# 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 XXXVI, 1994, NUMERO 3

# 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 sovrannazionale 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 40.000, altri paesi lire 50.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

#### INDICE

I tempi dell'unificazione europea	pag.	167
Domenico Moro, Il problema del sottosviluppo nell'era dell'unificazione mondiale	<b>»</b>	172
NOTE		
L'identità individuale tra ideologia e ragione (Nicoletta Mosconi)	<b>»</b>	196
L'Agenda for Development di Boutros Boutros-Ghali (Franco Spoltore)	<b>»</b>	204
L'AZIONE FEDERALISTA		
1996: l'Europa tra federalismo e nazionalismo (Francesco Rossolillo)	*	210
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
Abbé de Saint-Pierre (a cura di Franco Spoltore)	<b>»</b>	220
Indice dell'anno XXXVI (1994)	<b>»</b>	237

167

# I tempi dell'unificazione europea

Il processo di unificazione europea è iniziato nel secondo dopoguerra e si è sviluppato nei decenni successivi sull'onda di quello che Braudel avrebbe chiamato un movimento di lunga durata: la forte intensificazione dell'interdipendenza economica, sociale e culturale tra gli uomini al di sopra delle frontiere che ha assunto, negli ultimi decenni, dimensioni planetarie, ma che ha avuto, nello stesso periodo, la sua forma più immediatamente visibile in Europa occidentale.

L'onda lunga dell'estensione progressiva dell'interdipendenza ha posto e pone, in Europa, problemi ineludibili di governo, e la storia del processo di unificazione europea e dell'evoluzione istituzionale che ne ha segnato le tappe, dalla fondazione del Consiglio d'Europa fino alla nascita dell'Unione creata dal Trattato di Maastricht, è stata la storia del tentativo degli Stati coinvolti nel processo di assicurarne il controllo politico. Questo tentativo è stato finora portato avanti dagli Stati con il metodo della cooperazione intergovernativa, cioè affrontando insieme i problemi di dimensione europea, ma senza che ciascuno di essi rinunciasse alla propria sovranità. Malgrado ciò, fino a non molto tempo fa, la Comunità ha potuto mantenere un sufficiente grado di coesione, e in questo modo ha assicurato all'Europa occidentale quasi mezzo secolo di pace e di prosperità. Ma il processo contiene in sé una contraddizione profonda. Il mantenimento della sovranità, che è il presupposto dell'approccio intergovernativo, implica come sua logica conseguenza l'indebolimento progressivo della democrazia negli Stati europei, in quanto tutte le decisioni essenziali vengono prese ad un livello sottratto al controllo dei cittadini (tranne quello inefficace ed evanescente esercitato attraverso il Parlamento europeo), mentre il meccanismo del controllo democratico gira a vuoto in ambiti nei quali non si prende più alcuna decisione di rilievo. Ciò mina le basi stesse del consenso, che in democrazia è indissociabile dalla consapevolezza dei cittadini di essere coinvolti nel processo di presa delle decisioni dalle quali dipende la sicurezza e la qualità della loro convivenza. Ne consegue una marcata tendenza alla degenerazione della vita politica, perché le decisioni europee concernono soltanto i massimi livelli di responsabilità politica degli Stati membri, mentre il grosso della classe politica, estromesso dal processo di preparazione e di decisione delle grandi scelte, è andato maturando, con l'avanzare del processo, una concezione della politica come pura lotta per il potere, privata di ogni prospettiva ideale, e quindi come un'attività consistente quasi esclusivamente nella concessione, in cambio di voti, di favori agli interessi corporativi, a scapito dell'interesse generale.

L'Europa comunitaria è stata così per decenni il teatro del confronto tra due spinte contrapposte: quella, superficiale, al rafforzamento degli Stati, dovuta alla crescita economica resa possibile dalla dimensione europea del mercato; e quella, profonda, al loro indebolimento e all'impoverimento del confronto politico al loro interno, dovuta alla degenerazione della vita democratica e alla perdita di legittimità dello Stato.

\* \* \*

E' importante sottolineare che gli esiti di questo processo contraddittorio sono stati rinviati nel tempo da una vicenda che, pur avendo influito in modo profondo sul processo di unificazione europea, ne era sostanzialmente indipendente. Si tratta della guerra fredda. La contrapposizione — di potere e ideologica — tra Stati Uniti e Unione Sovietica aveva portato l'Europa occidentale nell'orbita degli Stati Uniti e aveva determinato la coincidenza del processo di unificazione europea con gli interessi americani. In questo modo esso aveva potuto mettersi in moto e continuare nell'alveo sicuro dell'egemonia americana. Questa aveva assicurato all'Europa, anche se in modo precario e provvisorio, la sicurezza e la stabilità monetaria e garantito agli Stati europei la sopravvivenza delle istituzioni democratiche grazie al consenso della grande maggioranza dei loro cittadini, che aveva come proprio punto di riferimento il ruolo dei loro governi come alleati degli Stati Uniti nella comune battaglia per la democrazia contro il pericolo sovietico.

In questo quadro l'integrazione europea aveva potuto progredire e superare con relativa facilità le difficoltà che ne avevano ostacolato il cammino. Essa veniva percepita dall'opinione pubblica e dalla classe politica come una tendenza irreversibile perché fondata su di una sostanziale convergenza di interessi tra gli Stati europei, e che sarebbe progredita, con passo lento ma sicuro, verso una conclusione di cui non ci si preoccupava eccessivamente di capire quando si sarebbe prodotta

e quale natura avrebbe avuto.

\* \* \*

Il mutamento del panorama politico mondiale seguito agli avvenimenti del 1989 ha trasformato radicalmente il contesto del processo di unificazione europea e il modo in cui esso viene vissuto dai cittadini e interpretato dalla classe politica. E' un dato di fatto che, da un lato, l'interdipendenza continua a intensificarsi, ed ha allargato il suo ambito all'intera Europa, coinvolgendo nel processo, in prospettiva, anche gli Stati dell'Europa orientale. Ma, dall'altro, sono venuti a mancare il quadro politico garantito dall'egemonia americana e la coincidenza del processo di unificazione europea con gli interessi degli Stati Uniti. Ne sono derivate due conseguenze strettamente collegate: la necessità per l'Europa di assumersi in prima persona la responsabilità di affrontare i problemi della politica estera e della moneta, e di darsi una propria legittimità; e il riemergere della logica del perseguimento dell'interesse nazionale, liberata dalle costrizioni che le imponeva la guerra fredda. Parallelamente si è manifestata in tutta la sua evidenza la debolezza instrinseca dell'aspetto istituzionale del processo di unificazione europea, sia sotto il profilo dell'efficacia, sia sotto quello della democraticità.

\* \* \*

E' alla luce di queste considerazioni che si deve porre oggi una domanda dalla quale dipende la strategia dei federalisti in vista della Conferenza intergovernativa del 1996 e delle scadenze immediatamente successive che riguardano la creazione della moneta unica. Si tratta di stabilire se, anche in caso di fallimento del tentativo di creare in tempi brevi la moneta europea e un nucleo istituzionale federale, e quindi una nuova legittimità europea, la logica dell'interdipendenza economica e dell'intreccio sempre più stretto tra gli interessi sarà sufficiente a sorreggere il processo e a garantirne la continuazione assicurando così agli stessi federalisti la possibilità di continuare la loro riflessione strategica in una prospettiva temporale sufficientemente lunga; o se invece la costruzione europea si avvierà alla disintegrazione, con le inevitabili conseguenze della rinascita del nazionalismo e della crisi della democrazia.

In realtà è questa seconda alternativa che sembra di gran lunga la più probabile. E' un dato di fatto che la lenta evoluzione dei rapporti economici e sociali è stata la condizione e il motore del processo di

unificazione europea. Ma la nascita e l'impegno dei movimenti federalisti hanno la loro motivazione profonda nella consapevolezza che il processo potrà essere reso irreversibile soltanto dalla nascita di uno Stato federale che disponga degli strumenti istituzionali e della legittimità necessari al governo democratico dell'economia e della società. Del resto non si deve dimenticare che, in assenza di un quadro politico stabile, l'aumento dell'interdipendenza può trasformarsi in un fattore di conflittualità. E la dissoluzione della Jugoslavia sta a dimostrare come l'esistenza di un mercato strettamente integrato e di un intreccio fittissimo di interessi non sono comunque sufficienti a garantire la pacifica convivenza di un popolo se al di sopra di essi non esiste un potere che sia sentito dai cittadini come legittimo in quanto capace di farsi garante della difesa dell'interesse generale.

Ma se questo è vero, ne consegue che il processo di unificazione europea, se non viene reso irreversibile dall'unione monetaria e politica, è destinato, prima o dopo, a finire, e che, in presenza di certe condizioni, gli interessi e le attese degli operatori economici, per quanto importanti, non saranno sufficienti a garantirne la continuazione. Senza un potere europeo dotato di una propria legittimità diversa da quella nazionale, l'interdipendenza degli interessi si dimostrerà meno forte delle spinte distruttive che saranno originate dalla tentazione del ritorno ad una legittimità, quella nazionale, che è superata dalla storia, ma che manterrà un forte potere di mobilitazione, o almeno di ottundimento, delle coscienze fino a che non sarà stata sostituita da una nuova legittimità europea, che non esiste ancora.

\* \* \*

Vero è che, in ultima istanza, i movimenti di lunga durata, che hanno la loro origine nei comportamenti quotidiani e negli interessi concreti degli uomini, prevalgono su ogni ostacolo e impongono alla politica la loro logica. Ma ciò è vero soltanto in ultima istanza. La storia è la storia dell'emancipazione del genere umano, ma non avanza con un moto rettilineo: il suo cammino è segnato da guerre, violenze e distruzioni. E' certo quindi che nessuno potrà fermare la marcia del mondo verso la sua unità. Ma è assai probabile che, se l'Europa perderà la grande occasione che le si presenta in questa parte finale del ventesimo secolo, molti anni di disordine e di decadenza passeranno prima che essa possa riprendere il cammino della propria unificazione. Né si può escludere che l'Europa debba addirittura lasciare ad altri la leadership del processo verso

l'unificazione mondiale ed essere confinata al ruolo di una periferia decadente, come la Grecia del quarto secolo o l'Italia del Quattrocento.

I tempi della storia non sono i tempi della politica. Ma i tempi della politica sono i tempi della vita degli uomini. E le scadenze che il calendario della politica europea presenta dal 1996 fino alla fine del secolo saranno decisive per milioni di Europei. Dalle scelte che saranno fatte dipenderà la qualità della loro vita nei decenni a venire. Per questo i federalisti dovranno mantenere l'orizzonte temporale della storia come contesto generale della loro strategia, ma saper agire con energia e tempestività nell'orizzonte temporale della politica e nel quadro degli equilibri di potere esistenti, con la consapevolezza che l'Europa ha di fronte a sé una scelta drammatica e che l'occasione storica potrebbe non ripresentarsi.

Il Federalista

## Il problema del sottosviluppo nell'era dell'unificazione mondiale

DOMENICO MORO

#### 1. Il problema del sottosviluppo nell'era dell'unificazione mondiale.

Spesso, quando si parla del problema del sottosviluppo, per evidenziare il forte squilibrio nella distribuzione delle risorse a livello mondiale a favore dei paesi sviluppati, alcuni ricordano che questi ultimi, pur rappresentando il 24% della popolazione, assorbono l'83% del reddito totale, mentre il rimanente 76% della popolazione copre una quota del reddito mondiale pari al 17% del totale (1). Altri, per sottolineare la drammaticità del problema, attirano invece l'attenzione sui livelli di reddito *pro-capite*, sostenendo che è aumentato il divario tra il 20% più ricco della popolazione mondiale rispetto al 20% più povero. Altri ancora, per caratterizzare geograficamente il fenomeno, sostengono che è aumentato il divario tra il Nord sviluppato e il Sud sottosviluppato, enfatizzando una sorta di contrapposizione geografica tra due aree con caratteristiche economiche supposte omogenee al loro interno. Tutte queste affermazioni vanno oggi esaminate più criticamente, nel senso che non corrispondono più alla realtà dello sviluppo economico conosciuto dal mondo negli ultimi decenni. Infatti, va osservato in primo luogo che, valutando il reddito mondiale in base ad un comune metro di calcolo, la quota di reddito mondiale dei paesi in via di sviluppo (PVS) è pari al 39% del totale (2). In secondo luogo, il 20% più povero è di fatto geograficamente concentrato in un'area del mondo e ciò evidenzia un problema, come è intendimento dimostrare con il presente articolo, di natura più ampia del solo problema del sottosviluppo. Infine, negli ultimi anni vi sono stati sviluppi politici importanti, che pongono sotto una nuova luce il problema della povertà di alcune aree del mondo, in quanto stanno emergendo, come dimostra il caso del NAFTA (North-American Free Trade Agreement), esempi di integrazione regionale, e non di opposizione, tra paesi sviluppati e paesi sottosviluppati.

La verità è che ormai più del 50% dell'umanità si è o si sta rapidamen-

te affrancando dall'emergenza del sottosviluppo, ma questo risultato, per quanto positivo, se da un lato non può considerarsi soddisfacente perché quasi la metà dell'umanità versa ancora in condizioni di estrema povertà, dall'altro non si può neppure dire che sia acquisito in maniera irreversibile. Perché lo sia, occorre che l'Unione europea (UE) colga l'occasione della Conferenza intergovernativa del 1996 per compiere un passo avanti verso la sua trasformazione in una vera e propria federazione, al fine di consolidare i risultati raggiunti al proprio interno e di contribuire a difendere la stabilità economico-monetaria a livello mondiale, che, malgrado i disordini momentanei che ha conosciuto, è all'origine dello sviluppo del secondo dopoguerra. Se l'UE dovesse trasformarsi in semplice area di libero scambio, verrebbe a mancare il necessario pilastro europeo della stabilità economica mondiale e si correrebbe il rischio di scivolare verso forme di protezionismo che metterebbero in pericolo il livello di sviluppo conseguito. Il rafforzamento dell'UE, invece, farà sì che la democrazia faccia dei passi avanti verso la sua affermazione anche a livello mondiale, coinvolgendo in questo processo l'ONU e i paesi e le associazioni regionali dove essa non si è ancora affermata.

L'aggiornamento dell'analisi del problema del sottosviluppo, sia pure con le necessarie cautele e precisazioni che saranno richieste di volta in volta, può quindi aiutarci a capire quali sono le responsabilità che pesano sugli Europei e quali iniziative può intraprendere l'UE per risolvere il problema dei paesi più poveri.

Al fine di individuare le aree che possono considerarsi fuori dall'emergenza economica e quelle su cui focalizzare l'attenzione per individuare delle specifiche iniziative, si ricorrerà sia a valutazioni di carattere politico, sia a valutazioni di carattere economico, attraverso l'uso di alcuni indicatori. Per quanto riguarda questi ultimi, il primo è quello suggerito da Fuà, secondo il quale, anche se non bisogna confondere le misure della crescita economica con le valutazioni del benessere, data la non sufficiente affidabilità di valutazioni basate sui livelli di reddito, occorre «prendere atto che storicamente si è verificata una certa connessione tra il livello di reddito di un paese e la durata media della vita dei suoi abitanti»; questa durata «può essere considerata un indicatore significativo del benessere fisiologico goduto dalla popolazione» (3). Tuttavia, poiché la durata media può essere considerata ancora un parametro parziale del benessere e poiché non si può stabilire una corrispondenza biunivoca tra livello di reddito e speranza di vita alla nascita, viene preso in considerazione un nuovo indicatore che l'ONU ha sviluppato nel tentativo di trovare un parametro più significativo del livello di vita di un paese: questo nuovo indicatore è il cosiddetto Indice di sviluppo umano (ISU) e tiene conto della longevità, della conoscenza e del livello di reddito *pro-capite*. Sulla base di questo parametro, l'ONU ha raggruppato i paesi in tre gruppi: nel primo sono riuniti i paesi ad alto sviluppo umano (di fatto tutti i paesi industrializzati, più altri dell'America latina e dell'Asia normalmente considerati in via di sviluppo), nel secondo quelli a medio sviluppo umano, e nel terzo quelli con il più basso livello di sviluppo umano (4). Infine, l'altro indicatore preso in considerazione è il tasso di sviluppo medio annuo del Prodotto interno lordo totale, per avere una indicazione del grado di dinamicità della situazione, e del reddito *pro-capite*, per tener conto di quanto la crescita economica è vanificata da una elevata dinamica dell'incremento demografico (5).

Iniziando dalle valutazioni di carattere politico, il primo fatto da ricordare riguarda la ratifica del NAFTA da parte dei parlamenti dei paesi interessati, avvenuta alla fine del 1993. Per la prima volta un importante paese a basso reddito pro-capite, il Messico, peraltro già membro - dell'OCSE, entra a far parte di una grande area di libero scambio assieme agli Stati Uniti e al Canada. Il NAFTA non è ancora la Comunità economica europea, né tantomeno l'Unione europea. Esso rappresenta però di fatto un approccio nuovo al problema di una politica attiva nei confronti del sottosviluppo, che ha già portato alla richiesta di adesione da parte di altri paesi, quali l'Argentina, il Cile e il Venezuela. Il NAFTA (370 milioni di abitanti) riunisce paesi che presentano una speranza di vita media, al 1992, di 74 anni (il Messico 70), contro una media mondiale di 66 anni, e con un ISU che lo colloca tra i paesi ad alto sviluppo umano. I tre paesi che hanno chiesto di aderire (67 milioni di abitanti), presentano una speranza media di vita pari a 71 anni ed un ISU elevato, pur avendo un reddito pro-capite molto più basso di quello degli USA, e in particolare Cile e Argentina stanno consolidando il loro ritorno alla democrazia. Infatti, il recente Vertice panamericano, promosso dal Presidente Clinton e tenutosi a Miami l'11 e 12 dicembre 1994, ponendo le premesse della creazione di un unico mercato americano entro il 2005, sta rilanciando le comunità economiche regionali come, ad esempio, il MERCOSUR. Queste ultime, nella fase di transizione alla trasformazione del mercato panamericano in una vera e propria federazione, potranno anche sviluppare rapporti di collaborazione con l'Unione europea o altre aree, al fine di riequilibrare il peso dell'economia nordamericana. Intanto, con il NAFTA, il Messico ha scelto la sua via all'affrancamento dal

sottosviluppo abbracciando la politica della sempre più stretta integrazione con il Nord America, mentre in altre parti del continente americano hanno ritrovato nuovo slancio processi di integrazione regionale che sembravano sopiti da tempo.

L'altra area del mondo dove è in corso un rapido mutamento delle condizioni di vita è l'Asia. E' noto il rapido sviluppo economico degli ultimi anni (oltre il 9% annuo di crescita del PIL, nel periodo 1980-91) delle cosiddette «tigri asiatiche», Corea del Sud, Hong Kong, Taiwan, che insieme contano 71 milioni di abitanti, e che l'ONU annovera tra i paesi ad alto livello di sviluppo umano. A questi sono ormai da aggiungere anche i paesi aderenti all'ASEAN (334 milioni di abitanti), un'associazione costituita nel 1967 da Filippine, Indonesia, Malaysia, Thailandia, Singapore e Brunei (entrato nel 1976), che dal 1° gennaio del 1993 ha dato inizio alla sua progressiva trasformazione in un'area di libero scambio vera e propria con una prima fase di riduzione delle tariffe doganali e che dal luglio del 1994 ha avviato le trattative per estendere la collaborazione dalla politica estera alla politica di sicurezza. Malgrado l'ONU li consideri parte dei paesi a medio sviluppo umano, la crescita del PIL di questo gruppo è sostenuta (5,2% annuo), e la speranza di vita media (64 anni) è, anche se di poco, superiore a quella dei PVS (61). L'ASEAN sta esercitando una forte attrazione sugli Stati confinanti, tanto che, recentemente, sono stati cooptati quali nuovi membri dell'associazione la Cambogia e il Vietnam: quest'ultimo, secondo un'opinione diffusa, entrerà rapidamente nel novero dei paesi più industrializzati dell'area (6). Tuttavia non sono queste le vere novità per quanto riguarda il punto sulla situazione del sottosviluppo in questa parte del mondo. La svolta decisiva sulla via della crescita economica sta avvenendo in Cina, un paese in cui il Prodotto interno lordo, nel periodo 1980-92, è cresciuto al tasso di quasi il 10% annuo (contro, ad esempio, il 2,3% annuo dell'Unione europea) e la cui economia, che già oggi, come dimensione, è seconda solo a quella degli Stati Uniti, nell'arco dei prossimi dieci anni la supererà. Certamente la crescita di questo paese non è avvenuta in maniera uniforme su tutto il territorio, in quanto ne hanno beneficiato prevalentemente le aree urbane della costa orientale (7) ed alla progressiva apertura al mercato non ha fatto seguito una parallela evoluzione verso l'adozione di istituzioni democratiche. Tuttavia, le condizioni di vita della Cina, che conta 1.150 milioni di abitanti, e che l'ONU considera a medio sviluppo umano, nel secondo dopoguerra sono migliorate in misura sensibile. Basti pensare che la speranza di vita alla nascita ha compiuto un balzo spettacolare, passando da 47 anni nel 1960 a quasi 71

nel 1992.

