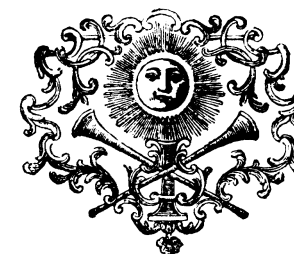


IL FEDERALISTA

rivista di politica

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

Hamilton, The Federalist



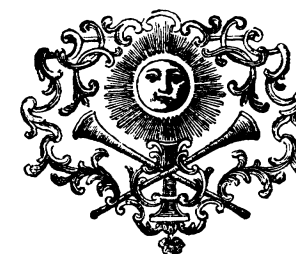
ANNO XXXIV, 1992, NUMERO 1

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e attualmente viene pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Cesfer, Centro studi sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa lire 30.000; altri paesi lire 40.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

ANNO XXXIV, 1992, NUMERO 1

INDICE

<i>L'Europa dopo la caduta di Gorbaciov</i>	pag.	3
FRANCO PRAUSSELLO, <i>L'economia mondo e l'integrazione economica internazionale all'inizio degli anni Novanta</i>	»	11
DARIO VELO, <i>L'Europa e il nuovo ordine economico mondiale</i>	»	45
NOTE		
<i>Realismo, opportunismo e pensiero innovativo</i> (Nicoletta Mosconi)	»	55
<i>La comunità mondiale dopo il crollo dell'URSS</i> (Francesco Mazzaferro)	»	59
TRENT'ANNI FA		
<i>Un progetto di Manifesto del federalismo europeo</i> (Mario Albertini)	»	71

L'Europa dopo la caduta di Gorbaciov

Il fallito tentativo di golpe del 19 agosto 1991 in Unione Sovietica e la conseguente caduta di Gorbaciov e del suo Trattato di Unione hanno reso più incerte le prospettive di un nuovo ordine mondiale. Il progetto di una grande alleanza progressiva che sembrava si stesse formando tra i paesi industrializzati del Nord del mondo, e che sarebbe diventata un potente fattore di propulsione del processo di unificazione del pianeta, ha perso buona parte della sua credibilità e della sua capacità di mobilitare e mantenere vive le speranze degli uomini. Ciò non significa certo che si sia ritornati al periodo precedente l'ascesa al potere di Gorbaciov. L'opera di questo uomo storico ha segnato comunque una tappa decisiva e irreversibile nel processo di distensione, anche se buona parte del suo grande disegno non ha potuto essere realizzata. L'ex Unione Sovietica ha cessato di essere un pericolo militare, e come conseguenza di ciò le spese belliche di quasi tutti i paesi industrializzati stanno subendo tagli profondi. Ma la sua dissoluzione ha aperto un grande focolaio di crisi ed ha privato il resto del mondo di un interlocutore affidabile sia dal punto di vista politico che da quello economico.

Il nuovo stato di cose non può non avere ripercussioni sull'equilibrio europeo. Il quadro della CSCE, la cui capacità di garantire la stabilità dei rapporti politici all'interno della grande area che si estende dall'Atlantico a Vladivostok si basava essenzialmente su di una condivisione di responsabilità tra due grandi poli, la Comunità europea e l'Unione Sovietica, si è indebolito a causa della scomparsa di uno di essi. Le forze della disgregazione all'opera in Europa orientale, ma in agguato anche all'interno della Comunità, ne hanno ricevuto un forte impulso. Esse hanno devastato la Jugoslavia e minacciano la Cecoslovacchia. Nazionalismo, separatismo e intolleranza stanno crescendo ovunque, mettendo in pericolo le basi stesse della convivenza civile.

La Comunità europea resta oggi il solo attore potenzialmente capace

di invertire la tendenza, sostituendo l'unità alla disintegrazione. Ma la situazione — nuova e drammatica — che si è venuta a creare, la deve spingere a ripensare in modo radicale il suo compito storico e le sue responsabilità.

Tre, in particolare, sono i problemi sui quali l'Europa, e i federalisti per primi, devono definire subito un orientamento. Essi riguardano i tempi del processo di unificazione federale dell'Europa, i confini della futura Federazione europea e le condizioni dell'ammissione di nuovi Stati.

* * *

I tempi. Il limite principale degli accordi di Maastricht è stata la scarsa consapevolezza del fatto che il cammino dell'Europa verso la propria unità federale è ormai diventato una corsa contro il tempo. Se la Comunità saprà trasformarsi rapidamente in una vera federazione, aprendosi subito dopo ai paesi dell'Europa centro-orientale (oltre che a quelli dell'EFTA) essa farà prevalere in essi, e nella stessa Unione Sovietica, le spinte all'integrazione. Se invece essa non acquisterà la consapevolezza dell'urgenza del compito, i rapporti di influenza si rovesceranno e saranno le divisioni della parte orientale del continente ad alimentare le divisioni all'interno della Comunità. Le vicende jugoslave lo hanno già dimostrato, dividendo i governi della CEE tra filoserbi e filo-croati (e sloveni), anziché impegnarli tutti insieme per la conservazione dell'unità statale della Jugoslavia e per l'accelerazione del processo di democratizzazione delle sue istituzioni.

Fino a che permane la divisione, è inevitabile che emerga progressivamente la potenza economica (e domani politica) tedesca. Ciò non accade certo perché la classe politica della Germania unificata abbia consapevoli mire egemoniche. Al contrario buona parte di essa, con in testa il Cancelliere Kohl, è cosciente dei rischi ai quali la Germania è esposta dalla sua stessa potenza, e gioca la carta europea con più determinazione e coraggio delle classi politiche di tutti gli altri paesi della Comunità. Accade piuttosto perché la Germania è già oggi costretta a svolgere, volente o nolente, un ruolo di supplenza di un'Europa che non c'è, il che la porta necessariamente ad assumere responsabilità che gli altri Stati membri, da soli, non sono in grado di assumere, e a diventare progressivamente il partner privilegiato della maggior parte dei paesi dell'Est. Al posto di un grande piano Marshall europeo, capace di invertire le tendenze alla disgregazione, potrebbe così nascere in un

futuro non lontano un'egemonia economica (e domani politica) regionale, la cui logica, come quella di tutte le egemonie, sarebbe quella di dividere e non di unire. Ma deve essere chiaro che la responsabilità di un'evoluzione di questo genere non sarebbe della Germania, ma dei suoi partners all'interno della Comunità. Non sarebbe cioè di quel governo che, di fronte al pericolo dell'anarchia, si carica comunque del gravoso compito di assicurare nella regione qualche forma di ordine, per imperfetto che esso sia, dichiarandosi insieme disposto a rinunciare alla propria sovranità in un quadro federale europeo. Ma di quelli che non vogliono abbandonare la loro sovranità, peraltro ormai soltanto apparente, e bloccano, o comunque rallentano, il processo di unificazione federale dell'Europa.

Sarebbe comunque irresponsabile nascondersi che, se questa prospettiva assumesse concretezza, la stessa democrazia nei paesi dell'Europa occidentale sarebbe messa in pericolo. La sola forza che in questi Stati oggi contiene l'espansione dell'estrema destra (la quale può giocare a seconda delle circostanze, senza che ciò cambi alcunché della sua natura profonda, la carta del nazionalismo o quella del separatismo regionale) è la speranza nell'unificazione politica dell'Europa e nella nuova era di collaborazione internazionale che essa renderebbe possibile. Se questa speranza venisse a mancare, non si vede chi potrebbe fermare l'ascesa, peraltro già oggi inquietante, di personaggi come Le Pen o Bossi, o di coloro che domani prenderanno il loro posto.

* * *

I confini della Federazione europea. Se la Comunità saprà trasformarsi in una vera unione federale, essa dovrà affrontare il problema dei suoi confini orientali, che la dissoluzione dell'Unione Sovietica rende incerti. Le Repubbliche occidentali della cosiddetta CSI guardano alla Comunità e sperano di divenirne parte in un futuro più o meno lontano. Per converso, anche all'interno della Comunità, qualcuno incomincia a pensare ad un suo allargamento a periferie sempre più lontane, che potrebbe portare fino all'ammissione come Stato membro della stessa Repubblica federativa russa.

Si tratta di escogitazioni tanto irrealistiche quanto pericolose. In realtà il processo di unificazione federale dell'Europa ha dei limiti geografici invalicabili. Esso è la manifestazione regionale più avanzata di un più vasto processo di integrazione a livello mondiale, il cui esito politico finale, al termine di un processo del quale è impossibile preve-

dere la durata, non potrà che essere l'unificazione federale del pianeta. Peraltro questa non sarà certo il risultato dell'estensione progressiva di un unico nucleo federale iniziale — quello europeo — ai circa 180 Stati oggi esistenti, ma di un patto tra grandi federazioni continentali. Senza queste formazioni intermedie verrebbero a mancare quella garanzia di coesione e quell'elemento di responsabilità senza i quali uno Stato federale mondiale stabile e governabile non può essere ragionevolmente pensato.

L'area a suo tempo coperta dall'Unione Sovietica possiede i requisiti necessari per dare vita ad uno di questi grandi poli continentali, che avrebbe un forte grado di unità economica ed una sua specifica identità, costituita dalla sua collocazione euro-asiatica, e potrebbe esercitare un ruolo equilibratore in una zona del mondo sostanzialmente sottratta all'influenza dell'Unione europea. Mentre la mancata ricomposizione di un'unità di carattere federale in questo ambito territoriale, lasciando sul campo il nazionalismo come unico fondamento della legittimità del potere, oltre ad essere, come già è, un permanente fattore di tensione tra le Repubbliche di quella che oggi si chiama CSI, accelererebbe il processo, attualmente in corso nell'intera regione, di frammentazione del quadro statale e di dissoluzione della convivenza civile. Verrebbe così messa in pericolo l'integrità delle stesse Repubbliche attualmente esistenti, a cominciare dalla più grande, la Federazione russa, nella quale il nazionalismo russo esaspererebbe quelli del Tatarstan, della Ceceno-Inguscezia, della Iacuzia, ecc. e solleciterebbe spinte irredentistiche tra le grandi minoranze russe che attualmente vivono nelle altre Repubbliche, da quelle baltiche a quelle dell'Asia Centrale.

D'altra parte, le Repubbliche dell'Asia centrale verrebbero spinte nell'orbita di paesi come la Turchia, l'Iran e il Pakistan, e creerebbero non certo le premesse per la nascita di una improbabile Comunità centro-asiatica, bensì un ulteriore fattore di instabilità, mettendo in concorrenza tra di loro queste tre potenze regionali per l'acquisizione dell'egemonia sull'area.

Se l'Europa saprà domani unirsi in una federazione, essa dovrà fare con vigore ciò che la Comunità attuale si è finora mostrata incapace di fare, cioè incoraggiare tutte le forze disponibili a riprendere gli ideali e il progetto di Gorbaciov e a trarne le corrette conseguenze istituzionali, ripristinando l'unità dell'ex Unione Sovietica su di una base autenticamente federale. Si tratta di forze che oggi tacciono, ma che esistono, e le cui rivendicazioni sono pienamente legittimate dalla profonda interdipendenza economica e sociale che esiste tuttora, e continuerà ad esistere

per molto tempo, tra le Repubbliche della cosiddetta Comunità di Stati Indipendenti. Ma per farlo, la Comunità europea deve mettere subito in chiaro che le sue frontiere non si estenderanno mai oltre il confine occidentale dell'ex Unione Sovietica; e rinunciare così ad alimentare, con promesse che comunque non sarebbe in grado di mantenere, la nefasta illusione di alcune delle nuove Repubbliche di poter divenire in futuro, passando attraverso lo stadio dell'associazione, Stati membri della Comunità. Così come essa dovrebbe sin da ora subordinare i propri aiuti alla condizione che essi siano gestiti in comune da tutti gli Stati della regione sulla base di un unico piano. Soltanto in questo modo essa potrà evitare di creare un alibi per il nazionalismo delle Repubbliche minori (come ha colpevolmente fatto per il nazionalismo croato e sloveno) e di presentarsi alla Russia come un antagonista che miri allo smantellamento del suo potere, anziché come un partner disposto ad offrire la propria collaborazione per la costruzione in comune, nel quadro di una CSCE rinviogita, di un nuovo ordine europeo e mondiale pacifico ed evolutivo.

* * *

Le condizioni per l'ammissione di nuovi Stati. L'allargamento della Comunità ai paesi dell'Europa dell'Est (oltre che a quelli dell'EFTA) è ormai un passo necessario e indilazionabile, se si vuole dare ai popoli di quell'area una concreta prospettiva di un futuro di prosperità nell'unione, e non di disordine e rovina nella divisione. Peraltro è di tutta evidenza che, con il sistema decisionale attuale, caratterizzato sostanzialmente dall'unanimità delle decisioni e dalla assenza di un vero governo democratico, una Comunità a venti, o a venticinque, sarebbe completamente ingovernabile. Da questa ovvia constatazione si traggono abitualmente due conclusioni opposte. La prima, sostenuta dal governo britannico, insiste sulla priorità dell'allargamento sostenendo che esso deve precedere la riforma delle istituzioni comunitarie, nell'intento di diluire la Comunità in una grande area di libero scambio, e quindi di dissolverla. La seconda insiste sulla priorità del rafforzamento delle istituzioni della Comunità e rimanda ad un futuro indefinito l'obiettivo del suo allargamento. La verità è invece che i due obiettivi sono inscindibili: quella dell'allargamento non è un'opzione puramente ideale, la cui realizzazione possa essere rinviata a piacimento, ma una indilazionabile necessità obiettiva; d'altra parte, l'allargamento della Comunità senza una radicale riforma delle sue istituzioni comporterebbe la sua distruzione. Da tutto ciò non si può trarre altra conclusione che

quella, già sottolineata, dell'urgenza della trasformazione della Comunità in una vera Unione federale.

La prospettiva dell'allargamento impone però di ripensare la stessa struttura di una Federazione europea comprendente fino a venticinque Stati attualmente esistenti ed estesa fino ai confini occidentali dell'ex Unione Sovietica. Vi sono infatti solide ragioni che spingono a temere che, senza coraggiose innovazioni istituzionali, un'Europa a venti, o a venticinque, sarebbe difficilmente governabile anche dopo il raggiungimento della sua unità federale. Si può certo osservare che gli Stati Uniti sono una federazione formata da ben cinquanta Stati. Ma si deve anche ricordare che gli Stati Uniti, a causa della mancanza di istituzioni intermedie, capaci di esercitare un efficace contrappeso nei confronti del potere del livello federale, hanno ormai da tempo assunto le connotazioni di uno Stato accentrato.

Il fatto decisivo è però che l'Europa sarà comunque una federazione diversa dagli Stati Uniti. Essa unirà popoli profondamente dissimili per lingua, costumi e storia, ognuno saldamente radicato nel proprio territorio. Con l'allargamento alla parte centro-orientale del continente, essa comprenderà paesi con problemi economici e strutture produttive destinati a rimanere molto a lungo disomogenei. Ne consegue che essa dovrà essere governata con procedure del tutto diverse da quelle antidemocratiche ed inefficaci dell'attuale Comunità, ma anche del tutto diverse da quelle con le quali sono oggi governati gli Stati Uniti. In particolare, le sue strutture decisionali dovranno essere più decentrate e più consensuali. Entrambe queste esigenze appaiono inconciliabili con un'organizzazione costituzionale basata su di un gran numero di Stati membri di piccole o piccolissime dimensioni.

Un decentramento effettivo richiede che i livelli di governo regionali abbiano dimensioni corrispondenti a quelle dei problemi che devono affrontare. Se le loro dimensioni sono insufficienti, tutte le decisioni relative ai problemi che interessano ambiti spaziali più estesi ricadranno nella competenza degli organi federali, che tenderanno di conseguenza ad accentrare funzioni, e quindi potere. D'altra parte l'accentramento (che comunque in quanto tale è la negazione del federalismo) sarebbe sostanzialmente incompatibile con un panorama economico e sociale profondamente differenziato come quello europeo e quindi alimenterebbe tensioni e spinte disgregative che renderebbero precaria l'Unione. La realtà è che l'indipendenza delle piccole patrie in un grande insieme federale può essere garantita soltanto dalla loro inclusione in raggruppamenti intermedi abbastanza forti da bilanciare efficacemente il potere

del livello globale. D'altra parte, l'applicazione efficace di procedure consensuali di presa delle decisioni richiede un numero limitato di attori responsabili ed è incompatibile con un pulviscolo di localismi rissosi e incapaci di farsi carico dell'interesse generale.

Non è possibile, sulla base di queste considerazioni, proporre oggi soluzioni istituzionali precise. Ma è legittimo sottolineare l'esigenza che la Comunità, nella riflessione sulla fisionomia istituzionale che essa dovrà darsi in vista del proprio allargamento ai paesi dell'EFTA e a quelli dell'Europa orientale, tenga bene in vista l'esigenza vitale di porre come preconditione di ogni nuova ammissione la formazione di sub-federazioni regionali, che divengano in quanto tali Stati membri dell'Unione, consentendone l'estensione senza pregiudicarne il decentramento e la capacità decisionale. E che respinga energicamente qualsiasi tentazione di far balenare alle Repubbliche separatiste jugoslave la speranza di essere ammesse come suoi membri diretti.

Vero è che la Comunità attuale comprende come Stati membri piccoli paesi come il Lussemburgo, l'Irlanda e la Danimarca ai quali — in una situazione ormai consolidata — non sembra realistico chiedere di entrare a far parte di raggruppamenti federali intermedi (anche se una trasformazione in senso federale del Benelux, così come un futuro raggruppamento tra Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia non sarebbero impensabili in considerazione dei legami speciali già esistenti tra quei paesi). Ma diverso è il discorso per gli Stati che non sono ancora entrati nella Comunità, e che aspirano ad entrarvi. Il loro ingresso dovrà infatti comunque essere sottoposto a condizioni. La costituzione di raggruppamenti regionali dovrebbe essere una di queste, e apparirebbe tanto più ragionevole in quanto posta anche nell'interesse dei paesi candidati, ai quali darebbe forza contrattuale e potere decisionale anziché condannarli ad un ruolo di periferia minoritaria, che li costringerebbe a farsi valere soltanto intralciando il funzionamento delle istituzioni federali. Del resto Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia se ne stanno rendendo conto, ed hanno cominciato a realizzare misure di collaborazione regionale che, di fronte ad una esplicita richiesta della Comunità, potrebbero evolvere nella direzione di un vero e proprio patto federale.

Vero è che si tratta di una richiesta che può sembrare di difficile accettabilità in considerazione della complessa composizione etnica, e quindi dei delicati rapporti reciproci, degli Stati dell'Europa centro-orientale. Ma è necessario rendersi conto che l'allargamento della Comunità non si potrà comunque realizzare attraverso un processo

lineare e indolore. Si tratta al contrario di un problema che mette la Comunità di fronte ad una sfida insieme drammaticamente urgente e fortemente traumatica, che richiede una forte volontà politica e una grande capacità progettuale. Ad essa le istituzioni comunitarie, a cominciare dal Parlamento, e i governi degli Stati membri, si devono preparare rapidamente e con coraggio, senza illudersi che il solo decorso del tempo possa risolvere problemi che al contrario col tempo non faranno che aggravarsi.

* * *

E' bene sottolineare, in conclusione, che in questo scritto non si è cercato di fare previsioni, ma di indicare l'esistenza di problemi, e di delineare orientamenti. I federalisti non sono osservatori, ma attori del processo. Il loro compito non è quindi quello di cercare di capire quali forze si imporranno nelle tempestose vicende dell'Europa e del mondo in questo ultimo decennio del XX secolo per saltare tempestivamente sul carro del vincitore: ma di individuare le grandi scelte di fronte alle quali la storia pone oggi gli uomini, e gli Europei in particolare, e di prendere posizione, nel tentativo di imporre le ragioni dell'unità contro quelle della divisione, ben sapendo che l'esito del confronto non è scontato.

Il Federalista

L'economia mondo e l'integrazione economica internazionale all'inizio degli anni Novanta

FRANCO PRAUSSELLO

1. Considerazioni introduttive.

L'innovazione, l'apertura dei mercati e l'integrazione economica internazionale sono legati da forti vincoli di interdipendenza e si sostengono a vicenda. La rottura dell'economia di *routine*, la comparsa dell'innovazione schumpeteriana, che fornisce sempre nuovo alimento al processo di sviluppo, vengono rese più agevoli e sollecitate dalla presenza del mercato internazionale, in cui le economie di scala prodotte dall'investimento nei processi produttivi moderni possono essere pienamente sfruttate, rendendolo possibile. Inoltre, gli incentivi e i benefici dell'innovazione vengono potenziati in presenza dell'integrazione economica internazionale, nel senso che un'economia mondiale integrata genererà un numero di innovazioni, e una resa di queste, maggiori di quanto non possano fare in proporzione i singoli paesi (1).

Da tempo il quadro del mutamento tecnologico non è più fornito dal mercato nazionale e dai processi che ad esso fanno capo, ma dal sistema economico mondiale come un tutto, ovvero da ciò che è opportuno definire come l'economia mondo. Nel suo ambito i mercati interni dei singoli paesi continuano a svolgere una funzione importante ai fini della nascita delle innovazioni, ma hanno ormai perso il ruolo di motore fondamentale dei processi di produzione moderni, che in misura crescente vengono viceversa ideati e condotti con riferimento al mercato mondiale.

E' in questa sfera più ampia, d'altro canto, che si manifestano sia i processi di inseguimento tecnologico fra paesi innovatori e paesi imitatori, sia i processi di decentramento produttivo fra i diversi gruppi di paesi; fenomeni che stanno alla base e accompagnano le modificazioni delle tecnologie, le quali investono apparati produttivi e società, alimentando la crescita delle economie moderne.

La costituzione dell'economia mondo va di pari passo con l'aumento dell'interdipendenza e con l'emergere di forme di integrazione fra paesi, a livello globale e a livello regionale.

La nostra indagine si propone di tratteggiare le principali caratteristiche dell'internazionalizzazione dei processi produttivi nel corso del decennio da poco concluso, con riguardo specifico sia al quadro globale, sia all'esperienza di integrazione in sede CE, e in ambito europeo in senso lato. L'analisi abbraccia in tal modo, da una parte i caratteri dell'economia mondo e le azioni dei suoi protagonisti, gli Stati e le imprese multinazionali, e dall'altra le prospettive dell'integrazione in Europa, alla vigilia del 1993 e dopo gli avvenimenti occorsi nell'Est europeo nel 1989.

2. Il processo: la formazione dell'economia mondo e l'integrazione economica internazionale.

Lungo l'intero arco degli anni Ottanta la tendenza dei processi produttivi moderni a superare il quadro di riferimento costituito dai mercati nazionali si rafforza e registra avanzamenti importanti. Alla fine del decennio il movimento di fondo che spinge le economie dei singoli paesi ad inserirsi in modo organico nel sistema dell'economia mondo, dando vita nelle singole aree a forme più avanzate di interdipendenza nell'ambito di esperienze di integrazione economica regionale, matura due frutti di prima grandezza: il possibile, imminente completamento dell'unificazione economica e politica della Comunità europea, nonché l'apertura e l'integrazione delle economie dei paesi dell'Europa dell'Est nel quadro dei mercati europeo e mondiale.

La determinante strutturale che sta alla base del processo di internazionalizzazione delle economie è costituita dall'evoluzione del modo di produrre, ovvero dal fatto che nell'ambito del moderno modo di produzione scientifico i processi produttivi tendono ad abbracciare l'intera economia mondiale, considerata ormai il quadro entro cui programmare e portare a compimento le produzioni moderne, decentrando verso la periferia del sistema fasi del ciclo produttivo od anche prodotti e mettendo a frutto i differenziali di costo e di opportunità di vendita, presenti nelle diverse aree che la compongono (2). L'operare di questo potente fattore si manifesta in modo virtualmente cumulativo e con numerosi gradi di libertà rispetto alle politiche commerciali dei diversi paesi. La sua incidenza specifica risulta tuttavia funzione, tra l'altro, della liberalizzazione degli scambi di prodotti ed anche di fattori produttivi fra paesi e fra

aree.

Tutto ciò comporta che mentre l'interdipendenza economica fra paesi tende in linea generale ad aumentare a mano a mano che il nuovo modo di produzione si estende e intensifica le sue caratteristiche di globalità rispetto al mercato mondiale, all'interno dell'economia mondo siano presenti aree regionali, dove si manifestano esperienze di integrazione dei mercati, basate sulla progressiva eliminazione degli ostacoli agli scambi, nonché sulla creazione di alcune politiche comuni, in settori più o meno estesi (3).

L'economia mondo, che prende in tal modo forma, presenta pertanto nuovi caratteri asimmetrici, che si aggiungono a quelli tradizionali fra paesi centrali e paesi periferici o semiperiferici, messi in luce dalle analisi di Wallerstein e dei suoi epigoni (4), nel senso che nell'ambito delle aree in via di integrazione l'interdipendenza tende ad essere organizzata in forme relativamente stabili ed efficienti, a differenza di quanto accade per l'interdipendenza globale. Va aggiunto peraltro che quest'ultima, in assenza di un governo mondiale dell'economia, costituisce l'oggetto di forme parziali di organizzazione su basi egemoniche da parte dei paesi più avanzati.

Dopo il ridimensionamento della potenza economica degli Stati Uniti in seguito all'emergere dei poli europeo e giapponese dell'economia occidentale, il coordinamento delle politiche dei principali paesi dell'area nell'ambito del G7 rappresenta lo strumento con cui i paesi più avanzati tentano di regolare le interdipendenze globali fra paesi a loro vantaggio, e non è escluso che, in un futuro più o meno prossimo, dopo il suo avvenuto inserimento negli organismi mondiali economici multilaterali, anche la Repubblica russa, erede dell'Unione Sovietica, entri a far parte di tale gruppo, o di un altro organismo analogo.

Contro questo sfondo, rispetto al decennio precedente, durante gli anni Ottanta si manifestano conferme di tendenze ma anche mutamenti di rilievo per ciò che concerne le principali caratteristiche del sistema economico mondiale in corso di progressiva estensione a tutti i paesi e le aree del globo.

In termini complessivi, nonostante la ripresa del protezionismo provocata dalle recessioni della metà e della fine degli anni Settanta (5), l'interdipendenza fra paesi aumenta. In effetti, successivamente al 1982, dopo l'avvio del nuovo ciclo espansivo internazionale ancora in corso all'inizio del 1990, gli scambi mondiali riprendono a svilupparsi a ritmi sostenuti, in base a tassi superiori in media a quelli del decennio precedente. Adoperando come misura del grado di interdipendenza il

rapporto tra i flussi commerciali e la ricchezza prodotta all'interno, si osserva così che il rapporto fra i tassi di crescita delle importazioni e del PIL mondiali passa nei due periodi da 1,12 a 1,34 con un incremento di circa il 20% (6).

Nel contempo, le esperienze di integrazione economica regionale, che nel corso degli anni Settanta avevano segnato il passo ed anche registrato alcuni arretramenti, non ultimo a causa dell'impatto negativo provocato dalle recessioni mondiali, riprendono vigore e si assiste ad un loro generale rilancio, almeno nell'ambito dell'economia occidentale (7). Oltre ai nuovi obiettivi dell'integrazione comunitaria e all'estensione della collaborazione economica fra la CE e i paesi dell'EFTA, premessa per un successivo, futuro assorbimento di questi nella Comunità (8), occorre citare a tale proposito la costituzione dell'area di libero scambio fra gli Stati Uniti e il Canada (e in prospettiva il Messico), nonché la ripresa o il consolidamento delle molteplici esperienze integrative avviate nelle aree periferiche dell'economia mondo, e segnatamente nelle zone del Patto Andino e dei Caraibi, nell'area del Mercato comune centroamericano e in Africa, dove dopo il rilancio delle esperienze del Maghreb e della Comunità economica dei paesi dell'Africa occidentale, all'interno dell'Organizzazione per l'Unità Africana si va diffondendo l'esigenza di dar vita ad un mercato comune esteso all'intero continente (9).

Solo i paesi dell'Est sembrano registrare insuccessi in questo campo, a causa dell'impatto negativo che la crisi dei sistemi di pianificazione accentrata non può non esercitare sul funzionamento del Comecon, l'organizzazione internazionale cui gran parte di essi ha affidato il compito di promuovere la loro integrazione economica regionale, sotto la *leadership* dell'Unione Sovietica. A ben vedere, peraltro, la liquidazione del vecchio modello della pianificazione accentrata nei paesi dell'Europa centrale ed orientale si tradurrà in una qualche forma di integrazione con le economie dell'Europa occidentale, evoluzione il cui sbocco ultimo sarà costituito dall'adesione di tali paesi alla Comunità europea, al termine di un periodo di transizione più o meno lungo. Tutto ciò senza contare la progressiva apertura agli scambi dell'economia cinese, destinata presumibilmente a rafforzarsi, nonostante la pausa di arresto provocata dalla repressione dei movimenti interni verso la democratizzazione del regime.

