità seppure continuamente verificata e gestita attraverso l'interlocuzione tra Commissione e Stati Membri.

Il ruolo assolutamente preminente della Commissione si è in parte affievolito quando gli accordi commerciali basati su tariffe e quantità sono stati estesi alla promozione e

protezione degli investimenti e alla presa in conto di aspetti non tariffari nella regolazione dei rapporti economici, come quelli sulle norme ambientali, sanitarie, sociali, fiscali e di altro tipo, per le quali vi è un'ampia competenza degli stati membri, che con i processi di progressiva riduzione degli ostacoli tariffari al commercio internazionale hanno assunto un peso sempre maggiore, a volte con un loro uso strumentale per la protezione di specifici comparti produttivi.

L'attribuzione all'Unione di una personalità giuridica con il Trattato di Lisbona, che tutta la Comunità internazionale ha accettato, non ha sostanzialmente cambiato questo stato di cose. Ma si tratta comunque di acquisizioni che malgrado le spinte sovraniste alla bilateralizzazione e alla riconduzione in capo alle nazioni dei rapporti economico-commerciali, incoraggiate dall'esterno dal Presidente Trump, difficilmente potranno essere seriamente messe in discussione, pena gravissimi danni all'economia mondiale e a quella dei singoli stati.

Politica estera, sicurezza e difesa

A questi sviluppi sul piano economico-commerciale si sono accompagnati altri di natura del tutto diversa sul piano più strettamente politico.

Il Trattato di Roma non sottaceva la finalità politica del processo di integrazione europea comprensiva del ruolo della Comunità nel mondo. Ma restava ben lontano da declinarne le modalità di realizzazione concentrandosi esclusivamente sugli aspetti economici.

Gli aspetti politici erano contenuti nel Trattato per la costituzione di una Comunità Europea di Difesa che nella visione di Shuman, Adenauer e De Gasperi doveva costituire il secondo indispensabile aspetto di un processo di integrazione iniziato con la messa in comune di carbone e acciaio.

La sua mancata ratifica da parte dell'Assemblea nazionale francese bloccò ogni sviluppo in questo settore. Gli aspetti relativi alla difesa dell'Europa rimasero di esclusiva competenza della NATO e il percorso integrativo riprese quindi sul piano esclusivamente economico con la creazione del mercato comune e i seguiti che ben conosciamo.

All'inizio degli anni 70 fu tuttavia avvertita l'esigenza che i paesi membri della CEE esprimessero per quanto possibile convergenti posizioni sulla scena mondiale anche in relazione al loro decrescente peso quali singole nazioni, incluse le più grandi malgrado le loro velleità e il fatto che la Francia e il Regno Unito, entrato nella Comunità nel 1973, fossero membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e disponessero di una capacità nucleare militare.

Fu quindi dato vita, come ci ricorda nel suo libro Monticelli, alla Cooperazione Politica Europea (CPE), consistente in un sistema di informazione reciproca,

consultazione e coordinamento, affidato ai Ministeri degli Esteri dei paesi membri, del tutto al di fuori delle strutture comunitarie, perfezionatosi nel corso degli anni al quale è stata successivamente associata la Commissione.

Per i paesi maggiori si trattava di rafforzare azioni di perseguimento di propri interessi associandovi quando era possibile gli altri. Per questi ultimi di essere parte di una massa critica per il perseguimento di obiettivi e interessi condivisi. Tutto era ovviamente basato sulla ricerca di un minimo comun denominatore.

Su questa base gli allora nove stati membri della CEE tennero tra l'altro una posizione unitaria e propositiva nella Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), sia in merito agli aspetti relativi al riconoscimento dei confini tra paesi europei dell'Ovest e dell'Est, sia riguardo alla "dimensione umana" che avrà nel decennio successivo effetti dirompenti nei paesi del blocco sovietico.

Essi affermarono inoltre con la Dichiarazione di Venezia del 1980 il principio della soluzione dei due stati entro i confini del 1967 per il conflitto israelo-palestinese, che fu poi fatto proprio dai due protagonisti e, con poche eccezioni, dall'intera Comunità internazionale portando all'accordo di Oslo del 1993 prima che soprattutto il consolidamento della politica israeliana degli insediamenti nei territori occupati ne abbia successivamente vanificata in larga parte la prospettiva.

Occorreva naturalmente fare molto di più per dare all'Europa una soggettività internazionale in grado di farla contare maggiormente nel mondo e di poter gestire con efficacia problemi comuni.

Il salto di qualità dopo la fine della guerra fredda

Una importante, anche se ancora limitata spinta rispetto alle esigenze in questo campo venne con la fine della guerra fredda e con l'unificazione tedesca. La realizzazione di quest'ultima fu infatti subordinata alla definizione, che si ebbe con il Trattato di Maastricht, di un percorso che avrebbe portato da un lato alla creazione della moneta unica, e dall'altro alla nascita, ma sempre in un quadro intergovernativo e non comunitario, di una Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e di una Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD) che potrà condurre, secondo le parole del Trattato, ad una difesa comune.