Per quanto riguarda l'Europa centrale ed orientale e le Repubbliche della CSI, le valutazioni che vanno fatte sono sia politiche sia strettamente economiche. Dal punto di vista politico, il fatto che sia in calendario l'ingresso nell'Unione europea della Polonia, dell'Ungheria, della Repubblica ceca e della Slovacchia non solo sta consolidando la loro crescita economica e le istituzioni democratiche, ma ha innescato un processo di imitazione che si è esteso agli altri paesi dell'Europa centro-orientale e alle Repubbliche baltiche. In secondo luogo, se non si limita lo sguardo al flusso della ricchezza prodotta ed ai livelli di reddito raggiunti nell'Europa centro-orientale e nella CSI, ma anche allo *stock* di capitale fisico e intellettuale accumulato, quest'area deve essere annoverata nel gruppo dei paesi industrializzati. L'ONU, con l'eccezione della Romania e della Repubbliche asiatiche dell'ex-URSS considerate a medio sviluppo umano, annovera l'Europa centro-orientale e la CSI tra i paesi ad alto sviluppo umano.

Se tutto questo è vero, si può ragionevolmente sostenere che per quanto riguarda le Americhe, l'Asia (con l'importante eccezione, per citare i paesi maggiori, di Pakistan, Bangladesh e India, alcune regioni della quale sono però molto sviluppate e prima o poi trascineranno nel loro sviluppo l'intero continente indiano), l'Europa centro-orientale e la CSI non si può parlare di vero e proprio sottosviluppo. L'unico continente dove questo costituisce il vero problema, sia per il livello di arretratezza economica, sia soprattutto perché ad oggi non si vedono prospettive di soluzione nel medio-lungo termine, è l'Africa. Si può anzi sostenere che la parte del mondo dove il problema strategico è trovare la via dello sviluppo è *solo* il continente africano (8).

La peculiarità di questo continente, rispetto alle altre aree del mondo, la si può riscontrare in tutti i parametri che si sono visti sopra ed in altri che danno la misura del divario. Ad esempio, la speranza di vita alla nascita, che per il complesso dei paesi in via di sviluppo è pari a 61 anni, nel caso dell' Africa è pari a 52 anni. Il parametro più generale utilizzato dall'ONU, quello relativo allo sviluppo umano, indica ancora una volta che l'Africa occupa il valore più basso a livello mondiale, poiché l'80% dei paesi considerati a più basso sviluppo umano sono africani. Inoltre, nell'Africa sub-sahariana il PIL *pro-capite*, nel periodo 1980-91, dato un tasso di crescita della popolazione superiore a quello del PIL totale, ha addirittura avuto uno sviluppo negativo. Dunque, quando si sostiene che è aumentata la distanza tra il 20% più ricco della popolazione mondiale ed il 20% più povero, occorre osservare che quest'ultimo gruppo è molto

concentrato geograficamente, in quanto per circa la metà è costituito dalla popolazione africana, il che corrisponde a più di 3/4 della popolazione dell'intero continente.

2. La teoria dello sfruttamento esterno e le cause interne del sottosviluppo.

Per spiegare il basso livello di reddito *pro-capite* dei PVS si sostiene tuttora la tesi dello sfruttamento di questi ultimi da parte dei paesi industrializzati. Questa teoria mette l'accento sulle cause economiche *esterne* del sottosviluppo, sottovalutando invece le cause *interne*.

Un primo argomento su cui si basa la teoria dello sfruttamento è quello dei prezzi troppo bassi delle materie prime e della loro progressiva diminuzione nel lungo periodo, il secondo è quello del peggioramento delle ragioni di scambio (terms of trade): in tutti e due i casi viene espresso il convincimento che i due fenomeni riguardano solo i PVS, ritenuti prevalentemente esportatori di prodotti primari. Il terzo argomento riguarda il ruolo negativo svolto dalle società multinazionali, ritenute responsabili del perseguimento di una politica di sistematico depauperamento delle risorse dei PVS.

Per quanto riguarda i prezzi delle materie prime, occorre osservare che la loro diminuzione nel lungo periodo tocca *tutti* i produttori ed esportatori di materie prime e che non è ipotizzabile un danno limitato ai soli PVS, dato che questi pesano solo per l/3 sull'export mondiale delle materie prime, contro i 2/3 dei paesi industrializzati (gli USA, in particolare, sono il maggior esportatore mondiale di materie prime e di prodotti alimentari). Il calo dei prezzi sembra più verosimile che possa imputarsi alla crisi di sovrapproduzione e al tendenziale minore impiego di materie prime nel ciclo produttivo dovuto a maggior efficienza dei processi produttivi ed al crescente impiego di materie prime riciclate (9). Inoltre va tenuto presente che ormai le materie prime non rappresentano più la maggior quota dell'export dei PVS: nel 1990 esse erano pari al 46,9% dell'export totale dei PVS, di cui il 24,9% era costituito dal petrolio e da altri combustibili (10).

Anche l'argomentazione del peggioramento sistematico delle ragioni di scambio (rapporto tra i prezzi delle esportazioni e i prezzi delle importazioni) dei PVS non è sostenibile. Nel periodo 1972-8, mentre i terms of trade dei paesi industrializzati peggioravano dell'1,9% annuo, i terms of trade dei PVS miglioravano del 7,0% annuo. Successivamente, nel periodo 1982-91, la situazione si è invertita, con i terms of trade dei

paesi industrializzati che sono migliorati al tasso dell' 1.6% annuo e quelli dei PVS che sono peggiorati del 2,2% annuo (11). Però, anche se negli ultimi anni vi è stato un peggioramento, esaminando un arco di tempo che va dalla fine degli anni '30 fino ad oggi, non è verificata la tesi di un declino strutturale a svantaggio dei soli PVS (12). Ancora una volta il peggioramento dei terms of trade per questi ultimi sembra più da imputarsi alle stesse ragioni che, più in generale, hanno determinato un calo dei prezzi delle materie prime. Va inoltre aggiunto che il fatto di essere in gran parte esportatori di materie prime non significa automaticamente essere più danneggiati di altri paesi, in quanto tra i paesi esportatori di materie prime ci sono sia ricchi paesi industrializzati (ad es. Australia e Nuova Zelanda), sia ricchi PVS (ad es. Arabia Saudita e Kuwait). In genere questi ultimi si trovano in una posizione relativamente migliore di altri PVS, ed il problema che hanno è piuttosto quello di una maggiore giustizia distributiva interna. Certamente, però, la politica protezionistica delle produzioni agricole perseguita dai paesi industrializzati, ed in particolare dall'UE, non aiuta a sostenere la crescita dei PVS.

Per quanto riguarda il ruolo svolto nei PVS dalle imprese multinazionali, anche se è riconosciuto il sostegno dato da una multinazionale americana al colpo di Stato in Cile, non si può da questo dedurre che venga messa in atto una sistematica politica di sfruttamento economico o che si manifesti un comportamento generale di esercizio diretto del potere politico che può arrivare fino a far cadere regimi che non sono di gradimento. E' vero invece che esse sono interessate alla stabilità politica di lungo periodo, perché questo consente loro di ricavare profitti dagli investimenti effettuati e ciò spiega perché tendono ad investire nei paesi industrializzati, piuttosto che nei PVS (13).

Recentemente la teoria su esposta è stata da più parti messa in discussione sia in termini generali (14) sia, nel caso di uno studio prodotto dalla Banca mondiale, con specifico riferimento all'Africa sub-sahariana (15).

In particolare viene messo sotto accusa il tipo di politica di aiuto che viene prestato ai PVS. Infatti, secondo alcuni autori, il persistere del sottosviluppo è da imputarsi a ragioni *interne*. Il motivo sarebbe dovuto al fatto che la politica degli aiuti si risolve in finanziamenti che vengono dati ai *governi* dei PVS i quali, essendo interessati ad assicurarsi un flusso costante di aiuti, tendono a non risolvere il problema del sottosviluppo, mentre vengono tollerate sensibili disuguaglianze economiche quali quelle tra l'alto livello di vita di una ristretta casta di burocrati e dirigenti

pubblici legati alla classe politica locale, da un lato, e il basso livello di vita della stragrande maggioranza della popolazione. Questa tesi è condivisa anche da economisti del Terzo mondo che attribuiscono i comportamenti malsani e le inefficienze alla presenza, ritenuta eccessiva, dello Stato nell'economia (16).

Tuttavia, questa critica alla politica degli aiuti, pur contenendo molti elementi di verità di cui occorre tenere conto, è troppo semplicistica, in quanto non aiuta a capire a quali condizioni essa può essere efficace nel decollo dello sviluppo. Il fatto che la politica degli aiuti, di per sé sola, non garantisca il processo di accumulazione del capitale nei PVS è sempre stato messo in evidenza. Pertanto, di fronte all'esempio dell'Africa, in cui persiste il sottosviluppo, può essere utile ricordare gli elementi fondamentali di questa critica che fu sviluppata in modo efficace nell'immediato dopoguerra dall'economista svedese Ragnar Nurske (17). Nurske conclude la sua analisi sul processo di formazione del capitale nei paesi sottosviluppati sostenendo che la crescita economica dei PVS in definitiva dipende da loro stessi e quindi dall'esistenza di politiche finalizzate o meno a sostenere il processo di accumulazione. Né la politica degli aiuti, né favorevoli ragioni di scambio, né altri strumenti possono avere qualche efficacia se non sono accompagnati da politiche interne impostate su una ferrea politica di sostegno del processo di accumulazione. Nurske motiva la sua tesi in base ad argomentazioni che negli anni successivi sono state ulteriormente affinate e che si riducono in sostanza a sottolineare il fatto che gli aiuti esterni, in assenza di politiche attive, non si aggiungono al risparmio interno disponibile, ma lo sostituiscono. Questa conclusione nasce dalla constatazione che il livello di risparmio non dipende solo dal livello assoluto di reddito, ma anche dal suo livello relativo e si basa sul noto «effetto dimostrazione», entrato nel dibattito economico alla fine degli anni '40. In una situazione, cioè, in cui vengano in contatto due aree, caratterizzate da due diversi livelli di reddito, i consumatori dell'area con i redditi più bassi tenderanno ad imitare i consumatori dell'area con i redditi più elevati, comprimendo la propensione al risparmio. In questa situazione, ed in presenza di una grande velocità di circolazione dell'informazione e di diffusione dei modelli di consumo dei paesi più ricchi a tutto il pianeta, «è quasi sempre possibile, in una certa misura, che i fondi esteri si sostituiscano al risparmio interno in modo che il consumo di quel paese si espanda e non vi sia nessun incremento rilevante nel saggio di accumulazione» (18).

L'affinamento successivo di questa argomentazione si è avuto con

la generalizzazione dell'effetto di sostituzione del risparmio esterno al risparmio interno e con l'osservazione del cosiddetto «paradosso dei trasferimenti» (19). Nel primo caso si è estesa l'analisi all'effetto che il flusso di risparmio esterno ha sulla formazione della componente del risparmio interno rappresentata dal risparmio pubblico. La tesi è che, poiché una gran parte dell'indebitamento internazionale dei paesi del Terzo mondo, come è il caso di quelli africani, è indebitamento pubblico, che transita spesso attraverso il bilancio dello Stato o attraverso imprese pubbliche, quando i poteri pubblici vedono venire meno il vincolo di bilancio, sotto l'effetto dell'apporto di capitali esteri, essi tendono ad allentare la disciplina di bilancio riducendo il risparmio pubblico. Questo argomento è tanto più valido quanto più importante è la componente pubblica del risparmio potenziale interno di un paese ed è la situazione in cui si trovano i paesi africani, per i quali l'afflusso di fondi pubblici dall'estero è prevalente rispetto a quello di fondi privati e per i quali, dati i bassi livelli di reddito pro-capite, è ipotizzabile che la quota di risparmio pubblico sia chiamata a svolgere un ruolo decisivo nel processo di accumulazione. Una seconda ragione che può giustificare l'ipotesi di sostituzione tra risparmio esterno e interno, concerne l'effetto di spiazzamento dei risparmi interni privati attraverso l'afflusso di capitali esteri sul mercato locale dei capitali. Se ad un dato istante esiste solo un numero limitato di opportunità di investimento nell'economia nazionale, il fatto che dei capitali esteri vengano investiti nell'economia può ridurre le occasioni di investimento redditizio per i risparmiatori locali. In queste circostanze, i risparmiatori locali sono spinti o a risparmiare di meno, avendo meno occasioni di investimento, oppure a cercare queste occasioni all'estero.

Il «paradosso dei trasferimenti» (20), dal canto suo, suggerisce che quando un'economia beneficia di un trasferimento dall'estero, invece di conseguire un miglioramento del livello di benessere, in termini di maggior reddito disponibile, essa in realtà può esserne impoverita. Un trasferimento di risorse reali può avere un'influenza negativa su un sistema economico se modifica in senso sfavorevole l'evoluzione delle ragioni di scambio e se interviene in un contesto in cui esistono distorsioni nel funzionamento del mercato. Il primo caso si verifica quando il trasferimento di risorse modifica le ragioni di scambio alterando le condizioni dell'offerta e della domanda di beni sui mercati internazionali. In particolare, il trasferimento avrà un effetto negativo sul paese beneficiario se lo conduce ad aumentare la sua domanda di prodotti esteri più di quanto il paese che ha trasferito le risorse non riduca la sua

domanda di quelle stesse merci, provocando così un aumento dei prezzi all'importazione. L'effetto del trasferimento sarà positivo nel caso contrario. Storicamente, i paesi del Terzo mondo, tra il 1970 ed il 1982, hanno beneficiato di trasferimenti netti crescenti. Il fatto è che quando si è posto il problema del loro eccessivo indebitamento e si sono messe in atto politiche per il rimborso, attivando trasferimenti in senso opposto, questa politica ha trovato attuazione contemporaneamente in tutti i paesi. Questi, per generare le risorse necessarie al rimborso hanno dovuto sia comprimere le importazioni, sia forzare le esportazioni in una fase in cui le economie dei paesi industrializzati erano in difficoltà. Da ciò ha avuto origine parte del deterioramento delle ragioni di scambio dei PVS a partire dalla seconda metà degli anni '80.

Gli argomenti relativi alle distorsioni introdotte nell'equilibrio concorrenziale di mercato sembrano ancora più pertinenti. Un esempio importante di queste distorsioni è quello che riguarda le politiche commerciali, spesso protezionistiche, che vengono attuate dai PVS. E' possibile che i costi prodotti da politiche protezionistiche siano accresciuti da un trasferimento netto dal resto del mondo, come nel caso in cui il trasferimento vada ad accrescere la domanda dei beni locali protetti. L'aumento della produzione di questi beni, già inizialmente costosa per effetto della protezione, potrà rivelarsi dannosa per l'economia. Questi danni si produrranno al momento del rimborso del debito, nella misura in cui l'economia inizialmente beneficiaria non avrà saputo accumulare le risorse necessarie, perché assorbite da una cattiva allocazione delle risorse che provoca costi di fatto irreversibili. Va però anche detto che un risultato di questo genere si produce se la politica di protezione è fine a sé stessa, vale a dire non finalizzata ad una temporanea difesa di un'industria che sta nascendo, e senza concorrenza all'interno dell'economia beneficiaria del trasferimento. Infine vi possono essere distorsioni legate al trasferimento stesso. Questo è il caso di contributi o di prestiti d'aiuto condizionati all'acquisto di beni prodotti dal paese da cui ha avuto origine il trasferimento. In questo caso il vantaggio per il paese beneficiario del trasferimento si trova ridotto dal fatto che l'aumento della domanda di beni di importazione può danneggiarne le ragioni di scambio, oltre al fatto che non si creano i presupposti per l'eventuale successivo rimborso del trasferimento. Questa situazione sembra particolarmente vera per i paesi dell'Africa sub-sahariana, per i quali i crediti pubblici bilaterali, cioè quelli per i quali il vincolo dell'acquisto di beni dal paese donatore è più stringente, rappresentano circa il 67% dei crediti pubblici totali, contro una media del 58% per l'insieme dei paesi in via di sviluppo.

Dopo quasi cinquant'anni di politica degli aiuti a favore dei PVS, è necessario rivalutare queste critiche alla politica degli aiuti, prendere atto che praticamente la generalità dei governi africani ha fallito nella sua politica di sostegno del processo di accumulazione e chiedersi perché è successo e che cosa di nuovo, o di diverso, occorre intraprendere. Intanto bisogna constatare che la politica tradizionale degli aiuti è messa in discussione anche presso la *World Bank*. Quest'ultima, in uno studio recente, sostiene la tesi che la crescita economica di un paese è direttamente proporzionale alla crescita delle principali aree urbane che lo compongono e che pertanto solo superando le strozzature ed i vincoli che limitano la crescita economica delle città si potrà assicurare il rapido sviluppo del sistema economico nel suo complesso (21). Questo nuovo indirizzo della politica degli aiuti, peraltro, avrebbe il grande vantaggio di attivare progetti aventi migliori garanzie di redditività — sia pure diluita nel tempo — e di essere più facilmente controllabile.

L'insieme di queste considerazioni ha una validità che si estende a tutti i paesi in via di sviluppo, e invita a prendere in considerazione le ragioni interne del sottosviluppo, ma non spiega ancora fino in fondo le ragioni del maggior ritardo africano. Inoltre, il limite di questo approccio è che, per quanto riguarda l'esame delle ragioni esterne, prende in considerazione solo cause economiche, mentre per quanto riguarda le ragioni interne analizza motivazioni che non sembrano decisive.

# 3. L'Africa: un continente escluso dal processo di unificazione economica mondiale.

Tutti i continenti partecipano al processo di unificazione del mercato a livello mondiale, tranne il continente africano. Approfondendo le motivazioni del sottosviluppo, la peculiarità africana si manifesta con riferimento al suo inserimento nel mercato mondiale. L'export totale dei paesi africani, secondo il GATT, nel 1991 è stato pari a 99 miliardi di dollari, lo stesso livello di 10 anni prima. La quota dell'export africano sul commercio mondiale, che nel frattempo si è sensibilmente incrementato, si è quindi ridotta dal 5,0% nel 1981 al 2,8% nel 1991: di fatto l'Africa, malgrado molti suoi paesi esportino una quota importante del proprio PIL, si è chiusa rispetto al resto del mondo (per fare un confronto, si può osservare che l'export della sola Taiwan, che nel 1981 era pari al 23% dell'intero export africano, nel 1991 è stato pari al 77%). Ma i paesi dell'Africa sono anche chiusi ognuno rispetto agli altri paesi africani, come mostrano alcuni confronti relativi alla dimensione del commercio

intra-regionale delle principali aree mondiali. Infatti, se in Europa, secondo il GATT, nel 1991, il commercio intra-europeo ha rappresentato il 72% dell'intero export dei paesi europei, il commercio intra-asiatico il 46%, quello intra-americano del Nord il 33% e quello del Sud il 16%, il commercio intra-africano è stato pari solo al 6,6% dell'export totale del continente (22).

Quest'ultimo fatto è di una particolare gravità in quanto se, da un lato, l'azione delle multinazionali pone un problema di controllo democratico a livello mondiale, d'altro lato è anche vero che esse sono uno degli strumenti di unificazione del mercato. Infatti, secondo l'ONU, le cosiddette transnational corporations (TNC) alimentano più del 70% del commercio mondiale, ed in particolare si stima che il 25% del commercio mondiale è costituito da scambi tra società appartenenti allo stesso gruppo multinazionale (23). La conclusione evidente è che il continente africano, nella misura in cui non riesce ad attirare gli investimenti delle TNC, resta escluso dal processo di globalizzazione dei mercati che sta portando alla nascita di una economia mondiale.

Un'altra indagine dell'ONU sugli investimenti diretti all'estero delle TNC, conferma che il mercato africano non è attrattivo per gli investitori esteri. Nel periodo 1981-85, il flusso degli investimenti esteri diretti delle TNC nell'America latina era pari a 6 miliardi di dollari all'anno, che nel 1992 sono saliti a 16 miliardi. Nello stesso periodo, gli investimenti diretti esteri nel Sud-Est asiatico (Giappone escluso) sono passati da 5 miliardi di dollari all'anno a 21 miliardi. In Africa, invece, nel 1992, con 2 miliardi di dollari, gli investimenti sono rimasti pari allo stesso livello medio annuo della prima metà degli anni '80 (24). Va infatti rilevato, con riferimento al problema dell'indebitamento con l'estero dei PVS, che la caratteristica dell'Africa è di avere un indebitamento contratto prevalentemente nei confronti di istituzioni pubbliche, al contrario di quanto avvenuto per altre aree del mondo dove i prestiti privati hanno avuto uno sviluppo maggiore (25).