A loro volta i fenomeni appena evocati costituiscono il portato dei riflessi che la mondializzazione del modo di produrre manifesta sul piano della produzione dei beni e dei servizi, come della circolazione del capitale finanziario nell'ambito del sistema dell'economia mondo.

Una caratteristica distintiva che peraltro si accentua negli ultimi anni riguarda la diversa articolazione ed organizzazione dei flussi reali e finanziari nel sistema mondiale. Mentre i primi, nonostante il decentramento della produzione su scala mondiale, rimangono tendenzialmente ancorati a modelli dove la componente regionale della produzione e degli scambi permane importante, i flussi finanziari, sotto forma almeno di investimenti di portafoglio e di movimenti speculativi di capitale, risultano meno vincolati a scelte di carattere regionale e tendono a dirigersi in modo più omogeneo verso il complesso dei mercati mondiali.

In tal modo, fra gli anni 1974-80 e il periodo 1981-87 gli indici di integrazione commerciale all'interno delle principali aree mondiali registrano lievi ma significativi incrementi, salendo dal 30 al 31% per l'America settentrionale, dal 62 al 64% per l'Europa occidentale e dal 32 al 34% per l'area dell'Estremo Oriente (10), mentre i disavanzi della bilancia delle partite correnti degli Stati Uniti vengono coperti dall'afflusso di capitali dal resto del mondo, ovvero dalle altre aree regionali, e segnatamente dal Giappone, le cui banche dominano ormai il mercato finanziario mondiale, con una mole di operazioni superiore a quella posta in essere dagli istituti di credito americani (11).

Nell'ambito dei diversi tipi di flussi emergono poi importanti novità rispetto al decennio precedente. Il ciclo del prodotto continua ad operare a livello mondiale mediante processi di delocalizzazione successiva della produzione, che abbracciano anzi una nuova cerchia di paesi, al di là di quella dei primi NIC o paesi di nuova industrializzazione, ma su di esso viene ad innestarsi una sorta di contro ciclo in maniera più accentuata di quanto accadesse nel corso degli anni Settanta. L'impiego di innovazioni di processo e di prodotto, e soprattutto l'uso pervasivo della microelettronica, consentono ai paesi del centro di mantenere o di riacquisire segmenti di produzione nel quadro di settori merceologici considerati un tempo globalmente maturi (12). Si spiega in tal modo l'esistenza di vantaggi competitivi per i paesi tecnologicamente avanzati in settori quali quelli degli acciai speciali, del tessile-abbigliamento, del mobilio (13) ed anche dell'automobile, benché questi fenomeni non possano essere interpretati in modo acritico come giustificazione generale per mantenere specializzazioni obsolete.

Inoltre, a fronte dei processi di delocalizzazione che intervengono nei rapporti fra paesi, a livello microeconomico si verifica spesso la tendenza a disarticolare le strutture di integrazione verticale create nei periodi precedenti, e a decentrare all'esterno dell'impresa le attività a più basso valore aggiunto e le funzioni non essenziali ai fini del successo delle

strategie aziendali.

Quanto ai flussi finanziari, nel corso degli anni Ottanta vengono registrati progressi decisivi in vista della globalizzazione dei mercati, ovvero dell'eliminazione degli ostacoli al libero trasferimento dei capitali e alla gestione informatizzata dei movimenti di risparmio a livello mondiale (14).

Alla fine del decennio il mercato finanziario mondiale globale, attivo ventiquattr'ore su ventiquattro, si trova ancora nella sua fase iniziale (15), ma ha superato la soglia che lo rende una realtà operante. Rispetto agli anni Settanta tutto ciò rappresenta un salto di qualità, destinato ad influenzare in modo determinante le politiche economiche dei paesi appartenenti sia al centro sia alla periferia dell'economia mondiale. Dopo l'apertura e la deregolamentazione dei mercati (il «*big bang*» della borsa di Londra è del 1986) i movimenti di capitali in trasferimento da un paese all'altro costituiscono ormai un multiplo importante dei flussi reali di merci e di servizi: il solo mercato delle eurovalute è salito da 2.217 a 4.073 miliardi di dollari fra il 1981 e il 1986 (16), mentre a fine 1989 la consistenza complessiva dell'attività bancaria internazionale ammontava a 3.530 miliardi di dollari (17).

A fronte della progressiva estensione della sfera della produzione e della circolazione delle merci e delle attività finanziarie, peraltro, la forza lavoro rimane segmentata nei mercati nazionali. Solo nell'ambito delle forme più avanzate di integrazione economica regionale, come accade nell'Europa comunitaria, viene garantita la libera circolazione del lavoro a livello internazionale. Nel quadro dell'economia mondiale, per contro, all'unità virtuale dei mercati delle merci e dei capitali non corrisponde un'analoga unificazione del mercato della forza lavoro. Da qui l'esistenza di numerosi ostacoli ai flussi migratori verso i paesi del centro, in partenza dai paesi della periferia.

3. Gli agenti di mutamento: le imprese multinazionali e gli Stati.

Nell'ambito delle linee di fondo determinate dall'operare del modo di produzione scientifico, l'evoluzione dell'economia mondiale viene influenzata dal comportamento e dalle strategie degli attori del processo: gli Stati e le imprese multinazionali. I primi si propongono di esercitare un'azione di stimolo e di controllo della crescita, subordinandone gli esiti a funzione di preferenza collettiva, che in ogni caso privilegiano in prima istanza l'aumento del potere contrattuale delle autorità di politica economica nazionale nei confronti degli altri soggetti internazionali.

Le imprese multinazionali, dal canto loro, rappresentano la razionalità del modo di produzione scientifico applicata ai processi produttivi moderni e danno vita, nei tempi più recenti, all'impresa globale, che opera in base ad una strategia estesa all'intero sistema mondiale, tenendo conto del comportamento delle altre imprese e degli Stati, secondo schemi analitici che applicano la teoria dei giochi allo studio di situazioni di oligopolio (18).

Nel passaggio dagli anni Settanta agli anni Ottanta gli Stati, almeno nell'area occidentale del sistema dell'economia mondiale, rinunciano in misura più o meno estesa all'ambizione di indirizzare globalmente il processo di crescita verso obiettivi socialmente determinati, abbandonando le impostazioni di carattere programmatico dell'azione pubblica. L'ondata neoliberista che si diffonde nel sistema in seguito alle esperienze del thatcherismo in Gran Bretagna e delle amministrazioni Reagan negli Stati Uniti si propone anzi di smantellare gli interventi governativi, di cui la più sofisticata versione della teoria economica liberista, la cosiddetta macroeconomia classica, giungeva a mettere in forse l'efficacia. Più tardi, dopo la metà del decennio, anche i paesi dell'Est europeo tentano di superare le carenze della pianificazione accentrata, rilanciando le riforme e aprendo faticosamente spazi all'economia di mercato.

Tuttavia, neppure i governi che adottano con maggiore rigore le dottrine neoliberiste trascurano le possibilità che l'azione e le iniziative pubbliche forniscono ai fini del potenziamento dell'apparato produttivo nazionale. Soprattutto nei rapporti con i paesi terzi le autorità di politica economica si preoccupano di garantirsi posizioni di vantaggio, nel quadro dell'accresciuta competizione fra paesi, che costituisce uno dei sottoprodotti dell'aumento delle interdipendenze a livello globale.

Tutto ciò dà ragione dell'estensione delle politiche neomercantilistiche nel corso degli anni Ottanta e del moltiplicarsi in questo periodo degli ostacoli non tariffari agli scambi (particolarmente sotto forma di misure *antidumping*), dopo le tensioni protezionistiche provocate dalle recessioni del decennio precedente. Ma spiega anche il nuovo atteggiamento della generalità dei paesi coinvolti nel processo di aumento delle interdipendenze su scala mondiale e in esperienze di integrazione economica regionale, nei confronti del coordinamento delle politiche o della gestione di politiche comuni a livello internazionale.

Negli anni Settanta molti paesi tentavano di opporsi alla crescita delle interdipendenze, conquistando spazi di autonomia attraverso politiche di *beggar-my-neighbour*, ovvero di mantenimento di alti livelli di attività a spese dei *partners* commerciali, oppure attraverso politiche di isolamen-

to dal resto del mondo. Benché i cambi flessibili non consentano di isolare completamente un'economia nazionale dagli *shocks* di origine esterna (19), l'adozione di questo sistema di tassi di cambio dopo il 1973 può essere interpretato come un tentativo di mantenere un certo grado di autonomia monetaria in un mondo sempre più interdipendente (20).

Negli anni Ottanta, per contro, di fronte ai rischi di instabilità prodotti dall'esistenza di politiche divergenti, l'obiettivo dell'autonomia viene perseguito attraverso il coordinamento o la conduzione di politiche comuni. Preso atto dell'inarrestabile declino del potere di raggiungere gli obiettivi di politica economica attraverso un'azione unilaterale, i paesi si propongono di riacquisire una capacità di controllo soddisfacente delle principali variabili economiche mediante un'azione coordinata o la messa in comune di strumenti di intervento. Con l'avvertenza che ciò si verifica tanto per i paesi minori, quanto per i paesi egemoni dei diversi sottosistemi che compongono l'economia mondo: per i primi si tratterà di superare una situazione di assenza pressoché totale di autonomia; per i secondi, di rafforzare una capacità di intervento inadeguata mediante la cooperazione volontaria degli altri paesi (21).

Su di un piano più generale vale poi l'affermazione secondo cui, tranne che per limitate eccezioni, la soluzione cooperativa è superiore ad una situazione non cooperativa in cui le politiche economiche vengano decise autonomamente a livello dei singoli paesi, in quanto nell'ambito della seconda il miglioramento delle condizioni di un paese comporta almeno il peggioramento di quelle di un altro (22).

Come esempi dell'affermarsi delle soluzioni cooperative nel corso del decennio si possono citare l'azione del G7, per quanto concerne il coordinamento delle politiche monetarie ed economiche in senso lato delle massime potenze industriali dell'Occidente, nonché il rafforzamento e il rilancio della Comunità europea per quanto riguarda le politiche economiche comuni attuate nel territorio dei dodici paesi membri.

I gradi di libertà delle politiche economiche di un paese sono funzione, oltre che delle interdipendenze con gli altri paesi, anche del potere contrattuale e delle strategie delle imprese multinazionali. Spesso, infatti, l'operato delle imprese multinazionali riduce l'efficacia o aumenta il costo degli interventi di politica economica nazionale.

Il tentativo di limitare l'attività delle imprese multinazionali ha assunto le due forme complementari dell'introduzione di vincoli a livello nazionale, soprattutto con l'identificazione di settori sottratti in misura più o meno ampia alla presenza di questo tipo di imprese (*closed sectors*), come dell'approvazione di codici di comportamento su scala internazio-

nale, cui le attività delle imprese globali dovrebbero attenersi. Tuttavia, entrambi i tipi di misure hanno fornito scarsi risultati, inducendo le autorità dei paesi ospitanti ad un approccio più flessibile nei confronti dell'operato delle imprese multinazionali (23).

In effetti, negli ultimi anni si è assistito ad una modifica di atteggiamento da parte dei governi in ordine all'investimento diretto effettuato dalle imprese globali, sia nel senso che anche paesi che un tempo lo osteggiavano o lo sottoponevano a pesanti condizionamenti ora lo sollecitano, in vista soprattutto degli effetti indotti sull'economia ospitante in termini di aumento dell'occupazione ed anche di più celere trasferimento delle innovazioni, sia nel senso che una volta avvenuto l'investimento diretto le regolamentazioni imposte all'attività delle imprese multinazionali risultano meno gravose di quelle che caratterizzavano il decennio precedente. In linea generale si può affermare a questo proposito che mentre gli anni Settanta vedono ancora numerosi governi nei paesi ospiti mantenere un atteggiamento guardingo e critico nei confronti dell'investimento diretto, negli anni Ottanta vengono soprattutto valutati gli apporti forniti dal capitale estero sotto forma di nuova occupazione e di aumento del livello tecnologico della base produttiva locale, mentre l'immagine generale dell'impresa multinazionale risulta nel complesso connotata positivamente.

Peraltro sia che la nuova situazione corrisponda ad una fase in cui l'influenza del capitale multinazionale sul paese ospite risulti aumentata al punto da rendere questo fortemente o pienamente soggetto alle strategie espresse dalle imprese multinazionali, sia che essa rifletta semplicemente la presa di coscienza da parte delle autorità di politica economica del paese ospite di alcuni vantaggi cruciali offerti dalla presenza degli investimenti diretti, è un fatto che le politiche di controllo delle imprese multinazionali, ammesso che vengano ancora perseguite, continuano a dimostrare una scarsa efficacia.

Tutto ciò conferma le difficoltà in cui versano i paesi ospiti nel contrastare le strategie delle imprese multinazionali, indirizzando la crescita interna verso obiettivi determinati in modo autonomo a livello nazionale. Contro il raggiungimento di finalità autonome da parte dei singoli paesi operano infatti non soltanto l'aumento delle interdipendenze fra paesi ma anche le attività delle imprese globali, che vengono decise e condotte con riferimento ad una realtà mondiale, la quale trascende la scala di riferimento dello Stato nazionale tradizionale.

Si manifesta in tal modo un nuovo spazio per il perseguimento di esperienze di integrazione economica internazionale sempre più avanza-

te, capaci al limite di condurre a forme di governo mondiale dell'economia. Ed anche in questo caso l'integrazione rappresenta lo strumento attraverso il quale le autorità di politica economica possono riacquistare gradi di sovranità ormai perduti: non necessariamente in contrasto con le strategie delle imprese multinazionali, ma certo in modo autonomo rispetto ai loro possibili condizionamenti.

In generale poi, anche prescindendo dalle questioni legate all'espansione del capitale multinazionale, in assenza di forme di governo dell'economia mondiale (o di coordinamento, che ne rappresenta un *second best*), le accresciute interdipendenze fra paesi rischiano di dar vita ad assetti instabili, incapaci di autoregolarsi. Spesso la sincronizzazione delle congiunture nazionali fa venir meno, ad esempio, la possibilità di utilizzare il mercato estero in funzione compensativa delle cadute della domanda interna in caso di recessione, mentre l'apertura dei mercati finanziari facilita e forse anche amplifica, rispetto al passato, la trasmissione degli *shocks* esterni, come si è visto in occasione del crollo di Wall Street nell'ottobre del 1987.

Tuttavia, se l'esigenza di una regolazione comune del sistema economico mondiale si fa più acuta, le risposte fornite dai governi risultano chiaramente insufficienti. In assenza di interventi coordinati a livello globale, ad esempio nel quadro di azioni comuni nell'ambito di istituzioni delle Nazioni Unite rafforzate, le forme di coordinamento delle politiche sino ad oggi poste in essere o non superano il livello regionale o denotano gravi limiti quando hanno ambizioni globali. La gestione coordinata delle interdipendenze nel quadro del G7, sotto questo profilo, esclude dalla partecipazione alle decisioni comuni gran parte delle popolazioni mondiali, scontando altresì tutte le carenze legate alla mancanza di strumenti unitari per la formazione e la messa in opera delle politiche di livello globale.

Per contro, le strategie delle imprese multinazionali presentano caratteri omogenei in dipendenza dell'evoluzione del contesto economico mondiale. Al di là delle differenze dettate da alcune particolarità nazionali o regionali, la loro risposta ai mutamenti di fondo come alle modificazioni di medio periodo che interessano l'economia mondo risultano convergenti. Così anche nel corso degli anni Ottanta le variazioni nei flussi degli investimenti diretti come nella conduzione delle politiche aziendali si trasmettono con caratteristiche comuni al complesso delle imprese multinazionali.

Per quanto concerne il primo punto va precisato che nel decennio trascorso si consolidano tendenze già emerse durante gli anni Settanta,

con l'emergere tuttavia di elementi di novità per quanto riguarda gli aspetti quantitativi del fenomeno. In termini complessivi, continua ad essere vero che il grosso degli investimenti diretti, tanto in entrata che in uscita, interessa l'area OCSE e che all'interno delle categorie dei paesi sviluppati e in via di sviluppo stanno mutando i pesi relativi dei principali paesi o gruppi di paesi. Nel contempo, si conferma che il fenomeno della espansione delle imprese multinazionali si è esteso anche ai paesi in via di sviluppo, e segnatamente alle economie di nuova industrializzazione (NIE), Hong Kong, Taiwan, Corea del Sud, Singapore, nonché Brasile e Messico (24), dove sono ormai presenti numerose multinazionali di origine locale.

In tal modo, fra l'inizio degli anni Settanta e il periodo 1980-1984 la quota degli investimenti diretti in uscita dai paesi industrializzati si contrae lievemente dal 99,8 al 97,3%, mentre la quota dei paesi in via di sviluppo sale dallo 0,2 al 2,7% (25). All'interno dei paesi OCSE, dove la triade Stati Uniti, Europa, Giappone fornisce più dell'80% dei flussi totali, si assiste poi al drastico ridimensionamento del peso degli investimenti USA, che calano dal 45% dei primi anni Settanta al 18% del periodo 1985-1989.

Lo spazio abbandonato dagli Stati Uniti viene occupato soprattutto dal Regno Unito e dal Giappone, le cui quote passano rispettivamente dal 17 al 20 e dal 6 al 19%, mentre la Francia raddoppia la sua quota dal 4 all'8% e gli investimenti della Germania ristagnano intorno all'8% del totale OCSE (26).

Per quanto concerne i flussi di investimento diretto in entrata, fino alla metà degli anni Ottanta le quote dei paesi OCSE e dei paesi in via di sviluppo si mantengono stabili intorno, rispettivamente, al 77-78 e al 23-22%. Successivamente, nella seconda metà del decennio, si assiste ad una concentrazione degli investimenti nelle economie di mercato industrializzate e la quota dei paesi sottosviluppati scende al 18%, con l'avvertenza che tre quarti dei flussi finanziari diretti nel Terzo mondo risultano a loro volta concentrati in dieci paesi: cinque in Asia (Cina, Hong-Kong, Malaysia, Singapore, Thailandia), quattro nell'America latina (Argentina, Colombia, Brasile, Messico), e uno, l'Egitto, in Africa (27). Fra i paesi sviluppati la quota degli Stati Uniti viene moltiplicata per due (dal 24 al 48% fra i periodi 1970-1979 e 1985-1989), mentre la partecipazione dei quattro maggiori paesi dell'Europa occidentale scende dal 40 al 26%. Nell'ambito dei paesi in via di sviluppo, analogamente, si ridimensiona la quota dell'America latina, mentre aumenta quella dei paesi asiatici (28).

L'elemento di maggiore novità che risulta da questo quadro nel passaggio agli anni Ottanta è indubbiamente costituito dall'emergere degli Stati Uniti come paese importatore netto di capitali, il quale assorbe i flussi di investimenti diretti provenienti dal resto del mondo, e segnata-mente dall'Europa e dal Giappone (29).

Nei rapporti fra Europa e USA sono ormai prevalenti le acquisizioni effettuate dalle multinazionali europee, con un rapporto di due a uno fra i flussi di investimento diretto fra le due sponde dell'Atlantico nel periodo 1984-1989 (30).

E' necessario peraltro considerare che la creazione del grande mercato europeo del 1993 e il passaggio all'Unione economica e monetaria sono destinati ad accelerare una ripresa, in effetti già in atto, degli investimenti diretti statunitensi e giapponesi rivolti verso la CE (31).

Ulteriori elementi che occorre sottolineare riguardano, sinteticamente, l'intensificarsi del fenomeno dell'espansione multinazionale delle imprese industriali, nonché il forte aumento della quota di commercio estero veicolato attraverso le imprese multinazionali.

Malgrado la caduta negli investimenti diretti nei primi anni Ottanta in seguito alla recessione (32), la quota della produzione all'estero sulla produzione totale per i principali gruppi industriali, ovvero il loro grado di multinazionalizzazione, si accresce di diversi punti percentuali nel corso del decennio (33). Inoltre, l'aumento degli investimenti diretti avviene a tassi superiori a quelli degli scambi commerciali. Fra il 1983 e il 1989 gli investimenti diretti a livello mondiale aumentano di circa il 30% all'anno, con velocità tre volte superiore a quella del commercio fra paesi (34).

D'altro canto, verso la metà degli anni Ottanta i primi 800 gruppi mondiali effettuavano più del 90% degli scambi internazionali e commerciavano direttamente al loro interno (*intra-firm trade*) oltre un terzo delle merci scambiate a livello mondiale (35).

E' noto che fondamentalmente l'investimento diretto è occasionato da politiche aziendali che mirano a conseguire uno o più dei seguenti obiettivi: a) reperire in condizioni di sicurezza risorse primarie, b) superare gli ostacoli creati da misure protezionistiche mediante l'installazione di unità produttive sui mercati di esportazione, c) ampliare la scala di produzione allo scopo di ridurre i costi, d) fondare il processo di espansione multinazionale sulla detenzione di vantaggi immateriali di carattere gestionale o tecnologico. Ai quattro obiettivi così delineati corrispondono le strategie a) dell'approvvigionamento, b) del mercato, c) della razionalizzazione della produzione, d) delle politiche tecnico-

finanziarie (36).

Rispetto a questi obiettivi, mentre in occasione delle recessioni degli anni Settanta e dei primi anni Ottanta la strategia vincente risulta essere stata quella commerciale, che ha consentito di far fronte al protezionismo prodotto dalle difficoltà economiche (37), successivamente sembra prendere piede in misura crescente la strategia tecnico-finanziaria, anche se la strategia rivolta alla penetrazione commerciale mantiene sempre un peso rilevante. Tutto ciò si traduce in un aumento delle forme di internazionalizzazione che non danno luogo al controllo diretto delle consociate o che avvengono mediante accordi di cooperazione con *partners* esterni, od anche in assenza di partecipazione al capitale di rischio (forme *non-equity*).

E' questa una caratteristica che si era già manifestata negli anni Settanta, unitamente ad un aumento del peso degli investimenti diretti nelle attività di servizio, ad una riduzione della creazione di nuove unità produttive a vantaggio dell'acquisizione di unità già esistenti, nonché al passaggio da strutture produttive commerciali destinate a servire mercati locali a strutture più complesse rivolte a mercati di rango regionale o mondiale (38).

4. Il quadro: le asimmetrie del sistema economico mondiale.

Il sistema economico mondiale, come abbiamo già osservato, non è omogeneo al suo interno, ma mette in luce tutta una serie di asimmetrie e di rapporti gerarchici fra i paesi e i gruppi di paesi che lo compongono. Inoltre, come abbiamo visto, il mercato mondiale può considerarsi asimmetrico anche sotto il profilo delle risorse scambiate, data l'assenza del libero trasferimento della forza lavoro a livello internazionale, a causa degli ostacoli che colpiscono le migrazioni dei lavoratori verso i mercati dei paesi industrializzati.

In termini del tutto generali, le asimmetrie riguardano in primo luogo il diverso peso assunto dai differenti raggruppamenti regionali in rapporto al contributo fornito alla crescita del prodotto e degli scambi mondiali. L'elemento di maggiore novità che emerge al riguardo nel corso degli anni Ottanta è costituito dallo spostamento del baricentro dell'economia mondiale dalla regione dell'Atlantico alla zona del Pacifico. A partire dal 1983 la quota degli scambi di manufatti fra il Giappone e il Sud-Est asiatico da una parte e le Americhe dall'altra supera gli scambi fra le due sponde dell'Atlantico (39).

Contribuiscono a tale mutamento l'ascesa del Giappone come poten-

za economica globale, il dinamismo dei paesi di nuova industrializzazione (NEI o NIC) situati nell'area di influenza diretta di tale paese, nonché, sull'altro fronte, il declino relativo della quota degli Stati Uniti sul prodotto e le esportazioni mondiali, unitamente al sostanziale ristagno della partecipazione CE al commercio internazionale.

Secondo alcuni, tuttavia, in futuro la posizione dell'area del Pacifico verrebbe ridimensionata, soprattutto perché numerosi ostacoli impedirebbero di mantenerne la crescita sostenuta degli ultimi vent'anni (40). Inoltre, l'espansione associata all'inserimento nel mercato mondiale dei paesi dell'Est europeo, al completamento del mercato interno e dell'UEM potrebbe spostare nuovamente il baricentro dell'economia mondo verso l'Europa, in concomitanza con la conquista della *leadership* economica mondiale da parte dell'Unione europea estesa ai paesi dell'Est.

Per quanto concerne la tradizionale dicotomia centro-periferia, gli anni Ottanta registrano un'accentuazione dei divari fra paesi avanzati e paesi sottosviluppati nell'ambito dell'economia mondo. Solo le economie in via di sviluppo dell'Asia orientale mettono a segno risultati economici soddisfacenti; l'Africa subsahariana e l'America latina vedono invece calare il reddito *pro capite*, rispettivamente del 2,5 e dello 0,6% all'anno fra il 1980 e il 1988 (41). Nell'insieme la differenza fra i redditi medi per abitante nei paesi sviluppati e nei paesi in via di sviluppo passa dai 5.450 dollari del 1975 ai 13.860 del 1987 (42).

Una delle cause determinanti dell'arretramento dei paesi del Terzo mondo è costituita dalla crisi debitoria in cui i paesi in via di sviluppo si trovano immersi a partire dai primi anni Ottanta.

L'eccesso dei finanziamenti trasferiti dalle banche ai paesi in via di sviluppo nel corso degli anni Settanta, all'inizio del decennio successivo si rivela un formidabile ostacolo ai fini della loro crescita. Le cause immediate della crisi debitoria sono costituite dall'aumento dei tassi in seguito alla politica monetaria restrittiva adottata dalle autorità USA nel 1979 e dalla caduta delle esportazioni dei paesi debitori per effetto della recessione che aveva colpito i paesi industrializzati in quel torno di tempo: i tassi d'interesse reali sui prestiti dei paesi debitori non produttori di petrolio giungono a sfiorare il 20%, mentre le ragioni di scambio dei 15 paesi maggiormente indebitati nel 1981 e nel 1982 si riducono, rispettivamente, del 3 e del 4% (43). In termini strutturali, tuttavia, nel momento in cui i paesi debitori iniziavano a ripagare i prestiti ottenuti si doveva mettere in conto un possibile peggioramento delle loro ragioni di scambio, a causa della pressione esercitata sui prezzi mondiali dalle

vendite dei prodotti con cui effettuavano la restituzione dei crediti, secondo le indicazioni della teoria dei trasferimenti (44).

La crisi viene resa manifesta dalla sospensione dei pagamenti del servizio del debito messicano nel 1982, e suscita tutta una serie di interventi da parte dei paesi creditori e delle istituzioni creditizie multilaterali — il FMI e la Banca mondiale — allo scopo di impedire il crollo del sistema finanziario internazionale.

Per molti paesi le difficoltà di servizio del debito sono dovute più che ad una condizione di illiquidità, ad una vera e propria situazione di insolvenza, dal momento che spesso i tassi sull'indebitamento superano i tassi di crescita del prodotto interno e le risorse esportabili non sembrano sufficienti per ripagare i prestiti, senza far cadere i consumi a livelli che mettono in pericolo le condizioni di sussistenza delle popolazioni. Le politiche delle banche e dei paesi creditori, malgrado questo, puntano per lungo tempo al pieno recupero dei crediti. Si succedono così la fase del drastico deflazionamento delle economie debitorie, un primo tentativo senza esito di favorire nuovi finanziamenti per la ripresa della crescita nei paesi debitori (piano Baker), la fase della riduzione del debito mediante operazioni bilaterali di conversione, ed infine il lancio del piano Brady per ridurre su basi multilaterali l'indebitamento dei paesi a più alto rischio, a cominciare da quello del Messico (45).

Alla fine del decennio la crisi è lungi dall'essere stata risolta. Il crollo del sistema finanziario internazionale è stato evitato ma la situazione rimane grave. Il Terzo mondo ha ancora un debito di circa 1.300 miliardi di dollari, con un servizio dei prestiti che ammonta al 20% del valore delle esportazioni (40% per i paesi più fortemente indebitati).

Gli effetti della crisi debitoria risultano pesanti sia in termini di riduzione delle condizioni di vita di popolazioni spesso vittime delle malattie e della malnutrizione, sia in termini di rallentamento del processo di industrializzazione (46) e di riduzione dei tassi di crescita in seguito alla forte contrazione delle importazioni e ai trasferimenti netti di risorse, che i paesi del Terzo mondo effettuano ormai a favore dei paesi creditori (169 miliardi di dollari complessivamente dal 1984 al 1989) (47).

Nell'insieme gli anni Ottanta hanno rappresentato per il Terzo mondo un decennio perduto per lo sviluppo, mentre per i paesi dell'Africa subsahariana i decenni perduti sono stati due.

