Pascal Lamy

Direttore Generale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio

Global governance: lezioni dall'Europa

Caro Presidente, caro Mario*, caro Rettore, distinti Ospiti, Signore e Signori,

Sono molto orgoglioso di essere all'Università Bocconi oggi, per inaugurare l'anno accademico 2009-2010. Per più di un secolo questa Università è rimasta fedele ai suoi valori fondanti: essere una grande Università di ricerca, con valori democratici, impegnata per l'Europa e aperta al mondo.

Oggi è un giorno molto speciale per l'Europa. Esattamente 20 anni fa ero a Bruxelles come Capo di Gabinetto del Presidente della Commissione Europea, Jacques Delors. Ogni cinque minuti arrivavano sulla mia scrivania dispacci che descrivevano il nervoso stallo fra le guardie di frontiera e le masse che avevano iniziato a raccogliersi intorno al Muro di Berlino.

Poi giunse la grande notizia: il Muro era caduto. Le guardie, che solo due ore prima avrebbero sparato sui propri fratelli, stavano lasciando passare la folla attraverso il Muro. Jacques Delors chiamò il Cancelliere Kohl e lo trovò sorpreso quanto noi. Sapevamo che in quel momento la storia stava chiamando. Eravamo all'inizio di una nuova era – quella che si prevedeva sarebbe stata stabile e pacifica, quella che Francis Fukuyama designò come "la fine della storia". La caduta del Muro di Berlino fu davvero la svolta decisiva per la globalizzazione. La fine della guerra fredda condusse a un'epoca di apertura senza precedenti. Ci fu una riduzione della povertà mai registrata prima. La libertà si diffuse, e con essa le idee, la cultura e la tecnologia. Eppure, vent'anni dopo, il mondo è in uno stato di profondo disagio. Siamo nel mezzo della peggiore crisi economica di sempre e la prima che ha una portata globale. Una crisi che ha visto l'occupazione decimarsi. E stiamo vedendo il nostro pianeta deteriorarsi a causa del riscaldamento climatico. Con siccità improvvise e violente inondazioni. Con isole intere che scompaiono sott'acqua. Con la proliferazione nucleare che pone una minaccia seria alla pace e alla sicurezza mondiali. Che cosa è andato storto?

La realtà è che la fine della guerra fredda colse tutti di sorpresa. Era la fine del mondo bipolare. Nasceva un nuovo ordine mondiale. Eppure non fu da-

*in italiano (NdT) 81

to sufficiente peso alla riflessione e al dibattito su nuove strutture di governance. Non ci fu nessuna conferenza di Bretton Woods o di San Francisco dopo il 1989. Il risultato fu che le strutture di governance non furono adeguate alla nuova realtà. È lì che sta la radice di molti dei problemi con cui dobbiamo fare i conti oggi. Sfide globali necessitano di soluzioni globali e queste possono arrivare solo dalla giusta governance globale, la quale oggi, vent'anni dopo, resta ancora troppo debole.

Eppure c'è un luogo sulla terra dove nuove forme di governance globale sono state sperimentate nei decenni successivi alla seconda guerra mondiale: in Europa. Più di mezzo secolo fa, Jean Monnet disse: "Le nazioni sovrane del passato non possono più fornire una struttura adeguata alla risoluzione dei nostri problemi attuali. E la stessa Comunità Europea è a non più di un passo verso le forme organizzative del mondo di domani". Ciò era valido allora e resta valido oggi.

Governance per quale scopo?

Che cosa intendo per governance globale? Per me la governance globale descrive il sistema che abbiamo messo in piedi per assistere la società umana nel raggiungere il suo scopo comune in una maniera sostenibile, vale a dire con equità e giustizia. La crescente interdipendenza richiede che le nostre leggi, le nostre norme e i nostri valori sociali, i nostri meccanismi per inquadrare il comportamento umano vengano esaminati, dibattuti, compresi e messi in atto il più coerentemente possibile. Questo è ciò che fornisce la base per uno sviluppo realmente sostenibile nelle sue dimensioni economiche, sociali e ambientali.

Sia nel pubblico sia nel privato, la governance deve fornire capacità di leadership, l'incarnazione di una visione, di un'energia politica, di una capacità di indirizzo.