Secondo lo studio della *World Bank* sopra ricordato sulla situazione economica dell'Africa, per comprendere le ragioni del sottosviluppo del continente occorre risalire alla situazione in cui si sono trovati gli Stati africani al momento del processo di decolonizzazione. A causa della mancanza di capitali e di capacità imprenditoriali interne, dell'indisponibilità — appena ritrovata l'indipendenza — a ricorrere al capitale estero e, come corollario di quest'ultimo fatto, della sfiducia verso il mercato, quasi tutti i paesi africani scelsero di fare affidamento sullo

Stato come strumento diretto dell'accumulazione di capitale e quindi come regolatore dello sviluppo. L'altra scelta fondamentale fatta, sottolinea la World Bank, è stata quella di puntare subito sull'industrializzazione, vista come la chiave di volta per un rapido sviluppo, al fine di contenere il ricorso alle importazioni di manufatti, e anche perché l'agricoltura era penalizzata dai prezzi declinanti dei suoi prodotti. In base a questa scelta, l'agricoltura è stata fin dall'inizio fortemente tassata al fine di raccogliere fondi pubblici per il finanziamento dell'industrializzazione. I governi hanno creato imprese pubbliche e approvato provvedimenti per il controllo dei prezzi, limitazioni al commercio con l'estero, interventi discrezionali per l'allocazione delle riserve di valute estere nel perseguimento di obiettivi sociali. Nel frattempo veniva creata la struttura burocratica ed amministrativa necessaria per la gestione dei nuovi Stati nati dal processo di decolonizzazione, struttura che, dato l'indirizzo impresso ad un modello di sviluppo nazionale e pubblico, aumentò ulteriormente il peso dello Stato nell'economia. Secondo la World Bank sta in questo la ragione fondamentale delle deboli scelte di politica economica adottate dagli Stati africani, che ha impedito loro di prendere le necessarie misure rigorose indispensabili ad uno sviluppo sano del sistema economico. Queste considerazioni pongono in una nuova luce le valutazioni già espresse da Kohlhammer, il quale sostiene che le cause del sottosviluppo non sono da ricercarsi all'esterno dei paesi sottosviluppati, bensì al loro interno.

Per quanto riguarda l'argomento dei prezzi declinanti delle materie prime, certamente bisogna osservare che per l'Africa la dipendenza della propria economia dall'export di prodotti primari è più alta che per gli altri PVS e quindi più sensibile all'andamento dei loro prezzi. Infatti, verso la metà degli anni '80, erano pari all'80% dell'export totale, come negli anni '60, e questo significa, come sostiene la World Bank, che, pur in un così lungo lasso di tempo, l'Africa, contrariamente a quanto avvenuto in altre parti del mondo, non ha saputo diversificare la sua base produttiva e quindi la composizione delle esportazioni (26). Infatti, ponendo a confronto due paesi africani, Ghana e Nigeria, e due paesi asiatici, Indonesia e Thailandia, nel 1965 questi ultimi avevano un reddito pro-capite più basso dei primi due, mentre nel 1990 il PIL pro-capite dell'Indonesia è stato il triplo di quello nigeriano, pur essendo tutti e due esportatori di petrolio, ed il PIL pro-capite della Thailandia quasi quattro volte superiore a quello del Ghana, pur essendo inizialmente tutti e due paesi prevalentemente agricoli (27).

Per quanto riguarda l'argomentazione relativa ai terms of trade

l'Africa rappresenta di nuovo un caso a parte. Nel periodo 1975-84 sono cresciuti solo dello 0,4% annuo per l'intero continente e diminuiti dell'1,0% annuo per l'Africa sub-sahariana, mentre nel periodo 1985-92 sono scesi, rispettivamente, del 3,9% e del 3,6% annuo (28). Tuttavia, secondo la World Bank, questo non è ancora sufficiente a spiegare il declino economico dell' Africa sub-sahariana. La diminuzione del reddito netto dall'estero, per effetto del peggioramento dei terms of trade per l'Africa sub-sahariana (Nigeria esclusa), tra il 1971-73 ed il 1981-86, è stata del 5.4% del PIL. Ora, tenuto conto che un'incidenza sul PIL di minori redditi dall'estero, per effetto del declino dei terms of trade, dell'1% annuo significa mediamente un minor sviluppo del tasso di crescita del PIL dello 0,8% all'anno, nel caso in esame ha voluto dire un minor tasso di crescita annuo del PIL dello 0.4%, con un'incidenza negativa, quindi, relativamente bassa. Bisogna però ricordare che i trasferimenti netti dall'estero durante gli anni '70-'80 sono aumentati per compensare in parte i minori afflussi di redditi per effetto dei terms of trade. Secondo la World Bank, l'Africa sub-sahariana ha ricevuto nel periodo 1971-86 più aiuti di qualunque altra area del mondo. In particolare l'incidenza dei trasferimenti netti dall'estero sul PIL è passata dal 2,5% nel periodo 1971-73, al 4,3% nel periodo 1974-80, al 3,6% nel periodo 1981-86. Escludendo la Nigeria dal novero dei paesi subsahariani, gli stessi valori sono stati, rispettivamente, pari al 3,7%, 7,0% e 6,4%. Anche se gli effetti economici dei due fenomeni (peggioramento dei terms of trade ed aumento dei trasferimenti) non sono gli stessi, l'incidenza annua sul PIL dei trasferimenti netti dall'estero è stata superiore all'impatto negativo annuo del declino dei terms of trade. A ciò va aggiunto che i paesi che invece hanno beneficiato di un trend positivo nei terms of trade, non hanno saputo capitalizzare questo vantaggio, ma l'hanno annullato aumentando le spese pubbliche correnti, e finanziando sia progetti non redditizi che le fughe di capitali. In particolare, la politica di investimento seguita è stata molto diversa in Africa, rispetto al Sud-Est asiatico. Ad esempio, nel periodo 1965-72 gli investimenti sul PIL della Nigeria sono stati pari al 16,6%, mentre in Indonesia incidevano per il 12,8%, ma nel periodo 1987-90 in Nigeria sono scesi al 15,4% del PIL ed in Indonesia sono saliti al 33,9%.

Per soffermarci sulle ragioni interne, quello che sostanzialmente viene messo in discussione è il modello di sviluppo che ha portato ad un crescente intervento dello Stato nell'economia ed a cui sono da aggiungere insufficienti investimenti in infrastrutture. La soluzione che propone la *World Bank* costituisce una critica al modello di sviluppo seguito dai

paesi africani: privatizzazione delle banche, dei servizi pubblici e delle imprese, minor tassazione dell'agricoltura, abbandono della politica di controllo dei prezzi e dei tassi di cambio, ecc.: tutto ciò significa adottare un modello di sviluppo liberistico. Tuttavia, il punto debole della proposta, nel complesso ragionevole, sta proprio nel limitarsi a suggerire l'adozione di una politica di apertura al mercato privato: questo non è sufficiente, in quanto il modello economico liberistico è comunque compatibile con un sistema politico autoritario e ciò è considerato sempre meno accettabile dalla comunità internazionale, che rivendica maggiore democrazia, anche quando si tratta di un PVS. La democrazia, inoltre, è il meccanismo istituzionale indispensabile per il raggiungimento di livelli di vita più avanzati. A questo proposito, il Ministro del lavoro americano Robert Reich, commentando le sanzioni, discusse nell'ambito del GATT, da attivare nei confronti di quei paesi che non prevedono una legislazione sociale e ambientale paragonabile a quella delle democrazie occidentali (da qui l'accusa di dumping sociale ed ambientale), ha sostenuto che tale legislazione non può venire introdotta per decreto, o per atto di forza esterno, in un paese povero, ma è una conseguenza della crescita economica (29). Il problema, secondo Reich, è piuttosto quello dei meccanismi che possono assicurare uno sviluppo parallelo della crescita economica e della legislazione sociale e ambientale. La conclusione è che solo con la democrazia, quindi con libere elezioni e con il pluralismo politico, si introduce nel sistema economico il meccanismo istituzionale attraverso il quale i vantaggi dello sviluppo vengono equamente distribuiti tra le generazioni attuali, con i miglioramenti salariali, e quelle future, con la salvaguardia dell'ambiente (30).

## 4. Il vincolo allo sviluppo dell'Africa: la sicurezza.

In definitiva, dunque, tutta l'analisi vista sopra porta ad evidenziare la particolare situazione dell'Africa rispetto alle altre aree del mondo generalmente annoverate tra quelle dei PVS. Occorre però anche dire che la Comunità europea ha sviluppato nei confronti dei paesi africani una politica innovativa fin dagli anni '70. Nel 1974, come è noto, è stata firmata la prima Convenzione di Lomè. Con questa intesa, per la prima volta nella storia dei rapporti tra paesi industrializzati e PVS, vengono previste misure di agevolazione dell'export di prodotti dei PVS verso la Comunità europea (oggi Unione europea), senza reciprocità per i prodotti europei esportati verso l'Africa. Tuttavia, la misura più innovativa riguarda le istituzioni che sono state introdotte per la gestione della

Convenzione. Infatti, quest'ultima — ed è questo che la caratterizza rispetto alle politiche per gli aiuti avviate in altre parti del mondo — ha istituito un' Assemblea parlamentare paritetica con il compito di verificare l'attuazione degli accordi, che costituisce la sede dove possono essere discussi i miglioramenti necessari.

L'importanza della Convenzione di Lomè è stata più volte sottolineata dai federalisti, che hanno peraltro criticato la linea europea di eccessiva indifferenza al sistema politico interno degli Stati africani, in quanto la Comunità ha finito per finanziare anche regimi antidemocratici ed autoritari (31). Oltre a questi limiti politici dell'accordo, vanno anche ricordati quelli economici, dato che esso non ha condotto al conseguimento di tutti gli obiettivi che ci si attendeva. In effetti, le importazioni della CEE dai paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) aderenti all'accordo si sono ridotte rispetto al totale delle importazioni dai PVS e la Convenzione non è servita a diversificare la composizione delle loro esportazioni, essendo ancora costituite per circa 1'80% da materie prime (fatto, questo, che costituisce l'eccezione di maggior rilievo all'interno dei PVS) (32).

Certamente, però, la Convenzione di Lomè ha impedito il peggioramento delle condizioni di vita dei PVS africani nel momento in cui nel resto del mondo si ponevano le basi per il sorgere di nuove aree di sviluppo, nonostante in Africa non si vedano ancora i sintomi di una tendenza positiva nel processo di sviluppo, così come sta avvenendo altrove. La Convenzione di Lomè non risponde infatti al problema strategico del continente africano, quello della sicurezza e della stabilità politica.

L'Africa è un continente instabile. Nell'arco di quarant'anni, trentacinque conflitti importanti hanno provocato circa una decina di milioni di morti nella sola Africa sub-sahariana, ed all'inizio degli anni Novanta si contavano ancora tredici conflitti in corso. Nel 1990, Jacques Delors, Presidente della Commissione europea, sostenne che negli anni Novanta l'Africa sarebbe divenuta una zona di instabilità fondamentale. La divisione del continente in 53 Stati, che ne fanno l'area più frammentata del mondo, assieme alla delimitazione arbitraria dei confini ereditati dal periodo coloniale e al modello di Stato nazionale unitario e centralizzato ereditato dall'Europa, sono correntemente indicati come le cause di una tensione permanente. Dal 19 al 21 maggio del 1991, a Kampala, in Uganda, un mese prima che si riunisse il Consiglio dei Capi di Stato e di governo dei paesi aderenti all'Organizzazione per l'unità africana (OUA), per iniziativa dell'Africa Leadership Forum, e con il sostegno dell'OUA

e dell'ONU, ebbe luogo una importante riunione di personalità politiche africane e non africane e di rappresentanti di movimenti pacifisti e per l'integrazione regionale, sul tema «Towards a Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa» (33). Il documento approvato a Kampala riconosce che «l'erosione della sicurezza e della stabilità in Africa è una delle cause principali delle sue continue crisi e uno dei principali ostacoli alla creazione di una solida economia e di una efficace cooperazione intra- e inter-africana». Riconosce, inoltre, che l'interdipendenza degli Stati africani ed il legame tra la loro sicurezza, stabilità e sviluppo richiede una risposta collettiva africana, propone la costituzione di una Conferenza sulla sicurezza, sviluppo e cooperazione in Africa (CSSCA), consapevole che la sicurezza interna ed esterna deve discendere da una struttura di sicurezza continentale comune e collettiva. Secondo il documento, la sicurezza deve essere il primo pilastro della CSSCA a causa dei legami organici tra la sicurezza di tutti gli Stati africani nel loro insieme e la sicurezza di ciascuno di essi. L'Africa sotto la CSSCA dovrebbe istituire una struttura continentale di peace-keeping che, qualora fosse necessario, non escluda interventi dell'ONU. Il documento inoltre sostiene la necessità di creare una Comunità economica africana che favorirà la creazione di istituzioni con competenze a livello continentale, anche se prende atto della necessità che emerga uno Stato leader del processo di cooperazione. Per dare avvio alla Convenzione vengono invitati tutti quegli Stati la cui azione ha un impatto sulla stabilità, sicurezza, sviluppo e cooperazione dell'Africa. Anche se il documento non ha ancora avuto conseguenze pratiche, occorre tuttavia ricordare che il vertice dei Capi di Stato e di governo dei paesi aderenti all'OUA che ebbe luogo il mese successivo alla riunione di Kampala, nel suo comunicato finale ha riconosciuto che fino a quando i paesi africani non si faranno carico collettivamente della sicurezza e stabilità del continente non vi saranno speranze per lo sviluppo socio-economico dell'Africa (34).

Con il processo di decolonizzazione, le potenze coloniali europee sono uscite dalla scena africana, ma questo fatto non ha tenuto il continente fuori dalla politica del confronto tra Stati Uniti ed URSS che si è manifestato attraverso l'assistenza militare data agli Stati, o alle fazioni che propendevano per l'una o l'altra delle superpotenze. Una responsabilità parziale nel mantenimento della pace in Africa ricadeva sulla Francia, nei confronti delle ex-colonie francesi. Il ruolo è stato svolto con molte difficoltà, e la recente svalutazione del franco CFA, seguita dal conflitto in Ruanda, ha significato il tramonto anche di questa

limitata responsabilità per la sicurezza del continente africano.

Analizzando le spese militari dei paesi africani e confrontandole con quelle dei paesi industrializzati si ha una misura di come le tensioni interne ed esterne siano alla base di un enorme spreco di risorse. Infatti, mentre i paesi industrializzati, nel loro complesso, investono in spese militari circa il 3,4% del PIL (1990-91), paesi come l'Egitto, il Gabon ed il Marocco spendono il 4-5%, Libia e Zimbabwe 1'8-9%, Mozambico, Etiopia ed Angola il 13-20%.

Se il problema che sta alla radice di tutte le difficoltà dell'Africa è quello della sicurezza (e ne sono un esempio i conflitti in Eritrea, Angola, Mozambico, Somalia, Ruanda), l'Unione europea ha una grande responsabilità nel concorrere ad assicurarla, e qualche cosa si sta muovendo. Nel corso della riunione tenutasi all'inizio di ottobre, a Libreville, l'Assemblea paritetica della Convenzione di Lomè IV, adottando la relazione di John Corrie sulla revisione a metà percorso della Convenzione stessa, ha chiesto che venga rafforzato l'articolo 5 (35) che regolamenta i diritti dell'uomo, introducendo l'impegno a realizzare i valori democratici (36). E' stata però respinta la definizione secondo cui la democrazia è caratterizzata dal suffragio universale, dal multipartitismo e dalla libertà di stampa, adottando invece una formula secondo cui «non esiste un modello prestabilito di democrazia». Tuttavia deve essere ricordato un passo molto importante della relazione che è stata approvata, in quanto apre concrete prospettive nei rapporti tra Unione europea ed Africa, là dove si sostiene che l'Assemblea si deve riunire con più frequenza e, soprattutto, che deve avere più poteri legislativi (37). Se per quanto riguarda la democrazia il processo si sta lentamente mettendo in moto, il contenuto dell'articolo 3 della Convenzione — secondo il quale i paesi ACP determinano in modo sovrano principi, strategie e modelli di sviluppo delle loro economie e delle loro società — evidenzia il persistere di ostacoli e chiusure sul fronte economico-sociale. Anche questo testo dovrebbe essere rivisto, introducendo l'idea che l'economia di mercato, sia pure da realizzare gradualmente e con tutti i correttivi necessari, è il presupposto per l'integrazione del sistema economico africano nell'economia mondiale.

Inoltre, nel corso dei lavori dell'Assemblea paritetica, forse per la prima volta in termini così espliciti, ha fatto irruzione anche il problema ormai improcrastinabile della prevenzione dei conflitti. Con una risoluzione, depositata da alcuni parlamentari europei (tra cui Kouchner, Bertens, Hory, Maij-Weggen) e dal gruppo ACP, l'Assemblea, dopo aver ricordato i conflitti che hanno interessato la Liberia, l'Angola, il Sudan

e, soprattutto, il Ruanda, fa appello alla comunità internazionale perché venga studiata la creazione di un esercito permanente per la tutela dei diritti dell'uomo. Si rammarica inoltre del fatto che le organizzazioni regionali africane e in particolare l'OUA non abbiano ancora creato delle strutture capaci di agire in modo efficace per impedire lo scoppio di conflitti, e a tal fine esige che il Consiglio ACP-UE studi seriamente la creazione di strutture di cooperazione politica (38).

# 5. Una politica mondiale ed europea per la sicurezza e lo sviluppo dell'Africa: proposte per una discussione.

Willy Brandt, nel suo rapporto sulle relazioni Nord-Sud, ha messo in evidenza che si è ormai di fronte a problemi che riguardano tutta quanta l'umanità e che pertanto la loro soluzione dovrà essere trovata a livello mondiale (39). Il sottosviluppo, secondo Brandt, è uno di questi e per sconfiggerlo suggerisce l'avvio di trasferimenti automatici di fondi, finanziati da forme di tassazione internazionale. «Ci si farà osservare che è difficile pensare all'applicazione di imposte internazionali in assenza di un governo internazionale. Noi però siamo dell'avviso che l'indispensabilità di certi aspetti di quello che potrebbe definirsi 'governo internazionale' si sia già rivelata inevitabile per la soluzione di problemi collettivi e nazionali, e che alla fine del secolo il mondo con ogni probabilità non potrà funzionare senza una qualche forma accettabile di tassazione internazionale e senza modalità di formulazione delle decisioni che trascendano di gran lunga le procedure attuali» (40). Con queste frasi, Brandt traccia il quadro generale all'interno del quale deve svilupparsi una efficace politica contro il sottosviluppo, indica le modalità della sua attuazione e pone il problema del rafforzamento dei poteri delle attuali istituzioni mondiali. Alla luce di quanto si è visto prima, per meno della metà della popolazione mondiale si tratterebbe di gestire l'uscita dall'emergenza del sottosviluppo, per l'altra parte della popolazione mondiale si tratterebbe invece di attuare una migliore redistribuzione del reddito al proprio interno ed a favore della prima. In una prima fase, il governo internazionale di cui parla Brandt avrà, presumibilmente, solo il potere di occuparsi del primo problema, tenendo conto del fatto che la caduta del muro di Berlino, tra l'altro, ha avuto il significato della fine della contrapposizione di due modelli antitetici di sviluppo economico ed ha aperto il dibattito su quale modello di sviluppo si deve dare il genere umano. Del resto, l'Organizzazione mondiale per il commercio, di recente istituzione, che dovrà gestire la politica commerciale e della concorrenza tra i paesi aderenti all'accordo, va in questa direzione e si porrà prima o poi il più generale problema di una politica redistributiva a livello mondiale. E' tuttavia possibile che trascorra ancora un certo lasso di tempo prima che questa consapevolezza, dopo aver prodotto le necessarie trasformazioni istituzionali, si traduca in fatti concreti. Nel frattempo si possono individuare dei passi in questa direzione, soprattutto nei confronti delle aree più emarginate come il continente africano. Rispetto a quest'ultima area, all'UE, per ragioni geografiche e commerciali, compete una specifica responsabilità nel garantirne la sicurezza. Tuttavia essa non potrà assumersela direttamente ed autonomamente, in quanto sarebbe politicamente inaccettabile per i paesi africani. Del resto, con la fine del confronto militare tra USA ed URSS, anche gli interventi degli USA al di fuori dei propri confini, come dimostrato dal caso dell'intervento nella ex-Jugoslavia o in Somalia, devono avere l'avallo dell'ONU. In Africa, quindi, l'UE potrà contribuire, anche in misura decisiva, a svolgere un ruolo di stabilizzazione politica solo se in concorso con l'OUA e solo se agisce nel contesto di una politica dell'ONU volta ad assicurare la pace nel continente africano e in quanto articolazione regionale delle Nazioni Unite a ciò preposta. Il ritorno alla stabilità sul continente africano potrebbe svilupparsi in base a due stadi di sviluppo, il primo di carattere più generale per creare il quadro minimo entro il quale potrebbe svilupparsi il secondo stadio, costituito dai più impegnativi obiettivi di costituzione di comunità economiche simili alla CE e destinate a divenire delle vere e proprie federazioni regionali.