I paesi di nuova industrializzazione della regione asiatica, tuttavia, fanno eccezione alla sorte comune del Terzo mondo e danno invece vita ad un nuovo polo di sviluppo dell'economia mondiale.

Corea del Sud, Hong Kong, Singapore e Taiwan, giunti al rango di

paesi di nuova industrializzazione nel corso degli anni Settanta, continuano a crescere a ritmi decisamente soddisfacenti, trainando verso l'alto il tasso di espansione della regione asiatica (7,1% nel periodo 1980-1988, ossia più del doppio del tasso di crescita dell'insieme dei paesi del Terzo mondo, nello stesso arco di tempo) (48). Le loro *performance* sono misurate spesso da aumenti del prodotto annuo a due cifre (dal 7 al 9% in media negli anni 1980-1988) e costituiscono il frutto di una politica commerciale aggressiva sui mercati mondiali. I loro successi illustrano le potenzialità del modello di sviluppo trainato dalle esportazioni, con l'adozione di politiche del cambio realistiche e l'impiego di tempestive politiche di aggiustamento strutturale per far fronte agli *shocks* di origine esterna (49).

Tutto ciò spiega anche il limitato impatto che ha avuto su di essi la crisi dell'indebitamento. Solo la Corea del Sud aveva contratto prestiti consistenti, che in parte sono stati peraltro ripagati (50).

L'industrializzazione di questi paesi si iscriveva in una logica di decentramento produttivo ispirata alla ricerca di forza lavoro a basso costo (51). Negli anni Ottanta si assiste ad una seconda ondata di trasferimenti della produzione verso la Thailandia, la Malaysia, le Filippine e l'Indonesia, paesi che godono di vantaggi comparati nei settori delle tecnologie medio-basse ad alta intensità di lavoro, mentre all'orizzonte si prospetta una terza ondata, che potrà giungere a lambire la Cina. Nel frattempo, gli scambi interni all'area aumentano per il rafforzarsi del flusso di ritorno delle merci prodotte nei NIC asiatici dalle multinazionali nipponiche verso il Giappone, da cui in origine alcune produzioni erano state decentrate (52).

Per quanto concerne i paesi industrializzati, gli anni Ottanta hanno assistito alla crisi della pianificazione accentrata nei paesi dell'Est e al rafforzamento del multipolarismo nell'ambito dell'economia occidentale. I diversi progetti di riforma avanzati in più occasioni nei paesi ad economia diretta dal centro non sono valsi a rendere meno inefficiente la gestione economica al loro interno e sono stati superati dal lancio della *perestrojka*, che ha obiettivi ben più ambiziosi, minando le stesse basi del regime di proprietà pubblica dei mezzi di produzione.

Tra i paesi occidentali è invece proseguita e si è intensificata la tendenza ad impostare su basi oligopolistiche i reciproci rapporti (53). Conclusasi nei primi anni Settanta, con la crisi del sistema di Bretton Woods, la fase dell'assetto egemonico del sistema economico internazionale, agli Stati Uniti si erano affiancati l'Europa comunitaria e il Giappone, quali nuovi poli dell'economia occidentale.

Nel decennio trascorso il ridimensionamento del peso economico degli Stati Uniti prosegue a vantaggio soprattutto del polo giapponese, mentre l'Europa segna il passo in attesa del rilancio legato al progetto del completamento del mercato interno (54). Fra il 1978 e il 1986 la quota degli Stati Uniti sulle esportazioni mondiali scende dall'11 al 10% (nel 1973 era del 16%), mentre il peso delle esportazioni giapponesi sale dal 7 al 10% e la quota della CE ristagna intorno al 37% (55). Analogamente, fra il 1965 e il 1987 la quota USA del prodotto dell'economia occidentale scende dal 40 al 30%, a fronte di un aumento dal 5 al 16% per il Giappone e dal 6,6 al 7,4% per la Germania federale (56). Nel contempo, il PIL della CE a 12, considerando anche i cinque *Länder* tedeschi un tempo appartenenti alla DDR, sale ad oltre 6.000 miliardi di dollari alla fine del 1990, superando la ricchezza prodotta dagli Stati Uniti (5.300 miliardi), e staccando di alcune lunghezze il Giappone (2.900 miliardi di dollari) (57).

Rispetto alla fase precedente in cui esportavano capitali verso gli altri paesi, la posizione degli Stati Uniti si indebolisce nettamente in quanto ora essi importano capitali in termini netti e registrano ripetuti disavanzi di parte corrente, accumulando un debito estero che ne fa il paese più indebitato del mondo: oltre 360 miliardi di dollari alla fine del 1990 (58). Inoltre, nel settore della finanza internazionale e per molti prodotti ad alto contenuto di tecnologia la loro *leadership* è stata sostituita da quella del Giappone.

Nell'ambito del sistema multipolare i paesi oligopolisti sono sottoposti alle spinte contrastanti di perseguire i propri obiettivi attraverso politiche spesso mercantilistiche, e di sottoporsi a regole comuni per gestire in modo coordinato l'economia mondiale e produrre il bene pubblico «sistema economico internazionale», ossia un assetto dei rapporti economici fra paesi dotato del requisito della stabilità.

L'assenza di un assetto egemonico e la difficoltà di funzionamento di un sistema a struttura oligopolistica spiegano sia le ricorrenti tensioni commerciali fra i tre poli, sia i loro tentativi di giungere ad un coordinamento delle rispettive politiche nell'ambito del G7.

In ordine al primo punto, rammentiamo solo le controversie fra gli USA e la CE a proposito delle politiche commerciali relative all'agricoltura e ai prodotti siderurgici, da una parte, nonché le pressioni esercitate sul Giappone da Europa e Stati Uniti in vista di una più ampia apertura del mercato interno di quel paese, dall'altra. Quanto al coordinamento delle politiche, l'oggetto specifico degli sforzi congiunti è stato il mantenimento della stabilità del mercato dei cambi in presenza di movimenti

erratici del corso del dollaro, che rimane la moneta perno del sistema economico internazionale. Al di là del coordinamento delle politiche monetarie e dei cambi (accordi del Plaza, 1985, e del Louvre, 1987), come s'è accennato, all'interno del G7 si è poi instaurata la tendenza a prendere decisioni che non riguardano soltanto i rapporti fra paesi industrializzati, ma investono anche il comportamento complessivo di questi nei confronti del resto del mondo.

5. Il mutamento in Europa: il completamento dell'integrazione europea e la crisi della pianificazione accentrata nei paesi dell'Est.

Gli anni Ottanta segnano il rilancio del processo di integrazione europea, ma anche il crollo dei regimi comunisti nei paesi minori dell'Europa orientale e il lancio della riforma strutturale nell'Unione Sovietica. Le due serie di avvenimenti sono interdipendenti a più di un titolo, sia in quanto costituiscono entrambi espressione dell'ondata di fondo che governa la mondializzazione dei processi produttivi, sia a causa delle influenze reciproche che l'integrazione comunitaria e il travaglio nei paesi dell'Est hanno avuto in passato e sono destinati ad avere in futuro sull'evoluzione delle due parti dell'Europa. L'interrogativo cruciale con cui si aprono gli anni Novanta riguarda a questo proposito la capacità dell'Europa comunitaria di sostenere e di agevolare l'apertura e la democratizzazione dell'Europa ex-comunista senza perdere la spinta unitaria, o l'eventualità che l'estensione della sua sfera d'azione in direzione dei paesi dell'Est e soprattutto la riunificazione tedesca finiscano per bloccare l'evoluzione verso istituzioni di tipo federale, decretando l'insuccesso del tentativo di completare con un'unione economica, monetaria ed anche politica il lungo processo d'integrazione iniziato nel secondo dopoguerra.

L'integrazione economica in sede CE, conclusa la lunga parentesi di insuccessi registrati lungo l'arco degli anni Settanta e dei primi anni Ottanta (59), si rimette in moto per effetto di fattori di ordine politico e di ordine economico. Fra i secondi vanno citati la reazione ai ritardi dell'Europa nella competizione globale con gli Stati Uniti ed il Giappone per la conquista del primato mondiale nei settori ad alto contenuto di tecnologia e la convergenza progressiva delle economie comunitarie in seguito all'operare dello SME. Soprattutto a partire dal 1983, quando la Francia e l'Italia accettano di regolare gradualmente la propria politica monetaria su quella più rigorosa della *Bundesbank*, diminuisce la variabilità dei tassi di cambio fra le monete CE e si riducono i differenziali fra

i tassi di inflazione dei paesi aderenti agli accordi di cambio europei. Fra il 1980 e il 1988, ad esempio, il differenziale fra la variazione dei prezzi in Italia e in Germania si riduce da 15 a circa 4 punti percentuali (60). Nel contempo anche i tassi di crescita del prodotto registrano un andamento convergente, benché in media l'espansione economica nei paesi aderenti allo SME risulti meno accentuata che in altri paesi dell'Occidente, lasciando aperta la questione dell'eventuale effetto deflazionistico esercitato dagli accordi di cambio comunitari (61).

La convergenza delle *performance* CE in fatto di movimenti dei prezzi e di variazioni del prodotto reale pone così le premesse per il lancio del programma di completamento del mercato interno: un'iniziativa che avrebbe avuto poco senso in presenza di evoluzioni divergenti delle economie dei paesi membri.

I fattori di carattere politico che stanno alla base del rilancio del progetto comunitario si riassumono nell'elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo e nell'azione che questo, forte della legittimazione democratica appena ricevuta, svolge per aumentare i suoi poteri e per modificare i meccanismi di decisione della Comunità. Nel 1984, a conclusione della sua prima legislatura, il Parlamento eletto presenta una proposta di Unione europea (progetto Spinelli), che innova profondamente in senso democratico il funzionamento degli organi comunitari.

I governi, nonostante la disponibilità dimostrata da alcuni di essi, non accettano le modifiche del Trattato richieste dal Parlamento europeo. Devono comunque fornire una risposta alla proposta dell'Unione europea e lo fanno approvando l'Atto Unico del 1986, con il quale, accanto ad alcune innovazioni in fatto, tra l'altro, di politica regionale e di politica di protezione dell'ambiente, viene inserito nel Trattato CE l'obiettivo della realizzazione del grande mercato entro il 1992 (62).

Il libro bianco della Commissione sul completamento del mercato interno elenca le circa 280 direttive che si rendono necessarie per eliminare i numerosi ostacoli che ancora impediscono il libero trasferimento dei prodotti e dei fattori della produzione all'interno del mercato comunitario: le barriere di carattere fisico (ovvero i controlli alle frontiere interne su merci e persone), le barriere fiscali (ovvero le differenze nelle aliquote dell'IVA e delle accise) e le barriere tecniche (le differenti regolamentazioni tecniche nazionali, spesso cavallo di Troia di forme di protezionismo non tariffario) (63).

Il Rapporto Cecchini valuta globalmente in 250 miliardi di Ecu e in un aumento dell'occupazione compreso tra 2 e 5 milioni di posti di lavoro i benefici dell'eliminazione di tali ostacoli, trascurando peraltro la

quantificazione dei vantaggi dinamici del mercato interno: l'aumento di prodotto associato ai maggiori investimenti occasionati dall'apertura dei mercati, nonché l'ampiezza dei fenomeni di ristrutturazione che investono i comparti più protetti dei diversi settori dell'economia europea (64).

Una riflessione approfondita sugli effetti della piena integrazione dei mercati consente di fare emergere due elementi cruciali per il successo dell'iniziativa: in primo luogo il fatto che il mercato interno dovrà produrre non solo effetti di efficienza, sotto forma di riduzione dei costi e dei prezzi, ma anche di stabilità delle diverse componenti dell'economia europea, nonché di equità, evitando che i benefici dell'integrazione affluiscono soltanto ad alcuni paesi o gruppi sociali; e poi l'esigenza di una limitazione delle politiche economiche dei paesi membri a favore di istituzioni di livello comunitario, dato che non è possibile avere contemporaneamente il libero scambio dei prodotti e dei fattori della produzione, unitamente alla stabilità dei cambi e alla piena autonomia delle politiche dei diversi paesi (65).

La coscienza del primo elemento conduce ad un aumento, ancora insufficiente ma significativo, delle risorse distribuite dai fondi strutturali CE per attenuare i possibili effetti negativi del grande mercato in termini di aumento dei divari fra aree centrali ed aree periferiche della Comunità.

A sua volta la necessità di un'integrazione delle politiche economiche, oltre che dei mercati, conduce alla riproposizione dei progetti di unione economica e monetaria, falliti negli anni Settanta. Il Rapporto Delors, che individua una progressione per tappe verso la moneta unica e l'unione economica, viene approvato dai paesi membri nonostante l'opposizione della Gran Bretagna (66), e il 1° luglio 1990 entra in vigore la prima fase del processo di transizione all'Unione, in concomitanza con la piena liberalizzazione dei movimenti di capitale all'interno della Comunità e fra questa e il resto del mondo.

Nel contempo viene decisa per la fine del 1990 la convocazione di una conferenza intergovernativa per discutere le modifiche da introdurre nel Trattato in vista del completamento dell'Unione economica e monetaria, cui si aggiunge più tardi il lancio di una seconda conferenza intergovernativa sull'Unione politica, dato che il completamento dell'unità economica e monetaria pone con forza l'esigenza di un governo europeo, con poteri limitati ma reali.

Venivano così poste le premesse per l'approvazione del Trattato di Maastricht, con il quale i Dodici si sarebbero impegnati ad istituire la moneta europea entro il 1999 al più tardi e a dar vita ad azioni comuni nei campi della politica estera, della sicurezza e della difesa.

A conclusione del decennio e alla vigilia dell'entrata in vigore del piano Delors, il bilancio della marcia di avvicinamento al grande mercato si presentava globalmente positivo, anche se il programma comunitario registrava alcune battute di arresto per quanto concerne l'eliminazione dei controlli alle frontiere e l'armonizzazione dell'imposizione indiretta. Soprattutto, l'obiettivo del completamento del mercato interno risultava credibile e orientava le aspettative delle imprese, che impostavano investimenti e strategie di medio-lungo periodo con riferimento ad esso (67).

Mentre la Comunità preparava il suo rilancio e percorreva le prime tappe in direzione della completa apertura dei mercati e dell'Unione europea, i paesi dell'Est europeo registravano numerose difficoltà e non erano in grado di raggiungere gli obiettivi fissati dai piani nazionali e dai programmi comuni elaborati in sede Comecon.

Per una serie di circostanze esterne ed interne avverse, numerosi paesi furono costretti a comprimere fortemente l'assorbimento interno, al punto che in quel periodo nei paesi dell'Europa orientale la crescita si attestò sui livelli più bassi dell'intero dopoguerra, mentre il reddito *pro capite* ristagnava sui valori raggiunti alla fine degli anni Settanta. Nel contempo, anche gli ambiziosi piani di rilancio dell'integrazione economica socialista nell'ambito del Comecon con il *Programma di sviluppo scientifico e tecnico* della metà degli anni Ottanta si mostravano scarsamente realizzabili, soprattutto per la difficoltà di coordinare i piani quinquennali nazionali e di conciliare il sistema di pianificazione dal centro con la decentralizzazione dei processi di decisione a livello delle singole imprese (68).

Per quanto riguarda in particolare l'Unione Sovietica, la prima metà degli anni Ottanta vede una caduta verticale del tasso di crescita del prodotto, che stando ad una valutazione autorevole si sarebbe azzerato nel 1985 (69), per poi risalire più tardi al 2,9%, nella media del periodo 1980-1989. All'inizio degli anni Novanta, peraltro, le difficoltà della fase di transizione all'economia di mercato si sarebbero poi tradotte in una contrazione assoluta della ricchezza prodotta in termini reali, in presenza di tassi di inflazione tendenzialmente di tipo sudamericano (70).

Nella primavera del 1985 Gorbaciov lancia il programma della *perestrojka* e sulla scia di questa iniziativa riprendono vigore in molti paesi dell'area i movimenti per le riforme, che durante gli anni Settanta e i primi anni Ottanta avevano sostanzialmente languito (71).

A questi sviluppi si sommano poi gli avvenimenti del 1989, e segnatamente la caduta dei regimi comunisti nei paesi minori dell'Europa

dell'Est, il progressivo passaggio al multipartitismo in Unione Sovietica e l'emergere della possibilità di una rapida *Wiedervereinigung* fra i due Stati tedeschi.

All'inizio degli anni Novanta le prospettive in ordine all'evoluzione economica dei paesi dell'Est si presentano delineate a sufficienza. In termini strutturali la tendenza è quella di sostituire i vecchi meccanismi della pianificazione accentrata con gli automatismi propri dell'economia di mercato, corretti in misura che *a priori* è difficile definire da forme di intervento dello Stato, in analogia con quanto avviene oggi nelle economie miste dell'Occidente.

L'obiettivo del passaggio all'economia di mercato risulta in ogni caso chiaro anche nei paesi della defunta Unione Sovietica, dove il programma di transizione verso tale forma di sistema economico, pur tra mille difficoltà, sembra destinato ad imporsi, soprattutto dopo il fallimento del golpe dell'agosto 1991 (72). Va inoltre aggiunto che sul piano esterno tali paesi, dopo la disgregazione dell'Unione Sovietica, lo scioglimento del Comecon e il tracollo dei legami commerciali che ad esso facevano capo, si mostrano intenzionati a partecipare attivamente alla gestione dell'economia mondiale, entrando a far parte in primo luogo delle istituzioni multilaterali che ne regolano l'evoluzione, quali il FMI, la Banca mondiale e il GATT.

Nel medio periodo esiste peraltro il pericolo che le difficoltà proprie di ogni fase di transizione si moltiplichino, mentre le incertezze circa gli esiti e le modalità del passaggio all'economia di mercato hanno dato luogo a fenomeni di disorganizzazione e a penurie crescenti.

Inoltre, sul piano politico generale, elevati sono i rischi di un fallimento degli sforzi tesi a creare istituzioni comuni fra i paesi aderenti alla Comunità di Stati Indipendenti, come di altri paesi dell'Est alle prese con tensioni interetniche di varia natura, a meno che le spinte disgregatrici provenienti dai nazionalismi locali non siano imbrigliate nell'ambito di istituzioni autenticamente federali. Dopo il fallito colpo di stato di Yanaev nell'agosto 1991, la secessione dei paesi baltici e la dissoluzione dell'URSS segnano un passaggio importante nell'ambito di un processo, i cui esiti potrebbero rivelarsi profondamente destabilizzanti, sfociando anche in conflitti armati che potrebbero coinvolgere l'impiego di armi atomiche e mettere a repentaglio la pace mondiale.

Da questo punto di vista, nella riorganizzazione del quadro complessivo dell'Europa centrale ed orientale, come dei singoli paesi in esso operanti, si prospetta l'alternativa fra la frammentazione, l'esplosione dei nazionalismi, se non dei tribalismi, e la nascita di strutture di tipo federale.

Ne segue che interesse della Comunità europea è in primo luogo quello di evitare la scomparsa di ogni forma di organizzazione statale comune fra le Repubbliche della vecchia Unione Sovietica, sostenendone la democratizzazione e il passaggio all'economia di mercato, ma rifiutando ogni possibile appoggio alle politiche nazionaliste dei paesi dell'area. Con l'ovvia avvertenza che un discorso analogo vale per i paesi minori dell'Est, e in particolare per la Jugoslavia, la cui unità su basi democratiche avrebbe dovuto rispondere ad un'esigenza europea, come i ministri degli esteri CE si erano sforzati, almeno inizialmente, di sottolineare.

Di fronte a questo quadro per l'Europa comunitaria si aprono nuove opportunità, ma anche nuovi rischi. Sul piano politico si tratta in primo luogo di estendere l'influenza della Comunità a questi paesi, consolidandone le deboli democrazie, ma completando nel contempo anche la trasformazione in senso democratico delle istituzioni comunitarie, come premessa per un'ondata di ampliamenti verso Est, rafforzando le responsabilità e il peso internazionale della CE.

Sotto il profilo economico, inoltre, l'apertura dei mercati dell'Est può costituire il motore di una fase di crescita sostenuta per le economie della CE, le meglio attrezzate probabilmente per fornire gli impianti e il *know how* necessario per la modernizzazione di quei paesi (73). Da questo punto di vista, i finanziamenti resi disponibili nel quadro della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo dell'Europa dell'Est (BERS) costituiscono investimenti destinati a produrre frutti in tempi ragionevoli, ma risultano drammaticamente insufficienti, di fronte alla vastità della ristrutturazione necessaria delle basi produttive di quei paesi. Si rende pertanto necessario uno sforzo di ampiezza straordinaria, simile a quello del piano Marshall nei rapporti fra Stati Uniti ed Europa, dopo la conclusione della seconda guerra mondiale, mentre in un primo tempo la fase della transizione all'economia di mercato e dell'apertura agli scambi internazionali potrebbe essere agevolata dalla costituzione di un accordo di pagamento regionale analogo all'Unione europea dei pagamenti degli anni Cinquanta, ancorata all'Ecu (74). D'altro canto, un tracollo delle economie dei paesi dell'Est si tradurrebbe in elevati costi per la Comunità, non ultimo sotto forma di un massiccio afflusso di emigrati, il cui inserimento metterebbe a dura prova la tenuta delle strutture economiche e politiche della società europea. Con l'avvertenza che tali costi supererebbero probabilmente i 300 miliardi di dollari in prezzi 1991, che furono trasferiti tra le due sponde dell'Atlantico all'indomani del secondo conflitto mondiale a titolo di piano Marshall (75).

Tra i rischi immediati va citata la possibilità che la crisi aperta con la

caduta dei vecchi regimi abbia effetti perniciosi per la democrazia, la stabilità ed anche la pace della regione, con evidenti ripercussioni negative anche sul piano economico. Vanno poi messe in conto le conseguenze degli alti costi connessi con l'unificazione della Germania, in termini sia di più elevati tassi resi necessari per contrastare il potenziale inflazionistico dei sussidi necessari per sostenere l'economia dei nuovi *Länder* orientali (76), sia di una possibile attenuazione della funzione di fulcro esercitato dal marco tedesco nei confronti dello SME, almeno per qualche tempo, dato che a lungo andare il marco è destinato a rafforzarsi a causa dell'estensione verso Est dell'area di influenza della Germania unificata e della sua moneta (77).

In una fase successiva i rischi riguardano la possibilità che l'adesione alla Comunità dei paesi dell'Est ne attenui la spinta verso il completamento dell'integrazione e ne renda più complesso il funzionamento, né va sottaciuto il pericolo che in presenza di una situazione di stallo sul fronte comunitario le difficoltà conseguenti all'unificazione della Germania distolgano la classe politica tedesca dal perseguimento degli obiettivi propri dell'integrazione europea. Quest'ultima possibilità è reale, ma potrà concretizzarsi solo in tempi non ravvicinati, a conclusione dell'attuale ciclo politico, che vede ancora i dirigenti tedeschi impegnati nella lotta per la democrazia europea, dopo l'eventuale, sfortunata chiusura della finestra di opportunità che consente in questi anni la conclusione dell'integrazione europea. La prospettiva di una deriva nazionalistica della politica estera del nuovo Stato tedesco può essere pertanto allontanata dotando la Comunità di solide istituzioni federali, cui ancorare una volta per tutte il futuro della Germania unificata.

Quanto alle difficoltà legate ai rapporti con i paesi dell'Est, va detto che la Comunità ha accolto di buon grado l'entrata delle regioni della ex Repubblica Democratica Tedesca, che del resto, in forza del protocollo allegato al Trattato di Roma circa la libera circolazione all'interno del mercato comune delle merci oggetto del commercio intertedesco, ne costituivano fin dalla nascita una sorta di *silent partner*. Per la generalità dei paesi dell'Europa orientale, tuttavia, l'atteggiamento della Commissione e dei governi rimane cauto, dato che in base alla dottrina ufficiale l'approfondimento dell'integrazione continua ad avere la precedenza sull'ampliamento della Comunità.

Riguardo all'intera questione, da parte dei governi e delle forze politiche europee sono state presentate alcune proposte, che condividono due tratti caratteristici: la necessità di rafforzare l'integrazione dei paesi comunitari e l'opportunità di prevedere una serie di organizzazioni

sovrapposte per cerchi concentrici, che gestiscano la cooperazione fra l'Europa comunitaria e il resto del mondo. Peraltro, circa i modi in cui articolare questi obiettivi i pareri divergono.

In primo luogo è in atto uno scontro decisivo fra chi ritiene che il rafforzamento dell'integrazione possa essere raggiunto attraverso la semplice estensione della cooperazione intergovernativa e chi punta sulla scelta costituzionale, fornendo una legittimazione democratica alla costruzione comunitaria, soprattutto mediante l'attribuzione di poteri legislativi pieni al Parlamento di Strasburgo. Limitando l'analisi agli schieramenti governativi, guidano il primo fronte soprattutto la Francia di Mitterrand e la Gran Bretagna, mentre il gruppo dei paesi costituzionalisti registra principalmente l'impegno della Germania del Cancelliere Kohl e dell'Italia. Sul ruolo da riservare ai paesi esterni regna poi molta incertezza. Inizialmente, sembrava profilarsi un consenso politico sulla presenza di un secondo cerchio, formato dai paesi candidati associati, non ancora maturi per l'adesione, mentre del terzo cerchio avrebbero dovuto far parte i paesi che desideravano rimanere al margine del sistema, pur cooperando con i paesi dei cerchi più interni, nell'ambito di un'organizzazione del genere di quella evocata a suo tempo da Gorbaciov a proposito della «Casa comune europea». Tesi di questo tipo erano sostenute dal Presidente Mitterrand, secondo il quale la Comunità e i paesi associati dell'Europa centrale e orientale avrebbero dovuto dar vita ad una confederazione europea, nonché da Duverger (78), il quale riteneva che il cerchio più ampio avrebbe potuto essere costituito dall'insieme dei paesi membri del Consiglio d'Europa. Il Presidente della Commissione Delors, dal canto suo, sembrava orientato a inserire nel secondo e nel terzo cerchio, rispettivamente i paesi dell'EFTA (nell'ambito dello Spazio economico europeo) e i paesi associati dell'Europa dell'Est, mantenendo all'esterno del terzo perimetro i paesi non associati (79). Quando però nel corso dei primi mesi del 1991 le difficoltà di ordine economico e politico in cui versavano i nuovi regimi democratici dell'Europa dell'Est spinsero i paesi dell'Europa centrale a chiedere con insistenza l'adesione in tempi ragionevoli alla Comunità, apparve chiaro che tali proposte erano del tutto insufficienti. Di qui la sconfitta politica e il rigetto da parte dei paesi interessati dell'idea di Confederazione caldeggiata da Mitterrand nella conferenza di Praga del giugno 1991, in funzione apertamente alternativa rispetto alla scelta dell'adesione. Un elemento del piano della presidenza francese che sembra suscitare consensi è costituito peraltro dall'identificazione del cerchio più ampio della cooperazione paneuropea con il quadro della CSCE (80).

Di fronte a questa situazione, considerando i rischi di un probabile deterioramento delle condizioni economiche, sociali e politiche dei paesi dell'area, e in alcuni casi i pericoli di colpi di Stato e di guerra sui fronti interetnici ed anche statali, la CE non può esitare. Per ancorare i processi di democratizzazione, di passaggio all'economia di mercato e di apertura agli scambi internazionali nell'Europa centrale e orientale, la Comunità dispone di uno strumento decisivo: l'avvio immediato di trattative destinate a regolare l'adesione di questi paesi alla CE, con l'avvertenza che l'adeguamento delle loro economie alle regole comunitarie potrà avvenire nel corso di periodi di transizione opportunamente articolati, a seconda delle condizioni di partenza delle economie candidate (81). Per le Repubbliche nate dalla disgregazione dell'Unione Sovietica, che presumibilmente non chiederanno di entrare a far parte della CE nel prossimo futuro, potrebbe essere utilizzato lo strumento dell'associazione, con uno statuto *sui generis*. In assenza di soluzioni di questo tenore difficilmente la stessa transizione economica potrebbe verificarsi in tempi brevi: mancherebbero le garanzie per i nuovi investimenti e le vecchie produzioni ristagnerebbero, come dimostra il caso delle esportazioni agricole dell'Est, ancora discriminate nell'accesso al mercato comunitario (82).

Naturalmente, considerando anche i paesi dell'Europa occidentale che hanno già fatto domanda di adesione o che stanno per presentarla (Austria, Turchia, Cipro, Malta, Svezia, nonché Norvegia e Finlandia, e probabilmente anche la Svizzera) un ampliamento di così vaste dimensioni non potrà avvenire senza profonde riforme nella struttura della Comunità, che ne consentano il funzionamento in assenza di poteri di veto da parte dei paesi membri. Da questo punto di vista le riforme introdotte dal Trattato di Maastricht risultano insufficienti perché mantengono il potere di decisione nelle mani dei governi e non attribuiscono reali competenze legislative al Parlamento europeo. Lasciar precipitare i paesi dell'Est nel caos, diventare ingovernabile o trasformarsi in una federazione: sono queste le alternative che la liberazione dell'Europa dell'Est pone di fronte alla Comunità.