Deve anche fornire legittimazione, che è essenziale per garantire il controllo su decisioni che portano al cambiamento. Tale controllo è necessario per superare

l'inerzia e la resistenza intrinseche contrarie alla modifica dello status quo. Un sistema legittimo di governance deve anche garantire l'efficienza. Deve produrre risultati a beneficio della gente.

Infine, un sistema di governance deve essere coerente. I compromessi vanno ricercati su obiettivi che spesso si contraddicono a vicenda. Non possono però condurre a una situazione in cui la mano destra non sa cosa fa la sinistra. O peggio, non devono produrre situazioni in cui le due mani si muovono in direzioni opposte.

Le sfide specifiche della governance globale

Come ogni sistema di potere nello stato-nazione, ciò che serve è una "buona" governance globale. Un sistema che offra un buon equilibrio fra leadership, efficienza e legittimità, e che garantisca coerenza.

Quali sono allora le sfide specifiche della governance globale?

La prima sfida deriva dalla difficoltà di identificare la leadership. Chi è il leader? Dovrebbe essere una superpotenza? Un consesso di leader nazionali? Selezionati da chi? O dovrebbe essere un'organizzazione internazionale?

Per quanto riguarda la legittimazione classica, ciò richiede che i cittadini scelgano i loro rappresentanti collettivamente, votando per essi. Ma dipende anche dalla capacità politica del sistema di portare avanti un discorso e proposte pubbliche che producano maggioranze coerenti e diano ai cittadini la sensazione di partecipare al dibattito. Dato che la legittimazione dipende dalla vicinanza nella relazione fra individuo e processo decisionale, la sfida della governance globale è la distanza fra le due cose.

Le altre sfide della legittimità sono il cosiddetto deficit di democrazia e il deficit di responsabilità, che sorgono quando non ci sono mezzi a disposizione degli individui per contestare il processo decisionale internazionale. Quindi, la sfida specifica della legittimazione nella governance globale riguarda il



processo decisionale a livello internazionale percepito come troppo distante, non sufficientemente controllabile e non direttamente contestabile.

Come per la legittimazione, la coerenza è anch'essa propria dello stato-nazione ed è trasferita a organizzazioni internazionali specializzate il cui mandato è limitato. In teoria non dovrebbe esserci nessun problema. L'azione coerente da parte dello stato-nazione nei vari ambiti della governance internazionale andrebbe tradotta in un'azione globale coerente. Ma sappiamo tutti che gli stati-nazione possiedono anche il monopolio dell'incoerenza. In pratica essi spesso agiscono incoerentemente e qui sta la terza sfida della governance globale: come gestire un'efficacia che è parziale e incoerente.

Da ultimo, la distanza del potere e i livelli multipli di governo pongono una sfida all'efficienza. Gli stati-nazione oppongono resistenza più o meno intensamente – a seconda dello stato e della questione – al trasferimento o alla condivisione di giurisdizione a favore di istituzioni internazionali su alcune questioni. E i sistemi diplomatici nazionali spesso non premiano la cooperazione internazionale. Come ho detto in numerose occasioni, non conosco nemmeno un diplomatico che sia stato licenziato per aver detto un "no", mentre ne conosco diversi che hanno perso il posto per aver detto un "sì"!

Trattare i problemi globali usando i modelli tradizionali delle democrazie nazionali ha importanti limitazioni, come abbiamo appena visto. Eppure la credibilità stessa delle democrazie nazionali è a rischio se la governance globale non trova le proprie credenziali democratiche e se i cittadini avvertono che i problemi che li affliggono quotidianamente non vengono affrontati adeguatamente.

L'Europa come nuovo paradigma di governance globale

In questi tempi di turbolenza per l'Unione Europea non è agevole presentarla come il nuovo paradigma della governance globale. Eppure la costruzione europea è il più ambizioso esperimento fino a oggi realizzato di governance sovranazionale. È la storia di un'interdipendenza desiderata, definita e



organizzata dai suoi stati. È perciò importante esaminare come l'Europa abbia fatto fronte alle sfide che ho appena descritto.