Dopo un suo rafforzamento con il Trattato di Amsterdam, che istituì la figura dell'Alto Rappresentante per la PESC e definì le operazioni di gestione delle crisi nelle quali l'Unione sarebbe potuta intervenire con gli strumenti che si stavano predisponendo, una accelerazione ad operare in questo senso fu impressa dalle crisi balcaniche e africane e dall'intesa anglo-francese di Saint Malo del 1998, cui aderirono con dichiarazioni separate la Germania e l'Italia, diretta a dare un impulso alla costituzione di tali strutture. Il compromesso raggiunto e consacrato da

successive decisioni del Consiglio Europeo e dal Trattato di Nizza non si discostava tuttavia dall'assunto, sostenuto soprattutto dalla Gran Bretagna, e dietro di lei dagli Stati Uniti, che non dovessero esservi duplicazioni rispetto alla NATO ai cui assetti l'Unione Europea doveva far ricorso nella conduzione di operazioni militari di gestione delle crisi, fossero esse di peace-keeping o di peace-enforcement, quando non vi fosse uno stato membro in grado di fornirli, fermo restando che la difesa comune da attacchi esterni rimaneva prerogativa della NATO stessa o delle difese nazionali, precludendosi le possibilità per l'UE in quanto tale di dotarsi di proprie strutture autonome di pianificazione, comando e controllo e conduzione delle operazioni militari seppure limitate alla gestione di crisi esterne al proprio territorio. L'interpretazione di questo equilibrio, rispetto al quale soprattutto la Francia cercava di introdurre elementi di maggior autonomia strategica e operativa dell'Unione, fu oggetto di una costate dialettica tra gli stati membri all'interno dell'UE e della NATO e tra le due organizzazioni, che raggiunse il suo culmine nel 2003 contestualmente alle forti divisioni in merito all'intervento anglo-americano in Iraq.

Malgrado queste divergenze e sotto la spinta di crisi nel vicinato che minacciavano la sicurezza di tutti nel clima di pericolo suscitato dall'attacco alle torri gemelle e da successive azioni terroristiche in Europa, furono tuttavia costituite strutture politico-diplomatiche dotate di un supporto tecnico-militare, definite procedure e sviluppata una capacità di gestione delle crisi con strumenti civili (dalla polizia, alla giustizia alla pubblica amministrazione), che consentirono interventi di prevenzione e stabilizzazione nei Balcani (quelli militari usando assetti della NATO), in Africa (usando essenzialmente assetti francesi) e in Medio Oriente (ove trattandosi di operazioni esclusivamente civili furono usati gli assetti autonomi dell'UE).

L'Europa ebbe così un certo protagonismo anche grazie all'attivismo e alla credibilità del suo Alto Rappresentante per la politica estera e la sicurezza Javier Solana. Nei Balcani, in Africa, in Medio Oriente e nel Caucaso furono dispiegati Rappresentanti o Inviati speciali che davano all'Unione Europea una voce unica nella gestione delle crisi in quelle aree, a volte assieme agli Stati Uniti, alla Russia (allora ancora debole e poco incisiva), all'ONU e a varie organizzazioni regionali, ovviamente perché questa era la volontà dei suoi stati membri ed in particolare dei più influenti.

Il riflusso sovranista

Nello spirito di quegli anni, malgrado i costanti freni britannici e quelli che prima e subito dopo la loro adesione ponevano gran parte dei nuovi membri dell'Europa Centrale e Orientale, fu definito e firmato il Trattato che dotava l'Unione di una Costituzione nel cui ambito vi era anche un rafforzamento delle dimensioni di politica estera, di sicurezza e di difesa.

Il respingimento del Trattato nei referendum francese e olandese, seppure per poche migliaia di voti, fu il segnale di un riflusso nel processo di integrazione e del progressivo affermarsi, a destra e a sinistra, di sentimenti sovranisti, che si sarebbe amplificato negli anni successivi e nel quale si scontavano le disaffezioni rispetto ai modi in cui si sviluppava la globalizzazione con i problemi e le disuguaglianze che già si annunciavano nelle nostre società. Il resto lo avrebbero fatto la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008-2009 e le modalità con cui questa è stata gestita dalle Istituzioni europee sotto la spinta dei paesi più forti nell'ambito dell'assetto sempre più intergovernativo assunto da quelle stesse istituzioni.