Il quadro istituzionale generale all'interno del quale potrebbe essere avviato il processo di cooperazione per la sicurezza è la CSSCA di cui si è discusso al vertice di Kampala e la sede istituzionale in cui potrebbe venire proposta è l'Assemblea paritetica della Convenzione di Lomè, la quale ha già richiesto che venga studiata l'istituzione di un esercito permanente per la prevenzione dei conflitti. L'Assemblea paritetica potrebbe quindi fare propria la proposta della riunione di Kampala e sostenere che venga promossa, sotto l'egida dell'ONU e dell'OUA, una Conferenza per la sicurezza, lo sviluppo e la cooperazione in Africa, con l'obiettivo di discutere delle condizioni per avviare il processo di disarmo generale e controllato del continente. Al fine di rendere più rappresentativa l'Assemblea paritetica, l'Unione europea dovrebbe chiedere l'estensione della Convenzione di Lomè al Sudafrica, dove si sono affermati la democrazia ed il multi-partitismo, che devono essere consolidati, ed ai paesi dell'Africa settentrionale. Una volta insediata la CSSCA, una prima misura che l'Unione europea può prendere è quella di porre fine al commercio internazionale di armi verso i paesi africani. E' noto infatti che 1'86% del commercio internazionale di armi è alimentato da Russia, Cina, Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna, che sono tutti membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU, mentre gli ultimi due sono anche membri dell'Unione europea (41). La seconda iniziativa che l'UE potrebbe promuovere è l'avvio del dibattito sul varo di un piano di sviluppo economico che, sul modello del Piano Marshall, preveda gli stessi stringenti vincoli economici ed istituzionali (42).

Il secondo stadio, che costituirebbe la fase più avanzata, potrà essere avviato solo se si metteranno in moto dei processi di integrazione regionale, che in un momento successivo potranno sfociare in una più ampia Federazione africana (43). Sulla base dell'esperienza europea, la presenza dell'UE potrà agevolare, soprattutto se attiverà forti pressioni in questo senso, il processo, ma perché questo abbia successo occorrerà che sul continente emerga il motore locale del processo di unificazione, la leadership africana, così come lo sono la Francia e la Germania per l'unificazione europea. Poiché il motore non potrà essere il frutto di un intervento discrezionale dell'UE o dell'ONU, ma tendenzialmente emergerà da sé, si possono solo fare delle speculazioni su quali Stati africani, o quali leaders africani, potranno svolgere questo ruolo. Una volta identificati questi ultimi, sarà però importante stabilire con essi rapporti di collaborazione per sostenere il federalismo africano.

L'immensità e le caratteristiche del territorio africano suggerirebbero di pensare ad un continente ripartito in tre grandi zone che coincidono con la classificazione utilizzata correntemente dagli organismi internazionali: Africa australe, Africa tropicale, ed Africa settentrionale. Nel primo caso, sembrerebbe che dal Sudafrica possano partire i primi segnali, dopo una fase di stabilizzazione che deve seguire l'affermazione della democrazia, di una volontà favorevole all'integrazione regionale. Una propensione in questo senso dovrebbe derivare dal fatto che lo Stato sudafricano, oltre ad essere il più avanzato sul piano economico, è anche lo Stato dove si sono svolte le più importanti elezioni multi-etniche degli ultimi decenni. Inoltre, essendo anche il più integrato nell'economia mondiale, dovrebbe essere il più disponibile dell'Africa australe a stimolare processi di cooperazione economica nell'area.

Per quanto riguarda l'Africa settentrionale, individuare lo Stato africano che potrà assumersi il ruolo di motore dell'unificazione politica regionale non è facile. Tuttavia, anche sulla base delle prime timide politiche di integrazione che si sono sviluppate nell'area, l'unificazione dei paesi del Maghreb potrebbe costituire un eccellente punto di partenza.

Un ruolo importante potrà comunque essere svolto dall'Unione europea. In effetti con l'allargamento dell'UE ai paesi del Nord la necessità dell'attivazione di una politica di sicurezza e di sviluppo del continente africano rischia di essere sottovalutata. All'Europa compete invece una responsabilità di fatto storica: riportare il mare Mediterraneo ad essere non più una barriera che divide il continente europeo dal continente africano, bensì il lago interno della comunità euro-africana, così come lo era già stato in passato, prima del confronto con il mondo musulmano. Il riferimento all'Islam è importante anche da un altro punto di vista: la via alla collaborazione (e, in una fase successiva, all'unificazione politica) tra le due sponde del Mediterraneo richiede che si sviluppi una comune concezione del ruolo dello Stato così come la condivisione di comuni valori universalistici. Ciò significa il superamento di tutti i fondamentalismi religiosi, a cui si potrà contribuire cominciando a promuovere il dibattito sul multiculturalismo.

L'Africa tropicale è l'area con i maggiori problemi legati alla povertà e all'instabilità politica. Però è anche l'area dove è nato il pensiero federalista africano (44) e dove quindi vi dovrebbe essere il terreno più fertile alla ripresa della politica di unificazione federale del continente. La condizione è però che con il contributo dell'ONU e dell'UE si arrivi a riportare la pace e la democrazia nell'area, in modo che all'interno dei paesi di questa regione dell'Africa escano rafforzate le tendenze più moderate e più favorevoli allo sviluppo di politiche di integrazione regionale.

#### NOTE

- (1) E. Dal Bosco, L'economia mondiale in trasformazione, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 69.
- (2) Questo è quanto risulta da elaborazioni dell'ONU che ha valutato il reddito procapite in base al sistema delle parità dei poteri di acquisto (purchasing power parity). Cfr. Undp, Rapporto sullo sviluppo umano n. 5, Torino, Rosenberg & Sellier, 1994.
  - (3) G. Fuà, Crescita economica, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 47-62.
  - (4) Undp, Rapporto ..., cit.
- (5) Tutti i dati relativi alla crescita del PIL utilizzati nel testo, se non diversamente indicato, sono stati tratti da: AA.VV., Stato del mondo 1994, Milano, Il Saggiatore, 1993.
- (6) A. Corneli, «Orfani del bipolarismo», in *Il Sole-24 Ore*, 25 agosto 1994. A proposito del Vietnam, si può ricordare che le previsioni di crescita del PIL, in termini reali, per gli anni 1994 e 1995 si collocano tra il 9 ed il 10% annuo. Cfr. in proposito A. Nicoli, «Asia set in economic fast lane», in *Financial Times*, 13 aprile 1994.
- (7) J. L. Martin, Le décollage de l'économie chinoise, documento interno della Banque Indosuez, agosto 1993.

- (8) A. Jozzo, C. Magherini, «L'Europa in una economia mondiale in mutamento», in *Il Federalista*, XXXVI (1994), pp. 34-40.
- (9) Dalla fine del 1993, i prezzi delle materie prime hanno cominciato ad aumentare sensibilmente. Cfr. J.-P. Tuquo, «Le cours des principales matières premières se redressent», in *Le Monde*, 15 luglio 1994.
  - (10) J. Généreux, Chiffres clés de l'économie mondiale, Parigi, Seuil, 1993.
  - (11) E. Dal Bosco, op. cit., p. 71.
  - (12) S. Wickham, L'économie mondiale, Parigi, P.U.F., 1991.
- (13) S. Kohlhammer, «Viviamo a spese del Terzo mondo?», in *Il Mulino*, n. 5, Bologna, 1992, p. 780.
  - (14) S. Kohlhammer, op. cit., pp. 773-796.
- (15) World Bank, Adjustment in Africa (Reforms, Results, and the Road Ahead), New York, Oxford University Press, 1994.
- (16) G. Corm, *ll nuovo disordine economico mondiale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994.
- (17) R. Nurske, La formazione del capitale nei paesi sottosviluppati, Torino, Einaudi, 1965.
  - (18) R. Nurske, op. cit., p. 109.
  - (19) J.-C. Berthélemy, L'endettement du Tiers Monde, Parigi, P.U.F., 1994.
- (20) I trasferimenti netti di fondi sono pari al saldo tra il flusso lordo di capitali a lungo termine e il costo del debito sotto forma di rimborso del capitale e del pagamento degli interessi.
- (21) World Bank, *Urban Policy and Economic Development (An Agenda for the 1990s)*, Washington, The World Bank, 1991. Singolarmente, questa politica converge con quanto sostenuto da Jane Jacobs (*L'economia delle città*, Milano, Garzanti, 1971), secondo la quale il motore dello sviluppo di un territorio è la città, e con quanto afferma lo stesso Nurske (*op. cit.*, pp. 15-18) là dove sostiene che per superare le difficoltà dell'investimento individuale, costituite dalla ristrettezza del mercato dei PVS, dovrebbero essere sostenuti investimenti in un ampio complesso di industrie diverse per creare mercati complementari in grado di autosostenersi. Secondo quanto sostiene la Jacobs il luogo ottimale per lo sviluppo di queste complementarietà è proprio la città. E' probabile però che nel caso dei PVS questo da solo non sia sufficiente, se non cambia l'atteggiamento delle popolazioni coinvolte nei confronti della città. Infatti, recentemente, un federalista africano ha fatto notare come nelle città africane non vi siano i cimiteri, in quanto chi si reca in città dal proprio villaggio sa che vi ritornerà per esservi sepolto. Forse sarà necessario che, sia pure con il tempo, si sviluppino nuove forme di identificazione nei confronti della vita urbana, accanto a quelle tradizionali nei confronti del villaggio.
  - (22) GATT, International Trade 91-92, Ginevra, 1993.
  - (23) Undp, op. cit., p. 97.
- (24) United Nations, World Investment Report 1993 (Transnational Corporations and Integrated International Production), New York, United Nations Publication, 1993.
- (25) Banca dei Regolamenti Internazionali, Evoluzione dell'attività bancaria internazionale e del mercato finanziario internazionale, Basilea, 1994.
  - (26) World Bank, op. cit., p. 18.
  - (27) World Bank, op. cit., p. 17.
  - (28) J. Généreux, op. cit., p.79.
  - (29) R. B. Reich, «Il commercio libera il lavoro», in Il Sole-24 Ore, 21 giugno 1994.
- (30) Queste considerazioni, che sicuramente valgono per i paesi africani, devono essere estese anche alla Cina popolare che ha finora conosciuto un indubbio successo economico, ma a scapito della democrazia. Nell'attuale contesto internazionale, caratterizzato dalla fine

del confronto tra USA e URSS, non vi sono più motivazioni ideologiche a sostegno delle strutture centralizzate ed autoritarie di governo che hanno caratterizzato il periodo della contrapposizione tra i blocchi. Del resto, l'adesione della Cina popolare all'accordo APEC, di cui fanno parte gli Stati Uniti ed il Giappone, se corrisponde, come sembra, ad una volontà di integrazione col mercato mondiale non ha senso, e non sarà sostenibile, se non si accompagnerà all'introduzione della democrazia al suo interno.

- (31) AA. VV., L'Afrique, l'Europe et la démocratie internationale Pavia, Fédérop, 1991; G. Montani, Unione europea, sviluppo economico e democrazia internazionale, Pavia. ISDAF. 1992.
- (32) F. Praussello, «E' possibile un commercio 'equo e solidale'?», in *Il Mulino*, n. 1, Bologna, 1994.
  - (33) Africa Leadership Forum, The Kampala Document, Abeokuta, 1991.
- (34) Vedi anche: The Report of the South Commission, *The Challenge to the South*, New York, Oxford University Press, 1990.
  - (35) Le Courrier ACP-CE, Convention de Lomè IV, n. 120, marzo-aprile 1990.
- (36) M. Scotto, «L'Union européenne accroît ses exigences en matière de démocratisation», in *Le Monde*, 8 ottobre 1994.
  - (37) Europe, Sessione plenaria dell'Assemblea paritetica ACP-UE, 8 ottobre 1994.
- (38) Europe, Sessione plenaria dell'Assemblea paritetica ACP-UE, 10-11 ottobre 1994.
- (39) W. Brandt, Nord-Sud: un programma per la sopravvivenza, Milano, Mondadori, 1980.
  - (40) W. Brandt, op. cit., p. 29.
- (41) Undp, op. cit., p. 64. Sulla necessità dell'istituzione di un'autorità mondiale per il controllo degli armamenti, vedi: R. Etchegaray, M. Diarmuid, *Il commercio internazio-nale delle armi*, Pontificio Consiglio per la giustizia e la pace, Città del Vaticano, 1994.
- (42) Il ricordo del Piano Marshall, generalmente, evoca unicamente la generosa quantità di aiuti profusi dagli Americani per la ricostruzione delle economie europee. Si dimenticano invece le stringenti condizioni istituzionali poste dagli Americani per la concessione degli aiuti. Queste erano, da un lato, la gestione in comune da parte degli Stati europei degli aiuti ottenuti, provvedendo alla costituzione di un organismo ad hoc (l'OECE, poi diventata OCSE), e l'abbattimento delle barriere protezionistiche che ostacolavano il commercio tra gli Stati europei; dall'altro, il tipo di aiuti era impostato in modo da accelerare il più possibile il processo di accumulazione del capitale, evitando che gli aiuti finanziassero spese correnti. Infatti, gli USA donavano ai governi europei beni di investimento che questi provvedevano a vendere sul mercato, procurandosi risorse che potevano essere utilizzate per il finanziamento di ulteriori investimenti pubblici. Gli USA esercitavano il controllo sul buon esito degli aiuti concessi, verificando l'andamento delle grandezze finanziarie dei bilanci pubblici europei e impedendo il finanziamento di soli consumi. Si trattava quindi, di fatto, dei parametri del Trattato di Maastricht, introdotti con 50 anni di anticipo!
- (43) Il sostegno all'unificazione africana, attraverso la Convenzione di Lomè, dovrebbe invece portare alla progressiva esclusione dei paesi ACP che non appartengono al continente africano, che potranno essere assorbiti dai processi di unificazione regionale guidati dagli Stati Uniti, per quanto riguarda il continente americano, oppure dal Giappone o dall'Australia, per quanto riguarda il Pacifico.
  - (44) G. Montani, Il Terzo Mondo e l'Unità europea, Napoli, Guida, 1979.

## Note

## L'IDENTITA' INDIVIDUALE TRA IDEOLOGIA E RAGIONE

Identità individuale e appartenenza a un gruppo.

Una delle rivendicazioni che si è accompagnata alla rinascita del nazionalismo in Europa è quella della difesa della propria identità, con riferimento sia ai popoli sia ai singoli individui. Questo duplice riferimento in realtà non è del tutto distinguibile in quanto il pericolo della perdita dell'identità individuale viene imputato al pericolo della perdita dell'identità collettiva di una comunità di cui l'individuo fa parte o vuole far parte, la cosiddetta comunità nazionale, esistente o potenziale.

Al di là degli aspetti psicologici, o metafisici o esistenziali, che pure hanno un ruolo nel definire l'identità individuale, questo concetto in effetti ha avuto e ha tuttora uno stretto legame ideologico con l'identità nazionale, di cui lo Stato nazionale è (o dovrebbe essere) il difensore. In quanto essere sociale, l'individuo appartiene (o vuole appartenere) a una comunità e la sua identità si definisce all'interno di essa. Le cosiddette «radici» — la cui mancanza o perdita viene indicata come mancanza o perdita della propria identità - fanno quasi sempre riferimento alle tematiche nazionali (lingua, cultura, costumi, ecc.) e allo Stato nazionale come comunità esclusiva con cui identificarsi. Anche le rivolte contro lo Stato centralizzato livellatore, per l'affermazione e la valorizzazione delle «diversità» e delle peculiarità delle varie comunità regionali all'interno degli Stati nazionali, non sfuggono alla stessa tendenza ad assolutizzare l'appartenenza a una comunità, in questo caso di dimensioni inferiori, ma ancora una volta esclusiva (non è un caso che il regionalismo si manifesti spesso come separatismo). Sembrerebbe dunque che la parola «radici» non possa che richiamare etimologicamente l'idea di un legame stabile, fisso, quasi ineluttabile, da cui non ci si può liberare una volta che esso si sia instaurato, si sia «radicato» nella mente e negli animi della gente.

L'identificazione con la comunità nazionale coincide con il dovere di sentirsi legati a individui innumerevoli senza nome e senza volto (1), dunque a una comunità fittizia, ma che garantisce, insieme al destino collettivo, il destino individuale. Essa sottrae l'individuo a una vita da monade e lo fa partecipe di radici comuni, a loro volta fittizie, e spesso identificate attraverso una operazione di vera e propria falsificazione della storia, della geografia, della letteratura, ecc.

Conseguenza di tutto ciò è che l'identità individuale dell'uomo sociale nel contesto di una comunità fittizia ed esclusiva è subordinata alla comunità stessa. I vincoli che legano l'individuo agli altri individui diventano lo strumento per sottometterlo a modelli e valori che egli non ha prodotto e il comportamento degli uomini viene in buona parte determinato dall'appartenenza al gruppo, di cui i singoli sono semplici frammenti dipendenti dal «noi» (2). Tutto ciò significa di fatto rinunciare a una individualità partecipe *per scelta* alla vita in comune con altre individualità e solidale con esse. Riducendo l'individuo e la sua identità allo stato di un semplice prodotto passivo di determinazioni politiche e sociali che lo sovrastano, l'ideologia dello Stato nazionale in definitiva priva l'individuo stesso della sua identità e lo conduce sulla via dell'autoannullamento.

Esiste tuttavia un altro contesto in cui si manifesta il sentimento di appartenenza a una comunità come supporto dell'identità individuale. E' il contesto dei luoghi in cui si sono trascorsi momenti importanti della propria vita, i momenti della formazione, luoghi sia fisici (le strade, il quartiere, il paesaggio), sia sociali (la scuola, le persone frequentate o anche solo incontrate quotidianamente). In questo caso le «radici» perdono il carattere ideologico per assumere un significato più strettamente emotivo, che coinvolge sentimenti vissuti in comune con altri, ma non collettivamente. Ognuno cioè ha dei punti di riferimento personali e vive il rapporto con l'ambiente fisico e la comunità come esperienza privata. Se abbandona questi luoghi, non vive l'abbandono come perdita della propria identità, che pure i luoghi hanno contribuito a costruire, ma lo vive come nostalgia. In fondo gli basta la dimensione del ricordo.

La differenza fra i due significati che assume la parola «radici» a seconda che la si riferisca alla collettività nazionale o alla comunità locale emerge in modo evidente proprio quando avviene una separazione dell'individuo o di gruppi di individui da esse. Non è un caso che la tematica dell'identità individuale sia stata spesso collegata a quella dell'emigrazione verso un nuovo Stato o un nuovo continente e ai problemi connessi dell'integrazione e dell'assimilazione. In questo caso

il ricordo dei luoghi d'origine non appartiene alla sfera privata, ma diventa ricordo collettivo, diventa memoria storica, che in quanto tale va costruita, coltivata e mantenuta viva con i tipici strumenti che sono stati e sono usati per creare la coscienza nazionale, facendo cioè riferimento all'etnia, alla storia nazionale, ecc.

Un curioso esempio di questa azione di difesa e mantenimento della memoria storica presso comunità di emigrati riguarda una popolazione della valle del Senegal. Alcuni membri della società nelle terre d'origine sono dei veri professionisti della memoria che raggiungono di tanto in tanto le comunità di emigrati in altri paesi per «recitare» di casa in casa la storia del loro popolo dalle origini, al fine di mantenerne viva la memoria (3).

Esistono valutazioni diverse relative alla funzione disgregante o meno della memoria storica in società coinvolte in modo molto esteso dal fenomeno dell'emigrazione. Ed esistono d'altra parte valutazioni diverse della necessità o meno dell'assimilazione e integrazione degli immigrati nella cosiddetta società di accoglienza. Ma se vogliamo collegare questi problemi all'identità individuale dobbiamo considerare il fenomeno della difesa delle «radici» degli emigrati alla stessa stregua della difesa dell'identità collettiva nella comunità nazionale, in quanto l'identità individuale degli emigrati viene ancorata a una comunità stabilmente omogenea (o che si ritiene tale) al suo interno e stabilmente diversa rispetto al mondo circostante. In questo caso non esistono strumenti di potere veri e propri che inducono gli individui a sentirsi parte di una comunità nazionale esclusiva, e ciò ha come risultato le sempre maggiori difficoltà delle generazioni di emigrati nate nel paese di accoglienza a riconoscersi nelle tradizioni originarie. Tuttavia il meccanismo che lega l'identità individuale all'identità collettiva è lo stesso.

#### La «qualità di cittadino».

Come già detto, la ricerca dell'identità individuale nel contesto di una comunità fittizia ed esclusiva coincide con la sua negazione. Si tratta allora di trovare un'alternativa che non neghi l'esigenza degli individui di riconoscersi parte di una collettività per costruire o preservare la propria identità e che nello stesso tempo non si basi unicamente sull'ideologia o sull'emotività. Il contesto in cui può diventare pensabile sganciarsi sia dall'ideologia sia dai puri sentimenti è quello concreto nel quale si manifestano le relazioni sociali quotidiane, nel quale queste sono spontanee, non mediate dal potere né strumentalizzate. Esso è la comunità

locale in cui si vive e in cui possono cominciare a manifestarsi partecipazione e responsabilità.

La ricerca della propria identità può essere assimilata a quella che Hannah Arendt ha definito ricerca della «felicità pubblica», ossia il piacere di partecipare agli affari pubblici. Riferendosi al periodo della rivoluzione americana, e citando John Adams, la Arendt scrive che «la gente affluiva alle assemblee cittadine... non soltanto per assolvere a un dovere né, ancor meno, per servire i propri interessi: ma soprattutto perché provava piacere nel discutere, nel deliberare, nel prendere decisioni... Ogni individuo appare fortemente spinto dal desiderio di essere visto, ascoltato, considerato, approvato e rispettato dalla gente intorno a lui e da lui conosciuta... La virtù di questa passione [si può definire] 'emulazione', ossia 'desiderio di eccellere sugli altri', e il suo vizio 'ambizione', perché 'mira al potere come mezzo per eccellere'... E' il desiderio di eccellere che induce gli uomini ad amare il genere umano... e li spinge a occuparsi della vita politica» (4).