Il mio punto di partenza è che la costruzione dell'Europa è un lavoro *in fie-ri*. Non è un lavoro compiuto in nessuna delle sue dimensioni principali. Non lo è nella sua geografia. Non lo è nella sua profondità, vale a dire nei poteri che sono conferiti all'Unione dai suoi stati membri. Ed è certamente incompleto per quando riguarda il senso d'identità, che fornisce il legame che tiene insieme la società umana.

Il mio secondo *caveat* è che il paradigma europeo è il prodotto specifico di condizioni di pressione e temperatura che prevalgono in Europa, un continente devastato da due guerre mondiali che hanno lasciato dietro di sé milioni di morti e spinto i sopravvissuti ad agognare la pace, la stabilità, la prosperità. Raccomanderei quindi cautela nel cercare di ascrivere valori universali a quella che oggi è solo una parte del mondo. Infatti, altri paradigmi stanno emergendo in giro per il mondo in risposta a condizioni specifiche.

La creazione della CECA negli anni '50 fu il risultato della volontà di mettersi alle spalle le due guerre mondiali. Tale volontà politica intendeva trovare la pace in quelle che Robert Schuman chiamava "solidarietà di fatto". Gli uomini e donne di quell'epoca iscrissero la propria volontà in un progetto concreto: combinare i due pilastri essenziali delle economie del tempo: carbone e acciaio. A questa volontà e progetto concreti aggiunsero un terzo elemento: la creazione di un'istituzione sovranazionale *sui generis* – l'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio.

Al centro di questa impresa iniziale c'era già l'essenza del progetto europeo: la creazione di uno spazio federale dove le decisioni siano direttamente applicabili e fatte valere in giudizio nei paesi membri: uno spazio di sovranità messa in comune. Uno spazio in cui i membri acconsentano a governare e convivere insieme senza dover sempre ricorrere a trattati internazionali.

Ciò che contraddistingue l'essenza del paradigma europeo di governance è la riunione di volontà politica, obiettivo perseguito e assetto istituzionale. È

la combinazione di questi tre elementi e non il metodo specifico di governance utilizzato a essere importante. Non che l'ampiezza del salto in avanti realizzato con la costruzione dell'Europa debba essere sottovalutato.

Leggi comunitarie che prevalgono sulle leggi nazionali. La creazione di un organismo sovranazionale come la Commissione Europea cui è stato dato il monopolio sull'iniziativa legislativa. Una Corte Europea di Giustizia le cui decisioni vincolano i giudici nazionali. Un Parlamento composto da un Senato degli stati membri e una Camera di rappresentanti eletti dal *demos* europeo che ha guadagnato competenze negli anni.

Queste sono solo alcune delle cose che, prese insieme, rendono l'Unione Europea un'entità politica ed economica radicalmente diversa sulla scena della governance internazionale. Ma tale creazione senza precedenti non è il semplice prodotto di queste innovazioni. Per quanto indispensabili e incontestabili, queste innovazioni istituzionali sono inseparabili dalle condizioni da cui sono emerse. È l'accordo sulla sostanza a permettere l'accordo sulla forma.

Una pagella al paradigma europeo di governance

Che voti ottiene il paradigma europeo sugli elementi della governance sopra descritti? Credo che la governance europea possa dare buoni risultati in termini di leadership, e utilizzo due esempi per illustrarlo. Il primo proviene dalla campagna per la creazione del mercato unico nel 1992, lanciata nel 1985 da Jacques Delors. Una forte volontà politica che scaturiva da un periodo economicamente e politicamente difficile. Il chiaro obiettivo di cancellare le barriere interne che ostacolavano il movimento di beni, capitali e persone, e l'importante riforma istituzionale che ha condotto all'accettazione del voto a maggioranza invece dell'unanimità nell'adozione delle decisioni, hanno portato alla creazione del mercato unico.

Il secondo esempio è la creazione dell'Euro. Ci sono voluti più di vent'anni per mettere insieme la volontà politica e definire l'obiettivo, seguito dalla creazione di una Banca Centrale Europea, forse la più federale delle istituzioni europee.



Ma abbiamo anche visto manifestazioni di leadership assai meno riuscite. Per esempio sull'Agenda di Lisbona c'è stata una cospicua assenza di volontà politica e obiettivi solo parzialmente condivisi.