6. Considerazioni conclusive.

Nel descrivere il quadro del mutamento tecnologico nelle economie moderne abbiamo messo in luce il ruolo cruciale svolto dall'evoluzione del modo di produrre, dall'aumento delle interdipendenze fra paesi e dalla formazione del sistema economico mondiale per effetto della

rivoluzione scientifica e tecnologica, che ha investito da tempo a pieno campo le nostre società e le basi produttive sul cui sviluppo esse si fondano. Nelle esperienze di integrazione economica internazionale è stato possibile identificare sia il riflesso della crescita delle interdipendenze, sia il tentativo di riacquistare, attraverso la messa in opera di organi e di politiche comuni, gradi di autonomia e di controllo sui processi economici che i singoli paesi non sono più in condizioni di esercitare. D'altro canto abbiamo anche visto che l'integrazione economica fra paesi si manifesta a livello regionale non solo in Europa, ma anche in molte altre aree del mondo, mentre a livello globale vi è l'esigenza di forme di governo parziali dell'economia mondo, cui si tenta di rispondere con lo strumento del coordinamento delle politiche da parte del G7.

Inserita in questo ambito, in cui emergono alcuni dei fattori strutturali che la determinano, l'esperienza dell'integrazione europea appare destinata a giungere ai suoi sbocchi più avanzati, proprio perché le spinte che stanno alla base del processo difficilmente sembrano in grado di essere rimosse.

Rispetto a questo quadro le spinte immediate di carattere esterno che condizionano il completamento dell'integrazione rafforzano le tendenze di fondo, sommandosi ad esse con segno positivo e contrastando, nell'insieme, anche i possibili ostacoli. Così l'estendersi delle richieste di adesione da parte dei paesi delle due Europe gioca a favore del superamento delle carenze istituzionali della Comunità, mentre la diffidenza ed anche l'ostilità suscitata negli Stati Uniti dalla prospettiva del completamento dell'integrazione potranno essere facilmente superate, se solo i paesi comunitari lo vorranno, mostrando una reale volontà di avanzare sulla via dell'unità politica (83). L'elemento che più di ogni altro avrebbe potuto mettere in crisi il progetto di trasformazione della Comunità in uno Stato federale europeo, l'unificazione della Germania, ha provocato invece una nuova disponibilità da parte di un ampio schieramento di forze ad accelerare il processo d'integrazione e ad estenderlo anche alle tappe politiche. Fra tali forze spiccano alcuni governi della Comunità, il Presidente Delors, un'ampia maggioranza della classe politica tedesca a partire dal Cancelliere Kohl ed anche il Parlamento europeo, che riprende la linea della rivendicazione di maggiori poteri dopo la firma del Trattato di Maastricht.

In conclusione, gli avvenimenti dell'Est e la riunificazione della Germania in particolare, lungi dal mettere a repentaglio gli impegni già assunti in sede comunitaria circa il completamento del mercato interno e

il varo delle tappe finali dell'UEM, si sono tradotti inizialmente in un'accelerazione del processo di integrazione europea, estendendone gli esiti anche agli aspetti dell'unificazione politica dei paesi membri e accrescendo le prospettive di giungere all'obiettivo finale della Federazione europea.

NOTE

(1) In prima approssimazione ciò vale per paesi dotati di uguali livelli di sviluppo. G. Grossman ed E. Helpman («Product Development and International Trade», in *Journal of Political Economy*, n.6, 1989) dimostrano che il commercio tra paesi che dispongono di dotazioni differenti di tecnologia produrrà spostamenti fra il settore industriale e quello della ricerca e dello sviluppo, i quali possono sia aumentare, sia ridurre la crescita mondiale. Si vedano anche P. Krugman, *Rethinking International Trade*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1990; L. A. Rivera-Batiz e P. M. Romer, «Economic Integration and Endogenous Growth», in *The Quarterly Journal of Economics*, maggio 1991.

(2) Sul modo di produzione scientifico e la formazione del mercato mondiale si veda G. Montani (*L'economia post-industriale e il mercato mondiale*, Torino, Giappichelli, 1989, specie la parte I). Alcuni elementi del processo di mondializzazione dell'economia sono così descritti in un recente tentativo di definirne le caratteristiche: si tratta dell'«insieme dei processi che permettono di produrre, di distribuire e di consumare beni e servizi a partire da strutture di valorizzazione dei fattori materiali e immateriali della produzione organizzata su basi mondiali...», per dei mercati mondiali regolati da norme e *standards* mondiali... da parte di organizzazioni nate e operanti su basi mondiali, con una cultura organizzativa che si vuole aperta ad un contesto mondiale e obbediente ad una strategia mondiale» (R. Petrella, «La mondialisation de la technologie et de l'économie», in *Futuribles*, settembre 1989). Questa citazione dimostra peraltro la fondatezza del rilievo di G. De Bernis («Economie mondiale», in *Recherches Internationales*, aut. inv. 1988) circa l'imprecisione del concetto di economia mondiale adottato da molti autori. Per quanto ci concerne, riteniamo che una definizione accurata di quella che con I. Wallerstein (*The Capitalist World Economy*, Cambridge, CUP, 1979) preferiamo chiamare l'economia mondo possa basarsi sulle caratteristiche sistemiche che questa possiede come un tutto, nonché sulle strategie e sul campo di azione dei soggetti in essa operanti, imprese multinazionali o imprese globali, e Stati o autorità di politica economica. Si vedano anche F. Praussello e M. Marengo, *Interdipendenza, integrazione, conflitto nell'economia mondo*, Genova, ECIG, 1991 e F. Praussello, *Le interdipendenze economiche fra il Nord e il Sud del mondo*, Genova, ECIG, 1986.

(3) Con R. Cooper («Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies», in R. Jones e P. Kenen, *Handbook of International Economics*, Amsterdam, North Holland, 1985) per *interdipendenza economica* intendiamo il grado di influenza reciproca al margine di un'economia sull'altra, con l'avvertenza che la dipendenza va intesa come vulnerabilità nel senso di R. Keohane e J. Nye (*Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977), ovvero come il complesso dei costi connessi con il venir meno delle transazioni economiche tra paesi che formano oggetto del-

l'interdipendenza stessa. L'*integrazione* dei mercati comporta invece la formazione di mercati transnazionali, nel cui ambito si livellino i prezzi dei prodotti (ed anche dei fattori se l'integrazione economica è completa). In ogni caso ci sembra che anche le forme meno avanzate di integrazione richiedano l'esistenza di politiche comuni, almeno per l'organizzazione del mercato e la libera circolazione dei prodotti.

(4) Sul modello generale di economia mondo si veda I. Wallerstein, *cit.* Applicazioni recenti della *world system analysis* in cui si sottolinea la scarsa omogeneità del sistema economico mondiale si possono trovare in A. MacEwan e W. K. Tabb (a cura di), *Instability and Change in the World Economy*, New York, Monthly Rev. Press, 1989, nonché in S. Amin, G. Arrighi, A. Gunder Frank e I. Wallerstein, *Le grand tumulte? Les mouvements sociaux dans l'économie-monde*, Parigi, La Découverte, 1991.

(5) Secondo dati della Banca mondiale fra il 1981 e il 1986 la quota delle importazioni dei paesi industrializzati oggetto di misure di protezione non tariffaria sale dal 13 al 16% delle importazioni totali. Tuttavia il settore dei prodotti manifatturati, dove si concentra la maggior parte delle misure discriminatorie, registra dopo il 1973 un aumento delle esportazioni mondiali del 5,3% all'anno, a fronte di un incremento della produzione del 3,5% (M. Wolf, «The Challenge to Liberalism Grows», in *The First 100 Years*, *Financial Times*, 15 febbraio 1988).

(6) I dati riguardano rispettivamente i periodi 1965-80 e 1980-87 (A. Maddison, *L'économie mondiale au 20e siècle*, Parigi, OCDE, 1989). Fra il decennio 1971-80 e il periodo 1981-88 i rapporti in questione per le misure in volume delle variazioni del commercio e della produzione mondiali passano da 1,46 a 1,50 con un incremento di quasi il 3%. Negli ultimi anni tuttavia il rapporto tende ad essere superiore a 2, con il commercio estero che si sviluppa a ritmi all'incirca doppi rispetto al prodotto mondiale (IMF, *Annual Report*, Washington D.C., 1989). Benché i rapporti fra i flussi del commercio estero e del prodotto interno riguardino grandezze non omogenee, essi vengono correntemente usati per misurare il grado dell'interdipendenza fra paesi. Si veda per tutti J. Dunning, «The Organization of International Economic Interdependence: an Historical Excursion», in J. Dunning e M. Usui (a cura di), *Structural Change, Economic Interdependence and World Development*, Londra, MacMillan Press, 1987.

(7) Sulle esperienze di integrazione, rispettivamente in America latina e in Africa, si vedano G. Rosenthal, «Some Lessons of Economic Integration in Latin America: the Case of Central America», in J. Dunning e M. Usui (a cura di), *Structural Change, Economic Interdependence and World Development*, *cit.* e V. Diejomaoh, «The Economic Integration Process in Africa», in J. Dunning e M. Usui, *Structural Change, cit.* Si veda anche R. Tamames, *Estructura economica internacional*, Madrid, Alianza Universidad, 1990.

(8) La costituzione dello Spazio economico europeo fra i due gruppi di paesi può essere infatti interpretata come una sorta di fase transitoria anticipata, in vista della futura adesione dei paesi dell'EFTA alla CE. In base agli accordi decisi nell'ottobre 1991, tali paesi adegueranno entro il 1° gennaio 1993 la propria legislazione alle direttive del mercato unico e parteciperanno al finanziamento della politica regionale comunitaria. Si veda P. Lemaître, «La CEE et l'AELE vont mettre en place un espace économique commun», in *Le Monde*, 23 ottobre 1991.

(9) La volontà di rilancio dell'integrazione regionale da parte dell'Algeria, del Marocco, della Tunisia, della Libia e della Mauritania si è espressa nel Trattato del 27 febbraio 1989, che definisce gli obiettivi e le tappe dell'integrazione economica dei paesi membri, nonché le istituzioni dell'Unione del Maghreb arabo (UMA) (S. Bessis, *L'union du Maghreb arabe, une nouvelle donne. L'Etat du monde 1989-1990*, Parigi, La Découverte, 1989). Per quanto concerne l'America latina, tra gli esempi più significativi della ripresa del processo di integrazione regionale vanno citati l'obiettivo di dar vita ad un mercato unico entro il 1995 tra i paesi del Patto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù, Vene-

zuela), nonché il Piano di azione immediata, approvato nel 1988 dai paesi del Mercato comune centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) in vista di una nuova fase di liberalizzazione negli scambi reciproci (R. Tamames, *Estructura economica internacional*, cit.). Dopo la fine degli anni Ottanta, inoltre, il Caricom, la Comunità economica dei Caraibi che raggruppa 13 paesi, tra cui la Giamaica e Trinidad y Tobago, si è assegnato il compito di creare un mercato unico entro il 1994 (C. James, «Changing World Gives Caricom Goal New Urgency», in *Financial Times*, 9 luglio 1991), mentre Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay si sono proposti un obiettivo analogo per il 1995 nell'ambito del Mercosur, il mercato comune del cono Sud dell'America meridionale (E. Balis, «How Important is Trade within Regions of the World», in *Financial Times*, 22 luglio 1991). Va ancora aggiunto che attualmente nella regione opera anche il gruppo dei tre, di cui fanno parte la Colombia, il Messico, e il Venezuela, e che sono previste liberalizzazioni bilaterali degli scambi tra il Venezuela e il Cile, da una parte, nonché fra quest'ultimo paese e il Messico, dall'altra (D. Fraser, «Mexico and Chile to Sign Free Trade Agreement next Month», in *Financial Times*, 2 agosto 1991). Anche i paesi dell'ASEAN (Brunei, Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore, Thailandia) hanno abbandonato il carattere esclusivamente militare del raggruppamento e puntano oggi alla creazione di un'area di libero scambio entro la fine del decennio (L. Siong Hoon, «Asean Turns to Region's Trade», in *Financial Times*, 31 luglio 1991).

(10) Gli indici in questione sono calcolati come quota delle importazioni e delle esportazioni intra-area rispetto al totale mondiale. Per altri dati circa la concentrazione delle correnti commerciali intorno ai principali poli dell'economia mondiale, si vedano M. Beaud, *La triade Etats Unis-Japon-RFA au coeur de l'économie mondiale. L'Etat du monde 1989-1990*, Parigi, La Découverte, 1989 e R. Tamames, *Estructura economica internacional*, cit. Si veda anche Banca d'Italia, *Relazione del Governatore*, Roma, 1989.

(11) Si veda M. Melvin, *International Money and Finance*, II ed., New York, Harper & Row, 1989.

(12) Si veda F. Praussello, *Le interdipendenze economiche fra il Nord e il Sud del mondo*, cit.

(13) Si veda F. Onida, «Sintesi della ricerca», in AA.VV. *Strategie multinazionali*, Milano, Ed. del Sole 24 Ore, 1987.

(14) Si veda A. Hamilton, *The Financial Revolution, the Big Bang Worldwide*, Londra, Penguin Books, 1986.

(15) Si veda J. Bush, «US Gear up to Meet the Challenge of Globalization», in *Financial Times*, 20 dicembre 1989.

(16) Si veda M. Melvin, *International Money and Finance*, cit.

(17) Si veda Banca dei Regolamenti Internazionali, *60a relazione annuale*, Basilea, 1990. Nel contempo, fra il 1981 e il 1988 i prestiti stipulati sui mercati internazionali dei capitali raddoppiavano in termini di dollari correnti, passando da 200,6 a 370,5 miliardi di dollari (Nations Unies, *Etude sur l'économie mondiale 1989*, New York, 1989). In termini relativi, il rapporto fra i finanziamenti erogati sui mercati internazionali e le importazioni mondiali è aumentato dal 6% del 1980 al 19% del 1986 (L. Dini, *La rivoluzione nei mercati finanziari*, Documenti della Banca d'Italia, n. 231, 1988).

(18) Si veda J. Friedman, *Oligopoly and the Theory of Games*, Amsterdam, North Holland, 1977.

(19) Si veda P. Bryant, *Money and Monetary Policy in Interdependent Nations*, Washington, The Brookings Institution, 1980.

(20) Si veda R. Cooper, *Economic Policy in an Interdependent World*, Cambridge, MIT Press, 1986.

(21) A questa stregua, ad esempio, la Germania, la quale svolge una discussa funzione

di *leadership* all'interno dello SME in quanto è in grado di offrire il bene pubblico «stabilità monetaria» agli altri paesi membri (P. C. Padoan, «Sistema monetario europeo e politiche nazionali», in P. C. Padoan (a cura di), *Politiche monetarie e politiche di bilancio nella Comunità europea*, Bologna, Il Mulino, 1988), vedrà aumentare la sua capacità di intervento in seguito alla costituzione dell'unione monetaria europea se, come risulta dal Trattato di Maastricht, questa verrà impostata lungo le linee indicate dalla *Bundesbank* e riflesse nel piano Delors (Comitato per lo studio dell'unione economica e monetaria, *Rapporto sull'unione economica e monetaria della Comunità europea*, Bruxelles, 1989).

(22) In senso tecnico la soluzione non cooperativa non è «Pareto-ottima» (K. Hamada, *The Political Economy of International Monetary Interdependence*, Cambridge, MIT Press, 1985).

(23) Si veda A. Safarian, «Introductory Comments and Summary Report on Part III», in J. Dunning e M. Usui (a cura di), *Structural Change, Economic Interdependence and World Development*, cit.

(24) Si veda S. Lall, *The New Multinationals. The Spread of Third World Enterprises*, Chichester, Wiley, 1984.

(25) Si veda F. Onida, *Sintesi della ricerca*, cit.

(26) Si veda Banca d'Italia, *Relazione del Governatore*, Roma, 1991.

(27) Si veda United Nations Centre on Transnational Corporations, *The Triad in Foreign Direct Investment*, New York, 1991.

(28) Si vedano Banca d'Italia, *Relazione del Governatore*, cit. 1991; F. Onida, «Patterns of International Specialisation and Technological Competitiveness in Italian Manufacturing Industry», in F. Onida e G. Viesti (a cura di), *The Italian Multinationals*, Londra, Croom Helm, 1988.

(29) Si veda OCDE, *L'investissement direct international et le nouvel environnement économique*, Parigi, 1989.

(30) Si vedano Cominotti e Mariotti (a cura di), *Italia multinazionale 1990*, CNEL, Milano, Franco Angeli, 1990.

(31) Particolarmente dinamiche risultano le politiche di insediamento in Europa attuate dal Giappone, allo scopo di creare delle teste di ponte destinate a facilitare la conquista di consistenti quote di vendite nell'ambito del mercato interno comunitario. In generale, sorrette da una forte espansione degli investimenti diretti (con un aumento pari a sei volte nel corso degli anni Ottanta), le imprese multinazionali giapponesi puntano a creare reti regionali indipendenti nella CE, negli Stati Uniti, come in Asia, operando di preferenza nei settori dell'elettronica e delle automobili (United Nations Centre on Transnational Corporations, *The Triad in Foreign Direct Investment*, cit.).

(32) Va sottolineato tuttavia il fatto che nel corso delle recessioni gli investimenti diretti hanno comunque mostrato un dinamismo maggiore di quello degli investimenti interni (OCDE, *L'ajustement structurel et les entreprises multinationales*, Parigi, 1985).

(33) Si veda R. Schieppati, «I diversi modelli-paese di multinazionalizzazione», in AA.VV. *Strategie multinazionali*, cit.

(34) Si vedano United Nations Centre on Transnational Corporations, *The Triad in Foreign Direct Investment*, cit.; D. A. Julius, *Global Companies and Public Policy: the Growing Challenge of Foreign Direct Investments*, Londra, Royal inst. of international affairs, Pinter Publisher, 1990.

(35) Si vedano J. Dunning e R. Pearce, *The World's Largest Industrial Enterprises*, II ed., Farnborough, Gower, 1985.

(36) Si veda C. A. Michalet, *Les multinationales face à la crise*, Parigi, PUF, 1985.

(37) Si veda C. A. Michalet, *ibid.*

(38) Si veda OCDE, *L'ajustement structurel et les entreprises multinationales*, cit.

(39) Si veda F. Onida, *Sintesi della ricerca*, cit.

(40) Si veda A. Tasgian, «Strategia di sviluppo e prospettive di crescita dei PVS dell'Asia orientale e sud-orientale», in F. Volpi (a cura di), *Debito estero e sviluppo del Terzo mondo*, Milano, Angeli, 1989.

(41) Si veda World Bank, *World Development Report 1989*, New York, Oxford University Press, 1989.

(42) Si veda World Bank, *World Development Report 1988*, New York, Oxford University Press, 1988.

(43) Si vedano A. Tasgian, «Il finanziamento estero dello sviluppo del Terzo mondo: recente evoluzione e prospettive», in *Economia internazionale*, n. 3-4, 1988; M. Marengo, «Determinanti e responsabilità nella crisi debitoria del Terzo mondo», in F. Praussello e M. Marengo (a cura di), *La Comunità europea di fronte alla crisi debitoria del Terzo mondo*, Genova, Ist. Studi Economici Università di Genova, 1990.

(44) Si veda F. Praussello, «L'inadempimento nel quadro degli approcci alternativi ai modelli di debito estero dei paesi in via di sviluppo», in F. Praussello e M. Marengo (a cura di), *La Comunità europea di fronte alla crisi debitoria del Terzo mondo*, cit.

(45) Si veda M. Marengo, *Determinanti e responsabilità nella crisi debitoria del Terzo mondo*, cit.

(46) Si vedano E. Dieter e D. O'Connor, *Technologie et compétition mondiale*, Parigi, OCDE, 1989.

(47) Si veda Banque mondiale, *Rapport annuel 1990*, Washington, 1990.

(48) Si veda F. Vergara, *Tableau de bord de l'économie mondiale. L'Etat du monde, 1989-1990*, Parigi, La Découverte, 1989.

(49) Si veda A. Tasgian, *Strategia di sviluppo e prospettive di crescita dei PVS dell'Asia orientale e sud-orientale*, cit.

(50) Si veda NU, *Etude sur l'économie mondiale 1989*, cit.

(51) Si vedano E. Dieter e D. O'Connor, *Technologie et compétition mondiale*, cit.

(52) Si veda A. Tasgian, *Strategia di sviluppo e prospettive di crescita dei PVS dell'Asia orientale e sud-orientale*, cit.

(53) Si vedano P. Guerrieri e P. C. Padoan, «L'economia politica internazionale dall'egemonia all'oligopolio», in P. Guerrieri e P. C. Padoan (a cura di), *Un gioco senza regole: l'economia internazionale alla ricerca di un nuovo assetto*, Milano, Franco Angeli, 1984.

(54) Si veda M. Beaud, *La triade Etats Unis-Japon-RFA au coeur de l'économie mondiale*, cit.

(55) Questi dati di fonte Eurostat (*Statistiche generali della Comunità*, 25a ed. Lussemburgo) non tengono tuttavia conto dei flussi di esportazione attivati nei paesi ospiti delle imprese multinazionali. Nel caso degli Stati Uniti si calcola che la produzione industriale realizzata all'esterno dalle multinazionali di quel paese sia pari ad un quinto della produzione ottenuta sul territorio USA (M. Beaud, *La triade*, cit.).

(56) Si veda World Bank, *World Development Report 1989*, cit. Le quote sono calcolate con riferimento al PIL mondiale, non tenendo conto del prodotto dei paesi non associati alla Banca mondiale: l'Albania, l'Angola, la Bulgaria, Cuba, la Cecoslovacchia, l'ex RDT, la Mongolia, la Namibia e l'URSS.

(57) Si veda Ph. Lemaître, «Les Etats-Unis contre les Douze», in *Le Monde*, 9 luglio 1991. In termini complessivi la riduzione dei divari fra i grandi poli dell'economia occidentale può essere imputata al maggior dinamismo con cui l'Europa e il Giappone hanno tratto vantaggio dai principali fattori che spiegano la dinamica di lungo periodo delle economie nel secondo dopoguerra: il processo di adeguamento tecnologico (*catch-up*) e l'adozione di politiche libero-scambiste che migliorano l'allocazione delle risorse. Nel *golden age*, il periodo aureo della crescita mondiale fra il 1950 e il 1973, l'Europa occidentale e il Giappone registrano in tal modo rilevanti miglioramenti di produttività,

mentre gli Stati Uniti ristagnano. In tale arco di tempo, ad esempio, il prodotto interno lordo per ora lavorata aumentò del 5,3% all'anno in media in Giappone, Francia, Germania, Paesi Bassi e Gran Bretagna, rispetto ad una crescita dell'1,6% nel periodo 1870-1950. Per contro, negli Stati Uniti l'aumento del 2,5% nella produttività del lavoro lungo gli anni 1950-1973 si discostò solo di poco dai risultati ottenuti nel periodo 1913-1950. Si veda A. Britton, *Economic Growth in the Market Economies 1950-2000*, Discussion Papers Vol. 1, n. 1, New York, United Nations Economic Commission for Europe, 1992.

(58) E' questa la valutazione sulla base dei valori di mercato introdotta di recente dal Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti. In forza del criterio basato sui valori storici, precedentemente utilizzato, il debito estero ammontava peraltro a 664 miliardi di dollari alla fine del 1989 (M. Prowse, «American Net Debt to Rest of World Increases», in *Financial Times*, 3 luglio 1991).

(59) Dopo la fase dell'eliminazione degli ostacoli tariffari alla libera circolazione dei prodotti e la creazione dell'unione agricola, il tentativo di creare l'unione economica e monetaria dei paesi CE nel corso degli anni Settanta fallisce, anche a causa del moltiplicarsi degli *shocks* di origine esterna (F. Praussello, *Le vicende monetarie internazionali (1944-1977)*, Firenze, Guaraldi, 1977).

(60) Si veda Banca d'Italia, *Relazione del Governatore*, Roma, 1989.

(61) Si veda P. C. Padoan, *Sistema monetario europeo e politiche nazionali*, cit.

(62) Si veda F. Praussello, «Il programma di completamento del mercato interno», in ILRES, *Liguria: economia e società di fronte al 1992, OSE 1989*, Genova, Marietti, 1990.

(63) Si veda Commissione della CE, *Libro bianco della Commissione per il Consiglio. Il completamento del mercato interno*, Com. (85) 310 def. 1985.

(64) L'obiettivo dei 5 milioni di nuovi posti di lavoro potrebbe essere raggiunto se venissero adottate politiche attive di sostegno dell'occupazione, in seguito ai più ampi margini di autonomia di cui disporrebbero le autorità di politica economica, grazie alla riduzione delle tensioni inflazionistiche per effetto dell'eliminazione delle barriere agli scambi. Si veda P. Cecchini, *La sfida del 1992*, Milano, Sperling & Kupfer, 1988.

(65) Si veda T. Padoa-Schioppa, *Efficienza, stabilità, equità*, Bologna, Il Mulino, 1987.

(66) Si veda Comitato per lo studio dell'unione economica e monetaria, *Rapporto sull'unione economica e monetaria della Comunità europea*, cit.

(67) Rapporti della Commissione sui progressi verso l'obiettivo 1992, resi pubblici nel marzo e nell'ottobre 1990, confermano che le imprese europee progettano nuovi investimenti e nuove fusioni e *joint ventures* in vista della piena apertura dei mercati (L. Kellaway, «EC Company — Reaction to 1992 Encouraging», in *Financial Times*, 15 marzo 1990; Commissione delle Comunità europee, *Applicazione dell'Atto unico europeo*, Schede europee, n. 13/90, ottobre, Lussemburgo, 1990).

(68) Si veda NU, *Etude sur l'économie mondiale 1989*, cit.

(69) Si veda A. Aganbegyan, *The Challenge: Economics of Perestroika*, Londra, Hutchinson, 1988.

(70) Si veda S. Britton, «Gorbachev's Place: at Arm's Length», in *Financial Times*, 18 luglio 1991. La situazione economica delle Repubbliche appartenenti un tempo all'Unione Sovietica sarà poi destinata a peggiorare in maniera drammatica dopo la dissoluzione dell'URSS, con forti cadute del reddito e della produzione industriale. Alla fine del 1991 il reddito nazionale e la produzione industriale sarebbero state in calo, rispettivamente, del 15 e del 12% rispetto ai livelli del 1990, già alquanto contenuti. Quanto all'inflazione, essa per tutto il 1991 sarebbe ammontata al 700%. Si veda *Know How Rus'*, gennaio 1992.

(71) Si veda L. Szamuely, «Economic Reforms in the European Member Countries of the Cmea», in L. Marcolungo, M. Pugno, F. Targetti (a cura di), *L'economia mondiale in trasformazione*, Milano, Franco Angeli, 1988. Sulle difficoltà della transizione verso l'economia di mercato nella ex Unione Sovietica si vedano anche A. Aslund, *Gorbachev's*

Struggle for Economic Reform, Ithaca N. Y., Cornell Un. Press, 1989; L. Grigorev e O. Korciagina, «Evolution of the Crisis and Progress of the Reform in USSR», in *Most*, n. 1, 1991.

(72) La riforma economica nella Repubblica russa, introdotta all'inizio del gennaio 1992 con la drastica liberalizzazione dei prezzi della generalità dei prodotti, sarebbe stata destinata a subire modifiche non secondarie già a partire dal mese successivo. Si veda J. Lloyd, «Russia Retreats from Economic Reform Plans», in *Financial Times*, 4 febbraio 1992.

(73) Si veda J. Pinder, *The European Community and Eastern Europe*, Londra, Pinter, 1991.

(74) Si vedano M. Aglietta e Ch. de Boissieu, «Une ancre monétaire pour l'Est», in *Le Monde*, 14 maggio 1991.

(75) La valutazione in dollari 1991 delle risorse complessive mobilitate dal piano Marshall è contenuta in *The European*, «Gorbachev Must Get the Support he Needs», 14-16 giugno 1991.

(76) Si vedano R. Lawrence e W. Mc Kibbin, «Counting the Cost of German Unification», in *Financial Times*, 15 marzo 1990.

(77) Dopo la fase della riorganizzazione degli scambi provocata dal crollo del sistema di pianificazione accentrata e dall'unificazione tedesca, si prevede che i paesi dell'Europa orientale assorbiranno circa il 15% delle esportazioni del nuovo Stato tedesco, a fronte di quote del 3% per la RFT e del 60% della RDT, prima della caduta dei regimi dell'Est. Si vedano P. Artus e Ch. de Boissieu, «La mue du mark», in *Le Monde*, 20 marzo 1990; B. Thanner, «Welche Rolle spielt das vereinte Deutschland in der Weltwirtschaft», in P. Eisenmann, G. Hirscher (a cura di), *Die deutsche Identität und Europa*, Monaco, V. Hase & Koehler Verlag, 1991.