Considerazioni simili troviamo in Tocqueville quando, descrivendo le istituzioni dell'Unione americana, scrive: «Proprio nel comune risiede la forza dei popoli liberi. Le istituzioni comunali sono per la libertà quello che le scuole elementari sono per la scienza: esse la mettono alla portata del popolo, e, facendogliene gustare il pacifico uso, l'abituano a servirsene». E ancora: «L'abitante della Nuova Inghilterra è attaccato al suo comune, non tanto perché vi è nato, quanto perché lo sente come una corporazione libera e forte, di cui fa parte e che val la pena di cercare di dirigere... L'abitante della Nuova Inghilterra si affeziona al suo comune, perché è forte e indipendente; vi si interessa, perché concorre a dirigerlo: lo ama, perché non ha da lamentarsi della sua sorte; ripone in lui la sua ambizione e il suo avvenire; si mescola a ogni piccolo incidente della vita comunale: in questa sfera ristretta che è alla sua portata si esercita al governo della società, si abitua a quelle forme senza le quali la libertà procede solo con le rivoluzioni, si compenetra nel loro spirito, prende gusto all'ordine, comprende l'armonia dei poteri, e si forma infine alcune idee chiare e pratiche sulla natura dei suoi doveri e sull'estensione dei suoi diritti». E infine: «Come far sopportare la libertà nelle grandi cose a una moltitudine che non ha imparato a servirsene nelle piccole? Come resistere alla tirannide in un paese in cui ogni individuo è debole, e dove gli individui non sono uniti da interessi comuni? Coloro che paventano la licenza e quelli che temono il potere assoluto devono, dunque, desiderare tutti lo sviluppo graduale delle libertà locali» (5).

L'identità individuale dell'uomo sociale, dunque, non si basa su una

passiva integrazione in un gruppo chiuso e omogeneo — garanzia forse di sicurezza, ma, come già detto, negazione della propria individualità — né su una emotiva identificazione con la comunità in cui si è nati, ma su un atteggiamento più razionale, sul sentirsi cioè partecipi alla vita della comunità fra i cui componenti si creano quotidianamente legami spontanei attraverso l'esercizio di diritti e doveri.

Come ha scritto Paul Veyne riferendosi alle città-Stato della Grecia antica, «tutte le città, grandi e piccole, avevano le loro origini e si poteva farne l'elogio...», ma « questi panegirici non si proponevano tanto di esaltare una città al di sopra di tutte le altre, quanto di riconoscere alla città la propria dignità individuale. E questo elogio era destinato più agli individui che al gruppo... L'elogio della città faceva sentire a ciascun cittadino non di essere spinto da una forza collettiva, ma di possedere, oltre ai propri meriti, una dignità personale in più, cioè la *qualità di cittadino*. L'esaltazione del gruppo era esaltazione degli individui... Non si trattava di orgoglio patriottico; l'individuo non era orgoglioso di appartenere a questa città piuttosto che a quell'altra, ma di essere cittadino piuttosto che di non esserlo. La cittadinanza infatti non era un aspetto sentito come universale, come noi siamo francesi o italiani in quanto non possiamo non essere qualcosa... La città non era una 'popolazione'...» (6).

Usando la terminologia di Veyne, possiamo dire che il fondamento dell'identità individuale, che è anche il fondamento della dignità degli individui, è la «qualità di cittadino», slegando però il termine «cittadino» dall'appartenenza esclusiva a una specifica comunità politica, lo Stato nazionale, che fa della cittadinanza un concetto cristallizzato, e legandolo alla possibilità e alla volontà di partecipazione effettiva e democratica alla vita sociale.

#### Mobilità e interdipendenza.

L'assumere questa prospettiva diventa tanto più rilevante e obiettivamente utile oggi quanto più il tipo di società verso cui stiamo evolvendo è caratterizzata sotto vari aspetti da una accentuata mobilità delle persone. Un aspetto di questa mobilità riguarda, come già ricordato, i fenomeni di emigrazione/immigrazione di massa, che dovranno prima o poi attenuarsi, ma i cui effetti continueranno ad essere presenti per lungo tempo. Un altro aspetto riguarda la progressiva interdipendenza e integrazione dei mercati a livello continentale e mondiale, e la conseguente interdipendenza e integrazione del mercato del lavoro, che renderà

sempre meno difficile, anche psicologicamente, spostarsi e insediarsi stabilmente in una nuova comunità da parte di chi cerca lavoro.

Resta comunque il fatto che, nonostante questo progressivo allargamento della sfera dei rapporti fra gli individui, ciò sembra che non basti a prospettare il superamento del problema delle radici «naturali» ed esclusive dell'identità individuale.

Come spiegare questa discrepanza fra una realtà caratterizzata da una sempre maggiore interdipendenza fra gli uomini e l'esigenza ancora presente di identificare e isolare una sfera privilegiata ed esclusiva entro la quale sentirsi al sicuro e su cui basare l'identità individuale? Una delle spiegazioni consiste nel considerare il fatto che stiamo vivendo in una fase di transizione, in uno di quei tornanti della storia caratterizzati dall'emergere di un nuovo modo di produzione, il cosiddetto modo di produzione post-industriale. Nelle fasi di transizione, le vecchie categorie con le quali gli uomini percepiscono sé stessi e la realtà che li circonda mantengono la loro vitalità e le nuove categorie si fanno strada a fatica perché sono comunque ancora da esplorare e perciò prive di una collaudata fondatezza. La società avanza sempre al passo di un lento pachiderma e la piena consapevolezza, da parte degli individui che la compongono, dei mutamenti che stanno avvenendo è raggiunta dopo una lunga e lenta maturazione. Basta leggere le mirabili pagine scritte da Tocqueville sul lungo processo che ha avuto come sbocco la rivoluzione francese per averne un chiaro esempio (7).

D'altra parte bisogna osservare che nelle fasi di transizione il «nuovo» che si fa strada è ancora imprigionato entro un quadro istituzionale inadeguato, che ostacola e si oppone alle potenzialità emerse e che per questo condiziona l'agire e il pensare degli uomini. Affermare oggi l'inconsistenza e la contraddittorietà del principio nazionale in una società sempre più interdipendente è frutto di un'analisi razionale. Ma sebbene tale affermazione venga considerata dai più come scontata, sta di fatto che gli uomini continuano ad agire e a pensare soprattutto in contesti istituzionali nazionali, con cui devono fare i conti a scapito della razionalità.

In un mondo fluido e instabile, quale esso è nei periodi di transizione, la ragione tende spesso a diventare ostacolo e non fonte di identità. Come scrive Ernest Gellner riguardo alla dialettica fra ragione e cultura, «in un mondo sul quale presiedeva un'autorità sottoscritta e imposta dalla società, l'identità era conferita e ascritta. Veniva assieme con l'intera struttura e produzione sia della natura che della società: avevamo il nostro posto nel sistema, e questo ci diceva esattamente chi eravamo... In un

mondo reso incerto e imprevedibile, e in una società non più dotata di *status* stabili e approvati, non c'è più nulla che conferisca un ruolo e una immagine di sé ad ogni uomo. Il vecchio mondo aveva posti numerati e classificati; il nuovo mondo, invece, è solo un caos libero a tutti. Il vecchio mondo era come una cena con prenotazione, che ti dice in modo graziosamente non ambiguo chi sei, mentre il mondo attuale permette e impone una zuffa indegna e incerta per i posti disponibili e per l'identità» (8).

Sembra dunque che gli uomini «sappiano» ma non «conoscano» ancora, riescano a descrivere la nuova realtà emergente ma non abbiano ancora gli strumenti concettuali per giudicarla e quindi per modificare i loro comportamenti: «l'abitudine e l'esempio» (9) prevalgono a scapito della ragione.

#### La qualità di cittadino e le istituzioni.

Come sottrarre all'ideologia o all'abitudine l'identità individuale, come dare al problema delle «radici» una risposta non solo emotiva, come creare le condizioni affinché ogni individuo si senta riconosciuto e riconosca sé stesso come membro di una comunità senza che la sua identità ne sia fagocitata?

La risposta a queste domande è contenuta nel discorso precedente, ma è bene darvi una sistemazione e fare ulteriori precisazioni.

Il concetto centrale è quello di «qualità di cittadino», un concetto che definisce l'identità individuale non in senso statico, di pura passiva appartenenza, ma in senso dinamico: ogni individuo deve costruire la propria identità sentendosi parte attiva di un comune progetto umano, di umana convivenza, non importa dove né quanto a lungo risieda in una specifica comunità.

Il quadro territoriale in cui più immediatamente si può costruire la propria identità individuale è la comunità locale, la città — e, all'interno di essa, il quartiere —, «in cui gli individui autodeterminano insieme i loro bisogni comuni e le azioni più appropriate per soddisfarli. E' a questo livello che gli individui possono ridiventare padroni della loro vita, del loro modo di vita, del contenuto e dell'estensione dei loro desideri e bisogni e dell'ampiezza degli sforzi che sono disposti a compiere. E' nell'esperienza pratica delle attività microsociali... che possono intrecciarsi legami sociali di solidarietà e di cooperazione direttamente vissuti, e che io posso fare l'esperienza vissuta di quella reciprocità perfetta di diritti e di doveri che è l'appartenenza a una collettività...» (10).

Ma la comunità locale non è più la città murata medievale. Essa basa la propria vitalità sul fatto di essere partecipe, direttamente o indirettamente, della vita di comunità via via più ampie, dalla regione, allo Stato, al continente, al mondo intero. Come ha scritto Lewis Mumford, «il mondo nel suo complesso è la scena di ogni attività umana, sebbene limitata e locale nella sua applicazione» (11). Questo dato reale — che Mumford definisce «dichiarazione di interdipendenza», in polemica con le «dichiarazioni di indipendenza» che hanno segnato la storia delle collettività umane organizzate politicamente — rende ormai l'individuo potenzialmente libero dalla tirannide delle comunità esclusive. C'è però una condizione da soddisfare, ed è quella di vedere riconosciuta la qualità di cittadino in ognuno dei contesti in cui si manifestano problemi, o emergono bisogni e istanze che implicano decisioni democratiche. Si tratta cioè di tradurre il dato reale dell'interdipendenza in una struttura politica adeguata, basata su una articolazione territoriale dei livelli di governo, e quindi di partecipazione. Ciò abolirà quelle barriere che stanno alla base di una identità collettiva fittizia e permetterà ad ogni individuo di fondare la propria identità su basi razionali.

Nicoletta Mosconi

#### NOTE

- (1) Anthony D. Smith, Le origini etniche delle nazioni, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 351.
  - (2) Cfr. Alain Laurent, Storia dell'individualismo, Bologna, Il Mulino, 1994.
  - (3) AA.VV., Mémoire et intégration, Parigi, Syros, 1993, pp. 27 segg.
- (4) Hannah Arendt, *Sulla rivoluzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1983, pp. 128-9.
- (5) Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*, Torino, UTET, 1968, pp. 80, 87, 89, 119-20.
- (6) Paul Veyne, I greci hanno creduto ai loro miti?, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 113-14.
  - (7) Alexis de Tocqueville, L'antico regime e la rivoluzione, Torino, UTET, 1969.
  - (8) Ernest Gellner, Ragione e cultura, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 88.
  - (9) Cfr. René Descartes, Discorso sul metodo, Bari, Laterza, 1993.
- (10) André Gorz, Metamorfosi del lavoro, Torino, Bollati Boringhieri, 1992, pp. 176-7.
- (11) Lewis Mumford, *La cultura delle città*, Milano, Edizioni di Comunità, 1953, p. 379.

## L'AGENDA FOR DEVELOPMENT DI BOUTROS BOUTROS-GHALI

Dalla fine della guerra fredda l'ONU è sempre più spesso chiamata in causa per risolvere conflitti locali, per coordinare missioni umanitarie o per cercare di trovare una risposta globale a problemi mondiali quali l'emergenza ecologica e lo sviluppo. E puntualmente essa manifesta i suoi limiti, rivelandosi impotente rispetto alla prepotenza dei signori locali della guerra, incapace di imporre il rispetto dei diritti umani, inadeguata per promuovere efficaci politiche di sviluppo. Le contraddizioni in cui si dibatte l'ONU non sono una novità. La novità è piuttosto rappresentata dalla frequenza con la quale queste contraddizioni si manifestano e dallo sdegno internazionale che ormai esse suscitano. All'indomani della creazione dell'Organizzazione, negli anni Cinquanta, queste contraddizioni erano già state messe in evidenza dal segretario generale dell'ONU Dag Hammarskjöld. «E' difficile prevedere, diceva Hammarskjöld, come si possa fare oggi un balzo in avanti verso la Federazione mondiale partendo da un mondo così caotico e diviso... Dobbiamo per il momento fare il nostro apprendistato e cercare di sviluppare delle forme di coesistenza internazionale» (1958). Oggi, in un clima internazionale profondamente mutato, l'attuale segretario generale dell'ONU Boutros Boutros-Ghali può indicare più apertamente le cause dell'impasse: «Il rispetto per la sovranità e l'integrità degli Stati è cruciale per qualsiasi forma di progresso internazionale. Tuttavia il tempo della sovranità assoluta ed esclusiva è finito... E' compito dei leaders nazionali capire questa realtà e trovare un equilibrio tra le esigenze del buon governo interno e quelle di un mondo sempre più interdipendente» (1992). Ma questo equilibrio è ben lungi dall'essere realizzato. Sul piano finanziario l'ONU può disporre di risorse che sono addirittura inferiori a quelle che alcune grandi metropoli (per esempio New York) impiegano annualmente per il mantenimento dei servizi di polizia e dei vigili del fuoco, ed ha un numero di dipendenti appena pari a quello di una capitale media (per esempio Stoccolma) (1). Sul piano istituzionale il potere è ancora concentrato soprattutto a livello nazionale. Per questo non può stupire il fatto che Boutros-Ghali, per descrivere sinteticamente i limiti del suo potere, dica: «Non ho esercito, non ho terra, non ho polizia».

\* \* \*

Come dimostra il difficile processo di ratifica dei nuovi accordi GATT da parte degli Stati, a cui è legata anche la rinascita dell'Organiz-

zazione mondiale per il commercio (OMC), lo scontro fra interessi nazionali e interessi internazionali domina sempre più la vita politica nazionale. Negli USA, per esempio, l'Amministrazione Clinton ha dovuto accettare un compromesso di facciata sulla salvaguardia della sovranità USA per ottenere la ratifica degli accordi GATT. In base a questo compromesso, ogni cinque anni una commissione di cinque giudici federali dovrà verificare se l'OMC ha agito correttamente. Se verranno trovati almeno tre casi sfavorevoli, il Congresso e il Senato, con una maggioranza dei due terzi, potranno chiedere il ritiro degli USA dall'OMC. Il compromesso, secondo gli stessi avversari della ratifica, sarebbe solo di facciata, in quanto il Congresso deteneva già il diritto, mai esercitato, di riesaminare il funzionamento del GATT ogni cinque anni per eventualmente denunciarlo. Sul fronte dei futuri rapporti fra ONU e OMC, pesa anche una diversa valutazione sul legame fra democrazia, rispetto dei diritti umani e sviluppo economico: USA ed Unione europea hanno sottolineato l'esistenza di questo legame, mentre paesi come la Cina o Singapore tendono a negarlo. Per esempio la commissione preparatoria dell'OMC ha respinto la richiesta di Boutros-Ghali di prevedere una supervisione dell'ONU sull'operato dell'OMC per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani. Il presidente di turno della commissione istituzionale del GATT, l'ambasciatore di Singapore K. Kesavapany, ha motivato questa decisione negando la necessità di stabilire un accordo istituzionale tra ONU e OMC.

\* \* \*

E' in questo clima che si inserisce la presentazione dell'*Agenda for Development* da parte di Boutros-Ghali.

In essa si propone che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite convochi entro il 1996 una Conferenza mondiale su «Moneta e finanza per lo sviluppo». Rilevando che il problema cruciale per promuovere lo sviluppo è rappresentato dalla scarsità di risorse finanziarie a disposizione dell'ONU e dall'assenza di coordinamento fra l'ONU, le istituzioni di Bretton Woods (Banca mondiale e Fondo monetario internazionale) e la nascente OMC, Boutros-Ghali tocca alcuni punti cruciali del dibattito sul futuro dell'ONU. Dopo aver proposto la creazione di un comitato internazionale di consiglieri incaricato di formulare delle raccomandazioni sulla politica dell'ONU in materia di sviluppo, il Rapporto mette in guardia contro l'illusione di mantenere a lungo l'attuale ambiguità e assenza di coordinamento fra l'ONU e le istituzioni previste da Bretton Woods. Gli aiuti forniti su base volontaria da parte degli Stati, infatti, non

sono sufficienti né per svolgere le azioni di peace-keeping né per promuovere piani di sviluppo. Solo quattro paesi — Danimarca, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia — destinano lo 0,7% del PNL per le politiche di sviluppo, come deciso nel 1970 dall'ONU. Per questo Boutros-Ghali propone l'introduzione di una serie di tasse internazionali: una tassa sui consumi di combustibili fossili — che potrebbe portare ad un gettito di almeno 500 miliardi di dollari all'anno secondo la United Nations Development Programme —, una tassa sulle transazioni finanziarie internazionali — che potrebbe produrre un gettito di 1500 miliardi di dollari all'anno —, una tassa su viaggi e documenti di viaggio internazionali. A queste tasse si potrebbe aggiungere, secondo Boutros-Ghali, il trasferimento di parte dei peace-dividends ottenuti dalla riduzione delle spese militari dei paesi sviluppati e non, che, tra il 1987 e il 1994, ammontano a circa 935 miliardi di dollari. A parte la tassa ecologica, di cui ormai si discute da tempo l'introduzione sia in Europa, che in USA e in Giappone, le altre tasse sembrano attualmente di difficile applicazione e la loro quantificazione sembra avere uno scopo più propagandistico che reale.

Ma il punto cruciale sollevato da Boutros-Ghali non è rappresentato tanto dalla scarsità delle risorse a disposizione dell'ONU, quanto piuttosto, come si è già accennato, dall'inadeguatezza istituzionale dell'attuale sistema di governo dell'economia mondiale. Toccando il punto della revisione dei rapporti fra ONU e istituzioni create a Bretton Woods, Boutros-Ghali pone il problema di riprendere il cammino intrapreso nel 1945 verso la creazione di quel sistema di governo mondiale. A questo proposito vale la pena di ricordare brevemente su quali presupposti si fondava quel progetto.

Il piano complessivo abbozzato nel dopoguerra si basava sulle riflessioni avviate da Americani e Inglesi, in particolare da Keynes, negli anni Trenta. L'idea di una Conferenza economica mondiale appoggiata dalla Società delle Nazioni risale infatti al 1930. La Conferenza avrebbe dovuto affrontare il problema del finanziamento dei programmi di sviluppo e quello della stabilizzazione monetaria all'indomani della crisi del '29 (2). Ma le preoccupazioni americane, e di Roosevelt in particolare, di veder sacrificate le politiche nazionali sull'altare della stabilizzazione del cambio del dollaro rispetto al franco e alla sterlina (con un margine di fluttuazione previsto del + 3%), il desiderio britannico di difendere il primato degli interessi dell'impero coloniale e l'aspirazione francese di rafforzare il blocco dell'oro (che comprendeva Francia, Belgio, Olanda, Svizzera e nominalmente l'Italia), fecero fallire la

#### Conferenza.

Il problema della riorganizzazione dell'ordine economico internazionale si riaffacciò però prepotentemente sul finire della seconda guerra mondiale, quando apparve chiaro che sarebbe stato necessario ricostruire le economie distrutte dalla guerra basandosi su criteri diversi rispetto a quelli seguiti nel primo dopoguerra, pena un nuovo disastro. Il criterio adottato nella conferenza di Bretton Woods (1944), in seguito recepito anche dall'ONU, fu quello di abbandonare l'idea di imporre il risarcimento di pesanti debiti di guerra ai paesi che sarebbero usciti sconfitti dal conflitto, e di passare dalle politiche di assistenza alle politiche di ricostituzione degli stock di materie prime e poi alla ricostruzione vera e propria. Questo approccio imponeva però dei compiti e delle istituzioni nuovi. Era infatti evidente che non sarebbe stato possibile elaborare un codice per il commercio, fornire le finanze necessarie alla copertura degli squilibri commerciali, rimettere in moto il flusso dei capitali dai paesi sviluppati ai paesi più poveri basandosi su organismi nazionali. Per svolgere questi compiti vennero allora concepite quattro istituzioni: la Banca mondiale, con il compito di sovrintendere alla ricostruzione, il Fondo monetario internazionale, con il compito di determinare e gestire la struttura dei tassi di cambio mondiali, la United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) — l'agenzia operativa finanziata da USA (per il 72%), Gran Bretagna (12%), Canada (6%), URSS (2%) — e l'OMC.