Credo che l'Europa abbia dato risultati positivi anche sulla coerenza. Istituzionalmente, il fatto che la Commissione Europea agisca in base al principio di collegialità e abbia il monopolio sull'iniziativa legislativa in gran parte delle aree di competenza comunitaria, così come i crescenti poteri del Parlamento Europeo, sono fattori di coerenza. Il rafforzamento delle competenze comunitarie, in particolare attraverso il Trattato di Lisbona, è anch'esso un catalizzatore di maggiore coerenza istituzionale.

Ma come in tutti i sistemi federali, i confini fra nazionale e federale rimangono poco chiari, con conseguenti margini di incoerenza. Basta guardare ad aree quali il coordinamento delle politiche macroeconomiche, le questioni di bilancio, l'energia o i trasporti.

Passando all'efficacia, credo che anche qui l'Europa meriti voti piuttosto alti. Il ruolo della Corte Europea di Giustizia nell'assicurare il rispetto della legge, l'estensione del voto a maggioranza nelle decisioni e la capacità della Commissione Europea di vigilare sul rispetto delle regole europee sono stati tutti fattori di efficacia europea.

Se c'è un'area in cui l'Europa meriterebbe poco più della sufficienza, questa è la sua legittimazione. Assistiamo a una distanza crescente fra opinione pubblica europea e progetto europeo. Ci si sarebbe potuti aspettare che con il nuovo assetto istituzionale europeo, in cui più ampi poteri sono affidati al Parlamento Europeo, sarebbe emersa una più forte legittimazione politica, ma ciò è contraddetto dalla partecipazione decrescente alle elezioni per il Parlamento Europeo.

In teoria non c'è alcun deficit democratico, ma nella pratica assistiamo a quella che Elie Barnavi chiama "Europa frigida". Malgrado tutte le scintille istituzionali innescate negli ultimi 50 anni, non si è prodotta una corrispondente fiamma democratica.

La dimensione antropologica della sovranazionalità è stata probabilmente sottovalutata. Una volta che l'imminenza della minaccia di un'altra guerra è scomparsa dall'orizzonte, è come se i legami che tengono insieme l'Europa in quanto comunità si fossero allentati. È come se non ci fossero più miti, sogni e aspirazioni comuni.

Gli ingredienti necessari a un processo d'integrazione di successo

A mio giudizio ci vogliono tre ingredienti per un processo d'integrazione di successo. Primo, la volontà politica di agire insieme. Secondo, un progetto comune. E terzo, il marchingegno istituzionale per farlo funzionare.

Guardando alle aree dove l'integrazione europea ha funzionato meglio, penso che queste includano la costruzione del Mercato Unico, l'Unione Monetaria Europea e la politica commerciale.

Il fatto che l'Europa sia oggi una vasta unione di 27 stati e di 500 milioni di cittadini, che rappresenti un quarto del commercio mondiale e il maggior livello di PIL al mondo e che parli con una voce sola, le dà la capacità di difendere la sua visione di apertura commerciale accompagnata da regole.

Sull'ambiente, l'Europa ha un ruolo di leadership nel mondo, che è il riflesso dell'ampio consenso che esiste in Europa sulla protezione e la conservazione dell'ambiente. Eppure l'assetto istituzionale all'interno del quale l'Europa agisce, le competenze poco chiare e la cacofonia di voci, a mio parere impediscono all'Europa di dispiegare pienamente la propria efficacia. Questa è un'area in cui l'Europa raggiunge la mera sufficienza.

Ci sono tuttavia due aree importanti in cui secondo me l'Europa non ha il peso che dovrebbe nel mondo. Nell'assistenza allo sviluppo, l'UE è il primo donatore al mondo. La bandiera europea è presente sul campo per intervenire in quasi ogni crisi umanitaria. E ciò gode del forte consenso dei cittadini. Secondo un sondaggio dell'Eurobarometro del mese scorso, il 72% degli europei sono a favore di onorare e di estendere gli impegni in ter-

mini di aiuti ai paesi in via di sviluppo. Ciò vuol dire che malgrado la marcata contrazione economica, il sostegno del pubblico al motto dell'Unione Europea "mantenere le nostre promesse" è reale. Eppure credo che l'Europa abbia finora avuto un'influenza limitata nella definizione delle politiche di sviluppo.