Buona parte dei contenuti del Trattato costituzionale in materia di politica estera e di difesa sono stati ripresi dal Trattato di Lisbona (ampliamento dei poteri dell'Alto Rappresentante, nella misura in cui gli stati membri glielo lascino esercitare, attribuzione alla sua persona anche dell'incarico di Commissario per le relazioni esterne e di Vice presidente della Commissione, costituzione di un servizio per l'azione esterna e potenziamento della rete all'estero che si affianca a quella dei paesi membri e la sostiene, possibilità di accelerazione dei processi di cooperazione e dove possibile di integrazione da parte dei paesi che lo vogliano in materia di sicurezza e difesa). Ma malgrado questo la propulsione che si era registrata nei primi anni del secolo è in buona parte venuta meno, e di fronte alle crisi rivampate all'inizio del secondo decennio, con i seguiti delle primavere arabe, la dissoluzione o il forte indebolimento delle strutture statali in diversi paesi del Medio Oriente e dell'Africa, la ripresa in forza del terrorismo sponsorizzato dal sedicente Califfato e il conseguente aumento dei flussi migratori, hanno prevalso i protagonismi nazionali e sono mancate una visione e una azione unitaria dell'Unione.

Una eccezione è stata la partecipazione attiva dell'Alto Rappresentante Mogherini al negoziato sul nucleare iraniano, perché così volevano le tre maggiori potenze europee che avevano iniziato l'esercizio (Francia, Regno Unito e Germania), perché con questa partecipazione si rassicuravano gli altri stati membri, a partire dall'Italia che a suo tempo si era autoesclusa pentendosi poi con l'avvicinarsi dei governi, e perché così era accettato dagli altri protagonisti (Stati Uniti dell'Amministrazione Obama, Cina, Russia e Iran).

Una posizione unitaria e di punta è stata anche espressa nella preparazione e nelle conclusioni della Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici, anche in questo caso operando di sponda con gli Stati Uniti e con la Cina.

Dopo la Brexit e l'elezione di Trump

Un segnale di svolta che ha dato un nuovo impulso al processo integrativo si è verificato nel 2016 con la Brexit e l'elezione di Trump. La Brexit ha fatto venir meno

i freni costantemente posti dal Regno Unito ed ha poi anche mostrato i gravi problemi posti da una separazione nel nome di una presunta piena riacquisizione di sovranità. L'elezione di Trump pochi mesi dopo, le sue enunciazioni e i suoi comportamenti nei mesi e negli anni successivi hanno rilanciato l'esigenza che, secondo le parole della Cancelliera Merkel "l'Europa prenda maggiormente in mano il proprio destino" in attesa che possa pienamente riconsolidarsi e che torni a funzionare pienamente il rapporto transatlantico, indispensabile alla sicurezza e alla prosperità delle due rive dell'oceano comune in un mondo multipolare e interpolare con nuovi grandi attori, a partire dalla Cina, portatori di valori diversi da quelli della democrazia liberale occidentale. Con questi attori occorrerà comunque definire i parametri di una nuova convivenza che risolva pacificamente le controversie ed eviti la deflagrazione di conflitti che le armi di distruzione di massa renderebbero assai più catastrofici di quelli verificatisi nella prima metà del secolo scorso e di quelli, spesso per procura, che hanno tormentato le aree periferiche nei decenni successivi, durante e dopo la guerra fredda.

La pericolosità delle iniziative di Trump hanno riguardato in primo luogo la proliferazione nucleare con l'uscita unilaterale dall'accordo con l'Iran, che gli europei intendono mantenere per evitare una spiralizzazione nella diffusione dell'arma atomica in tutta la regione se Teheran riprendesse il programma arrestato con le intese del 2015, a meno che questo non fosse impedito da una guerra condotta in vario modo da Stati Uniti, Israele e Arabia Saudita contro il regime iraniano. E' inutile dire che le conseguenze di un simile guerra sarebbero disastrose per l'Europa in termini economici, di flussi migratori e di minaccia terroristica nel contesto della natura asimmetrica che un conflitto di questo tipo assumerebbe.

In secondo luogo il ritiro dall'accordo di Parigi sul clima che rischia di pregiudicarne l'attuazione con tutte le conseguenze che l'Europa e il mondo dovranno subirne sotto tutti i profili incluso quello della sicurezza.

In terzo luogo le affermazioni ondivaghe e i comportamenti tenuti con alleati in varie parti del mondo che pongono dubbi sulla solidità della incondizionata garanzia americana nei confronti dei membri europei della NATO. A questo si aggiunge la denuncia annunciata nelle scorse settimane del trattato INF che se non darà luogo ad un nuovo accordo sui missili a medio raggio con la Russia, la quale ha indubbiamente le sue parti di responsabilità per quanto accaduto, porrà all'Europa gravi problemi di sicurezza.