(78) Si veda M. Duverger, *Le lièvre libéral et la tortue européenne*, Parigi, Albin Michel, 1990.

(79) Si vedano K. Woolfson e L. Walker, «New Bloc Reopens Old Routes of Empire», in *The European*, 26-28 luglio 1991.

(80) A proposito della posizione francese Lesourne rileva anche la contraddizione fra la necessità di un approfondimento della Comunità e l'opposizione di Mitterrand all'aumento dei poteri del Parlamento europeo. Si veda J. Lesourne, «Quelles institutions pour l'après communisme?», in *Le Monde*, 10 luglio 1991.

(81) Dopo il fallito golpe dei conservatori sovietici nell'agosto del 1991, la tesi di una pronta adesione politica dei paesi dell'Est alla Comunità è stata ripresa anche dalla stampa europea più qualificata. Si veda E. Mortimer, «Time to Open the Club of the West», in *Financial Times*, 21 Agosto 1991.

(82) Si veda S. Sideri, *Effetti dell'apertura dell'Europa orientale e della crisi del Golfo sulle relazioni Nord-Sud*, Relazione al Convegno «Le relazioni commerciali e finanziarie Nord-Sud all'inizio degli anni '90», Università di Pavia, 17 giugno 1991.

(83) Si veda P. Lemaitre, «Les Etats-Unis contre les Douze», *cit.*

L'Europa e il nuovo ordine economico mondiale

DARIO VELO

Gli scenari possibili.

Il crollo del muro di Berlino ha reso lampante, agli occhi di tutti, la fine dell'ordine mondiale fondato a Yalta. La crisi dell'ordine politico-economico uscito dal secondo conflitto mondiale era già iniziata nel 1968 in conseguenza del successo del Mercato comune europeo; l'inconvertibilità del dollaro, la crisi energetica e le gravi difficoltà del GATT sono stati i punti di crisi più importanti che hanno accompagnato questo processo di sgretolamento.

All'inizio degli anni '90 il mondo si trova ad una svolta. Crollato il vecchio ordine internazionale, occorre costruire un nuovo ordine più evolutivo. L'alternativa sarebbe una ricaduta nel nazionalismo, nell'anarchia, nella crisi economica, in conflitti sempre più drammatici.

Gli scenari alternativi, in una prospettiva evolutiva, fondamentalmente sono due. Da un lato il crollo del bipolarismo apre la possibilità di procedere verso una più stretta integrazione a livello mondiale. Dall'altro lato è possibile procedere verso un nuovo ordine multipolare fondato sulla cooperazione fra aree regolamentate, in parte chiuse alla concorrenza internazionale, rinviando ad una seconda fase la costruzione di un mercato unico mondiale.

Per comprendere in quale direzione è realistico si avvii il mondo e per valutare le opportunità e i rischi che le due alternative comportano, alcune considerazioni possono costituire primi punti di riferimento, in grado di orientare il pensiero.

La crisi del GATT.

L'ordine economico uscito dal secondo conflitto mondiale è stato

fondato su due grandi accordi: il sistema di Bretton Woods e il GATT. Il primo ha garantito la convertibilità delle monete, grazie al ruolo del dollaro come principale moneta di riserva e di pagamento. Il secondo ha consentito lo sviluppo del commercio internazionale, limitando gradualmente e progressivamente le misure protezionistiche di vario genere in vigore. Entrambi gli accordi sono stati imposti dagli Stati Uniti, che si sono fatti carico di governare l'economia mondiale per un lungo ciclo di sviluppo.

Gli Stati Uniti sono usciti dal secondo conflitto mondiale come unico polo economico; la loro supremazia è rimasta indiscussa per un ventennio, fino a quando il successo dell'integrazione economica europea, l'inizio del grande *boom* giapponese e l'affacciarsi sulla scena mondiale di un gruppo sempre più numeroso di paesi del Terzo mondo in rapido sviluppo hanno, nel loro insieme, cominciato a riequilibrare la distribuzione della ricchezza nel mondo.

Nel 1945 gli Stati Uniti rappresentavano il 75% del PIL mondiale; questo valore è sceso al 50% negli anni '60; attualmente esso è pari a circa il 23%. Questo semplice dato misura la diminuzione della base reale della *leadership* degli Stati Uniti.

Nell'agosto 1971 la dichiarazione di inconvertibilità del dollaro ha sancito la fine del sistema di Bretton Woods, che poteva reggere solo in un mondo economico unipolare. L'esito è stato un decennio di crisi, fino a quando Europa e Giappone hanno iniziato ad assumere le responsabilità che loro competono, in campo monetario.

Oggi siamo di fronte alla necessità di rifondare il GATT, per difendere gli obiettivi stessi per cui è sorto. Il GATT va rifondato non perché è fallito, ma perché ha avuto successo. Il successo, come il fallimento, richiede un cambiamento istituzionale; tale cambiamento è più difficile nel caso del successo che del fallimento, in quanto meno evidente risulta la necessità di una svolta. L'urgenza di una riforma non è in realtà minore.

Nel mondo unipolare gli Stati Uniti avevano tre funzioni economiche fondamentali a livello mondiale: la funzione di promotore dello sviluppo, di mercato di assorbimento, di governo dell'economia mondiale.

Gli Stati Uniti hanno promosso lo sviluppo mondiale grazie alla capacità di produrre un *surplus* della bilancia commerciale e contemporaneamente di finanziare lo sviluppo del mondo. Essi hanno cioè offerto all'economia internazionale i beni e i servizi necessari per la modernizzazione delle economie, e contemporaneamente i mezzi finanziari necessari per acquistare tali beni e servizi; in tal modo hanno sorretto lo sviluppo e l'integrazione a livello mondiale. Esempio massimo di tale

capacità è stato il Piano Marshall.

Questa capacità si è prolungata nel tempo, anche quando è venuta meno la supremazia economica degli Stati Uniti. Il ruolo centrale del dollaro ha infatti consentito un indebitamento crescente degli Stati Uniti, che hanno così fatto sostenere dai paesi più ricchi il proprio ruolo di promotori dello sviluppo. Ruolo che tali paesi singolarmente non potevano svolgere.

Queste condizioni sono oggi venute meno. Per gli Stati Uniti si è creato un deficit commerciale permanente; essi inoltre costituiscono attualmente la nazione di gran lunga più indebitata, con un debito netto internazionale che ha ormai superato gli 800 miliardi di dollari. Il paese più ricco del mondo drena in tal modo beni, servizi e risorse finanziarie dal resto del mondo; in queste condizioni è impensabile che esso possa svolgere una funzione di promozione dello sviluppo. L'obiettivo prioritario degli Stati Uniti oggi non può essere che il riequilibrio del proprio deficit nei confronti del resto del mondo.

La seconda funzione svolta dagli Stati Uniti è stata quella di mercato di assorbimento per i paesi in fase di sviluppo. Tale ruolo è in genere sottovalutato ma ha avuto in realtà un'importanza strategica.

Gli Stati Uniti hanno promosso lo sviluppo internazionale; assorbito le esportazioni dei paesi beneficiari dell'impulso originario, in tal modo sostenendone ulteriormente lo sviluppo; liberato in tal modo risorse esportabili per sostenere la modernizzazione dell'economia mondiale; e così via, in un circuito virtuoso di sviluppo cumulativo.

In questo dopoguerra tutti i paesi del mondo ad economia di mercato hanno registrato uno sviluppo positivo, che per molti di essi è stato molto elevato. Ora, se un paese vuole svilupparsi, deve avere un mercato ove vendere i propri prodotti e manufatti. Gli Stati Uniti hanno rappresentato tradizionalmente quel mercato. Ciò è stato vero per l'Europa, nell'immediato dopoguerra; poi per il Giappone, negli anni '60 e '70; poi per Corea, Singapore, Hong Kong, Taiwan negli anni '80; oggi per i paesi del Terzo mondo in via di sviluppo. Il 63% di tutti i manufatti prodotti da tutti gli Stati del Terzo mondo è esportato, attualmente, negli Stati Uniti; l'Europa assorbe solo il 21% di tale valore, benché il PIL europeo sia ormai superiore a quello statunitense.

Questa funzione tradizionalmente svolta dagli Stati Uniti è ormai in procinto di entrare in crisi. Risulta sempre più difficilmente sostenibile mantenere l'apertura del mercato americano, a fronte del declino progressivo del peso di questo sistema rispetto all'economia mondiale e a fronte del crescente deterioramento dei conti con l'estero.

La terza funzione svolta dagli Stati Uniti è stata di garantire un governo dell'economia mondiale. Tale funzione in realtà comprende le precedenti due, di cui costituisce il quadro. Il ruolo *leader* degli Stati Uniti ha consentito nel dopoguerra la nascita di un'economia mondiale, che non avrebbe potuto nascere senza una forma di governo. Il motivo fondamentale della grande crisi negli anni '30 fu la rinuncia della Gran Bretagna a dirigere l'economia mondiale, in una situazione in cui gli Stati Uniti non erano ancora pronti ad assumere tale compito. Il fallimento dell'Uruguay Round è un sintomo preoccupante di una situazione internazionale oggi sempre più simile a quella degli anni '30. La crisi del GATT è il prodotto della crisi, strutturale e sempre più grave, da parte degli Stati Uniti, della capacità di governare l'economia internazionale.

In passato, i negoziati del GATT si sono conclusi con un successo, perché gli Stati Uniti li hanno sempre sostenuti con concessioni superiori a quelle mediamente offerte dagli altri paesi; inoltre gli Stati Uniti hanno saputo imporre ai propri *partners* più sviluppati una disciplina coerente con la propria *leadership*. L'Uruguay Round segna una svolta, in quanto per la prima volta gli Stati Uniti si sono presentati chiedendo un aiuto, non offrendolo; inoltre è emersa chiaramente la difficoltà per gli Stati Uniti di orientare i comportamenti dei propri alleati più sviluppati. Il resto del mondo nel suo insieme non è stato in grado di supplire al venir meno del ruolo di indirizzo svolto tradizionalmente dagli Stati Uniti; e nessun paese, Giappone e CEE comprese, è oggi in grado, singolarmente preso, di assumere il ruolo svolto in passato dagli Stati Uniti.

La situazione è aggravata dal fatto che il GATT, per rafforzarsi, oggi richiede misure di governo dell'economia mondiale in misura superiore rispetto al passato, quando misure essenzialmente liberiste risultavano adeguate. L'Uruguay Round ha cominciato a negoziare i problemi agricoli e la liberalizzazione dei servizi; entrambi i settori sono i più regolamentati e protetti. A conclusioni analoghe porta la necessità di aprire il GATT ai paesi ex-comunisti, per i quali non può risultare adeguato un semplice approccio liberista.

A fronte di una crescente domanda di governo, a livello mondiale, sta invece una sempre più grave crisi della capacità di *leadership* del paese che in passato tale funzione ha svolto. L'esigenza di un nuovo ordine internazionale appare in tutta la sua urgenza.

Lo sviluppo dell'Europa.

Negli anni '70 la propria divisione ha impedito all'Europa di affian-

care gli Stati Uniti assumendo le responsabilità che le competevano a livello mondiale. Negli anni '80 la realizzazione progressiva dell'Unione pre-federale europea ha consentito all'Europa di svolgere un ruolo stabilizzante, ma non ancora di svolgere un ruolo innovativo.

Il superamento della divisione europea, con la prospettiva dell'Unione monetaria e dell'Unione europea, offre oggi la possibilità alla CEE di assumere un ruolo propulsivo in grado di modificare l'ordine economico internazionale.

La riconversione delle economie dell'Est richiede investimenti massicci, che solo la CEE è in grado di offrire; in questo modo si apre la possibilità di un lungo ciclo di sviluppo fondato sulla complementarità fra Europa dell'Est ed Europa dell'Ovest.

Questa prospettiva è in realtà valida solo nel lungo periodo; non meno di un decennio sarà necessario per ricostruire le regole stesse dell'economia, devastate nei paesi dell'Est dalla tragica esperienza del nazionalcomunismo. Altrettanto vale per il lasso di tempo necessario per stabilizzare i sistemi dell'Est, rassicurando gli investitori occidentali circa i rischi di sempre possibili nuove crisi.

A breve termine è già possibile peraltro una forte espansione economica nella CEE, in grado di saldarsi con le prospettive a medio e lungo termine offerte dall'integrazione delle economie dell'Est.

In realtà, negli anni '80 l'unione pre-federale europea non ha portato ad uno sviluppo maggiore, potenzialmente raggiungibile, in conseguenza della strozzatura costituita dalla mancanza di manodopera. Ciò è particolarmente vero per la Germania. Negli anni '80 la Germania occidentale ha volutamente perseguito un tasso di sviluppo contenuto, rallentando lo sviluppo di tutto il continente, per evitare la necessità di una forte immigrazione. Stante un fattore demografico negativo, la forza lavoro tedesca si è contratta negli anni '80; uno sviluppo economico sostenuto avrebbe comportato inevitabilmente l'immigrazione di milioni di lavoratori provenienti da paesi in via di sviluppo. La riunificazione tedesca ha ribaltato questa situazione. La Germania oggi non deve più fronteggiare una carenza di lavoratori locali, ma la necessità di dare lavoro a otto-dieci milioni di lavoratori disoccupati o pseudo-occupati, da portare a livelli di produttività e quindi di reddito prossimi a quelli delle regioni occidentali. La Germania già a breve è destinata a svolgere un ruolo propulsivo sullo sviluppo economico europeo, orientando nella stessa direzione tutti gli Stati europei. Questo orientamento ha tanto maggiore probabilità di affermarsi, in quanto alcuni paesi europei soffrono del problema della disoccupazione e non hanno potuto avviare politiche espansive per

rispettare il vincolo della disciplina economico-monetaria europea.

Negli anni '90 è presumibile che la Germania adotterà una politica analoga a quella applicata negli anni '80 negli Stati Uniti dall'amministrazione Reagan, fondata su un *mix* di incentivi fiscali e di politica monetaria restrittiva, per garantire sviluppo senza inflazione. Questa politica è coerente con l'obiettivo dell'Unione monetaria europea; essa renderà la Germania un paese importatore e epicentro dello sviluppo europeo. Il ruolo crescente che l'Europa svolgerà a livello mondiale come principale piazza finanziaria, una volta raggiunta l'unità monetaria, renderà ancora più agevole perseguire questi obiettivi. Strutturalmente, l'Europa attirerà capitali da tutto il mondo, acquisendo una capacità crescente di riciclare in forma di investimenti produttivi di lungo periodo.

L'Europa e il nuovo ordine economico mondiale.

L'Europa ha oggi la possibilità e la responsabilità, in questo quadro emergente, di sostenere la crescita di un nuovo ordine economico mondiale. Come già abbiamo anticipato, in una visione evolutiva, non prendendo in considerazione involuzioni protezionistiche, due sono gli scenari fondamentali alternativi.

Una prima alternativa è costituita dalla possibilità di procedere nella direzione della costruzione di un mercato unico mondiale. A questo fine, l'Europa dovrebbe promuovere una nuova conferenza di Bretton Woods e una rinegoziazione del GATT. Il problema è la creazione di nuove istituzioni sovranazionali in grado di gestire in modo sempre più unitario e democratico i problemi dell'economia. Ciò potrebbe portare ad un'iniziativa europea per il rafforzamento dell'ONU tramite la sua democratizzazione e l'estensione delle competenze e dei poteri.

Di fronte a questa possibilità, il problema da chiarire è se l'Europa — o qualsiasi altro Stato — abbia oggi l'autorità di sostenere sbocchi di questa portata; alternativamente occorre interrogarsi circa la possibilità che la convergenza fra i principali paesi del mondo sia oggi già così profonda da costituire la base di potere per un rafforzamento del processo di unificazione a livello mondiale.

Una seconda alternativa è costituita dalla costruzione di un nuovo ordine economico internazionale multipolare, fondato sulla cooperazione fra aree regolamentate in parte chiuse alla concorrenza internazionale. A questo fine l'Europa dovrebbe assumere le proprie responsabilità specifiche nei confronti dei paesi più vicini, integrandoli sempre più alla propria economia, mantenendosi aperta alla cooperazione inter-

nazionale.

Di fronte a questi due scenari alternativi, vanno comprese le forze che giocano a favore dell'uno e dell'altro, in primo luogo nel vecchio continente che può svolgere il ruolo di ago della bilancia per orientare lo sviluppo delle relazioni internazionali.

Alcune considerazioni fanno prevedere che l'Europa si orienterà verso questo secondo scenario, contribuendo in modo decisivo ad orientare nella stessa direzione anche le altre principali aree economiche a livello mondiale.

In primo luogo stanno considerazioni di ordine storico. L'Europa è in via di unificazione, per cui ha bisogno di creare motivazioni che leghino i paesi alla Comunità. Una rapida evoluzione verso la globalizzazione dell'economia mondiale avrebbe un impatto disgregante sulla Comunità, o almeno un'influenza non favorevole all'unificazione. La ragion di Stato della Comunità spingerà l'azione di quest'ultima verso gli sbocchi in grado di rafforzarla. Altrettanto vale per i paesi che hanno interesse ad un rafforzamento della Comunità. Cercando di isolare alcuni casi, è prevedibile che sarà la Gran Bretagna a sostenere la scelta per la globalizzazione economica a livello mondiale, mentre saranno i sei paesi fondatori della Comunità a sostenere l'affermazione di un ordine mondiale cooperativo multipolare.

Gli stessi Stati Uniti, una volta avviata la loro unione federale, furono spinti inizialmente ad una scelta protezionistica, non solo per motivi economici. La guerra di secessione statunitense trova qui le proprie radici.

Ciò non significa auspicare una politica protezionistica europea. Occorre chiedersi semplicemente se l'unificazione europea renderà più probabile una configurazione della Comunità come un'area regolamentata, non del tutto aperta al mercato mondiale.

In secondo luogo stanno considerazioni connesse all'apertura ai paesi dell'Est. E' realistico prevedere che la Comunità accoglierà come membri associati la Polonia, la Cecoslovacchia, l'Ungheria; il numero di regioni potrà ulteriormente allungarsi.

L'associazione di questi paesi ha il massimo rilievo non solo dal punto di vista economico e politico, ma anche dal punto di vista della sicurezza del vecchio continente, in quanto sarebbe destinata ad accrescere la stabilità dei rapporti internazionali e interregionali, riducendo l'impatto destabilizzante dei micro-nazionalismi.

E' realistico pertanto che la Comunità associ questi paesi, anche se esistono dubbi circa la liceità di ciò sulla base dei regolamenti GATT.

Saranno questi ultimi ad essere modificati, piuttosto che gli orientamenti comunitari. Non sfugge come questi sviluppi vadano potentemente nella direzione della creazione di un'area regolamentata, in parte chiusa al mercato mondiale. Se si vuole che questi paesi riescano ad esportare nella CEE, è necessario bloccare, almeno per un lungo periodo transitorio, le esportazioni ad esempio dei paesi del Sud-Est asiatico. E' realistico prevedere che Taiwan resterà a lungo più competitiva della Polonia.

In terzo luogo, sta il problema dell'emigrazione. L'Europa, se vorrà evitare di essere invasa da milioni di diseredati, dovrà sostenere lo sviluppo dei paesi vicini, in primo luogo dell'Est e del Nord Africa. La concessione di privilegi a questi paesi recherà peraltro danno ai paesi del Sud America o dell'Asia, che saranno inevitabilmente discriminati. L'Europa non potrà peraltro non discriminare fra i paesi del Terzo mondo, a favore dei propri vicini. Le recenti tragiche vicende dei profughi albanesi in Italia hanno dimostrato come lo stabilimento di relazioni privilegiate con queste aree sia inevitabile, al di là di qualsiasi valutazione morale.

L'estendersi, in modo sempre meglio coordinato, di queste relazioni speciali con i paesi vicini renderà l'Europa sempre più un'area regolamentata. Né è pensabile che l'Europa possa estendere, indiscriminatamente, tali relazioni speciali a tutti i paesi del Terzo mondo; ed è difficilmente pensabile che l'Europa ottenga che misure corrispondenti siano adottate, nel breve termine, da tutte le aree industrializzate del mondo, che costituiscono possibili sbocchi dei flussi migratori.

In quarto luogo sta il problema agricolo. Liberalizzare l'agricoltura pone in discussione per l'Europa la perdita di un numero oltremodo elevato di posti di lavoro e la perdita di valore di vastissime aree agrarie, che dovrebbero essere abbandonate. Ciò anche prescindendo da problemi relativi all'equilibrio della bilancia dei pagamenti, che potrebbero essere più facilmente gestiti.

Infine, fondamentale, sta il problema sociale. L'Europa vorrà difendere i diritti acquisiti dei lavoratori e si opporrà ad una riduzione dei loro salari. Questo implica una parziale chiusura al commercio internazionale, specie rispetto ai paesi del Terzo mondo.

L'esperienza statunitense fornisce in tal senso informazioni significative.

Quando le imprese europee si sono scontrate con quelle giapponesi sul mercato statunitense, ove nessuno dei due contendenti poteva avvantaggiarsi di fattori connessi al controllo del mercato, le imprese europee sono uscite nettamente perdenti. Ciò indica che esiste un divario a livello

di sistemi, piuttosto che a livello di aziende.

Il Dipartimento del lavoro statunitense fornisce statistiche sulle fasce di lavoratori, in particolare individuando il gruppo dei «lavoratori non supervisori». Si tratta di lavoratori meno qualificati, che non esercitano nessun ruolo di comando; essi rappresentano circa i due terzi della forza di lavoro statunitense. Dal 1973 al 1990 l'economia statunitense è cresciuta in termini reali del 30%; nello stesso periodo le retribuzioni reali di questi lavoratori sono diminuite del 12%. Il fenomeno si spiega perché questi lavoratori si sono trovati esposti alla concorrenza dei lavoratori del Terzo mondo, in misura maggiore rispetto agli altri operatori economici americani. Negli Stati Uniti esiste un sistema sociale in grado di assorbire tensioni di questo genere; è legittimo dubitare che il sistema sociale europeo sia disposto ad esporre i propri lavoratori alla concorrenza delle retribuzioni del Terzo mondo.

Queste ultime considerazioni fanno intravedere una larghissima fascia di consenso al rafforzamento dell'Europa come area regolamentata, non esposta totalmente alle forze della concorrenza internazionale.

Una transizione graduale al mercato mondiale.

Queste considerazioni, per quanto ancora di prima approssimazione, sostengono la previsione che l'Europa si avvierà ad assumere connotati di area regolamentata, favorendo la nascita di un nuovo ordine economico internazionale multipolare, fondato sulla cooperazione fra aree in parte chiuse alla concorrenza.

Questo processo può essere concepito come la costruzione per tappe di una reale economia mondiale integrata.

A favore di questa scelta potrebbero essere addotte considerazioni di prudenza: si potrebbe temere che una strategia di globalizzazione sarebbe oggi troppo ambiziosa; ove essa si traducesse in un fallimento, inevitabilmente alimenterebbe pericolosi contraccolpi protezionistici.

La creazione di aree regolamentate può invece assumere il valore di una strategia evolutiva, in grado di preparare le condizioni per un successivo progresso verso un mercato unico mondiale.

Il significato e l'impatto di tali aree regolamentate dipenderà, con evidenza, dalle caratteristiche precise che esse assumeranno. Il caso europeo è in questo senso emblematico. La realizzazione dell'Unione monetaria e dell'Unione europea è in grado di sostenere la nascita di un'area regolamentata europea più aperta alla cooperazione internazionale di quanto non sia oggi la Comunità. La cooperazione fra aree

regolamentate pone essa stessa problemi istituzionali del massimo rilievo: essi saranno risolti in modo tanto più democratico quanto più democratiche saranno le soluzioni istituzionali adottate a livello delle singole aree regolamentate. Il punto ha il massimo rilievo in quanto la soluzione istituzionale data alla cooperazione fra aree è in grado di influenzare direttamente i successivi sviluppi verso il mercato unico mondiale.

L'Europa ha indicato al mondo, con le proprie scelte comunitarie, il cammino per superare una storia di divisioni. Con le scelte istituzionali in scadenza dell'Unione monetaria e dell'Unione europea, essa è in grado di dare al mondo un modello di democrazia internazionale valido per altre aree e per il mondo stesso, nella sua unità. Questo è il processo di lungo periodo che dovrà essere sorretto, di volta in volta, da scelte puntuali in grado di incidere in modo evolutivo sulle forze in campo.

Note

REALISMO, OPPORTUNISMO E PENSIERO INNOVATIVO

Chi ha scelto di non essere spettatore passivo, ma di esercitare un ruolo attivo nei confronti degli avvenimenti storico-politico-sociali di cui è testimone (ha scelto cioè di fare politica per affermare dei valori), generalmente assume nei loro confronti due atteggiamenti. Uno è quello tipico dello storico (così come è stato definito da Carr), che sceglie e trasforma in fatti storici i molteplici eventi a cui si trova di fronte, li interpreta e, sulla base di generalizzazioni, dà indicazioni per l'azione. Nel fare tutto ciò egli (come dice ancora Carr a proposito dello storico) «non è né l'umile schiavo né il tirannico padrone dei fatti» (E. H. Carr, *Sei lezioni sulla storia*, Torino, Einaudi, 1966, p. 35): fra lui e i fatti c'è un rapporto di scambio reciproco. Le due funzioni che vengono attivate in questo atteggiamento sono dunque quella del giudicare e quella del prevedere, in cui la previsione non riguarda eventi particolari, ma processi di carattere generale, ed è basata appunto sulle generalizzazioni.

Il secondo atteggiamento, che distingue chi fa politica dallo storico, è legato al fatto che il primo non vuole solo conoscere e trovare indicazioni per l'azione, ma vuole agire, incidere sulla realtà, e quindi esercita su di essa un terza funzione, che è quella del tentare di contribuire a cambiamenti basati sulle sue scelte di valore e ottenibili attraverso la sua volontà e la sua azione. Egli ha, cioè, delle aspettative e le può avere in quanto non prende in considerazione solo avvenimenti già compiuti, le cui potenzialità si sono già manifestate, ma avvenimenti in atto, aperti a varie soluzioni, che in quanto tali sono sì soggetti a interpretazione, ma che ancor più sono «in attesa» di una evoluzione che dipende dall'azione in atto dei soggetti che ne sono protagonisti.

Affermare ciò non significa rinunciare alla categoria del processo storico che, attraverso i criteri del materialismo storico e della ragion di

Stato, ci permette di cogliere nell'evoluzione storica ciò che condiziona le scelte degli Stati e degli individui. Ma il processo storico indica la direzione di marcia della storia, durante la quale si possono manifestare occasioni che non vengono colte, inversioni di tendenza o comunque si possono presentare ostacoli il cui superamento dipende essenzialmente dalla volontà umana e dalla forza con cui essa si sa esprimere. Possiamo dire, in sostanza, che il processo storico è uno degli elementi in gioco che prepara le occasioni storiche, ma al suo interno sono necessari quegli atti politici, basati sulla ragione e sulla morale, che soli permettono alla storia di avanzare.

* * *

Nei momenti tumultuosi che stiamo vivendo, in cui i fatti si susseguono convulsamente, in cui si fanno più agguerriti coloro che vedono minacciati i propri interessi, in cui i fantasmi di un passato che si credeva ormai sepolto (il nazionalismo) si contrappongono all'esigenza di costruire il futuro su nuove basi (la solidarietà e l'unità fra i popoli), in cui sono in gioco grandi svolte e tragiche scelte, diventa sempre più difficile interpretare, prevedere e agire. L'exasperata accelerazione degli avvenimenti crea la sensazione che i fatti siano mossi da una loro logica travolgente e che ci sia poco spazio per chi vuole giocare il ruolo dell'attore. Il rischio che si corre in questa situazione è insomma di sentirsi paralizzati nel giudizio e nell'azione, rinunciando alla razionalità e alla coerenza nel timore di essere scavalcati o smentiti dalla realtà.

Questo timore non è certo infondato. Per fare solo qualche esempio, le prese di posizione dei federalisti riguardo al problema della riunificazione tedesca o al riconoscimento dell'indipendenza degli Stati baltici (apparse anche su questa rivista) andavano in un direzione diversa o contraria rispetto a quanto è poi avvenuto. Ma quale conclusione dobbiamo trarre da ciò? Dobbiamo optare per il silenzio, per la cautela, per il compromesso? Rispondere a queste domande è importante, perché è proprio nei momenti nello stesso tempo tragici e creativi che, attraverso la capacità di esprimere giudizi chiari e coerenti, una forza rivoluzionaria può giocare un ruolo indispensabile: quello di indicare senza ambiguità la direzione di marcia.