La seconda area è la PESC, la Politica Europea di Sicurezza Comune. È una buona notizia sapere che i cittadini europei chiedono all'Europa di fare di più in politica estera. Ma qui andiamo a toccare una delle aree in cui gli ostacoli simbolici, i sogni e gli incubi, creati da quelle identità e da quei miti collettivi, rimangono forti. Questa è la ragione per cui io credo che la costruzione di una politica estera e di sicurezza europea richiederà un compromesso permanente fra gli interessi e i valori. La creazione della carica di Alto Rappresentante dell'Unione per la Politica Estera e di Sicurezza, che sarà Vice-Presidente della Commissione Europea e che presiederà il Consiglio degli Affari Generali, è a mio giudizio un passo nella direzione giusta. Ma ci vorrà anche una volontà comune per agire insieme e un concetto, se non un progetto, condiviso per arrivarci.

Signore e signori, ci sono diverse lezioni che possiamo ricavare da più di 60 anni di integrazione europea. La prima è che le istituzioni da sole non possono far miracoli. Né solo la volontà politica senza un progetto comune chiaramente definito. Né un progetto ben pensato può dare risultati se non c'è una macchina istituzionale. La realtà è che abbiamo bisogno di questi tre elementi congiuntamente per mettere in moto una dinamica d'integrazione.

Ma anche se questi tre elementi ci sono tutti, c'è sempre il rischio che permanga un vero problema di legittimazione, che crea una barriera invisibile che impedisce ogni ulteriore integrazione. La realtà è che le istituzioni sovranazionali come l'Unione Europea necessitano d'investimenti di lungo periodo. E ciò è spesso incompatibile con la breve soglia d'attenzione di molti leader che sono spesso eletti grazie a maggioranze labili, magari sulla base di coalizioni fragili. La legittimazione politica globale richiede cura e attenzione a lungo termine.



Le lezioni dell'integrazione europea per la governance globale

Ho spesso paragonato i tre sistemi di governo ai tre stati della materia. Il livello nazionale secondo me rappresenta lo stato solido. Il sistema internazionale è più simile a una massa gassosa. E intermedio fra questi due sta l'integrazione europea, lo stato liquido.

Qualunque sia lo stato della materia, ciò che è richiesto a un sistema di governance per funzionare è la combinazione di volontà politica, capacità decisionale e trasparenza. Da questo punto di vista, l'integrazione europea ci fornisce molte lezioni utili per la governance globale. Vorrei ora volgere l'attenzione ad alcune di esse.

La prima lezione che trarrei riguarda l'importanza dello stato di diritto e di impegni esecutivi. La governance globale deve essere ancorata agli impegni che si prendono gli *stakeholders* riguardo alle norme e ai regolamenti che presiedono al suo rispetto. Ciò è al cuore del sistema multilaterale di scambi commerciali, che da più di 60 anni regola il commercio fra le nazioni con il suo sistema vincolante di risoluzione delle dispute come mezzo per assicurare il rispetto di tali regole. Ciò è anche al centro di quanto la comunità internazionale sta cercando di fare sul cambiamento climatico: un accordo multilaterale in cui le nazioni s'impegnino nella riduzione delle emissioni accompagnata da misure per facilitare l'adattamento e la mitigazione. Ciò è anche quanto la comunità internazionale si sta sforzando di fare nei negoziati in corso sulla non-proliferazione. Impegni ancorati in un contesto multilaterale, che può essere monitorato e soggetto a risoluzione delle dispute, favoriscono l'efficienza e maggiore coerenza.

La seconda lezione per la governance globale che trarrei riguarda il rispetto del principio di sussidiarietà. Riguarda l'esecuzione di funzioni di governo al livello in cui possono essere espletate più efficacemente. E qui vorrei citare *Caritas in veritate*, la recente enciclica di Papa Benedetto XVI, quando asserisce che "il governo della globalizzazione deve essere di tipo sussidiario, articolato su più livelli e su piani diversi, che collaborino reciprocamente. La globalizzazione ha certo bisogno di autorità, in quanto pone il problema di

un bene comune globale da perseguire; tale autorità, però, dovrà essere organizzata in modo sussidiario e poliarchico, sia per non ledere la libertà sia per risultare concretamente efficace". Il sistema internazionale non dovrebbe essere sovraccaricato da problemi che sono affrontati meglio a livello locale, regionale o nazionale.