La gestione dell'UNRRA provocò subito dei contrasti fra gli USA, il maggior contribuente, e gli altri membri. La Gran Bretagna incominciò ad avanzare richieste di riduzione del suo contributo, ammettendo nell'UNRRA anche l'Italia, gli altri membri volevano mantenere il controllo dell'agenzia attraverso la regola di «un paese-un voto» senza assumersi maggiori oneri finanziari. Nel giro di tre anni gli USA giunsero alla conclusione che non sarebbero stati in grado di finanziare un impegno globale in un clima di crescente confronto militare con l'URSS e di enorme frammentazione del quadro mondiale. In questo contesto venne concepito il Piano Marshall per l'Europa, un piano che privilegiava degli obiettivi regionali rispetto a quelli mondiali, che affermava la piena leadership americana nel controllo delle risorse e dei piani, e che imponeva ai paesi beneficiari dell'Europa di coordinare in un quadro internazionale le loro richieste. A sua volta l'OMC, nel momento in cui gli obiettivi economici globali venivano messi in secondo piano rispetto a quelli di carattere regionale, fu rimpiazzata da un accordo meno vincolante, il General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). In base all'articolo 57 della Carta dell'ONU, tutte queste istituzioni sarebbero progressivamente entrate «in relazione» con l'ONU stessa. Ma le istituzioni nate da Bretton Woods lo fecero beneficiando di accordi particolari: la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale mantennero un sistema di rappresentanza ponderata dei paesi sulla base di criteri economici e finanziari, e non, come l'ONU, sulla base della regola «un paese-un voto». Essi proclamarono la loro completa indipendenza dall'ONU, si riservarono di fornire informazioni alle altre agenzie dell'ONU, limitarono la presenza di rappresentanti dell'ONU nei rispettivi organismi di controllo, mantenendo però il diritto di essere permanentemente informati di tutto quanto veniva deciso dalle altre agenzie internazionali.

Il carattere antidemocratico e fortemente sbilanciato a favore della *leadership* americana di questi accordi era evidente, ma difficilmente contestabile nella misura in cui il maggior contribuente restava un solo paese, gli USA. Del resto né l'opposizione dell'URSS e della Norvegia a questi accordi, manifestata già nel 1947, né quella dei paesi del Terzo mondo, emersa nella conferenza di Arusha nel 1980, offrivano una alternativa credibile a questo sistema di governo dell'economia e del commercio internazionale incentrato sugli USA.

\* \* \*

Solo con la fine della guerra fredda, e cioè con il crollo dell'impero sovietico e con l'indebolimento della supremazia militare ed economica della superpotenza americana, il dibattito sul nuovo ordine mondiale è potuto tornare nel solco tracciato alla fine della seconda guerra mondiale. Lo scenario, a distanza di cinquant'anni, è profondamente mutato: i paesi membri dell'Unione europea sono diventati la prima potenza commerciale mondiale, e la Russia non si contrappone più alla potenza americana, ma chiede ormai di rientrare negli organismi di controllo finanziario mondiale. In Asia gli scambi interregionali superano ormai il commercio con gli USA e la Cina è nella posizione di chiedere il suo ingresso nell'OMC.

Ma di fronte a questi fenomeni, sembra farsi strada l'illusione che, per fondare un ordine mondiale più giusto e democratico basti coordinare le istituzioni internazionali esistenti. Questa è senz'altro una condizione necessaria, ma non sufficiente per far fronte alle sfide mondiali di fronte alle quali si trova oggi l'umanità.

Occorre infatti sciogliere il nodo di una profonda riforma dell'ONU che consenta di legare il problema della promozione di uno sviluppo sostenibile su tutto il pianeta con l'estensione dei principi democratici al governo del mondo. Un problema, questo, non nuovo se il Ministro degli Esteri britannico Ernest Bevin poteva affermare già nel 1945 che «abbiamo bisogno di un nuovo approccio allo scopo di creare un'assemblea mondiale eletta direttamente dal popolo mondiale, nei confronti della quale siano responsabili i governi che aderiscono alle Nazioni Unite».

Da questo punto di vista gli Europei hanno una responsabilità immediata. L'Unione europea potrebbe infatti giocare un ruolo cruciale per la riforma delle istituzioni di Bretton Woods e per la revisione dei rapporti fra queste e l'ONU. La creazione di una moneta europea, possibile già a partire dal 1997 per un nucleo ristretto di paesi nell'ambito dell'Unione, porrebbe di per sé il problema di una profonda revisione dei meccanismi di gestione e funzionamento del FMI, della Banca mondiale e della stessa OMC. In questo quadro diventerebbe inevitabile porre la questione di un diverso rapporto fra queste istituzioni e l'ONU. Analogamente, l'attuazione di una politica estera e di difesa europea davvero comune, come previsto dal Trattato di Maastricht, porrebbe il problema della rappresentanza dell'Unione europea in quanto tale in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, come è stato del resto richiesto in una risoluzione adottata dal Parlamento europeo. E questo processo dovrebbe andare di pari passo con una più generale riforma delle istituzioni dell'ONU, ripartendo dalle riflessioni di Bevin.

Tutto ciò non fa che confermare come la politica estera dei vari paesi non abbia più senso se non è concepita in chiave mondiale. In questa ottica l'azione dei federalisti attivi nei diversi paesi a favore della creazione di un'Assemblea parlamentare da affiancare all'Assemblea Generale, deve porsi l'obiettivo di influenzare in senso mondiale le politiche estere dei rispettivi paesi. In Europa questo significa battersi affinché nasca un nucleo federale europeo capace di esercitare una buona politica estera europea. In questo senso la scadenza della riforma in senso federale dell'Unione europea entro il 1996 rappresenta una tappa importante anche per la riforma dell'ONU.

Franco Spoltore

#### NOTE

- (1) E. Childers, B. Urquhart, Renewing the United Nations System, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1994.
- (2) Charles P. Kindleberger, Storia della finanza nell'Europa occidentale, Bari, Laterza. 1987.

## L'azione federalista

## 1996: L'EUROPA TRA FEDERALISMO E NAZIONALISMO \*

Vi sono momenti nella storia nei quali tutti i maggiori problemi che sono andati maturando nella fase precedente confluiscono in un unico grande nodo, dal cui scioglimento dipende l'avvenire di un popolo, di un continente o dell'intera umanità. Oggi sono visibili segni che inducono a ritenere che ci stiamo avvicinando ad uno di questi momenti, e che la posta in gioco nella Conferenza intergovernativa del 1996 e negli appuntamenti immediatamente successivi sarà di un'importanza incalcolabile. E' dunque in vista di scelte decisive nel processo di unificazione europea che si svolge questo XVI Congresso dell'UEF. Ed in questa fase i federalisti possono svolgere un ruolo decisivo.

Il processo di unificazione europea ha avuto inizio dopo la fine della seconda guerra mondiale. Esso è stato messo in moto e guidato dalla percezione diffusa in Europa, tra la maggioranza degli uomini politici e nell'opinione pubblica, che lo Stato nazionale era ormai stato superato dalla storia, che esso non costituiva più un quadro capace di garantire la sicurezza e il benessere dei suoi cittadini e che la sua crisi aveva generato i mostri del fascismo e delle due guerre mondiali e portato l'Europa alla rovina. Si trattava quindi di superare l'idea angusta di interesse nazionale come fondamento della politica, e di sostituirle una concezione più aperta del bene comune, che fosse in grado di assicurare una base solida alle istituzioni democratiche e di scacciare lo spettro della guerra affermando nei fatti la solidarietà tra i popoli.

Da questa presa di coscienza hanno avuto origine l'Alleanza atlantica e la Comunità europea. La nascita e l'evoluzione di quest'ultima sono state motivate dalla convinzione — non sempre espressa, ma sempre

presente — che essa costituiva il primo passo di un cammino la cui inevitabile conclusione sarebbe stata l'unione dei popoli europei in un'unica grande federazione, libera e democratica, che avrebbe saputo dare al mondo l'esempio del superamento della guerra attraverso il superamento della sovranità nazionale.

Questa idea non è stata finora realizzata. E ciò è avvenuto perché le ragioni dell'unione si sono scontrate con quelle della conservazione delle sovranità nazionali e degli interessi corporativi che ad esse sono legati. Che questo contrasto si sia manifestato rientra nell'ordine naturale delle cose. Ciò che richiede una spiegazione è piuttosto il fatto che esso non si sia risolto con la prevalenza di una delle due spinte sull'altra, e che il processo di integrazione europea abbia potuto continuare, e riprendere il suo cammino dopo ognuna delle crisi che pure ha attraversato, per circa cinquant'anni, senza essere consolidato e reso irreversibile dall'unità politica; e che l'Europa abbia conosciuto una fase di pace e di prosperità senza precedenti nella sua storia senza liberarsi del fardello delle sovranità nazionali.

Il successo della prima fase del processo di integrazione europea ha smentito le previsioni di una parte dei federalisti che, basandosi sull'esperienza del passato, avevano sostenuto che il Mercato comune avrebbe avuto vita breve. I federalisti sapevano che un mercato può funzionare soltanto se è sostenuto da un quadro politico che gli garantisca la sicurezza esterna, metta a sua disposizione lo strumento, indispensabile al suo funzionamento, della moneta e imponga agli operatori l'osservanza di regole precise e uguali per tutti. Nel caso del Mercato comune questo quadro non avrebbe potuto essere che quello di uno Stato federale europeo, la cui creazione avrebbe quindi dovuto avvenire contemporaneamente a quella del mercato.

Se l'integrazione economica dell'Europa ha potuto procedere — anche se in modo imperfetto — in assenza di un quadro statale, ciò è accaduto grazie alla Guerra fredda. La verità è che, nella prima parte del suo cammino, il processo di integrazione europea è stato sostenuto da un quadro politico; e che questo è stato assicurato dalla *leadership* americana. Gli Stati Uniti hanno garantito all'Europa la sicurezza, attraverso la NATO e l'ombrello nucleare, e hanno fornito al Mercato comune, con il dollaro, una moneta europea di fatto. La loro *leadership* si è quindi sostituita ad un quadro statale europeo che non esisteva mettendo a disposizione degli Europei, con la difesa e la moneta comune, gli strumenti essenziali della sovranità. Inoltre, cosa ancora più importante, gli Stati Uniti, hanno dato ai governi degli Stati dell'Europa occidentale,

<sup>\*</sup> Rapporto del Presidente dell'Unione europea dei federalisti (UEF), Francesco Rossolillo, al XVI Congresso, tenutosi a Bocholt nei giorni 21-23 ottobre 1994.

coinvolgendoli nel grande confronto ideologico tra democrazia e comunismo, una sorta di legittimità per procura, in quanto loro alleati, anche se subordinati, in un grande disegno comune. Il precedente riferimento alla nazione era stato infatti privato della sua credibilità, o comunque fortemente indebolito, dagli orrori del fascismo e della guerra, che la nazione aveva generato. D'altra parte, l'idea di una nuova legittimità che si identificasse con la solidarietà federale e con la valorizzazione della diversità nell'unità si faceva strada soltanto lentamente. La lotta comune contro il comunismo è servita dunque in questa fase, in Europa occidentale, da cemento ideale della convivenza civile e da fondamento del lealismo dei cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche.

La fine della guerra fredda e il crollo dell'impero sovietico hanno segnato una brusca svolta in questo processo. In verità, la *leadership* degli Stati Uniti stava da tempo perdendo di vigore. Ciò era particolarmente evidente con riguardo al ruolo del dollaro che, a causa dell'indebolimento relativo dell'economia americana, aveva perso fin dalla metà degli anni '70 la solidità che gli aveva consentito, nella fase precedente, di svolgere correttamente la sua funzione di moneta internazionale (anche se nessun'altra moneta poté da allora sostituirsi ad esso). Ora, con la scomparsa del nemico sovietico, anche la funzione degli USA di garanti della sicurezza europea perdeva la sua giustificazione. Gli Americani hanno incominciato da allora a ritirarsi dall'Europa. E, con la fine del confronto tra democrazia e comunismo, gli Stati dell'Europa occidentale (come del resto quelli dell'Europa orientale) sono stati privati della parvenza di legittimità che avevano ricevuto dal ruolo che avevano giocato nella Guerra fredda.

Gli Stati membri dell'Unione europea si trovano ora di fronte alla necessità di fare le scelte e di assumersi le responsabilità che nella fase precedente la Comunità aveva potuto scaricare sugli Americani. Essi devono decidere in particolare se la loro politica monetaria e di sicurezza potrà essere gestita in futuro nel quadro nazionale o se dovrà esserlo in un quadro europeo, e dovranno trarre le conseguenze istituzionali di questa decisione in vista del fatto che l'egemonia americana non potrà più sostituirsi ad un potere europeo inesistente. E insieme essi devono affrontare il problema di darsi una nuova legittimità. Si pone ormai in termini ultimativi un problema che esisteva fin dalla fine della seconda guerra mondiale, ma la cui soluzione ha potuto essere rinviata per quasi cinquant'anni grazie ad una situazione che ormai non esiste più. Se i governi e i partiti europei non capiranno che la sola via d'uscita dalla crisi di legittimità che oggi li investe è l'unione federale dei popoli europei, la

sola alternativa sul campo rimarrà la ricaduta nel nazionalismo e un'anarchia temperata da una debole egemonia tedesca sulla parte centroorientale del continente.

La fine della guerra fredda ha quindi messo a nudo la natura reale, e l'urgenza drammatica, della scelta storica dalla quale dipende il destino dell'Europa, e quello di tutta l'umanità: quella tra nazionalismo e federalismo. E' ben vero che il nazionalismo ha le sue radici in una forma di Stato che ormai appartiene al passato, e che quindi è idealmente superato: ma ciononostante esso è destinato a rimanere sul campo fino a che non si affermi un nuovo principio di legittimità che lo superi *nei fatti*. L'Unione europea, erede di quella Comunità che nella fase precedente aveva potuto avanzare lentamente, e perdere importanti occasioni, nella certezza che il quadro politico che sosteneva il processo di integrazione non sarebbe comunque venuto a mancare, si trova dunque di fronte alla necessità di compiere in tempi brevi il salto federale, o di dissolversi sotto la spinta disgregante dei rinascenti nazionalismi.

Il nazionalismo ha già seminato morte e distruzione in Jugoslavia e nell'ex Unione Sovietica, ma esiste dovunque, e sta rialzando la testa in Europa occidentale. Esso costituisce una grave minaccia alle istituzioni democratiche. Del resto, ciò che sta accadendo in Italia, dove l'insistente riferimento all'«interesse nazionale» come bussola della condotta del governo ha coinciso con l'ingresso in questo di un partito neofascista, deve indurre alla riflessione. Un'altra volta nella storia l'Italia ha aperto il cammino a una tragica sequenza di avvenimenti che ha coinvolto l'intera Europa. Si aggiunga che con il passaggio — che è lecito sperare non sia definitivo — dell'Italia al campo degli euroscettici, l'unificazione europea ha perso uno dei suoi sostegni principali: un attore che è stato sicuramente inefficace nella quotidianità della politica comunitaria, ma che non ha mai fatto mancare il suo appoggio in occasione delle grandi decisioni che hanno determinato un avanzamento del processo. L'attuale quadro europeo non potrà quindi reggere a lungo all'attacco del nazionalismo, se i governi europei più consapevoli dell'importanza della posta in gioco non sapranno prendere senza indugio decisioni coraggiose.

Del resto, la previsione che l'Europa dovrà affrontare, nei prossimi anni, scelte decisive per la sopravvivenza del disegno della sua unificazione è avvalorata da due ulteriori circostanze.

La prima è l'inarrestabilità del processo di allargamento dell'Unione. La vocazione dell'Unione europea è quella di estendersi fino ai confini occidentali dell'ex Unione Sovietica. Se essa si rinchiudesse nel quadro angusto costituito dai paesi ricchi dell'Europa occidentale, essa perderebbe il suo slancio ideale e la capacità di rendere universale il suo messaggio di pace e di solidarietà. Essa tradirebbe le speranze che i paesi dell'Europa orientale, liberatisi dall'oppressione sovietica, hanno riposto in essa. Per questo il suo allargamento deve essere salutato come un processo positivo.

Ma nello stesso tempo non si può non vedere che l'allargamento dell'Unione presuppone una radicale trasformazione delle sue istituzioni. Se ciò non accadrà, essa non potrà che dissolversi in una grande area di libero scambio, politicamente debole perché priva del consenso democratico dei cittadini e paralizzata da un meccanismo decisionale fondato essenzialmente sul principio dell'unanimità; e incapace di evolvere per questa stessa ragione verso forme più perfette di unione.

Questa trasformazione delle istituzioni dell'Unione non può significare che la nascita di un'unione federale. Del resto le proposte avanzate nel documento del gruppo parlamentare CDU-CSU del 1° settembre (la realizzazione dell'Unione monetaria, quella di una vera politica estera e di sicurezza comune, l'estensione dei poteri legislativi del Parlamento europeo a tutte le materie di competenza dell'Unione, la trasformazione del Consiglio in una Camera degli Stati e la trasformazione della Commissione in un vero e proprio governo, il tutto nel rispetto del principio di sussidiarietà) significano puramente e semplicemente la creazione degli Stati Uniti d'Europa. I federalisti non si devono vergognare di dirlo ad alta voce; non devono sussurrarsi l'un l'altro che la parola «federalismo» gode di cattiva stampa in molti paesi europei, e che quindi è opportuno sostituirla con circonlocuzioni. La verità è che evitando la parola si confonde la comprensione della cosa, e quindi si oscura la consapevolezza della natura dell'obiettivo da raggiungere. Di fatto il federalismo è ormai sul campo. Tutti ne parlano, anche se i nemici dell'Europa tentano di esorcizzarlo usando il termine in significati aberranti. Noi, al contrario, dobbiamo riproporre con fierezza nel dibattito politico l'uso corretto di una parola che definisce la nostra identità e le ragioni profonde del nostro impegno.

La seconda circostanza è che il processo di unificazione europea non potrà trovare un punto di equilibrio prima di aver raggiunto il suo esito federale, o di essersi esaurito con la dissoluzione dell'Unione. Esso è condannato ad avanzare per non retrocedere. Dopo il Trattato di Maastricht esso è giunto ad un punto decisivo, oltre il quale non vi sono più obiettivi intermedi da raggiungere. Per avanzare rispetto a Maastricht si può soltanto decidere la realizzazione effettiva dell'Unione monetaria e la trasformazione federale delle istituzioni dell'Unione. Il processo è giunto

dunque al nodo decisivo della sovranità.

L'occasione storica che si presenta è la Conferenza intergovernativa del 1996, con le ulteriori scadenze che la seguiranno fino al 1999. In questa fase i governi dell'Unione avranno l'opportunità di fondare la Federazione europea. Se non lo sapranno fare, l'occasione potrebbe andare perduta per sempre.

Le scelte che dovranno essere fatte in questa fase devono quindi diventare nei prossimi mesi il punto focale dell'azione dei federalisti.

Da tempo i federalisti hanno indicato i contenuti minimi essenziali che una costituzione federale dell'Unione dovrà possedere. Un ulteriore importante contributo sarà dato dalla prima commissione di questo Congresso. Non è quindi il caso di entrare nei dettagli di una problematica che è già stata ampiamente discussa, sulla quale esiste un ampio consenso e che comunque sarà ulteriormente approfondita in altra sede.

Due sono invece i punti che è ancora opportuno toccare. Il primo è la constatazione, banale ma decisiva, che nel 1966 il potere di decidere l'assetto e il destino dell'Europa (e con l'Europa del mondo intero) per i decenni a venire apparterrà ai Capi di Stato e di governo. Ciò può non piacere, ma è un dato di fatto. E' quindi ai Capi di Stato e di governo che la nostra azione deve essere diretta prima che ad ogni altro soggetto. Ad essi in primo luogo va ricordato il peso schiacciante della responsabilità storica che essi stanno per assumere nei confronti degli Europei. Vero è che gli altri attori del processo non scompariranno per questo dalla scena. Essi vi giocheranno un ruolo importante. Ma la loro azione sarà rilevante soltanto in quanto potrà condizionare e influenzare le decisioni dei Capi di Stato e di governo; e in questo senso dovrà essere orientata la nostra pressione nei confronti del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali e dei partiti politici.

Il secondo è la consapevolezza che la disponibilità a compiere il passo decisivo verso la trasformazione dell'Unione nella sua forma attuale in una vera e propria federazione non è la stessa in tutti gli Stati membri dell'Unione, e in quelli che stanno per diventarlo o che lo diventeranno in futuro. Vero è che i governi che prenderanno l'iniziativa si dovranno rivolgere in prima istanza a tutti i membri dell'Unione. Ma è altrettanto vero che alcuni governi, tra i quali oltre a quello inglese si deve annoverare per il momento anche quello italiano, *non vogliono* compiere il salto federale e puntano consapevolmente alla diluizione dell'Unione in un'area di libero scambio. E che altri Stati hanno strutture economiche e tradizioni politiche così eterogenee rispetto a quelle del nucleo dei paesi fondatori della Comunità da rendere loro sostanzialmente impossibile

unirsi subito in un legame federale con Stati che hanno alle spalle più di quarant'anni di integrazione. E' quindi facile prevedere che dalla Conferenza intergovernativa del 1996 non potrà nascere una struttura federale che comprenda i dodici attuali membri dell'Unione (o i suoi sedici membri futuri, se il processo di ratifica dei trattati di adesione di Austria, Svezia, Norvegia e Finlandia andranno a buon fine).