E il momento che stiamo vivendo è tragico e creativo nello stesso tempo, in quanto da una parte può essere compiuto un passo avanti verso l'obiettivo per cui i federalisti si battono (la pace universale) attraverso la creazione della Federazione europea, e dall'altra si corre il pericolo di

vedere vanificata per lungo tempo una lotta di quasi cinquant'anni se sul principio dell'unione fra i popoli prevarrà il principio della disgregazione nazionalistica.

Non è dunque una pura esigenza metodologica tentare di chiarire quali devono essere, per una avanguardia rivoluzionaria, i criteri di interpretazione e valutazione di avvenimenti *in fieri*, ma è un'esigenza che mette in gioco la sua storia, il suo ruolo, la sua identità.

* * *

In linea di massima si possono prendere in considerazione tre atteggiamenti nei confronti di avvenimenti *in fieri*. Il primo può essere definito *opportunistic*, e consiste nell'evitare di prendere posizione o nel prendere posizioni caute e attendiste per non essere smentiti dai fatti. E' evidente che a volte è utile attendere l'evoluzione di certi processi in atto per poter dare un giudizio più fondato perché più documentato. Ma chi adotta l'atteggiamento opportunistico sa *a priori* che giudicherà positivamente il risultato dell'evolversi degli avvenimenti proprio perché la sua scelta di fondo è l'accettazione della realtà e non la volontà di mutarla.

Il secondo è quello cosiddetto *realistico* o pragmatico. Esso è proprio di chi deve gestire un potere e deve quindi essere molto attento a non giungere in ritardo all'appuntamento con i vincitori, per non perdere influenza e prestigio, e quindi potere. L'esempio dell'atteggiamento del governo americano nei confronti dell'evolversi della situazione nell'ex Unione Sovietica dopo il golpe di agosto è lampante: l'incondizionato appoggio a Gorbaciov e alla sua politica volta a mantenere l'unione fra le Repubbliche si è fatto sempre meno incondizionato, fino all'apertura a Eltsin e all'accettazione *de facto* della disgregazione, ossia della creazione di nuovi Stati sovrani.

Un altro chiaro esempio riguarda la posizione dei governi europei nei confronti del processo disgregativo in atto in Jugoslavia. Se da una parte essi sono schiavi del concetto di autodeterminazione delle nazioni che più volte hanno affermato e nei confronti del quale non vogliono smentirsi, dall'altra è sicuramente in gioco il cosiddetto realismo di chi avalla un'evoluzione in atto per il solo fatto che è in atto e che una certa soluzione appare vincente. Un simile atteggiamento è del tutto strumentale, e ciò appare in tutta la sua evidenza se consideriamo la contraddizione di cui sono vittime gli Stati europei, che da una parte stanno, sia pur faticosamente, rinunciando a parti sempre più rilevanti della loro sovranità per procedere verso l'unione e dall'altra avallano la nascita di nuove

sovranità che producono disgregazione.

La differenza fra atteggiamento opportunistico e realistico consiste nel fatto che, mentre il secondo è consapevole, è il frutto di una scelta basata sulle regole del gioco di chi è alla ricerca di un consenso finalizzato alla lotta per il potere, il primo è meno limpido, in quanto si maschera spesso di realismo, mentre in realtà nasconde solo il timore che gli avvenimenti prendano una direzione che esso ha condannato e a cui si è opposto, e questo timore non può che essere imputato a considerazioni di «immagine» più che di coerenza e credibilità.

Per un Movimento rivoluzionario, né il realismo consapevole né quello opportunistico sono accettabili. Ciò non significa che bisogna scegliere un atteggiamento puramente «ideale», al di sopra e al di fuori della realtà: se si vuole incidere su di essa è evidente che di essa bisogna tener conto. Ma il necessario realismo in primo luogo va applicato all'azione, alle scelte di strategia, per le quali il non tener conto della realtà equivale a cadere nel velleitarismo, e in secondo luogo deve riferirsi non a posizioni che «appaiono vincenti», ma che hanno già vinto. Se infatti una situazione è ancora «aperta», in evoluzione, l'atteggiamento che si assume nei suoi confronti non è irrilevante per quanto riguarda il suo sbocco.

Dunque, la differenza fra chi mira a gestire una realtà data e ad acquisire il potere per questo scopo e chi mira a cambiare il mondo, ossia ad introdurre stabilmente in esso nuovi valori, sta nella capacità di assumere il terzo atteggiamento, quello *rivoluzionario*. Esso consiste nel valutare gli avvenimenti sulla base della loro convergenza o divergenza rispetto ai valori che si vogliono affermare.

Di fronte a ciò che sta accadendo nell'Est europeo e nell'ex Unione Sovietica, l'avanguardia rivoluzionaria federalista non può limitarsi a prenderne atto, ma deve condannare le scelte che vanno in direzione della disgregazione basata su rivendicazioni nazionalistiche e deve appoggiare le scelte che vanno in direzione dell'unione su basi federali. E se saranno le prime a imporsi, dovrà contribuire a ricostruire ciò che è stato demolito, nella consapevolezza che, non essendo venuta a patti con la realtà, la sua identità rimarrà intatta e rimarrà il punto di riferimento per tutti coloro che vorranno percorrere un nuovo tratto di strada verso l'unione e la solidarietà tra tutti gli uomini.

Nicoletta Mosconi

LA COMUNITA' MONDIALE DOPO IL CROLLO DELL'URSS

1. Nel quadro delle relazioni internazionali si stanno contemporaneamente manifestando tendenze opposte: spinte alla coesione e movimenti verso la disgregazione dei legami tra Stati e comunità.

Gli eventi degli ultimi mesi hanno mostrato, da un lato, una tendenza al rafforzamento delle organizzazioni internazionali, sia per quel che riguarda le istituzioni mondiali (l'ONU), sia per quel che concerne alcune istituzioni regionali (nell'area europea o atlantica non solamente la CEE, ma anche la NATO e la CSCE). Gli eventi più recenti testimoniano, dall'altro lato, l'accelerarsi del processo di disgregazione di alcune unità politiche nell'ex Europa comunista.

Segnali di coesione provengono dal Palazzo di Vetro dell'ONU, dove il segretariato generale si avvia a conquistare un ruolo importante — e comunque più importante che in passato — per la risoluzione delle tensioni fra Stati; da Washington, dove un elevato numero di Stati ha assunto, in un quadro di azioni multilaterali, impegni a sostegno dell'economia della Russia e delle altre Repubbliche ex sovietiche; da Bruxelles, dove la NATO si è dotata di un nuovo organo, il Consiglio di cooperazione, aperto agli ex nemici dell'Europa centro-orientale; da Praga, dove gli Stati della CSCE hanno stabilito l'importante principio dell'«unanimità meno uno» come regola per l'assunzione di decisioni, compiendo il primo passo per superare il «diritto di non interferenza» e per limitare il «potere di veto» dei paesi appartenenti alla CSCE; ed infine da Maastricht, dove la Comunità europea ha compiuto progressi decisivi verso l'unità politica, con la doppia decisione di creare una moneta unica ed un quadro comune per le politiche estere.

Ma soprattutto sul versante della disgregazione si sono susseguiti avvenimenti che non sarà facile dimenticare. L'Unione Sovietica è stata sciolta come soggetto giuridico internazionale e sono comparsi al suo posto — dietro la facciata di un *Commonwealth* finora privo di personalità giuridica internazionale — nuovi Stati sovrani. Anche la seconda federazione dell'Europa orientale, la Jugoslavia, non è sopravvissuta agli eventi più recenti: la crisi istituzionale fra le Repubbliche, la secessione slovena e croata, la guerra civile tra Belgrado e le Repubbliche secessioniste, la proclamazione dell'indipendenza da parte di Bosnia-Erzegovina e Macedonia. Persino l'unità della Cecoslovacchia, la terza federazione dell'Europa centro-orientale, vacilla: i rapporti fra Praga e Bratislava

sono caratterizzati da un elevato livello di conflittualità istituzionale, anche se non si è ancora giunti — e forse non si giungerà — alla separazione.

E' opportuno chiedersi se questi fatti — espressioni di tendenze politiche fra loro evidentemente contrastanti — non abbiano forse anche alcune radici comuni, la cui identificazione possa consentire una lettura più unitaria e coerente di quello che sta accadendo nel mondo.

2. Il contemporaneo affermarsi dell'integrazione e della disgregazione come tendenze fondamentali degli avvenimenti internazionali segna l'inizio di una nuova, più complessa, fase della storia mondiale. Si potrebbe forse azzardare l'ipotesi che i nuovi eventi segnino il vero inizio della fase sovranazionale della storia. Fino ad oggi l'esigenza di un governo mondiale discendeva da inquietudini o da pericoli tutto sommato ancora remoti. Oggi quell'esigenza riceve una conferma definitiva dalla storia. Con la caduta dell'URSS e la fine del bipolarismo ha visto definitivamente la luce una nuova fase, in cui tutti i problemi sono globali, ma mancano ancora gli strumenti per risolverli. Il nucleo di «governo mondiale», rappresentato dalla cogestione dei problemi e delle crisi da parte di Americani e Sovietici — l'esperimento tentato da Gorbaciov con Reagan e Bush — si è sgretolato. La battaglia per il rafforzamento dell'ONU diventa estremamente attuale. Al suo esito è legato in gran parte il futuro degli eventi nei prossimi anni: la crescita civile o la disgregazione dell'umanità.

Con la fine del bipolarismo il controllo degli eventi planetari è ormai possibile solamente con un deciso rafforzamento degli enti sovranazionali mondiali, in particolare dell'ONU. I rischi che derivano dalla fine dell'URSS sono almeno altrettanto grandi dei possibili vantaggi che discendono dal tramonto del comunismo come sistema di potere totalitario e dalla fine della lotta di classe internazionale come linea di politica estera degli Stati comunisti. Potremmo assistere nei prossimi mesi a fenomeni di proliferazione nucleare, all'esportazione verso i regimi più irresponsabili di armi e tecnologie militari pericolosissime, a guerre locali e ad altre manifestazioni di instabilità in Europa ed in Asia. La cronaca è già ricca di questi fatti. Lo sfaldamento dell'URSS ed il crollo del comunismo eserciteranno inoltre senz'altro un'influenza rilevante sul conflitto Nord-Sud. Nessuno può però sapere se nel mondo in via di sviluppo i regimi socialisti verranno sostituiti da sistemi democratici e pluralisti — come è nell'auspicio di tutti — oppure da sistemi politici di altro tipo, impregnati di forti elementi di intolleranza ed aggressività

etnica e religiosa. Se un giorno il problema degli squilibri economici mondiali esplodesse in rivendicazioni violente, avremmo la guerra civile mondiale.

3. Che cosa ha causato lo scioglimento dell'URSS e che cosa ha sconvolto la geografia dell'Europa dell'Est? Per quali ragioni — occorre inoltre chiedersi — fra le nuove leve di politici ed intellettuali filo-democratici in Europa dell'Est non ha avuto presa la logica economica ampiamente diffusa in Occidente, secondo cui un ampliamento, o almeno la conservazione, delle dimensioni delle aree integrate è il presupposto della crescita economica? Perché nell'ex URSS e nell'intero blocco socialista si sono invece imposte forze politiche e scuole di pensiero che ritengono che il miglioramento dell'economia sia legato alla disgregazione delle aree già unite?

La risposta è solo in parte legata a schemi di contrapposizione tra comunismo internazionalista e nazionalismo democratico di tipo ottocentesco. In realtà qualcosa di più complesso è successo. Per comprendere di che cosa si tratti occorre confrontare l'esperienza della ricostruzione europea occidentale negli anni Cinquanta con gli eventi di questi mesi.

Nei primi decenni del dopoguerra gli Stati nazionali dell'Europa occidentale, distrutti dalla guerra, dovettero iniziare un processo di integrazione reciproca per poter avviare la ricostruzione economica. Tale scelta di integrazione fu anche il frutto di una costrizione economica: gli Stati nazionali europei non potevano infatti avere accesso diretto al mercato mondiale. Pensiamo ad esempio ad un piccolo Stato europeo, come l'Olanda o il Belgio: senza poter disporre dei vicini mercati francesi e tedeschi, quegli Stati non avrebbero avuto futuro, perché in quegli anni nessuna delle loro imprese avrebbe potuto rivolgersi facilmente, per finanziarsi o per distribuire i prodotti, ai lontani mercati americani e, men che meno, al Giappone, alle «tigri asiatiche» o agli altri mercati extra-europei oggi emergenti. La stessa costrizione valeva anche per gli Stati europei maggiori — Francia, Germania ed Italia — e, come la storia ha dimostrato, anche per l'Inghilterra, che pur disponeva di un *Commonwealth* con cui commerciare. Negli anni Quaranta e Cinquanta mancava un vero mercato mondiale, le economie internazionali non erano così integrate come oggi e solo gli Stati che — associandosi ai paesi vicini — potevano crearsi un «mercato interno» di dimensioni continentali erano in grado di assicurarsi un futuro di prosperità.

Alla fine degli anni Ottanta il mondo presentava, agli occhi degli

Europei dell'Est che sognavano l'uscita dal socialismo reale, caratteristiche per alcuni aspetti diverse.

Il processo di deregolamentazione lanciato dalla signora Thatcher e dal Presidente Reagan — che ancora oggi hanno ad Est i più fedeli ammiratori — ha aperto i mercati finanziari e delle merci alle imprese di tutto il mondo. L'avvio della creazione di un mercato unico europeo non ha fatto che confermare la tendenza alla creazione di un mercato mondiale. Negli anni Ottanta si è infatti creato un mercato mondiale integrato dei capitali, che ha consentito fra l'altro agli Stati Uniti di finanziare all'estero la propria crescita interna. Gli stessi Stati Uniti, a loro volta, si sono di fatto trasformati in una parte importante del «mercato domestico» del Giappone e dell'Asia industrializzata, consentendo a questi paesi di raggiungere ritmi di crescita davvero elevati.

Il mutamento di atteggiamento della maggior parte dei paesi nei confronti di fenomeni di globalizzazione dell'economia è davvero rilevante. Le multinazionali — un tempo demonizzate — vengono corteggiate dagli Stati come veicolo di investimenti diretti e, di conseguenza, come elemento di progresso. Le grandi aree economiche internazionali si contendono — a colpi di agevolazioni e di esenzioni fiscali — i capitali internazionali. Il mercato finanziario integrato delle piazze finanziarie americane, asiatiche ed europee offre alle grandi imprese la possibilità di approvvigionarsi di mezzi finanziari e di fornire alla clientela mondiale servizi anche in aree economiche molto distanti da quelle originarie di espansione.

Non è più la dimensione delle aree economiche interne in sé, ma il grado di apertura delle singole economie al mercato mondiale che determina, negli anni Ottanta, il grado di benessere. Si osservino i casi più gravi di crisi economica nel corso del decennio: il Messico, il Brasile, l'Argentina, la Nigeria e la stessa URSS. In tutti i casi si tratta di paesi di grandi risorse e dimensioni, ma con economie chiuse: la vastità del loro territorio non ha impedito loro di scivolare lungo la china della decadenza economica. Sono invece le piccole economie industriali — costrette ad aprire all'economia mondiale e a cercare nicchie di mercato — a rappresentare gli unici casi di uscita dal sottosviluppo: Taiwan, Singapore, Hong Kong, la Corea, il Cile.

4. Alla fine degli anni Ottanta il mercato mondiale è divenuto il fattore determinante di sviluppo economico ed ha messo in crisi anche le grandi aree continentali chiuse.

Gli economisti e gli uomini politici più attenti alla realtà mondiale

hanno sicuramente guardato con interesse a questa realtà. Il sogno dei Polacchi e dei Cecoslovacchi, degli Ungheresi e dei Baltici, degli Sloveni e dei Bulgari — come pure dei Russi che rifiutavano l'economia comunista — era quello di combinare i due grandi fenomeni cui essi potevano assistere negli anni Ottanta: il ritorno dell'America latina alla democrazia — indispensabile anche all'Est per creare l'economia di mercato — e la crescita delle «tigri asiatiche», le piccole economie flessibili ormai saldamente inserite nel commercio con Giappone, Stati Uniti ed Europa.

Non è dunque un caso che — non appena Gorbaciov ha dato la possibilità di ripudiare il socialismo reale — sia stata scelta la via dell'apertura immediata, cioè diretta e non intermediata dalla presenza di associazioni regionali, al mercato mondiale. Dopo anni di penuria tecnologica e di decadenza degli impianti industriali, l'Est si è buttato a capofitto nel mercato mondiale alla ricerca disperata di tecnologie ed investimenti. L'ansia di recuperare il tempo perduto ha spinto i paesi ad uno sforzo notevolissimo. In breve tempo sono stati liberalizzati i prezzi, che sono stati avvicinati a quelli mondiali; gli scambi commerciali, un tempo concentrati nell'area del Comecon, sono stati dirottati verso i paesi occidentali, con enormi sacrifici sul piano della congiuntura; numerosi Stati hanno raggiunto nel modo più veloce — cioè senza ricorrere ad un'Unione dei pagamenti — la convertibilità interna delle valute. *Joint-ventures* ed investimenti stranieri sono stati incentivati ed accolti con grande favore. Molti Stati hanno infine fatto ingresso nelle organizzazioni finanziarie internazionali, in particolare nel Fondo monetario internazionale e nella Banca mondiale. L'Est ha scelto la via più diretta e dolorosa per fare subito ingresso nel mercato mondiale. Ha rinunciato a vie meno impervie sia per ragioni ideologiche sia per esigenze obiettive: i ritardi da recuperare erano ben maggiori di quelli degli Stati occidentali dopo la seconda guerra mondiale e, non bisogna dimenticarlo, l'integrazione nell'Occidente del maggiore *partner* economico e rivale concorrenziale — la Repubblica democratica tedesca — stava procedendo ad una velocità molto sostenuta ed imponeva a tutti i paesi vicini un passo altrettanto veloce.

Perché il processo di ingresso nel mercato mondiale potesse però essere portato a termine in tempi brevi — in modo da ridurre le fasi più difficili della transizione e da offrire molto presto agli investitori internazionali condizioni favorevoli per insediamenti industriali e collaborazioni — un ulteriore elemento era necessario: la rottura con il passato ed il distacco economico, politico e, se necessario, territoriale da tutti i vecchi sistemi di integrazione economica, politica e sociale che potevano

ritardare il passaggio dall'economia chiusa all'integrazione con l'economia mondiale. Per alcune Repubbliche, il cui grado di occidentalizzazione era più avanzato — si pensi ai Baltici ed agli Jugoslavi del nord — ciò significò chiedere la secessione; per gli altri Stati, invece, comportò battersi per l'uscita dal Comecon e dal Patto di Varsavia. Così l'avvio dell'integrazione nel mercato mondiale della DDR, di Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria e dei Baltici e Jugoslavi del nord — nel corso del 1990 — ha comportato l'inizio della dissoluzione del Comecon, dell'URSS e della Jugoslavia.

5. Ad un anno di distanza dal manifestarsi delle prime scelte di riforma radicale nell'Est, tre nuovi dati caratterizzano la situazione e la rendono ancora più complessa.

La politica di ingresso immediato e diretto nel mercato mondiale — è questo il primo dato — è stata abbracciata da nuovi soggetti politici. Il più importante è la Russia, il più convinto e coerente è la Bulgaria, seguono poi, tra molti tentennamenti, ed in condizioni economiche disperate, Romania ed Albania. Il recente passo della Russia — la liberalizzazione dei prezzi all'inizio del 1992 — ha costretto l'Ucraina e le altre Repubbliche ex sovietiche a fare altrettanto e ad avviare il processo di apertura verso l'economia mondiale. E' forte l'impressione che sia la stessa Russia post-gorbacioviana a volersi in realtà sbarazzare delle Repubbliche più deboli, che frenano l'apertura al mercato mondiale. In realtà Mosca non vuole più mantenere i legami con l'Asia centrale e con le regioni transcaucasiche. In questa chiave si possono leggere la decisione di concludere — in un primo tempo — un accordo confederale solamente con Bielorussia ed Ucraina, l'intenzione di aderire a medio termine alla NATO ed il disimpegno militare dalle regioni armene contese dagli Azeri. Solamente il rifiuto dell'Ucraina a partecipare a forme di associazione impegnative con la Russia obbliga oggi Mosca a ritardare il definitivo distacco dall'Asia centrale e dal Caucaso.

Il secondo dato di novità emerge soprattutto, ma non solamente, nei paesi confinanti con gli Stati membri della Comunità europea. Qui è divenuta forte la richiesta di aderire alla CEE. Il 3 ottobre 1990 la Germania orientale — il cuore produttivo del vecchio Comecon — ha del resto fatto ingresso nella Comunità europea; nel novembre 1991 Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria hanno firmato gli accordi di associazione speciale con la CEE. Il desiderio di stringere legami più stretti con Bruxelles si leva anche nei paesi baltici, in Slovenia ed in Croazia, in Bulgaria, in Romania e addirittura in alcune Repubbliche ex sovietiche.

Il terzo dato è la definitiva disintegrazione delle vecchie forme di integrazione. Sono scomparsi il Comecon, il Patto di Varsavia, l'URSS e la Jugoslavia.

6. La strategia dell'ingresso immediato nel mercato mondiale è stata dunque perseguita dagli Europei centrali ed orientali con una coerenza impressionante. Emergono però alcuni elementi di rischio che potrebbero condurre i nuovi Stati là dove non volevano rimanere: in una situazione di isolamento e di sottosviluppo economico.

Il mercato mondiale, infatti, non è ancora organizzato in modo ordinato e razionale. Mancano ancora quelle garanzie giuridiche pubblicistiche, quelle salde regolamentazioni consuetudinarie, quei controlli istituzionali che consentono invece alle imprese all'interno di mercati già organizzati — come ad esempio nel mercato unico europeo — di investire, allacciare rapporti e stringere alleanze con sufficiente sicurezza. Attualmente, ad esempio, è in atto uno scontro violento tra la CEE e i suoi due maggiori *partners* del panorama mondiale — gli Stati Uniti ed il Giappone — su due questioni fondamentali: il libero scambio e i tassi di interesse. Vi è il rischio che le tensioni irrisolte tra i giganti del mercato mondiale vengano scaricate sugli anelli più deboli della catena e che i *partners* commerciali più forti trasferiscano sui nuovi venuti i problemi insoluti. Ed il pericolo che l'Occidente industrializzato colpisca con il protezionismo i nuovi paesi democratici dell'Europa centrale ed orientale in settori importanti come quello dell'agricoltura — si pensi ad esempio che l'ingresso dell'Ucraina nel mercato mondiale sconvolgerà gli equilibri attuali — è particolarmente acuto.

Il mercato mondiale non è inoltre ancora in grado di mobilitare risorse sufficienti per lo sviluppo di tutte le aree economiche che necessitano di capitali. L'Europa dell'Est non è solamente in drammatica concorrenza con il Terzo mondo, ma anche con quegli Stati industrializzati — quali gli USA, la Germania unificata e la stessa Italia — che devono coprire enormi squilibri finanziari interni. La scarsità dei capitali si sta imponendo come uno dei fenomeni più importanti dell'economia internazionale. Anche la disponibilità degli imprenditori occidentali ad effettuare investimenti diretti non deve essere sopravvalutata: mentre l'Europa si muove, il Giappone e gli Stati Uniti hanno mostrato un'estrema cautela nei confronti di acquisizioni e *joint-ventures*.

A dispetto degli atteggiamenti romantici e sentimentali che spesso dominano l'opinione pubblica, molte imprese ed altrettanti governi, infine, non considerano affatto la disintegrazione economica e politica

dell'Est — intenzionalmente voluta da chi cercava il contatto diretto con il mercato mondiale — come un contributo alla crescita e alla stabilità di quello stesso mercato internazionale. I fenomeni di conflittualità e di disordine che si succedono con frequenza regolare, la confusione delle competenze, il conflitto degli ordinamenti giuridici accrescono il rischio, disorientano o addirittura spaventano gli investitori e tengono lontano i capitali.

Vi è dunque il rischio che i paesi dell'Europa centro-orientale debbano affrontare da soli i problemi della transizione all'economia di mercato — senza poter cioè usufruire degli indispensabili apporti di capitali internazionali e senza più poter utilizzare la vecchia rete di rapporti commerciali ereditata dal Comecon. Uno sviluppo degli eventi così infausto rischia di cristallizzarsi per anni in tutta l'area dell'Est, con l'unica eccezione della vecchia DDR, della Cecoslovacchia, della Polonia e dell'Ungheria: i quattro paesi beneficiano in realtà non tanto di un accesso privilegiato al mercato mondiale, ma dell'integrazione con la CEE ed in particolare degli sforzi pubblici e privati dei finanziatori tedeschi, che hanno un interesse geopolitico prioritario a stabilizzare i confini orientali della Germania.

In presenza di queste condizioni, cresce la probabilità che la situazione economica si possa avvitare. Gli Stati hanno effettuato le scelte di politica economica più giuste e rigorose in materia di liberalizzazione dell'economia: ciò nonostante i capitali stranieri non affluiscono, le imprese dell'Europa orientale non ricevono ordinazioni dall'Occidente e la crisi economica si perpetua, ed anzi assume toni più gravi.

Alla base della decisione di cercare un contatto immediato con il mercato mondiale vi è stata forse un'ingenua sopravvalutazione da parte dei nuovi governanti filo-democratici delle capacità dell'Occidente. La nostra propaganda li ha forse ingannati. Si pensi alle Repubbliche secessioniste in URSS e in Jugoslavia ed al loro smarrimento di fronte alle reticenze ed al mancato sostegno — fino a quando la secessione non era divenuta fatto compiuto, non più ignorabile — da parte dell'Occidente: i loro governanti hanno pensato che l'Occidente (ed in primo luogo l'America) avesse la possibilità e la volontà sia di intervenire militarmente per difendere i territori, sia di investire risorse per la ricostruzione. Sulla corretta percezione dei limiti del funzionamento del mercato mondiale è prevalsa purtroppo una visione mitologica delle capacità dei paesi dell'area occidentale.

7. L'integrazione delle nuove economie nell'economia mondiale è un

obiettivo importante e deve essere sostenuto dalla comunità mondiale, in primo luogo dall'Occidente e dalla Comunità europea che si accinge a divenire un'Unione. Si pone ovviamente il quesito, tutt'altro che semplice, su che cosa in concreto la comunità mondiale possa fare, nella nuova situazione non più bipolare del mondo.

E' bene distinguere azioni di breve, medio e lungo termine. E' paradossalmente più facile definire quella che dovrebbe essere la soluzione di lungo termine dei problemi legati al crollo dell'URSS, tracciare cioè uno schizzo del quadro che, all'inizio del prossimo secolo, potrebbe consentire di risolvere definitivamente l'instabilità di questi mesi.

Se si considera il complesso dei problemi, nel lungo periodo le risorse dell'Europa non bastano a stabilizzare l'economia del vecchio blocco socialista e quella — ancor più travagliata — dei paesi in via di sviluppo. Occorre che lo sforzo sia sopportato da tutti i paesi che nel mondo producono risorse. A tal fine occorre accrescere i poteri dell'ONU e creare forme di governo mondiale di alcuni aspetti dell'economia: bisogna creare condizioni di sicurezza nel mercato mondiale, imponendo regole internazionali cogenti a favore degli investimenti e a tutela del libero mercato; si deve garantire la stabilità dei cambi e costruire un nuovo sistema di stabilità monetaria; bisogna raccogliere le risorse di un ampio schieramento di paesi per finanziare investimenti mirati in settori chiave, come quello dell'energia e dell'ecologia. Il rafforzamento dell'ONU deve inoltre consentire di evitare che condizioni di guerra, di instabilità e comunque di disordine si diffondano nel mondo post-comunista ed in quello in via di sviluppo.

Nel medio periodo — stiamo dunque risalendo ai nostri giorni e siamo già nel corso di questo decennio — la Comunità europea deve guardare, da un lato, a tutti gli Stati dell'Europa centrale ed orientale nell'ottica della loro progressiva integrazione, concludendo prima accordi di *associazione speciale* poi accordi di *adesione*, ed assistere, dall'altro lato, non solamente la Russia, ma anche tutte le altre Repubbliche ex sovietiche, con lo strumento comunitario dell'*associazione commerciale*.

Sarebbe infatti del tutto insufficiente se la Comunità scegliesse di privilegiare permanentemente i paesi centro-orientali più avanzati ed ignorasse le aree più povere, ed in particolare i Balcani. La guerra serbo-croata di questi mesi dimostra che la pace dell'Europa intera può dipendere dal futuro di questa regione. Nel nostro mondo interdipendente non si può ragionare secondo la logica «*hic sunt leones*», soprattutto se ci si riferisce ad aree geografiche così vicine.