In quarto luogo infine i colpi inferti alla gestione concordata del commercio internazionale, con l'uscita dall'accordo transpacifico, l'arresto di quello transatlantico e l'avvio di un confronto tariffario su base bilaterale con la Cina e con l'Europa che se da un lato ha evidenziato l'esigenza di regolare rapporti e comportamenti soprattutto

cinesi che alterano le condizioni del campo di gioco, dall'altro rendono incerti i processi di crescita, alimentano tensioni e rischiano di colpire settori vitali dei nostri settori produttivi.

Da qui la necessità, quando ve ne saranno le condizioni politiche sui due lati dell'Atlantico, di una riattivazione dei grandi negoziati commerciali per stabilire standard e regole che possano poi affermarsi sul piano globale per contrastare tra l'altro i fenomeni di dumping sociale, ambientale e fiscale che alterano appunto il campo di gioco.

Le reazioni alle sollecitazioni provenienti dalla Brexit e da Trump si sono visti negli ultimi due anni sulla scia della strategia globale dell'Unione Europea predisposta dall'Alta Rappresentante Mogherini e approvata dal Consiglio Europeo che afferma l'obiettivo del conseguimento di una autonomia strategica dell'UE affinché essa possa agire nel proprio vicinato con i necessari mezzi operativi ponendosi quale pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica. In questo quadro è stata quindi affermata l'esigenza di dotarsi finalmente di una struttura permanente per la pianificazione e la conduzione di operazioni militari che possa contare su una forza multinazionale permanentemente disponibile, di un sistema comune di formazione, di rafforzate capacità nella cyber security e nella sicurezza marittima, di una programmazione coordinata delle acquisizioni, e per realizzare tutto questo di una base industriale e tecnologica strategicamente autonoma sostenuta da un apposito Fondo europeo per la difesa, da incentivi fiscali e da finanziamenti alla ricerca.

Ma affinché ciò si realizzi e non rimanga soltanto un elenco di intenzioni come si è altre volte verificato in passato occorre una chiara volontà politica dei paesi membri, come è stato evidenziato per altri campi da Carlo Monticelli e dagli altri che mi hanno preceduto.

E' difficile tuttavia che questo si realizzi con il concorso di tutti i ventisette membri dell'UE.

Anche alla luce di quelli che saranno gli esiti delle prossime cruciali elezioni al Parlamento Europeo, si vedrà quali saranno i paesi che vorranno percorrere la strada di una sempre maggiore integrazione che non pregiudichi quanto già esiste ma prepari avanzamenti ulteriori e adesioni più ampie come è del resto già accaduto in varie fasi del processo integrativo.

Non mi soffermo sugli aspetti di cui ha ampiamente parlato Carlo Monticelli riguardanti la presenza e la rappresentanza nelle Istituzioni finanziarie internazionali, quelle tradizionali del sistema di Bretton Woods, incluse le banche regionali di sviluppo, e quelle nuove promosse dai paesi emergenti ed in particolare dalla Cina, nonché nei fori di concertazione economica come il G20. Rilevo soltanto che affinché l'Unione e in particolare l'avanguardia del suo processo di integrazione

costituita dal l'Eurozona possa avere un peso adeguato in quelle sedi occorrerà probabilmente che accanto alla sovranità condivisa della moneta unica attraverso la Banca Centrale Europea vi sia una identificabile capacità fiscale attraverso un bilancio comune per investimenti pubblici europei e la gestione di beni comuni, dotato di risorse proprie e capacità di ricorso ai mercati finanziari.

Concludo esprimendo una piena condivisione con quanto ha scritto e detto Carlo Monticelli in merito alle tre false rappresentazioni della realtà da lui citate che sono alla base dell'azione di demolizione del processo di integrazione europea e del suo spirito.

Non credo sia da spiegare ancora perché le sovranità nazionali saranno sempre più irrilevanti e perché solo una sovranità europea potrà essere efficace nel mondo che si va costruendo.

Non è vero che le differenze culturali esistenti in Europa rendono impossibile una integrazione sempre maggiore. Siamo ancora lontani dall'esistenza di un vero e compiuto demos europeo, che avrà comunque tra i suoi valori anche quello delle diversità, ma ciò che già unisce i nostri popoli è assai maggiore di quel che li divide rispetto a quanto che esiste al di fuori dell'Europa.

Lo stesso vale infine per l'enfasi posta sui contrastanti interessi economici. Certamente vi sono interessi diversi, come in ogni corpo sociale, ma questi sono in gran parte trasversali rispetto alle nazioni. Le nostre imprese internazionalizzate competono e collaborano nel mondo globale, i nostri sistemi produttivi hanno catene del valore sempre più integrate e i nostri paesi hanno come maggiore interesse quello comune di avere stabilità e sicurezza nel proprio vicinato.

Occorre ora che a questo stato delle cose corrisponda la volontà politica di trarne le necessarie conseguenze.