Ma l'Europa non può attendere che le coscienze maturino e le economie convergano fino a creare le condizioni perché, in un futuro incerto e comunque indeterminato, una struttura federale nasca da una decisione unanime di tutti i membri dell'Unione. Il tempo lavora contro l'Europa, e per il rafforzamento del nazionalismo. L'allargamento, in un quadro istituzionale nel quale tutte le deliberazioni di qualche importanza sono prese all'unanimità, renderà qualsiasi riforma delle istituzioni dell'Unione sempre più difficile. E' quindi vitale per l'Europa che i paesi che hanno la volontà e la possibilità di compiere il salto federale lo facciano senza esserne impediti da coloro che non vogliono o non possono farlo. Si tratta di un disegno che i federalisti hanno proposto per primi, ormai dieci anni fa, e che oggi è al centro del dibattito. E' essenziale che i paesi che vogliono e possono farlo decidano fin dal 1996, senza aspettare gli altri, di realizzare l'Unione monetaria, di creare le strutture di una vera politica estera e di sicurezza comune, di estendere i poteri del Parlamento europeo a tutte le competenze dell'Unione, di trasformare il Consiglio dei Ministri in una Camera degli Stati e la Commissione in un vero governo, responsabile di fronte al Parlamento, cioè di fondare il primo nucleo della Federazione europea.

Ci si deve augurare che a questa soluzione si possa giungere anche con il consenso degli Stati che vorranno o, in un primo momento, dovranno rimanerne esclusi, in modo che il primo nucleo federale possa convivere con l'Unione nella sua struttura attuale, o in quella che vorrà darsi in futuro, e partecipare ad essa a parità di condizioni con gli altri Stati membri. In ogni caso, se questo accordo non potrà essere raggiunto, ciò non dovrà bloccare il processo. Del resto, quale che sia la procedura che le circostanze consentiranno di seguire, la fondazione della Federazione europea non potrà comunque avvenire senza una rottura sostanziale della continuità giuridica rispetto alla situazione attuale. Essa sarà il risultato di un negoziato aspro e difficile, che richiederà una forte volontà politica. Se il risultato non potrà essere ottenuto con il consenso di tutti, esso dovrà essere perseguito *contro* la volontà di coloro che vi si opporranno, *anche a prezzo della denuncia dei Trattati attualmente in vigore*, in nome di una legittimità che questi non sono più in grado di esprimere.

Si deve respingere con decisione l'obiezione che la proposta del nucleo federale dividerebbe l'Europa. La verità è che essa indica la sola via percorribile per invertire la tendenza alla sempre maggiore divisione che la rinascita del nazionalismo sta provocando. La sola risposta efficace a questa tendenza è quella di dare una prima realizzazione al federalismo: e questo risultato non può essere raggiunto né nel quadro dei Dodici né, a maggior ragione, nel quadro dei Sedici. La proposta del nucleo federale indica quindi la strada dell'unità contro la divisione, e la sua realizzazione costituirebbe il primo passo lungo questa strada. E' evidente che il primo nucleo federale non potrà che essere aperto fin dal momento della sua creazione agli Stati che ne saranno rimasti esclusi per loro volontà, purché essi rinuncino senza ambiguità alla loro posizione. Essi vi saranno inevitabilmente attratti in tempi brevi, come dimostra tutta la storia dei rapporti tra la Gran Bretagna e la Comunità. Nello stesso tempo, il primo nucleo federale eserciterà una forte attrazione sugli Stati che ne rimarranno esclusi per ragioni obiettive, soprattutto di carattere economico e finanziario; e la sua sola esistenza consentirà ai loro governi di avvalersi del più convincente degli argomenti per ottenere dall'opinione pubblica il consenso per le politiche impopolari necessarie a creare le condizioni per l'adesione. La proposta del nucleo federale indica quindi la sola strada che potrà portare in tempi ragionevoli alla creazione di una Federazione europea che vada dall'Atlantico alle frontiere occidentali dell'ex Unione Sovietica.

Ma perché questa dinamica si manifesti, il vero nodo da sciogliere è quello della volontà politica dei governi destinati a far parte del nucleo federale, e in particolare della Francia e della Germania. Se essi sapranno concordare un progetto inequivocabilmente federale e democratico e tenerlo fermo contro qualsiasi pressione e contro la tentazione di cedere a compromessi, gli altri seguiranno. Ma per farlo essi dovranno trovare la forza di superare l'inerzia delle strutture burocratiche legate agli Stati nazionali, vincere i pregiudizi e la retorica nazionalistica che sono presenti al loro stesso interno, nei partiti e in una parte dell'opinione pubblica, e resistere alle pressioni degli interessi corporativi che traggono vantaggio dal mantenimento della sovranità nazionale.

Da quando la proposta di un'Europa a cerchi concentrici, ruotanti attorno ad un nucleo di natura federale, ha incominciato a circolare è incominciato anche il fuoco di sbarramento degli esperti, che fanno a gara nel denunciare le difficoltà tecniche che renderebbero impossibile la realizzazione del progetto. A costoro bisogna rispondere che dovere degli esperti è risolvere i problemi, non nascondersi dietro ad essi per ostaco-

lare le decisioni dei politici. La proposta del nucleo federale non è un divertimento intellettuale, l'elaborazione a tavolino di uno scenario teorico tra i tanti possibili, ma un'iniziativa politica drammaticamente necessaria, scaturita dalla consapevolezza dell'alternativa storica di fronte alla quale l'Europa si trova e del pericolo immediato di collasso che la minaccia se essa non saprà prendersi carico in tempi brevi del proprio avvenire. E le scelte necessarie sono sempre anche possibili. Il vero problema da risolvere non è tecnico: esso è politico. Dopo che la decisione politica sarà stata presa, gli esperti si metteranno al lavoro non per decidere se la creazione di un nucleo federale è o no possibile, ma per trovare le forme per realizzarlo e per renderlo compatibile con il mantenimento dell'Unione.

I federalisti dovranno dunque battersi per rafforzare nella misura del possibile la volontà politica dei governi, dove essa esiste, e per farla nascere dove essa non esiste. Essi dovranno impegnarsi in tutti i paesi che ne presentano le condizioni perché i loro governi decidano di entrare a far parte del nucleo iniziale accettandone senza riserve le regole, e in quelli che non ne presentano le condizioni perché incoraggino gli altri ad andare avanti, nella consapevolezza che soltanto in questo modo essi potranno, a medio termine, diventare membri a parte intiera di una grande Federazione europea.

Ma per farlo con efficacia, essi devono essere consapevoli della rilevanza drammatica della scadenza del 1996 e di quelle che la seguiranno negli anni immediatamente successivi. Essi devono sapere che in questa occasione si giocheranno, forse irreversibilmente, gli esiti del confronto tra nazionalismo e federalismo, e che perdere l'occasione significherebbe lasciare l'Europa in preda al disordine e all'instabilità, e mettere in pericolo le stesse istituzioni democratiche.

E devono essere consapevoli di essere gli interpreti della volontà del popolo europeo, un popolo non chiuso e monolitico come i popoli nazionali, ma aperto e pluralistico. E' soltanto nel suo consenso che si può radicare la volontà politica dei governi. Esso non è ancora uno Staatsvolk, come è stato rilevato dalla Corte di Karlsruhe, perché uno Stato federale europeo non esiste ancora. Ma esso è un'entità che si sta formando, e che è stata riconosciuta dai governi attraverso l'introduzione nel Trattato di Maastricht dell'istituto della cittadinanza europea. Esso rimane inerte quando viene sollecitato ad esprimersi su opzioni e su obiettivi confusi e comunque non decisivi, ma è pronto ad attivarsi quando viene confrontato con scelte chiare, che sono quelle dalle quali dipende il suo destino, come sarà quella che i governi affronteranno nel 1996 e negli anni

immediatamente successivi.

L'esistenza del popolo europeo è il fondamento dell'esistenza stessa dei federalisti come gruppo politico, perché senza popolo europeo la Federazione europea sarebbe un obiettivo irraggiungibile. Sarà quindi nostro compito nei mesi che verranno consacrare tutti i nostri sforzi alla mobilitazione della volontà europea dei cittadini.

La dimensione del compito da affrontare può sembrare sproporzionata rispetto alla modestia dei nostri mezzi. Questa apparente inadeguatezza è però il destino di tutti i gruppi politici che si propongono trasformazioni radicali, che comportano la sostituzione alla vecchia legittimità di
una legittimità nuova. Queste trasformazioni si preparano nel sottosuolo,
e non sono quasi visibili alla luce del sole. Il potere conserva fino all'ultimo la propria maestà esteriore, sostenuta dagli interessi corporativi,
dall'inerzia della burocrazia, dal servilismo della cultura e dalla miopia
del mondo dell'informazione, e la presenza dei portatori del cambiamento passa quasi inosservata. Ma quando giunge il momento delle scelte
decisive, che il vecchio ordine non è più in grado di fare, la storia subisce
un'improvvisa accelerazione e il nuovo emerge irresistibilmente, purché
qualcuno abbia, prima, pazientemente lavorato nell'oscurità per preparare la svolta, indicando la via da seguire per realizzarla.

Non sottovalutiamo quindi la nostra capacità di influire sugli avvenimenti. Noi possediamo una grande forza. Noi siamo i soli in grado di dare la forma di un progetto all'aspirazione profonda del popolo europeo. Avremo successo se sapremo portare avanti con tenacia la nostra battaglia, mantenendo la nostra unità e la nostra indipendenza.

## Il federalismo nella storia del pensiero

#### ABBE' DE SAINT-PIERRE

Charles-Irénée Castel, Abbé de Saint-Pierre, nacque nel 1658, nel castello di Saint-Pierre Eglise, vicino a Barfleur in Normandia. Nel 1695 divenne membro dell'Accademia francese e nel 1712 prese parte, al seguito dell'Abbé de Polignac, al Congresso di Utrecht, che gli suggerì l'idea di scrivere il Progetto per rendere la pace perpetua in Europa (1). Nel 1718 venne espulso dall'Accademia per aver osato, per la prima volta dalla sua fondazione, protestare pubblicamente contro l'adorazione postuma del Re Sole. Venne riabilitato solo dopo la sua morte, avvenuta nel 1743, con un discorso di D'Alembert all'Accademia.

Nel corso della sua lunga vita l'Abbé de Saint-Pierre si è adoperato instancabilmente per diffondere l'idea della pace in un'epoca, quella dell'assolutismo, in cui rifiutarsi di definire Grande il proprio re poteva costare, come in effetti costò all'Abbé, l'emarginazione e l'isolamento. Questa sua perseveranza e questo suo spirito libero, gli procurarono più critiche che onori da parte della maggior parte dei suoi contemporanei. Il suo Progetto per rendere la pace perpetua in Europa fu criticato e deriso da Rousseau, Voltaire, Leibniz e Herder (2). Solo Kant riprese, dopo lo scoppio della rivoluzione francese, l'opera dell'Abbé, razionalizzandola, inserendola in un progetto politico universale in cui l'eguaglianza dei cittadini all'interno di uno Stato andava di pari passo con l'affermazione del diritto cosmopolitico (3). Lo spartiacque rappresentato dalla rivoluzione francese è evidente nella differente terminologia, oltre che nei diversi contenuti, presenti nei due progetti per la pace perpetua. Mentre Kant si rivolge a dei principi e a dei cittadini, l'Abbé si rivolge a dei principi e a dei sudditi. Questa terminologia da ancienne régime non ha certo contribuito a rendere popolare l'opera dell'Abbé de Saint-Pierre. Ancora oggi la sua fama resta legata ad un'immagine di pacifismo bonario, utopistico e velleitario, nonostante le indagini storiche sulle origini della Società delle Nazioni e delle Nazioni Unite facciano riferimento al suo Progetto e nonostante la terminologia da lui introdotta a proposito della necessità di istituire l'Unione europea sia oggi di estrema attualità. Nell'Ottocento l'Abbé non aveva avuto migliore fortuna: i pacifisti venivano allora additati con una certa condiscendenza come «i discepoli del buon Abbé de Saint-Pierre», e la pace veniva considerata come «l'utopia dell'Abbé de Saint-Pierre» (4). Il consolidarsi di questa fama non è estraneo al modo in cui le sue opere vennero diffuse subito dopo la sua morte. Rousseau infatti, incaricato dai seguaci dell'Abbé di curare la prima divulgazione delle sue opere, non fece mistero del suo atteggiamento critico nei confronti del Progetto per rendere la pace perpetua in Europa. Ecco come si esprimeva nelle Confessioni (libro IX, 1756-1757) a proposito dell'incarico che aveva da poco ricevuto: «Sono opere che, da parte loro, non mancavano di contenere cose eccellenti, ma sì mal dette, che la lettura ne era difficile, e appare sorprendente come de Saint-Pierre, che pure considerava i lettori alla stregua di bambinoni, tuttavia li interpellasse da uomini, per la scarsa cura che si dava di farsi ascoltare da loro. Del resto, non dovendomi limitare a dar nuova forma alle idee altrui, non m'era proibito di pensare anche per conto mio, e avrei potuto dare al lavoro un giro tale che molte importanti verità sarebbero passate sotto il mantello del Saint-Pierre più facilmente che non sotto il mio».

Qual è oggi l'utilità di una rilettura del Progetto dell'Abbé de Saint-Pierre? Esso non condivide con il Progetto kantiano i pregi della sintesi e della chiarezza, né l'Abbé ha chiarito i contenuti istituzionali di una federazione di Stati, pur criticando apertamente i limiti delle confederazioni (5). Tuttavia egli ha introdotto nella storia del pensiero politico il problema del superamento della sovranità assoluta degli Stati, coincidente all'inizio del Settecento con la sovranità assoluta di re e principi, oltre mezzo secolo prima della rivoluzione americana e di quella francese.

Il problema che si poneva l'Abbé non era semplicemente di natura teorica: non a caso sottolineò nella Prefazione come il suo disegno fosse quello di proporre dei mezzi per rendere la pace perpetua e non quello di proporre una disquisizione sulla pace. Egli era cosciente di attirarsi le critiche di tutti quei benpensanti che avrebbero trovato il suo progetto ingenuo e impraticabile. Ne è una prova l'avviso ai lettori scritto nel 1715, in cui si legge: «Dei cambiamenti possono verificarsi ogni giorno in Europa. Che cosa c'è di più incerto della fortuna dei sovrani mentre sono in guerra, e che cosa c'è di meno solido dei loro trattati di pace, fino a quando questi principi non usciranno da questo funesto stato di anarchia in cui si trovano? Sarà facile per il lettore intelligente provve-

dere ai mutamenti che si renderanno necessari e correggere dopo ogni avvenimento ciò che io stesso avrei potuto correggere se avessi scritto dopo tutte queste rivoluzioni». L'Abbé non va dunque considerato come un classico esponente dell'ancienne régime, ma piuttosto come l'uomo che per primo ha cercato di proporre la pace come supremo obiettivo della politica. E' in questa ottica che va letto il suo piano pratico per convincere i detentori del potere assoluto, i re e i principi, a istituire una società pacifica. In questo senso il suo tentativo di elaborare un Trattato d'Unione europea che prevedeva la sottomissione dei re, e quindi degli Stati, ad una legge superiore va considerato addirittura rivoluzionario. Ma in un'epoca dominata dal problema di liberarsi dall'assolutismo e di affermare i diritti fondamentali degli individui un simile progetto non poteva che suscitare perplessità e critiche. E le critiche, come già ricordato, non mancarono.

Rousseau nelle sue Confessioni continua: «L'esame approfondito delle sue opere politiche dimostra delle visioni superficiali, dei progetti utili ma impraticabili, a causa dell'idea di cui l'autore non è mai riuscito a liberarsi, che gli uomini si lascino guidare dalla ragione piuttosto che dalle passioni. Quest'uomo raro, onore del suo secolo e dell'umanità, e il solo forse da quando esiste il genere umano che non ha avuto altra passione al di fuori della ragione, non ha fatto tuttavia che passare da un errore all'altro, per aver voluto rendere gli uomini simili a lui, anziché considerarli come sono in realtà. Ha lavorato per degli esseri immaginari, pensando di lavorare per i suoi contemporanei».

Nel Giudizio sul Progetto di pace perpetua dell' Abbé de Saint-Pierre allegato all'abrégé dell'opera, Rousseau attacca direttamente la fattibilità del Progetto: «Per la politica, come per la morale, bisogna distinguere l'interesse reale da quello apparente; il primo si trova nella pace perpetua, e questo è dimostrato nel progetto; il secondo si trova nello stato di indipendenza assoluta che sottrae i sovrani all'impero della legge per sottometterli all'impero della fortuna, simili ad un timoniere stolto che, per far mostra di una vana conoscenza e per il gusto di comandare sui suoi marinai, naviga fra le rocce durante la tempesta invece di ancorare il suo vascello... Possiamo sperare di sottomettere a un Tribunale superiore degli uomini, come i principi, che osano vantarsi di mantenere il potere con la spada e che si rivolgono a Dio solo perché è in cielo? Un qualunque gentiluomo offeso si rifiuta di ricorrere al tribunale dei marescialli in Francia, e voi volete che un re ricorra alla Dieta europea? E ancora c'è questa differenza, che il primo quando viola la legge mette in gioco la propria vita, mentre il secondo mette in gioco

la vita dei suoi sudditi, usando un diritto, quello di prendere le armi, riconosciuto da tutto il genere umano e di cui pretende di render conto solo a Dio... Non bisogna credere, come fa l'Abbé de Saint-Pierre, che solo con la buona volontà, che i principi ed i loro ministri non avranno mai, ci potrà essere un momento favorevole per realizzare questo sistema, poiché occorrerà che la somma degli interessi particolari non prevalga sull'interesse comune, e che ciascuno creda di vedere nel bene di tutti il più gran bene che possa sperare per sé. Ora, tutto ciò richiede un tale concorso di saggezza da parte di tutti ed un tale concorso di rapporti fra tanti interessi, che non si deve affatto sperare nell'accordo fortuito e casuale di tutte le circostanze necessarie. Perciò, se un tale accordo non può avere luogo, non vi è che la forza che può supplire a questa mancanza, e allora non si tratta di persuadere, ma di costringere, e non si tratta di scrivere libri, ma di arruolare truppe. Così, per quanto saggio possa essere questo progetto, i mezzi per realizzarlo risentono della semplicità dell'autore. Egli s'immagina che basti riunire un congresso, proporre i suoi articoli, firmarli e tutto sarebbe fatto. Conveniamo che in tutti i progetti di questo onesto uomo egli ha visto bene gli effetti una volta realizzatili, ma è stato infantile nell'indicare i mezzi per realizzarli... Che non si dica allora che il suo progetto non è stato adottato perché non è buono; si dica al contrario che era troppo buono per essere adottato, poiché il male e gli abusi di cui tutti possono profittare si introducono da soli, mentre ciò che è utile si introduce solo con la forza, dal momento che gli interessi particolari vi si oppongono sempre. Senza dubbio la pace perpetua è oggi un progetto assurdo; ma che ritorni un Enrico IV e un Sully, e la pace perpetua tornerà ad essere un progetto ragionevole. O piuttosto ammiriamo un così bel progetto, ma consoliamoci di non vederlo realizzato, poiché ciò non può avvenire senza l'uso di mezzi violenti e temibili per l'umanità. Si sono forse viste nascere delle leghe federative se non con delle rivoluzioni e, su questa base, chi di noi oserebbe dire se questa lega europea è da auspicare o da temere? Forse essa produrrebbe più mali di quanti non ne preverrebbe per secoli».

Le critiche di Rousseau riflettono l'analisi che i federalisti hanno sviluppato a proposito della difficoltà di unire gli Stati in assenza di un crescente quadro di interdipendenza. E' solo in un simile contesto infatti che l'interesse degli Stati tende a coincidere con la necessità di unirsi. L'Abbé aveva intuito che era necessario istituire un nuovo Stato per incanalare le passioni e le debolezze dei sovrani e degli uomini, ma le condizioni storiche non erano ancora mature per realizzare la conver-

genza fra l'interesse e il dovere dei sovrani. Egli aveva anche previsto che questo Stato nuovo avrebbe dovuto avere le caratteristiche di una repubblica, la Repubblica dell'Unione europea. Ma solo con Kant, dopo la rivoluzione francese, si arriverà alla consapevolezza che una delle premesse per il raggiungimento della pace perpetua è la realizzazione di una costituzione repubblicana in ogni Stato. Per quanto riguarda poi i rapporti fra morale e politica, Kant, nell'appendice a Per la pace perpetua intitolata «Sulla discordanza tra morale e politica in ordine alla pace perpetua», demolisce la teoria dell'uomo pratico di stampo rousseauiano, che fonda la sua rinuncia alla speranza della pace sulla pretesa di prevedere che l'uomo non vorrà mai perseguire razionalmente lo scopo della pace perpetua, rendendo così onore alle «utopie» dell'Abbé.