Sarebbe inoltre molto pericoloso ridurre l'ex URSS ad un paese so-

lamente europeo. La Russia è un imprescindibile elemento di fusione tra Asia ed Europa: non può essere abbandonata dall'Europa, ma non deve abbandonare l'Asia. Per questo motivo dobbiamo stigmatizzare l'uso della formula dell'Europa «dall'Atlantico agli Urali», e puntare invece al grande mercato comune euro-asiatico e ad una «grande Europa» delle coscienze e della solidarietà dall'Atlantico al Pacifico.

Nel breve periodo infine, cioè già nella prima metà degli anni Novanta, la Comunità mondiale dovrà dimostrare flessibilità e fantasia. Tutte le vecchie e nuove entità politiche dovranno entrare a far parte delle istituzioni internazionali e regionali: il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e la BERS, la CSCE, il Consiglio d'Europa ed infine il Consiglio di cooperazione della NATO. Ognuna di queste istituzioni offre un tavolo politico di dialogo che occorre tenere aperto. Il confronto dovrà essere continuo ed intenso, in uno scambio di esperienze basato sulla reciproca fiducia. Anche i contatti a livello non governativo — tra regioni, enti locali, associazioni professionali, gruppi religiosi, ecc. — dovranno essere intensificati. Il flusso dei capitali dovrà infine divenire più continuo e consistente.

La Comunità, dal canto suo, dovrà accelerare nei prossimi mesi ed anni il proprio allargamento a Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria ed inoltre avviare l'associazione speciale di quei paesi che presentino le condizioni politiche indispensabili. La Comunità dovrà inoltre porre e risolvere la questione delle risorse proprie e della capacità diretta di tassazione, dal momento che, senza una adeguata base finanziaria, anche la CEE dovrà limitarsi alle buone intenzioni. E' bene ripeterlo: il rafforzamento istituzionale della Comunità e la sua trasformazione in Unione — in termini ancora più cogenti di quelli già decisi a Maastricht — costituiscono le premesse indispensabili perché l'Europa possa fare il proprio dovere nel mondo.

8. Si è cercato di dimostrare in questa nota che i fenomeni di disgregazione che si sono accentuati negli ultimi mesi, dopo un'incubazione di alcuni anni, nascono anche da un'esigenza — sentita da tutte le comunità che escono dall'esperienza del socialismo reale — di apertura delle economie e di ingresso nel mercato mondiale. Tale esigenza all'apertura degli Stati all'economia mondiale deve essere valutata positivamente e deve essere incoraggiata. Non altrettanto le manifestazioni che si traducono in una rottura di solidarietà tra popoli.

Compete proprio all'Europa chiedere agli Stati ed ai popoli dell'Europa centro-orientale di riprendere in modo più chiaro la via dell'integra-

zione regionale. Dopo la caduta del regime comunista a Mosca e la scelta di molti Stati a favore della democrazia pluralistica, del libero mercato e del libero commercio internazionale, l'opzione del «ciascuno per sé» non appare più giustificata ed è oggettivamente incoerente con le aspirazioni ad un ingresso nell'economia mondiale.

Anche le classi dirigenti di alcuni Stati stanno provvedendo ad una correzione di rotta. Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria — che per prime hanno attuato le riforme economiche — hanno siglato un accordo per la progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali ed hanno varato forme di cooperazione e di consultazione periodica tra i governi. Sarebbe logico che i tre Stati, così come tutti gli altri che sottoscriveranno con la CEE accordi di associazione speciale ed intenderanno fare poi ingresso nella Comunità europea, riconoscano gli interessi comuni che li legano, anche in vista delle trattative con la Commissione europea: potrebbero creare un «Consiglio di associazione», che costituisca un tavolo politico ed economico di coordinamento tra gli Stati che dovranno affrontare i gravi problemi dell'ingresso nella CEE.

Non tutti gli Stati dell'Europa centro-orientale faranno ingresso nella Comunità europea. Ciò non significa però che essi non abbiano interessi — sia nel settore dell'economia sia in quello della sicurezza — che li debbano spingere verso forme di integrazione. Molte nuove Repubbliche che sorgono dalle macerie dell'URSS e della Jugoslavia, così come molti paesi che un tempo costituivano gli Stati satelliti dell'URSS, debbono ancora imparare a riconoscere gli elementi di reciproca dipendenza, molti dei quali sono addirittura precedenti alla costituzione di un'area di influenza sovietica in Europa e in Asia.

Le ragioni del dialogo fra popoli un tempo uniti ed oggi divisi — sostenute dall'interdipendenza oggettiva e dalla comunanza dei problemi — torneranno probabilmente ad emergere nei prossimi mesi ed anni. Esse potranno però prevalere solamente se le economie occidentali e le istituzioni internazionali forniranno incentivi all'unificazione. E' probabilmente necessario — prima di tutto — pensare ad un sistema di interventi preferenziali per quegli Stati che sappiano impostare in modo coordinato piani di ricostruzione. Non bisogna inoltre escludere sanzioni per quegli Stati che — in settori così delicati come ad esempio quello della proliferazione delle armi nucleari, chimiche e batteriologiche — mettano in pericolo la sicurezza del mondo con una politica pericolosa di violazione degli accordi internazionali.

Non è facile prevedere se le unità politiche e i legami commerciali che si sono dissolti negli ultimi mesi verranno ricostruiti secondo i medesimi

criteri degli anni passati.

E' però altrettanto improbabile che la logica del rifiuto di ogni stabile cooperazione e di forme più impegnative di integrazione possa durare a lungo. Non vi è dubbio: sono in primo luogo gli stessi popoli che hanno seguito la via dell'integrazione mondiale e della disintegrazione regionale a dover decidere quali debbano essere queste nuove forme di cooperazione e convivenza, ispirate all'idea della democrazia pluralistica e del libero mercato. E' altrettanto chiaro che agli Europei occidentali spetta il compito di lanciare un messaggio chiaro: la condizione indispensabile perché gli Stati dell'Europa orientale facciano pieno ingresso nell'economia mondiale consiste nell'avviarsi verso la loro integrazione.

Francesco Mazzaferro

Trent'anni fa

UN PROGETTO DI MANIFESTO DEL FEDERALISMO EUROPEO*

Introduzione.

Il federalismo come esperienza culturale e politica sembra essere poco importante e rimanere sostanzialmente ai margini della vita contemporanea. Il campo è tenuto dalle vecchie ideologie politiche, il liberalismo, la democrazia, il socialismo, il comunismo. Tuttavia il corso della storia è giunto ora ad una fase, quella della unificazione sociale del genere umano, che non può essere compresa e dominata dalle vecchie ideologie, le quali, di conseguenza, sono entrate in piena crisi. Ed il federalismo è proprio il nuovo strumento di pensiero e d'azione che va sempre più coincidendo con il corso storico, che permette quindi di comprenderlo e di dominarlo.

In realtà, sotto il profilo politico, il federalismo, e cioè lo Stato federale, rappresenta l'ultima grande scoperta di uno strumento di governo democratico. La democrazia diretta fu il governo democratico degli uomini appartenenti all'ambito di una città, e non realizzò alcuna divisione dei poteri per garantire la libertà. La democrazia rappresentativa fu il governo democratico degli uomini appartenenti ad una nazione e realizzò la divisione formale fra il potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Il sistema federale corrisponde ad un ampliamento ancora

* Si tratta di un documento elaborato da Mario Albertini come contributo al dibattito (iniziato al Congresso del MFE sovranazionale, tenutosi a Lione nel febbraio del 1962) sulla natura dell'organizzazione e della lotta del Movimento e sugli strumenti dell'azione. Il *Progetto di Manifesto* è stato proposto come alternativa al *Progetto di Carta*, ispirato al pensiero di Alexandre Marc, elaborato dalla cosiddetta «Commissione della Carta». Esso ha costituito il fondamento teorico e pratico della vita del MFE per molti anni e, al di là dei cambiamenti di prospettiva, di analisi e di azione legati all'evoluzione della realtà storico-politica, per molti aspetti rimane tuttora un valido strumento di riflessione sull'identità e sul ruolo dell'avanguardia federalista.

maggiore dell'ambito del governo democratico: è il governo degli uomini appartenenti ad uno spazio supernazionale, e che può giungere fino a quello del mondo intero. Esso realizza la divisione sostanziale dei poteri, dividendo la sovranità tra governo federale e governi degli Stati membri. Fu Alexander Hamilton, uno dei protagonisti della fondazione della Federazione americana, che comprese più di ogni altro e illustrò pertanto con chiarezza il senso del nuovo mezzo di governo.

Ma la democrazia federale non può funzionare stabilmente se non ha dimensioni mondiali, poiché la divisione sostanziale dei poteri e la struttura democratica tendono inevitabilmente a cadere sotto l'urto della violenza internazionale. Quando la democrazia federale si afferma in spazi più limitati, può permanere precariamente solo in quegli Stati che possono essere considerati isole politiche. Questi Stati sono esposti in misura minima ai mutamenti della bilancia mondiale del potere, e perciò non hanno bisogno di mantenere un impegno permanente di carattere militare e diplomatico, o di svolgere una politica di potenza nello scacchiere internazionale. Ma quando la bilancia mondiale del potere comincia a pesare su questi Stati, la loro condizione di «isola politica» scompare: essi devono assumersi in campo internazionale tutti gli impegni militari, diplomatici, economici e così via che il loro potere comporta. Ciò incrina e tende sempre più ad abbattere la loro fragile ossatura di democrazia federale. Questa è stata, ed è, la sorte degli Stati Uniti d'America. Ora, la verità è che la potente tendenza verso l'unificazione del genere umano, che caratterizza la fase della storia che viviamo oggi, annulla ormai sempre più tutti gli spazi vuoti che consentirono in passato il sussistere di «isole politiche». Le condizioni che permettevano la democrazia federale a livello non mondiale scompaiono. Perciò la piena e definitiva affermazione della democrazia federale corrisponde ormai alla eliminazione della guerra dal mondo con l'instaurazione della Federazione mondiale.

Per questa ragione il federalismo coincide ormai con il corso storico, che spinge vigorosamente gli uomini verso l'unificazione mondiale. Anzi, esso sembra coincidere con un momento straordinario dell'evoluzione dell'umanità: il passaggio dalla preistoria alla storia, e cioè l'abbattimento dell'ultimo importante ostacolo che si oppone al pieno spiegamento di tutte le capacità insite nella condizione umana. Come ha indicato Kant, nella condizione umana vi è la capacità potenziale di un pensiero e di una volontà autonomi; ma essa rimarrà solo potenziale, finché gli uomini non riusciranno a rimuovere gli ostacoli che si oppongono alla sua piena realizzazione. Dopo aver conquistato il controllo,

nella misura del possibile, delle calamità naturali, e dopo aver superato, o stando per superare, la piaga della miseria, gli uomini sono ora di fronte all'ultimo ostacolo che si oppone al libero sviluppo della condizione umana e che mantiene la violenza dell'uomo contro l'uomo: la guerra. Il federalismo è il superamento della causa della guerra: la divisione del mondo in Stati sovrani. Con la Federazione mondiale, l'ultima roccaforte della violenza tra gli uomini, la guerra, viene debellata: l'anarchia internazionale è sostituita dal regno del diritto tra gli Stati. E la Federazione mondiale creerà, come ci ha insegnato Kant, un mondo in cui l'uomo possa considerare come fini gli altri uomini e in cui possa sviluppare pienamente e autonomamente tutte le capacità che sono in lui. La Federazione mondiale darà inizio alla storia del genere umano.

1. Il corso storico, spinto dall'evoluzione dei rapporti della produzione, dopo aver unificato gli uomini all'interno dei paesi più avanzati abbattendo le barriere di classe, sta per abbattere le barriere tra gli Stati e per unificare il genere umano.

La grandiosa e progressiva rivoluzione dei metodi e quindi dei rapporti di produzione, sulla base della scienza e della tecnologia moderne, ha impresso un impulso formidabile alla storia europea e dell'intera umanità. La trasformazione dell'organizzazione della produzione dal tipo artigianale, dotato di mezzi rudimentali e chiuso nel mercato ristrettissimo di una economia di consumo locale, al tipo industriale, dotato di strumenti meccanici sempre più potenti e perfezionati e aperto a mercati sempre più ampi, dalla regione, alla nazione, al continente, al mondo intero, ha imposto una graduale grande rivoluzione nei rapporti tra gli uomini. L'evoluzione dei rapporti della produzione ha messo in contatto e integrato tra loro individui che, nella precedente organizzazione della produzione, vivevano lontani e senza contatti gli uni con gli altri. Cresce, in una misura mai vista nella precedente storia umana, l'interdipendenza delle azioni umane.

Nella prima fase di questo corso storico si è verificata una grande crescita *in profondità* della interdipendenza delle azioni degli uomini nel campo economico, sociale, politico, culturale, e così via. Questa crescita in profondità dell'interdipendenza ha unito sempre più gli uni agli altri tutti gli uomini appartenenti ad uno Stato, eliminando tendenzialmente le divisioni ed i conflitti di classe. E' l'epoca in cui nascono le grandi ideologie europee, con le quali gli uomini imparano ad interpretare la nuova realtà che stanno vivendo, e che riflettono il profondo sommovi-

mento della società. Emergono nella coscienza degli uomini, con una potenza finora sconosciuta, i valori della libertà e della giustizia. Il liberalismo e il liberismo annunciano la liberazione della classe borghese, creata dalla rivoluzione nell'organizzazione produttiva, dai legami e dalle pastoie della vecchia società oligarchica e cristallizzata dell'antico regime. La democrazia esprime l'esigenza di far partecipare alle decisioni politiche tutti quegli uomini che, via via, i nuovi rapporti della produzione rendono consapevoli del ruolo attivo che svolgono nella vita produttiva del paese, rovesciando il vecchio principio di legittimità basato sul diritto divino. Il socialismo mostra l'ingresso della nuova classe del proletariato, emersa dalla nuova organizzazione economica, nella vita politica e il suo avanzamento sul piano economico e sociale.

Il quadro statale, ereditato dal passato, sviluppando il suo apparato burocratico, integra a grado a grado politicamente tutte le energie umane e materiali già unificate socialmente dai rapporti della produzione. Gli uomini si raffigurano questa unità politica come la «nazione», una parentela di sangue, di razza, di non si sa che, una ideologia che permette di legare psicologicamente al potere tutte le attività economiche, sociali, militari, culturali, scolastiche e così via. All'aumento dell'integrazione nazionale corrisponde però la disintegrazione internazionale. Il potere politico statale è costretto dalla bilancia internazionale del potere ad appropriarsi, per fini di potenza, di tutte le nuove grandi energie umane e materiali (si pensi alla coscrizione obbligatoria) emerse nel paese sulla base dell'onda sociale della interdipendenza, spezza le nazionalità spontanee regionali e la supernazionalità spontanea europea prima esistenti, e si presenta, nei confronti degli altri Stati, più potente e più aggressivo di prima. Non solo, dunque, continua la vecchia logica del sistema europeo degli Stati, sempre in bilico tra equilibrio ed egemonia e periodicamente scosso dalla guerra, ma quella logica diventa assai più violenta proprio in ragione dell'enorme potenziamento degli Stati in base al principio nazionale.

Ma ben presto entriamo nella seconda fase del corso storico contemporaneo, quella che stiamo vivendo appieno. In essa si verifica la crescita *in estensione* dell'interdipendenza delle azioni umane nel campo economico, sociale, politico, culturale e così via. Questa crescita in estensione dell'interdipendenza sta avvicinando sempre più gli uni agli altri gli uomini appartenenti a Stati diversi, tutti gli uomini del mondo, eliminando tendenzialmente le divisioni e le guerre tra le nazioni. Come la prima fase aveva unificato gli uomini nell'ambito statale nei paesi più avanzati, la seconda fase di questo corso storico sta ora marciando verso l'unifica-

zione del genere umano. Le varie civiltà, i vari continenti si avvicinano sempre più e sono già giunti ad un grado di interdipendenza prima inimmaginabile. E tale interdipendenza aumenta costantemente, portando l'umanità verso l'unificazione sociale. Il Terzo mondo, il mondo dei paesi sottosviluppati ed ex-coloniali, si affaccia oggi alla prima fase dello sviluppo sociale, quella della eliminazione della divisione e dei conflitti fra classi, ma vi si affaccia in un momento in cui i paesi più avanzati vivono l'esperienza dell'unificazione sociale supernazionale. Anzi si può dire che i paesi ex-coloniali cominciano ora la prima fase dello sviluppo proprio a causa della potenza espansiva della società nei paesi più evoluti. Ed è ancora sull'interdipendenza in estensione dell'azione umana, e cioè sull'aiuto degli uomini che vivono nelle parti più evolute del mondo, che si basano grandemente le speranze di un celere e organico sviluppo dei popoli ex-coloniali. Il corso storico spinge vigorosamente l'umanità, nei suoi diversi gradi di sviluppo, verso l'unità.

2. La divisione politica degli uomini in nazioni, ereditata dal passato, trova la sua ultima roccaforte nella potenza continentale degli USA e dell'URSS le quali, fronteggiandosi nel mondo intero, cercano di tenerlo diviso in due campi di Stati per conservare il loro potere egemonico, e frenano il processo di adeguamento delle strutture politiche all'unificazione sociale del genere umano.

L'evoluzione dei rapporti materiali della produzione, integrando socialmente gli uomini in spazi sempre più vasti e accrescendo gli strumenti materiali di cui gli uomini possono servirsi, ha messo sempre maggiore forza nelle mani degli Stati nazionali e ha reso perciò sempre più dinamico l'equilibrio politico europeo basato sulla divisione dell'Europa in nazioni. Quando l'evoluzione economica e sociale raggiunge la dimensione degli Stati nazionali e comincia ormai a superarla, la potenza di questi Stati diventa massima e il loro potere deve diventare il più accentratore ed autoritario possibile per impadronirsi di ogni nuova energia destata e per evitare l'uscita dai loro ambiti delle forze economiche e sociali. È il momento tragico del nazismo e del fascismo da una parte e dell'anarchia internazionale dall'altra. Gli Stati nazionali sono all'apice della loro forza accentratrice e le tensioni e i conflitti di potenza hanno per legge la più completa anarchia internazionale. Il risultato è stato l'ultimo e più violento tentativo egemonico nel continente europeo, quello hitleriano.

Ma l'immane conflitto mondiale che ne è seguito ha chiuso ad un

tempo la storia secolare del sistema politico europeo e del predominio dell'Europa nel mondo. L'evoluzione delle forze economiche e sociali aveva ormai superato la dimensione degli Stati europei e si allargava sempre più fino a raggiungere dimensioni continentali. La fine della seconda guerra mondiale ha fatto comprendere chiaramente questo fatto, mostrando le nazioni europee deboli e prostrate e il mondo alla mercè delle due superpotenze continentali degli USA e dell'URSS. L'equilibrio politico europeo ha fine e comincia la storia dell'equilibrio politico mondiale.

Nel dopoguerra le forze economiche, tecnologiche e sociali scavalcano ormai di fatto le barriere nazionali in Europa. La ricostruzione e l'espansione dell'economia degli Stati dell'Europa occidentale, e soprattutto dei Sei, si verificano a livello supernazionale. La contraddizione tra le forze economiche e sociali e le strutture politiche nazionali, che dividono ancora l'Europa, diventa perciò acutissima. La stessa contraddizione si manifesta, invece, soltanto embrionalmente, e, quindi, in misura molto più limitata, negli organismi politici di dimensioni continentali. La dimensione continentale della struttura politica permette la più perfezionata produzione contemporanea di massa, l'utilizzazione avanzata, se non proprio a pieno regime, del processo di automazione e dell'energia nucleare. In altri termini, una struttura politica di tali dimensioni riesce a controllare, entro ampi limiti, le energie economiche e sociali spinte vigorosamente avanti dal corso storico verso l'interdipendenza supernazionale. Ciò spiega, a un tempo, la debolezza degli Stati europei e la forza degli Stati Uniti d'America e dell'Unione Sovietica. Ed è per questo fatto che gli USA e l'URSS riescono a costituire i pilastri dell'equilibrio mondiale di potere.

Ma questo equilibrio mondiale bipolare, mentre da una parte è il segno indiretto della tendenza della storia verso l'unificazione sociale dell'umanità, dall'altra parte contrasta e frena tale tendenza, cristallizzando le strutture politiche in cui gli uomini sono organizzati. Gli USA e l'URSS si fronteggiano in ogni parte del mondo in un equilibrio, quello a due, estremamente rigido. Ogni spostamento sociale, politico o militare che si verifichi in qualsiasi parte del mondo, ha sempre, più o meno, il significato di un avanzamento di una delle due superpotenze e di un arretramento dell'altra. Ciascuna, quindi, deve raccogliere tutte le risorse materiali e umane di cui dispone, deve utilizzare tutte le possibilità di influenza che possiede nel mondo per impedire che l'altra sposti pericolosamente a proprio favore la bilancia dell'equilibrio di potere. In questo modo, sebbene riescano sempre meno a tenere adeguatamente tutto il

fronte mondiale, gli USA e l'URSS, per mantenere il loro potere, tentano di dividere il mondo in due campi di Stati e irregimentare e incatenare nei due blocchi tutte le energie materiali e ideali del mondo, confinando l'esigenza di unità nella falsa soluzione dell'ONU. L'unificazione del mondo è perciò concepita come la vittoria di uno dei due blocchi sull'altro. Il riflesso ideologico di questo equilibrio bipolare si manifesta nella contrapposizione tra comunismo e democrazia, corrispondenti ai due diversi modi in cui si è realizzata la prima fase dell'interdipendenza delle azioni umane in profondità, ma ormai superati dall'urgere dell'ondata sociale verso l'unificazione dell'umanità. La contrapposizione tra comunismo e democrazia ha ormai soprattutto la funzione ideologica di mascherare, sotto i vecchi principi appartenenti alla fase storica precedente, la divisione dell'umanità tra i due poteri egemonici degli USA e dell'URSS. E sono proprio questi due poteri egemonici che permettono, con la loro spinta conservatrice verso il mantenimento dello *status quo*, il permanere delle strutture nazionali anche là dove, come in Europa, esse sono già superate dalle forze economiche e sociali supernazionali, e quindi enormemente indebolite. Così l'equilibrio mondiale a due, tra Stati Uniti e Unione Sovietica, mantenendo la divisione della Terra in nazioni, frena il processo di adeguamento delle strutture politiche alla unificazione sociale del genere umano.

3. Mentre il liberalismo, la democrazia, il socialismo e il comunismo degenerano perché non riescono a superare la contraddizione, ormai assoluta nei paesi più avanzati, tra giustizia e libertà da una parte, e, dall'altra, la divisione dell'umanità in nazioni, fondamento della guerra, il federalismo, che è il modo di instaurare l'ordine della pace nel mondo, dà agli uomini la capacità di conoscere e di dominare il corso della storia e di salvare, con la pace, la giustizia e la libertà.

Nella storia contemporanea, lo Stato nazionale, avendo soffocato le comunità politiche primarie all'interno della nazione, ha contrastato e contraddetto violentemente i valori della giustizia e della libertà che la prima fase dell'evoluzione dei rapporti materiali della produzione, tendente alla eliminazione dei conflitti di classe, aveva fatto emergere potentemente. Le ideologie europee tradizionali, intente a cambiare la struttura sociale e politica interna degli Stati, non si erano poste realisticamente il problema di conseguire l'ordine della pace. Sia i liberali che i democratici, sia i socialisti che i comunisti, avevano creduto che il problema della guerra sarebbe stato risolto automaticamente dalla modi-

ficazione, da essi propugnata, delle strutture interne degli Stati. Ciò permetteva loro di dedicarsi a questa modificazione, ma non permetteva loro di rendersi conto dell'opera di inasprimento della divisione internazionale che essi, fatti preda dell'ideologia nazionale, necessariamente compivano. Appropriandosi a fini di potenza di tutte le energie destinate dall'evoluzione economica e sociale, lo Stato nazionale doveva aumentare sempre più il suo potere accentrato incrinando e rendendo precarie e deboli o addirittura abbattendo le fragili istituzioni sociali e politiche necessarie per il raggiungimento della giustizia e della libertà. Sul continente europeo gli uomini hanno già vissuto la tragica contraddizione tra giustizia e libertà da una parte ed il permanere della guerra dall'altra.

Ora, mentre l'evoluzione dei rapporti materiali della produzione ha già raggiunto la dimensione continentale e spinge ormai verso l'unificazione sociale del genere umano, la contraddizione tra i valori della giustizia e della libertà e la divisione politica sta riproducendosi nel mondo intero. La divisione politica, fondata sull'equilibrio bipolare, spinge i governi e gli uomini, e specialmente quelli delle due superpotenze che sopportano il massimo peso della bilancia mondiale del potere, verso il nazionalismo. La contraddizione è ormai assoluta: la giustizia e la libertà non possono essere compiutamente realizzate in una sola parte del mondo. La loro realizzazione ha come premessa necessaria l'instaurazione dell'ordine della pace mondiale. La giustizia e la libertà riguardano tutti gli uomini, e non solamente gli Americani, i Russi o gli Europei. Le vecchie ideologie europee non danno alcuna risposta a questo nuovo grande problema. Come esse avevano finito per servire lo Stato nazionale in Europa, degenerando sempre più fino a contraddire gli stessi valori di cui erano portatrici, così oggi servono la divisione politica bipolare del mondo mascherandola con il loro velo.

Esse, ormai in completa degenerazione, sono oggi ridotte a nascondere l'assurdo principio in base al quale bisogna concepire gli Americani, i Russi (e domani gli Europei) così fundamentalmente diversi tra loro (per razza, per stirpe, per chissà cosa?) da poter pensare senza alcuna difficoltà che è giusto che si distruggano a vicenda. Non diversamente le stesse ideologie tradizionali si erano già piegate servilmente in Europa a mascherare l'assurdo principio in base al quale i Francesi venivano concepiti come fundamentalmente diversi dai Tedeschi, dagli Inglesi o dagli Italiani, e per il quale gli Europei si sono distrutti a vicenda.

A tutte le alternative indicate in passato dalle vecchie ideologie si va oggi sostituendo nel mondo l'alternativa tra la divisione dell'umanità in nazioni ed il federalismo. Il federalismo ha infatti in sé le caratteristiche

ideali e pratiche capaci di farne il nuovo mezzo per comprendere il corso della storia che stiamo vivendo e per guidare gli uomini verso l'unificazione politica del genere umano. Da una parte infatti, nella tradizione federalista (e soprattutto in Kant) vi è la chiara consapevolezza, che è diventata ormai realtà ai nostri giorni, che gli uomini non potranno raggiungere la loro piena condizione umana di esseri liberi e autodeterminanti prima che sia cancellato dal mondo il governo della guerra attraverso l'unificazione politica dell'umanità. Dall'altra parte, la tradizione federalista (sulla base del pensiero di Hamilton) ci offre lo strumento tecnico adatto a instaurare un governo supernazionale che stabilisca l'ordine della pace, il metodo di governo, cioè, atto a dare assetto politico all'unificazione sociale del genere umano. Il federalismo, con il suo obiettivo ultimo della creazione della Federazione mondiale, è perciò, insieme, il pensiero con cui gli uomini possono prendere coscienza del corso storico che stanno vivendo e lo strumento istituzionale con cui possono dominarlo. Con il federalismo gli uomini, abbandonando le false piste delle vecchie ideologie che non riescono ad affermare i valori di cui sono portatrici, salveranno la libertà e la giustizia fondandole sulla solida base della Federazione mondiale.

4. In Europa occidentale l'unificazione sociale al di sopra delle barriere fra gli Stati accumula, contro i poteri nazionali e quello egemonico americano, una immensa forza supernazionale che può, con la fondazione della Federazione europea, spezzare l'equilibrio mondiale a due e superare nel suo seno, per la prima volta nella storia, le nazioni, scatenando materialmente e idealmente il federalismo nel mondo intero.

In quale zona del mondo sta per realizzarsi la coincidenza del federalismo con il corso storico? Non negli USA e nell'URSS, legate al nazionalismo dal loro orgoglio di potenze egemoniche; non nel Terzo mondo, che sta ora creando o consolidando gli Stati nazionali; ma in Europa, e particolarmente nell'Europa continentale occidentale, dove lo sviluppo sociale ha assunto un carattere supernazionale entrando in contraddizione con l'assetto politico nazionale.

Dalla fine della seconda guerra mondiale la Germania, la Francia e l'Italia non costituiscono più né i centri dove si prendono le decisioni fondamentali della politica internazionale, né i quadri della difesa dell'indipendenza e della sicurezza dei Tedeschi, dei Francesi e degli Italiani. Una politica francese di vera opposizione alla politica tedesca e viceversa, così come un ruolo politico dell'Italia nei rapporti fra la Francia e la

Germania, sono divenute cose impensabili. E' l'America che assicura la difesa dell'Europa occidentale. E negli Stati europei il potere, che serve ancora per mantenere l'ordine interno ma non per la difesa e l'indipendenza del paese, si distacca dai cittadini e tende verso l'autoritarismo. L'indebolimento del consenso all'interno e la fine dell'influenza internazionale generano l'*eclisse delle sovranità nazionali*.