La terza lezione è che "la coerenza comincia a casa propria". La coerenza è soprattutto un problema dei membri delle organizzazioni internazionali. Prendiamo le Nazioni Unite. Possiamo e dobbiamo ottenere che "l'ONU si comporti come un tutt'uno", ma dobbiamo anche ottenere che "i membri ONU si muovano all'unisono" nelle diverse organizzazioni che formano la famiglia delle Nazioni Unite.

La lezione finale che trarrei è che, dal momento che il *demos* rimane essenzialmente nazionale, la legittimità salirebbe notevolmente se le questioni internazionali divenissero parte dei dibattiti nazionali e se i governi nazionali fossero tenuti a rispondere del proprio comportamento in sede internazionale. L'esercizio della democrazia a livello nazionale ha bisogno di integrare una dimensione internazionale per promuovere la legittimazione politica a livello globale. Il fatto che i governi che rappresentano gli stati nelle organizzazioni internazionali siano il risultato della scelta dei cittadini in elezioni nazionali non è di per sé sufficiente garanzia per la legittimazione delle organizzazioni internazionali. Il fatto è che anche decisioni prese per consenso, dove ogni paese ha un voto, come nel WTO, non sono sufficienti a creare un senso di legittimità intorno alle azioni di un'organizzazione internazionale. Si richiede di più. Gli attori nazionali – partiti politici, società civile e cittadini – devono far sì che le questioni di "livello globale" siano discusse anche a "livello nazionale".

La buona notizia è che molti di questi processi sono già in atto e quindi non dobbiamo realizzare un big bang. La crisi economica globale che stiamo attraversando ha accelerato il movimento verso una nuova architettura di governance globale, in quello che io ho chiamato il "triangolo della coerenza". A un vertice del triangolo sta il G20, che ha rimpiazzato il G8, che fornisce leadership e direzione politica. A un altro vertice stanno le grandi organizza-



zioni internazionali che danno *expertise* e input specializzati, siano essi regole, politiche o programmi. Il terzo vertice del triangolo è il G192, vale a dire le Nazioni Unite, che offrono un forum per il controllo politico di impegni e posizioni.

A più lungo termine, dovremo ottenere che sia il G20 sia le agenzie internazionali rispondano al "Parlamento" delle Nazioni Unite. A questo riguardo, un ripotenziamento del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU potrebbe dare sostegno alla recente risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla coerenza dell'intero sistema ONU. Ciò costituirebbe un potente mix di leadership, inclusività e azione per assicurare una reale ed efficace governance globale. Col tempo, il G20 potrebbe essere la risposta alla riforma del Consiglio di Sicurezza.

Una struttura di questo tipo deve poggiare su un insieme cruciale di principi e valori. E ciò è precisamente quanto il Cancelliere tedesco Angela Merkel ha proposto con la creazione di una "Carta per l'Attività Economica Sostenibile". È uno sforzo ammirevole proporre un "nuovo contratto economico globale" per ancorare la globalizzazione economica a una solida base di principi e valori etici, i quali rinnoverebbero la convinzione fra i cittadini che la globalizzazione possa davvero essere nel loro interesse. È un segnale dei nostri tempi che questa iniziativa venga da Berlino, Germania, oggi un paese riunificato al cuore dell'Europa.

Conclusione

Signore e signori, la globalizzazione oggi pone una sfida seria alle nostre democrazie e i nostri sistemi di governance devono rispondere a tale sfida. Se i nostri cittadini hanno l'impressione che i problemi globali siano insolubili, se sentono di essere lasciati da parte, ciò rischia di svuotare le nostre democrazie. Lo stesso è vero se i cittadini vedono che i problemi globali possono essere affrontati, ma che essi non hanno alcuna influenza sul risultato finale.

Oggi più che mai i nostri sistemi di governance, sia in Europa sia a livello glo-

bale, devono fornire ai cittadini modalità per plasmare il mondo di domani, quello che vogliono che i loro figli ereditino. Fra i molti tentativi d'integrazione regionale, l'Unione Europea rimane un laboratorio di governance internazionale, il luogo dove si sta sperimentando la nuova frontiera tecnologica della governance internazionale.

Grazie della vostra attenzione. Vi auguro un anno accademico fruttuoso.