Però l'Europa si arricchisce. Essa si era impoverita rispetto all'America quando la lotta fra gli Stati e il controllo dell'economia a fini di potenza militare, avevano soffocato la produzione nei ristretti mercati nazionali. Ma nel dopoguerra la convergenza degli Stati sotto la protezione americana determina una vera e propria *unità europea di fatto*, che si manifesta istituzionalmente solo attraverso sovrastrutture confederali (le cosiddette Comunità) perché, avendo gli Stati conservato la sovranità assoluta, il potere e la lotta per il potere sono rimasti al livello nazionale. L'unità di fatto assicura tuttavia una base politica sufficiente per la liberalizzazione degli scambi, che dà anche all'Europa, entro i limiti di questa liberalizzazione, un mercato di vaste dimensioni. In questo mercato l'economia si sviluppa rapidamente, attribuendo carattere supranazionale a molti aspetti della vita sociale, economica, scientifica e tecnica. E questi aspetti si consolidano senza difficoltà perché trovano un solido fondamento nell'antica *supernazionalità spontanea europea* della religione, della cultura, della scienza e del diritto, spezzata ma non distrutta negli ultimi cento anni dal nazionalismo.

Questa unità è molto avanzata. Iniziata nel settore delle grandi concentrazioni industriali, ha toccato ormai il settore più lento e più protetto, quello dell'agricoltura, che pone problemi di governo e non di semplice liberalizzazione degli scambi. Essa sta influenzando i comportamenti abituali, sia nel campo della scienza e della tecnica, sia in quello della pubblicità e della mentalità dei consumatori. Si manifesta nei sindacati, che sentono il bisogno dell'unità a livello europeo anche se, senza una cornice statale, non possono conseguirla che in modo mediocre e precario. Nel suo complesso essa ha rafforzato a tal punto la società europea da modificare radicalmente i rapporti economici, e parzialmente la bilancia del potere, tra l'America e l'Europa, dando una consistenza embrionale all'idea stessa di recuperare su scala europea l'indipendenza perduta dagli Stati nazionali. In breve, essa ha ormai prodotto dovunque un forte *eupeismo diffuso*.

A livello dei quadri della vita politica, la situazione del potere in Europa e l'unità europea di fatto hanno generato l'*eupeismo organizzato* (Movimenti federalisti e Movimenti per l'unità europea) e l'*eupei-*

simo organizzabile. Il primo è costituito dalle persone che, almeno in parte, hanno deciso di non occuparsi del problema di modificare il proprio governo nazionale ma di quello della lotta per la Federazione europea. Il secondo è costituito dalle persone che intendono ampliare la sfera della libertà e della giustizia nelle società nazionali, ma non vi riescono perché le leve del rinnovamento sono europee, non nazionali. Nella misura in cui non si piegano all'opportunismo, e restano fedeli a questi valori, queste persone possono trovare uno sbocco politico solo nel federalismo.

L'insieme di questi atteggiamenti costituisce una immensa forza virtuale, completamente frustrata sul piano politico, e parzialmente espressa su quello economico; l'Europa del Mercato comune ha acquistato un'influenza mondiale a livello economico, mentre è rimasta impotente rispetto alla Russia e all'America nella politica internazionale vera e propria per la mancanza di un governo europeo. Questa forza supernazionale preme contro il potere degli Stati nazionali e quello egemonico americano, che impediscono la sua piena espressione, e può stabilizzarsi solo con la fondazione della Federazione europea.

Esprimendosi attraverso un governo federale europeo, questa forza sarebbe in grado di costituire un terzo centro effettivo della bilancia mondiale del potere. Il mondo non sarebbe più il teatro della sfida di due colossi costretti alla gara di potenza, con la conseguenza di fare di ogni punto del mondo un elemento della propria sicurezza, di alzare il costo militare della sicurezza per tutti gli Stati, di irrigidire tutti i rapporti internazionali. Un terzo centro, spezzando l'equilibrio a due, farebbe diminuire dappertutto la tensione e il costo militare della sicurezza e invertirebbe il processo della politica mondiale, consolidando l'aspirazione universale alla distensione e alla fine della corsa agli armamenti. In particolare all'Europa federata, non più divisa in due da America e Russia, e capace di difendersi da sé, si aprirebbe la via dell'unificazione democratica con gli Europei dell'Est. Nella bilancia internazionale del potere acquisterebbero peso i fattori politico-sociali, avvantaggiando dappertutto le classi politiche favorevoli al progresso civile, e perderebbero peso gli elementi militaristici e nazionalistici. La stessa politica degli Stati più forti (America, Europa, Russia), costretta a manifestarsi più sul piano economico-sociale che su quello militare, finirebbe con l'avere una benefica influenza rispettivamente, *grosso modo*, sull'America latina, sull'Africa, e sull'Oriente, spingendo le nuove democrazie a partito unico verso una maggiore democratizzazione, e le esperienze comuniste verso linee politiche non staliniane. In breve, il mondo correrebbe velocemente verso la fine della fase nazionale, democratica e

socialista della storia, creando dappertutto le condizioni della Federazione mondiale.

Ma la forza sociale supernazionale europea non si esprimerebbe soltanto attraverso il governo europeo. In Europa la spinta verso l'accenramento del potere federale prodotta dalla politica estera sarebbe per lungo tempo bilanciata dalla spinta centrifuga delle tradizioni nazionali. Questa tensione federale, e la cultura che si sprigionerebbe a seguito del superamento delle nazionalità senza spegnerle, farebbe nascere atteggiamenti mondialistici, opposti al governo e alla sua limitazione europea, e uniti a tutti gli atteggiamenti simili che nascerebbero in ogni parte della Terra. E a questo punto comincerebbe l'ultima fase della lotta federalista, quella per il governo federale mondiale.

5. I governi nazionali dell'Europa occidentale, costretti alla collaborazione europea per mantenere il loro potere, presentano falsamente questa collaborazione come la costruzione dell'Europa, e frenano la forza sociale supernazionale mantenendola divisa, impotente e senza coscienza di sé.

Come ogni forza sociale, la forza supernazionale europea — l'europeismo diffuso — non può raggiungere il suo obiettivo senza una direzione politica autonoma, cioè senza una propria avanguardia politica. Siccome questa avanguardia non si è ancora pienamente sviluppata a causa della divisione dell'europeismo organizzato, l'europeismo diffuso sta ancora completamente sotto il controllo dei governi nazionali, vale a dire delle forze politiche che lo controllano o lo limitano. E sotto questo controllo esso resta in primo luogo diviso, perché queste forze non possono organizzare la popolazione che Stato per Stato, separatamente; in secondo luogo impotente, perché queste forze non possono andare al di là di obiettivi confederali, che lasciano il potere e la lotta per il potere al livello nazionale; e in terzo luogo resta senza coscienza, perché queste forze che creano il loro potere dentro gli Stati e possono modificarli ma non scavalcarli, impongono una divisione del mondo in nazioni.

Ciò non dipende dalla pura e semplice volontà degli uomini, ma dalla struttura della lotta politica. Le modificazioni politiche normali, sia a vantaggio dei lavoratori, sia degli imprenditori, sia dei diversi interessi spirituali, sono esclusivamente nazionali, anche se il loro stimolo è supernazionale o internazionale, perché il quadro esistente nel quale si può agire, e il potere costituito che si può conquistare od influenzare, sono nazionali. Per questa ragione ogni intervento politico normale, e il

processo politico ordinario nel suo insieme, generano solo risposte nazionali, contribuiscono a mantenere tutti i poteri nel quadro nazionale, e a mantenere lo Stato nazionale. Questa linea politica generale è propria, praticamente senza brecce, della classe dirigente e della classe politica che vedono il governo nazionale come qualcosa che dipende da loro, e il resto come qualcosa che dipende da altri. D'altra parte tutte le posizioni di influenza o di potere sono nazionali. Per mantenerle, o almeno per non metterle in rischio, bisogna mantenere il quadro nazionale, imporre la cultura nazionale, continuare a far pensare che si possa discutere e cambiare ogni atteggiamento politico (liberale, democratico, socialista, e persino comunista o fascista) ma che non si possa assolutamente mettere in discussione se conviene, oppure no, restare politicamente e giuridicamente tedeschi, francesi, italiani.

Il fatto che i problemi fondamentali mutino dimensione non muta, da solo, il funzionamento del sistema politico nazionale. In Europa i governi, non potendo più difendersi da soli, collaborano nel campo della difesa e della politica estera per mezzo di organismi internazionali *ad hoc*, dalla NATO all'UEO. I governi inoltre, non potendo più mantenere i rapporti economici nel loro quadro, hanno abbandonato la vecchia politica protezionistica e creato organismi *ad hoc* di collaborazione internazionale a vari livelli, dal Fondo monetario internazionale alle più circoscritte CECA, CEA, CEE. In questo modo essi soddisfano effettivamente in parte il bisogno di unità europea, la parte compatibile con la semplice collaborazione fra gli Stati e con il mantenimento della divisione politica. Ma questo non basta per dare soluzione efficace ai problemi supernazionali, e nemmeno per conservare la fiducia della popolazione. Per questo i governi cercano di ingannarla, di farle credere che stanno facendo l'Europa, che si occupano attivamente dell'unità europea, che fanno tutto il possibile per farla avanzare. A questo scopo essi presentano falsamente la collaborazione fra gli Stati come il processo di costruzione dell'unità politica vera e propria, e i fatti della politica nazionale di collaborazione europea come i momenti progressivi di questa costruzione, in modo da figurare come i veri artefici dell'unificazione.

Ma non c'è dubbio che nel campo politico non c'è stato, dopo anni e anni, alcun progresso. La lotta dei partiti, i partiti stessi, il potere politico, sono nazionali come sono sempre stati. L'unificazione sociale è molto avanzata, come abbiamo visto, e progredisce continuamente. Ma la struttura della lotta politica è rimasta quella di prima, senza alcuna modificazione in senso europeo. Non c'è alcun grado di lotta politica diretta, di intervento diretto dei cittadini, di voto popolare, per il potere

di dirigere la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, l'Euratom o il Mercato comune. L'uomo della strada, la fonte del potere politico, non sa nemmeno che cosa siano questi organismi. E non potrebbe essere diversamente. Egli può votare un partito nazionale, può modificare il governo nazionale, ma non può votare un partito europeo, né modificare, poco o tanto, un governo europeo. Egli non può fare nulla per fare avanzare l'unità politica dell'Europa. Ne segue che non può unirsi agli Europei degli altri paesi, e non può nemmeno prendere coscienza della forza che otterrebbe unendosi agli altri Europei.

Naturalmente la politica nazionale di collaborazione europea non può durare eternamente. Essa è sottoposta a due erosioni, una esterna e l'altra interna. Quella esterna è prodotta dall'europeismo diffuso, che senza governo federale europeo non può stabilizzarsi e quindi non può dare stabilmente il suo appoggio alle forze politiche nazionali. Quella interna proviene dalle basi stesse delle forze nazionali, e si manifesta come distacco delle basi dai vertici. La politica di collaborazione europea delle forze nazionali non può infatti conseguire obiettivi democratici, sia di politica internazionale sia di politica sociale, perché controlla direttamente solo i governi nazionali, che non sono strumenti per questi fini, mentre non può governare l'Europa, che sarebbe il mezzo per conseguirli. Ciò mostra che il controllo dei governi nazionali sull'europeismo diffuso può essere combattuto vittoriosamente.

6. Soltanto una avanguardia federalista, con una politica di opposizione permanente agli Stati come comunità esclusive, può unificare la forza sociale supranazionale, liberandola dagli ostacoli posti dall'europeismo governativo, renderla potente e consapevole, e condurla verso il potere di costituire la Federazione europea.

Le forze e i partiti nazionali dividono politicamente l'europeismo diffuso, mantenendolo nell'impotenza e nella cecità. Per affermarlo, bisogna dargli forza con l'unità, con la consapevolezza dell'obiettivo e della direzione di marcia per raggiungerlo. Come fare?

In Europa continentale il processo politico inciampa ogni volta che si presentano problemi la cui dimensione reale è europea, problemi che i governi nazionali non possono risolvere o possono risolvere male. In queste circostanze, se si pensa che la causa della cattiva o della mancata soluzione sia nazionale, e si indica una alternativa nazionale, non solo non si elimina la causa del male indebolendo la propria forza, ma si dividono altresì, separandoli Stato per Stato, gli atteggiamenti politici

degli Europei. Al contrario si unificano gli atteggiamenti politici a livello europeo se si riconosce la dimensione europea dei problemi, si identificano i fattori supranazionali in causa, e si indica l'alternativa non nella condotta del proprio governo ma nella Costituente europea. In questo caso infatti valgono, per tutta Europa, un solo punto di vista, una sola posizione politica (l'opposizione europea ai governi nazionali) e un solo obiettivo strategico (la Costituente europea). Ci si libera così dagli obiettivi e dalle posizioni nazionali, che dividono gli Europei in campi separati di lotta. E inoltre ci si rafforza, perché si entra veramente in contatto con la realtà della politica e si acquista la speranza positiva di poterla correggere.

La differenza tra il primo e il secondo atteggiamento è tanto teorica quanto pratica. Deformando in senso nazionale la realtà storica, si è infatti costretti ad assumere il primo atteggiamento, per una questione pratica: la decisione di agire nel campo nazionale, il desiderio di mantenere qualche legame con la classe dirigente nazionale, o una alleanza con qualche forza politica nazionale. Si può invece assumere il secondo atteggiamento, e far coincidere il proprio giudizio con la realtà storica, solo se si ha il coraggio di porsi decisamente fuori dal quadro nazionale, di agire indipendentemente dalle forze nazionali e contro il potere nazionale; in definitiva, se si sceglie, nella lotta politica, l'opposizione di comunità, se si è davvero disposti ad andare non solo contro il governo, non solo contro il regime, ma anche contro lo Stato come comunità esclusiva. Non c'è altro modo di creare un fronte politico unito a livello supranazionale.

Si tratta dunque di portare il maggior numero possibile di militanti su questa posizione in modo che essi, lanciando da molte città in ogni occasione la giusta parola d'ordine europea, contrastino ogni volta le false soluzioni nazionali e confederali che le forze politiche nazionali cercano di imporre all'opinione pubblica nell'ambito dell'europeismo diffuso. Questa politica può essere intrapresa all'inizio solo da coloro che hanno deciso di occuparsi soltanto del problema europeo, cioè soltanto nell'ambito dell'europeismo organizzato. In realtà, essa si è fatta luce, sia pure imperfettamente, nel MFE. Ma è una politica espansiva. E' l'unica che può gettare gradualmente nella lotta l'europeismo organizzato mantenendolo unito, l'unica quindi che può attribuire un embrione di forza alle sue prese di posizione e che può permettergli di esercitare, con l'aumento progressivo dell'influenza delle sue prese di posizione, una pressione unitaria sull'europeismo organizzabile, sulle persone che vogliono eliminare i mali delle società nazionali ma non hanno ancora

compreso che ciò si può fare solo sul piano europeo (si tratta in fondo delle persone che fanno della contraddizione tra valori e fatti una questione personale). In sostanza è la politica unitaria dell'europesismo organizzato e organizzabile che può portare sulla piattaforma dell'opposizione di comunità, e della richiesta del potere costituente del popolo federale europeo, tutte le energie autenticamente progressive.

Con questa politica potrebbe nascere un vero e proprio Movimento politico supernazionale. Esercitando un'influenza sull'europesismo diffuso dell'opinione pubblica, esso acquisterebbe un peso proprio nell'equilibrio politico, introducendovi la componente europea che ora manca. Il solco tra il crescente carattere supernazionale della società e la politica nazionale dei governi e della classe dirigente nazionale è destinato ad aumentare. Il Movimento supernazionale sposterebbe dunque facilmente molte energie dal campo nazionale al campo europeo, sottraendole alle alternative storicamente false, che si formano all'interno degli Stati, tra destra e sinistra, liberalismo e socialismo, fascismo e comunismo. Ad un certo grado di sviluppo della forza supernazionale si formerebbe una bilancia di potere tra la sua influenza federalista e l'influenza confederale dei governi nazionali, e finalmente si fronteggerebbero il «federatore» e il nazionalismo nella sua ultima espressione: il confederalismo dei governi e dei partiti nazionali.

A questo punto, la prima grossa difficoltà europea in uno Stato nazionale importante, la Francia o la Germania, darebbe luogo alla crisi risolutiva. E' evidente che non si può fare la Federazione senza togliere il potere agli Stati, cioè senza crisi di potere. Orbene, il Movimento supernazionale, trasferendo energie dal campo nazionale al campo europeo, porterebbe sul terreno europeo la crisi storica degli Stati e faciliterebbe la crisi del loro potere. Si tratterà probabilmente di una ennesima crisi del potere democratico nazionale, vale a dire, in mancanza di una alternativa europea, di una crisi sfruttabile solo da forze autoritarie, e in ultima analisi solo dal fascismo o dal comunismo. Allo scoppio della crisi, le forze democratiche nazionali perderebbero il controllo del potere, e perciò anche l'influenza sull'europesismo diffuso. L'europesismo diffuso, cioè la maggior parte della popolazione, sarebbe finalmente sganciato del tutto dalle sue guide nazionali, e del tutto disponibile per il Movimento supernazionale, che potrebbe dargli coscienza e unità con le parole d'ordine del «potere federale europeo» e della «Costituente». E' indubbio che su questa posizione si raccoglierebbero molte più persone che sulle posizioni autoritarie, fasciste o comuniste. Non si può dire sin d'ora se la Costituente, che ricostruirà il potere sfuggito agli Stati, sarà legale,

cioè convocata dagli stessi parlamenti nazionali, o rivoluzionaria. Ciò dipenderà dalla gravità della crisi del potere e dalla capacità delle forze nazionali di mantenere, oppure no, con la copertura della Costituente europea, il controllo dell'esercito e della polizia.

7. L'organizzazione di questa lotta per un potere futuro in un quadro, quello europeo, non ancora costituito, richiede un Movimento supernazionale e una azione che faccia di ogni interesse e di ogni sentimento supernazionale un elemento della costruzione e del rafforzamento del suo quadro politico, per impedire che la semplice inerzia trattenga gli Europei nell'orbita dei poteri nazionali e per farli convergere sul terreno europeo.

In quali forme può essere organizzata una politica di opposizione di comunità e di richiesta del riconoscimento del potere costituente del popolo europeo? Si tratta di reclutare progressivamente le energie dell'europesismo organizzato e dell'europesismo organizzabile, senza mai stabilizzare le proprie forze, quindi di fare un Movimento, non un partito. Si tratta di unificare queste energie a livello supernazionale, quindi di fare un Movimento supernazionale che non dovrà mai partecipare alle elezioni nazionali per non dividersi in tronconi nazionali ma dovrà invece, in caso di necessità, sabotarle. Si tratta di stabilire un contatto profondo tra l'azione dei militanti e le idee e i sentimenti della popolazione, quindi di dare alle sezioni locali il carattere di centri di agitazione dell'opinione pubblica e di centri di elaborazione di una cultura politica nuova. Si tratta di dare al Movimento la capacità di chiamare a raccolta, nel momento decisivo, tutta la popolazione, quindi di costruire un interlocutore europeo visibile dei governi nazionali, che possa tenere la piazza nei giorni della crisi. Si tratta di assicurare la vita delle sezioni e del centro europeo senza legarsi ad alcuna forma di potere nazionale, quindi di autofinanziare il centro europeo e l'attività ordinaria delle sezioni. E si tratta infine di suscitare l'esigenza che incanali effettivamente in questi strumenti di azione le energie dell'europesismo organizzato, di quello organizzabile e di quello diffuso.

Nella situazione attuale gli incentivi ad agire politicamente, in qualunque forma, dall'adesione ideale a una forza politica al militantismo vero e proprio, sono esclusivamente nazionali. Solo nel quadro nazionale si possono ottenere dei risultati politici. Nella lotta politica nazionale interesse e risultati, propaganda ed azione, coincidono. Basta modificare le opinioni dei cittadini per modificare la quantità di voti dei partiti, e

quindi la condotta del governo. Il quadro nel quale agiscono i partiti, lo Stato, fa automaticamente coincidere la più semplice forma di propaganda di una idea politica con l'azione per darle del potere. Ma la lotta politica per il federalismo e l'Europa si svolge in un quadro non ancora costituito, su un terreno dove non esiste ancora una bilancia di potere, cioè il mezzo per tradurre l'aumento delle persone favorevoli all'Europa in un aumento del potere di farla. Questo fatto rende vani i sacrifici dei militanti, e fa girare a vuoto la propaganda, che, dissociata dall'azione politica vera e propria, non è in grado di ottenere dei risultati politici. Questa situazione può essere superata solo con un'azione *ad hoc*, che simboleggi in modo visibile il popolo europeo e il suo potere costituente, e faccia vivere il quadro europeo della lotta politica come una realtà psicologica nella mente di coloro che, in qualunque modo, partecipino a questa azione.

Naturalmente questa azione-quadro non deve escludere alcuna altra azione federalista, ma deve al contrario valorizzarle tutte, nella loro diversità necessaria per aderire alla realtà dell'Europa. Nella situazione attuale le varie iniziative federaliste contano poco perché rimangono fine a sé stesse. Esse potrebbero invece rafforzarsi se fosse possibile fare di ciascuna un fattore di rafforzamento del quadro europeo di lotta per il potere e del federatore visibile. Per ottenere questo scopo l'azione-quadro deve possedere i seguenti requisiti: a) deve essere fatta dagli Europei stessi, guidati dai federalisti; b) deve suggerire loro che sta nascendo e rafforzandosi la lotta per l'Europa; c) deve progredire senza interruzione nello spazio e nel tempo, in modo da far dipendere dagli Europei stessi, e da tutti gli uomini di buona volontà disposti ad entrare nei ranghi federalisti, il rafforzamento del quadro e del potere di fare l'Europa. Solo in questo modo, facendo coincidere impegno e risultati, propaganda ed azione, in ultima analisi lavoro e aumento della forza, si possono incanalare progressivamente nel Movimento supernazionale le energie disponibili, vale a dire l'eupeismo organizzato, quello organizzabile e quello diffuso.

Al suo livello più elementare l'azione-quadro è il censimento volontario del popolo federale europeo. I suoi mezzi di espressione sono: a) adesione alla Federazione europea mediante firma su una scheda, conteggio progressivo delle schede sino ad ottenere la maggioranza almeno nell'ambito dell'Europa dei Sei, pagamento della scheda d'adesione da parte dell'aderente per autofinanziare la campagna; b) presa di posizione da parte dei censiti, su iniziativa dei federalisti, su fogli ufficiali della campagna, in ogni occasione nella quale gli Stati manifestino la loro impotenza a risolvere i problemi politici di dimensione europea.

A proposito del lancio e della diffusione di questa campagna si deve tenere presente che il MFE, o anche una parte di esso, è abbastanza forte per ottenere in un anno circa un milione di adesioni, e superare così l'attuale momento di inerzia. Sulla base di questo numero di adesioni è legittima la seguente previsione. In ogni punto dell'Europa si parla dell'Europa per la forza stessa delle cose. Orbene, nei punti toccati dalla campagna, ogni individuo che parli dell'Europa parlerà anche di questa campagna (Che cosa è questo censimento volontario del popolo europeo? Serve, non serve?). Questi individui parlerebbero così del fine della campagna — la maggioranza a favore della Federazione — come di una impresa il cui successo dipende da ciascuno e da tutti. La campagna si troverebbe pertanto, nella testa degli individui, un po' più avanti rispetto al suo grado effettivo di realizzazione: lo scarto costituito dal fatto che tutti coloro che ne prendono conoscenza possono mandarla avanti con la propria adesione, o quella dei conoscenti e così via. In tal modo la campagna recluterebbe tutta la buona volontà europea disponibile e farebbe nascere, con la presenza dei federalisti in tutte le città e il loro contatto organico con la popolazione, dei veri e propri centri sia di agitazione dell'opinione pubblica sia di cultura politica.

A un certo grado di sviluppo l'azione-quadro, pur continuando nella sua forma elementare per estendere il Movimento supernazionale dappertutto, ci permetterà di rilanciare il Congresso del Popolo Europeo e di dotarlo di una maggioranza strettamente federalista. Stimolando la volontà di agire nei vecchi gruppi federalisti e creando gruppi nuovi, l'azione-quadro ci darà la possibilità di fare, tra non troppo tempo, le elezioni del CPE in un centinaio di città e nello stesso giorno. E quando faremo nello stesso giorno, in cento città, le elezioni del CPE, incentrandole sul problema dell'Europa politica, e sfruttando una situazione nella quale i cittadini ne sentano la necessità, e i governi non sappiano provvedere, faremo nascere, senza dubbio, un grande movimento di opinione, un reale potere europeo. Quel giorno, finalmente, comincerà davvero la lotta tra chi vuole l'Europa e chi non la vuole, nei termini decisivi della Costituente, da una parte, e del mantenimento della sovranità assoluta degli Stati nazionali, dall'altra, senza le comode scappatoie di oggi che permettono a tutti di dichiararsi a favore dell'Europa senza farla.

Mario Albertini

NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARIO ALBERTINI, Presidente del Movimento federalista europeo, Presidente d'onore dell'Unione europea dei federalisti, professore di Filosofia della politica, Università di Pavia.

FRANCESCO MAZZAFERRO, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

NICOLETTA MOSCONI, Movimento federalista europeo, Pavia.

FRANCO PRAUSSELLO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, professore di Economia internazionale, Università di Genova.

DARIO VELO, responsabile dell'Ufficio economico del Movimento federalista europeo, professore di Tecnica industriale e commerciale, Università di Pavia.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 1988

Editoriali

Il problema della sicurezza nell'era nucleare.
Distensione tradizionale e distensione innovativa.

Saggi

Alfonso Jozzo, Ecu e rublo: verso un nuovo ordine monetario internazionale.
Guido Montani, La rivoluzione bolscevica e il federalismo.

Note

Proposte per un movimento ecologista europeo.
Tutela e valorizzazione della risorsa ambiente.
Bolscevismo, nazionalsocialismo e crisi dello Stato nazionale.

Problemi della pace

Pace e difesa dell'ambiente.

L'azione federalista

Un appello WAWF-UEF a Gorbaciov e Reagan.

Il federalismo nella storia del pensiero

Giuseppe Antonio Borgese.
Ludwig Dehio.
Jean Monnet.

Anno 1989

Editoriali

Il primo referendum per la Costituente europea.
La perestrojka e il comunismo.
L'Europa e il mondo dopo il 1989.

Saggi

Francesco Rossolillo, Il federalismo e le grandi ideologie.

Gerhard Eickhorn, Riunificazione tedesca e unità europea.

John Pinder, Il federalismo in Gran Bretagna e in Italia: i radicali e la tradizione liberale inglese.

Guido Montani, Robert Triffin e il problema economico del XX secolo.

Note

Il debito del Terzo mondo e la rifondazione degli assetti economici e politici mondiali..

Gli aspetti politici dell'emergenza ecologica.

Interventi

Dmitry Smyslov, Rublo, rublo trasferibile, Ecu, sistema monetario internazionale.

Trent'anni fa

Esame tecnico della lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero

Giovanni Agnelli - Attilio Cabiati.

John Robert Seeley.

Anno 1990

Editoriali

La rinascita del nazionalismo.

L'Europa e la crisi del Golfo.

Saggi

John Pinder, L'idea federale e la tradizione liberale inglese.

Guido Montani, Moneta europea, riforma dello Stato del benessere e democrazia economica.

Note

Riflessioni sulla Casa comune europea.

Può il federalismo rappresentare un modello per l'Africa?

Verso un governo sovranazionale dell'emergenza ecologica.

Il principio di autodeterminazione.

Trent'anni fa

La nazione, il feticcio ideologico del nostro tempo.

Il federalismo nella storia del pensiero

Bertrand Russell.

Lewis Mumford.

Anno 1991

Editoriali

Guerra giusta?

Federalismo e autodeterminazione.

Il Vertice europeo di Maastricht.

Saggi

Lucio Levi, Considerazioni sulla Comunità europea e il nuovo ordine mondiale.

Jean-Francis Billion, I Movimenti mondialisti dal 1945 al 1954 e l'integrazione europea.

Francesco Rossolillo, Europa: potenza o modello?

Sergio Pistone, L'Europa e la politica di unificazione mondiale.

Note

Europa e Stati Uniti: la lezione del Golfo.

L'accentramento della Comunità europea.

L'azione federalista

La storia non aspetta l'Europa.

Trent'anni fa

Quattro banalità e una conclusione sul vertice europeo.

Il federalismo nella storia del pensiero

Kenneth C. Wheare.

Edward H. Carr.

Direttore responsabile: Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione
Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Spedi-
zione in abb. postale - Gruppo IV (70%).