\* \* \*

Nella Prefazione al Progetto per rendere la pace perpetua in Europa, che qui pubblichiamo, l'Abbé de Saint-Pierre presenta il suo disegno, che sviluppa poi meticolosamente in sette Discorsi articolati in tesi, in cui mette a confronto i vantaggi e gli svantaggi del progetto di Unione, e confuta le obiezioni più comuni a proposito dell'impossibilità di instaurare la pace. Nella parte finale espone gli Articoli del Trattato di Unione europea. Pensato e scritto in un'epoca in cui erano ben tangibili i mali e le disgrazie prodotti dalle frequenti guerre, il Progetto dell'Abbé individua il vero nodo da sciogliere per progredire sulla strada della pace nel mantenimento della sovranità assoluta dei sovrani. Nel Primo Discorso l'Abbé è esplicito: i mezzi fin qui impiegati per garantire le pace, ossia le lotte per mantenere l'equilibrio fra le maggiori potenze ed i Trattati, si sono rivelati completamente inefficaci. L'equilibrio non si può infatti conservare a lungo, e comunque ha dei costi proibitivi, mentre i Trattati possono facilmente essere disattesi. Per questo l'Unione è, secondo l'Abbé, più facile da mantenere dell'equilibrio. Solo con l'Unione si potrà infatti garantire lo sviluppo del commercio, delle scienze e delle arti, debellare la fame, aumentare gli introiti alle frontiere, diminuire le spese militari, elevare l'educazione dei sudditi. Occorre perciò stipulare un Trattato di natura diversa da quelli finora siglati, un Trattato che si proponga di stabilire non un breve periodo di tregua, ma l'Unione europea perpetua, e che preveda le istituzioni minime per rendere permanente e sufficiente la sicurezza di tutti contro i pericoli esterni (allora i musulmani) e contro i pericoli di guerra civile. Per arrivare a questo occorre convincere i sovrani che è nel loro interesse,

e nell'interesse delle generazioni future, accettare un giudice sopra di sé, un tribunale. L'Unione dovrebbe inoltre prevedere la creazione di un Congresso di deputati o senatori designati dai re, che si dovrebbero riunire per deliberare in assemblea nella Città della pace, una città sottratta alla sovranità di tutti gli Stati membri dell'Unione, protetta da un suo esercito. Ma poiché l'obiettivo dell'Unione è più ambizioso, ed è quello di indicare la via della pace universale, l'Unione siglata fra un nucleo ristretto di sovrani europei dovrebbe restare aperta a forme di associazione con altri Stati alle sue frontiere (innanzitutto la Turchia) e dovrebbe favorire la nascita di altre Unioni, soprattutto in Asia. L'Unione proposta dall'Abbé, come si vede, prefigura nella forma e nella sostanza molte delle problematiche che l'Unione europea, nata con il Trattato di Maastricht sottoscritto dai Capi di Stato e di governo della Comunità europea nel dicembre 1992, si trova oggi a dover affrontare.

Certo, molti cambiamenti e rivoluzioni sono nel frattempo avvenuti, come aveva ammonito l'Abbé. Ma è sorprendente constatare come l'Abbé, con gli occhi della ragione, sia riuscito a intravedere gran parte delle tematiche che l'esperienza recente del processo di integrazione europea ha de facto introdotto nel dibattito politico continentale. Oggi il potere assoluto dei re non esiste più, i sudditi sono diventati cittadini e i nostri Stati sono ormai tutti, nella sostanza, delle repubbliche. Ma i simboli della sovranità assoluta degli Stati, la moneta e la politica estera nazionale, resistono ancora. L'Unione europea ha preso il posto della Comunità europea, ma è ben lungi dall'aver acquisito quella capacità d'agire che la legittimerebbe agli occhi dei cittadini europei e del mondo. Infatti, come aveva ammonito l'Abbé, solo nel momento in cui l'Unione, la nuova società permanente di pace, fosse diventata un soggetto suffisamment puissante agli occhi dei principi e dei sudditi, essa sarebbe divenuta irreversibile (6).

A distanza di quasi tre secoli, dopo due distruttive guerre mondiali e con l'affacciarsi di nuovi pericoli planetari, queste problematiche sono diventate di estrema attualità non solo per gli Europei, ma per l'intera umanità, ormai spinta, come aveva previsto Kant, «a fare quello che la ragione, anche senza così triste esperienza, avrebbe potuto suggerire» (7).

#### NOTE

furono pubblicati a Utrecht, nel 1713, da Antoine Schouten; il terzo, intitolato «Progetto di Trattato per rendere la pace perpetua tra i sovrani cristiani», fu pubblicato dalla stessa tipografia nel 1717. La versione originale e integrale è stata ripubblicata dalla Librairie Fayard nel 1986.

- (2) Daniele Archibugi e Franco Voltaggio (a cura di), Filosofi per la pace, Roma, Editori Riuniti, 1991.
- (3) Immanuel Kant, «Per la pace perpetua», in *La pace, la ragione e la storia*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 99-144.
- (4) A questo proposito è utile la lettura della biografia curata da un intellettuale belga, vicino al Movimento pacifista internazionale, Maurice Gustave de Molinari, che si richiamava alla tradizione pacifista di Saint-Simon (M. G. de Molinari, L'Abbé de Saint-Pierre, membre exclu de l'Academie Française, sa vie et ses oeuvres Précédées d'une appréciation et d'un précis historique de l'idée de la paix perpétuelle, suivies du jugement de Rousseau sur le Projet de paix perpétuelle ainsi que du project attribué a Henri IV, et du plan d'Emmanuel Kant pour rendre la paix universelle, Parigi, Guillaumin et C., 1857).
- (5) Si veda, nel Primo Discorso del *Progetto*, il capitolo intitolato «Trattato di confederazione: assenza di potere e di volontà».
- (6) Si veda a questo proposito la risposta data dall' Abbé all'obiezione n. XXIV: «Come sperare di rendere irreversibile una costruzione umana?», in *Progetto per rendere la pace perpetua in Europa, cit.*
- (7) Cfr. Immanuel Kant, «Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico», Tesi settima, in *La pace, la ragione e la storia*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 26-7.

PREFAZIONE \*

Idea generale del progetto.

Mio proposito è quello di suggerire i mezzi che consentano di render perpetua la pace fra tutti gli Stati cristiani. Dio voglia non mi si chieda quale capacità abbia mai acquistato per trattare un argomento di cosí grande momento e importanza, giacché a tale domanda non avrei risposta da offrire. Infatti, pur avendo fatto, per piú di ventitré anni, quanto era in mio potere per istruirmi a fondo nelle materie del governo politico, convinto come sono che esse meritano, piú di ogni altra materia, di attirare l'attenzione di un buon cittadino, cionondimeno si può ben dire

che dai miei studi io non abbia tratto nulla di quel che sarebbe necessario per esser utile alla patria. D'altronde, se il lettore vuol essere buon giudice del valore di questa mia opera, avrà forse bisogno di altro elemento che non sia l'opera stessa?

Sono trascorsi, a un dipresso, quattro anni che, condotto a termine il primo abbozzo di un Regolamento per il commercio interno del Reame, a diretta conoscenza della miseria estrema in cui sono ridotti i Popoli per causa delle enormi imposte, istruito, per il tramite di svariati e particolari resoconti, sul peso eccessivo dei contributi, sui saccheggi, sugli incendi, sulle violenze, sulle atrocità, sui massacri che ogni giorno patiscono gli infelici che vivono presso le frontiere degli Stati cristiani e, altresí, scosso da tutti i mali che la guerra procura ai sovrani d'Europa e ai loro sudditi, ho preso la risoluzione di andare sino al fondo delle radici prime del male, cercando di scoprire, con le mie riflessioni, se esso fosse per avventura talmente radicato nella natura stessa degli Stati sovrani e dei loro governanti da escludere assolutamente ogni rimedio. E' cosí che mi sono posto a scandagliare siffatta materia allo scopo di scoprire se fosse davvero impossibile trovare mezzi praticabili e atti a far sí che il differente futuro destino di ciascun principe o di ciascuno Stato avesse alla fine a darsi senza guerra, rendendo la pace perpetua fra di essi.

Altre volte ho avuto occasione di pensare alla materia anzidetta come alla piú utile fra quella di cui gli spiriti piú grandi possano occuparsi. Tuttavia questa riflessione era rimasta senza frutto, giacché mi avevano scoraggiato difficoltà che nascono l'una dall'altra e che traggono origine dal cuore stesso della natura umana. Vero è, per contro, che non avevo riflettuto all'inconveniente presentato da luoghi in cui, pur avendo le mattinate colme o di letture o di riflessioni su questioni siffatte, il mio spirito era come diviso tra uffici, incombenze e divertimenti. Per contro, dimorando infine in campagna, soccorso da forze che danno allo spirito la calma e il piacere della solitudine, mi è parso possibile, con una meditazione tenace e ininterrotta, approfondire un soggetto che per il passato forse non aveva potuto giovarsi dell'approfondimento che certo meritava.

Mi parve allora necessario prender le mosse da una qualche riflessione intorno alla necessità che hanno i sovrani d'Europa, non meno degli altri uomini, di vivere in pace, uniti da una qualche forma permanente di associazione mirata alla felicità del vivere. Per riflettere poi alla fatale contingenza di reciproco conflitto, in cui i medesimi sovrani si trovano per impossessarsi di taluni beni o per spartirseli e, infine, portare mente ai mezzi di cui i sovrani si sono valsi, sino ad ora, sia per evitare a sé stessi

<sup>\*</sup> Dal Progetto per rendere la pace perpetua in Europa (1713-1717).

di intraprendere le guerre anzidette, sia per non soccombere ad esse una volta intraprese.

Scoprii altresí che gli strumenti su accennati in altro non si risolvevano che nello scambio di mutui impegni sottoscritti o in trattati di commercio, tregua, pace, con i quali sottoporre a regolazione i confini e le altre pretensioni di diritti gli uni nei confronti degli altri, nonché in trattati di assicurazione o di lega, vuoi offensiva, vuoi di difesa, intesi a mantenere o a fissare l'equilibrio delle forze delle case regnanti. Sistema questo che, sino ad ora, dà mostra d'esser segno del piú alto livello di prudenza cui i sovrani d'Europa e i ministri hanno condotto la loro politica.

Non ho però tardato a scoprire che, fin tanto che ci si contenterà di mezzi siffatti, non si avrà mai *sufficiente garanzia* a che i trattati vengano posti in esecuzione, né si avranno mezzi bastevoli per condurre a buon fine, in termini di equità e soprattutto *senza guerra*, il destino dei diversi Stati, talché, ove non avesse a trovarsi nulla di meglio, i principi cristiani dovranno aspettarsi una guerra pressoché perpetua, destinata a esser interrotta di tanto in tanto da trattati di pace, trattati che sono piuttosto puri e semplici armistizi con i quali non si potrà far altro che prender atto della quasi completa parità delle forze, e della stanchezza e dello stremo dei combattenti giacché, altrimenti, una tal guerra potrebbe esser conclusa solo con la rovina totale del vinto. Sono queste le riflessioni che formano oggetto del primo discorso e che ho risolto in due enunciati o proposizioni prime, che mi propongo di dimostrare:

- 1. La costituzione dell'Europa al presente altro non è in grado di generare che guerre pressoché continue, per non essere la costituzione suddetta in grado di garantire a sufficienza l'esecuzione dei trattati.
- 2. L'equilibrio di forze fra la casa di Francia e la casa d'Austria non è in grado di fornire garanzie sufficienti né avverso a guerre all'esterno, né avverso a conflitti intestini, dal che si evince che non può, di conseguenza, fornire garanzie sufficienti sia per la salvaguardia degli Stati, sia per quella del commercio.

Il primo dei passi da compiersi per raggiungere la guarigione di un male grave, radicato, cui sono stati, sino ad ora, opposti rimedi assai inefficaci, sta nel proporsi il compito di penetrare, da un lato, tutte le differenti cause del male, di cogliere a fondo, dall'altro, la sproporzione fra male e rimedi.

Mi posi infine a indagare se per avventura i sovrani non fossero in grado di reperire una qualche forma di *garanzia sufficiente* per assicurare l'assolvimento dei reciproci impegni, fissando una sorta di arbitrato

perpetuo fra loro. Scoprii cosí che se i diciotto principali regimi sovrani d'Europa, al fine di mantenersi nello stato presente di governo, di evitare fra loro la guerra, di procurarsi tutti i vantaggi di un commercio perpetuo fra nazioni, fossero disposti a dar vita a un trattato d'unione e a un congresso permanente a un dipresso del medesimo modello presentato o dai sette Stati sovrani d'Olanda, o dai tredici Stati sovrani della Svizzera, o, infine, dagli Stati tedeschi, cosí formando l'Unione europea sulla scorta di quanto v'è di buono nelle unioni anzidette — e, in ispecie, in quella tedesca — scoprii, ripeto, che, ove fosse realizzata l'Unione, i piú deboli godrebbero di sicurezza sufficiente, giacché a loro non potrebbe nuocere la maggior potenza dei piú forti; ciascuno osserverebbe scrupolosamente i mutui impegni; il commercio non verrebbe mai interrotto; il destino dei diversi paesi, per via dell'arbitrato, non vedrebbe piú guerre, fatto quest'ultimo che certo non potrebbe darsi se gli arbitri mancassero.

Ad aver ciascuno una sola voce nella Dieta generale d'Europa sarebbero i diciotto principali Stati sovrani, vale a dire: 1. Francia; 2. Spagna; 3. Inghilterra; 4. Olanda; 5. Portogallo; 6. Svizzera e associati; 7. Firenze e associati; 8. Genova e associati; 9. Stato della Chiesa; 10. Venezia; 11. Savoia; 12. Lorena; 13. Danimarca; 14. Curlandia (con Danzica); 15. Imperatore e Impero; 16. Polonia; 17. Svezia; 18. Moscovia. Conto l'Impero come un solo Stato sovrano, giacché esso costituisce un corpo unico. L'Olanda, del pari, è calcolata alla stregua di un solo Stato sovrano, in quanto questa repubblica, benché composta di sette repubbliche sovrane, forma un solo corpo e altrettanto dicasi della Svizzera.

Esaminando il governo dei sovrani di Germania, ho scoperto altresí che per la formazione del corpo europeo non si oppongono difficoltà superiori a quelle incontrate, a suo tempo, per la formazione del *corpo* germanico, come dire che nulla impedisce di portare a compimento su grande scala quel che si è già compiuto su piccola. Anzi ho scoperto ancora che vi sarebbe un minor numero di ostacoli e, per contro, verrebbe a esser piú facile la formazione del corpo europeo. A confortarmi vieppiú nella persuasione che il corpo europeo non sia affatto una chimera è stato quanto appresi da un amico, cui mostrai, nella mia provincia, il primo abbozzo della presente opera. Costui ebbe a dirmi che già Enrico IV aveva dato vita a un progetto in buona sostanza assai simile al mio, progetto che ho poi effettivamente trovato riprodotto nei Mémoires del suo primo ministro, il duca di Sully, nonché nella storia del regno di Enrico IV scritta dal signor di Péréfixe. Venni a scoprire cosí, del pari, che il progetto stesso era stato accolto e approvato, all'inizio dello scorso secolo, da un gran numero di sovrani, il che mi dette l'opportunità di derivarne talune conseguenze intese a dimostrare che la cosa non sarebbe affatto impraticabile, donde, a un dipresso, ciò che costituisce oggetto del Secondo Discorso:

- 1. I medesimi motivi e i medesimi mezzi che si sono rivelati, a suo tempo, sufficienti per formare una società permanente di tutti gli Stati sovrani di Germania sono motivi e mezzi di cui possono valersi i sovrani oggigiorno, e possono, altresì, bastare a dar forma a una società permanente di tutti gli Stati sovrani cristiani d'Europa.
- 2. L'approvazione che la maggior parte dei principi d'Europa dette al progetto di società europea proposta da Enrico il Grande è prova che sia lecito sperare che un analogo progetto possa esser approvato dai loro successori.

Ouesti modelli di società permanenti, come l'approvazione data cent'anni or sono al progetto di Enrico il Grande, sono pregiudiziali sufficienti a motivare il nostro favore per il progetto presente. Ben sappiamo quale peso possono avere i pregiudizi e come spesso impressionano il comune degli spiriti umani assai più di quanto non facciano le autentiche ragioni tratte dalla materia stessa e derivate, per via di conseguenze necessarie, da primi princípi. Ben vedo, d'altronde, come le stesse buone ragioni non possano esser sufficienti per convincere appieno gli spiriti piú sottili, e come, inoltre, si possano sempre trovare differenze e diversità fra la società europea da me proposta e le società da me indicate come esemplari del mio modello e che, alla fin fine, Enrico IV avrebbe ben potuto ingannarsi nel credere possibile quello che era, in realtà, impossibile. Mi sono pertanto reso conto della necessità di dimostrare ogni cosa con rigore, talché ho risolto di porre ogni sforzo nell'individuare, con l'ausilio della riflessione, quei medesimi motivi che avevano gli antichi principi di Germania nel secolo scorso a desiderare una pace inalterabile e a individuare mezzi ancor migliori di quelli da loro sperimentati per dar vita a una istituzione ancora piú solida.

Per quanto concerne i *motivi sufficienti*, mi rendo altresí conto che se si potesse proporre un trattato capace di rendere l'Unione solida e inalterabile e di dare pertanto a tutto il mondo una *garanzia sufficiente* di pace per i principi non si troverebbero che ben pochi inconvenienti e comunque non gravi e si troverebbero, per contro, un gran numero di vantaggi, vantaggi ben superiori a quelli offerti dal presente sistema di guerra, talché molti principi, specie fra i meno potenti, principierebbero ad approvare la loro firma al trattato per poi proporne la firma ad altri e, infine, gli stessi principi piú potenti, una volta esaminato da cima a fondo il trattato, finirebbero facilmente con lo scoprire che non sarebbe loro mai

possibile prendere un partito, né firmare un accordo piú giovevole di questo.

Credo, altresí, di non aver trascurato sforzo alcuno per trovare, come ho trovato, i *mezzi praticabili e sufficienti*, che presentano gli articoli del trattato di Unione, trattato in cui si trova per tutti una garanzia sufficiente di *pace perpetua*.

Ora, dal momento che, per un verso, quanti hanno letto i primi abbozzi del Quarto Discorso, sono concordi nel ritenere che un trattato composto di simili articoli costituirebbe la garanzia *sufficiente* tanto auspicata dai politici e come, per un altro, la firma degli articoli dipenda unicamente *dalla volontà* dei sovrani e come, altresí, tutti i principi saranno tanto piú *disposti* a firmarli, e ad effettuarne l'esecuzione, quanto piú avranno visibilmente scorto l'entità dei vantaggi che dovrebbero venire a loro, si può ben concludere che da parte dei principi medesimi non verrà vista alcuna impossibilità per l'esecuzione del progetto e che, a misura che essi si renderanno conto della sicurezza e dei vantaggi che esso è in grado di procurare, piú facile sarà procedere all'esecuzione del progetto stesso. Nella sua interezza, esso si riduce in definitiva ad un semplice argomento.

Se la società europea, che qui si propone, può procurare a tutti i principi cristiani garanzia sufficiente di pace perpetua all'interno, come all'esterno, dei loro Stati, non c'è principe che non cavi ben piú vantaggi dalla firma del trattato per la formazione della società europea di quanti ne caverebbe non firmandolo.

La società europea, che qui si propone, potrà procurare a tutti i principi cristiani garanzia sufficiente di pace perpetua all'interno, come all'esterno, dei loro Stati.

Non vi sarà perciò alcun principe che non incontrerà, per la firma del trattato inteso a determinare la società europea, ben piú numerosi vantaggi di quelli che gli verrebbero dalla mancata firma.

La proposizione prima o premessa maggiore contiene i *motivi* e se ne troverà la prova nel Terzo Discorso che fa seguito ai Discorsi preliminari, da me ritenuti necessari per disporre lo spirito del lettore ad avvertire la forza della dimostrazione. La proposizione seconda o premessa minore contiene i *mezzi*, che vengono provati nel Quarto Discorso. Per quanto concerne la proposizione terza o conclusione, suo contenuto è il fine il cui raggiungimento mi sono proposto in questa opera.

Poiché questo progetto può cominciare a esser reso noto nelle corti d'Europa o nel corso di una guerra o a conclusione di essa, o anche nel corso di una durevole pace, è stato giocoforza dimostrare brevemente nel Quinto Discorso che, in ciascuna di queste diverse circostanze, il progetto

233

medesimo condurrebbe assai facilmente a concludere la pace, cosí come provocherebbe un grande desiderio di renderla perpetua, ove essa avesse a concludersi.

E' noto come nelle materie cosí lontane dai modi usuali di pensare, materie che, per la loro novità, sono sempre sospette di esser colme di bizzarrie e paralogismi, l'intelletto, e questo vale per molti lettori, non può assuefarsi facilmente alle nuove idee, né può assimilare, in breve tempo, tutti i princípi dell'opera e tutte le conseguenze che l'autore ne ha tratto e che, pertanto, in mancanza del giusto grado di memoria e di attenzione, è certo possibile che restino nel lettore una certa quantità di dubbi da chiarire e di perplessità da eliminare. E' stato questo a determinarmi di raccogliere nel Sesto Discorso tutte le obiezioni che mi erano state fatte onde conferire all'opera la chiarezza richiesta.

Infine, poiché ho notato come molti fossero convinti del fatto che, non appena i sovrani d'Europa abbiano firmato, l'uno dopo l'altro, il trattato d'Unione, resterebbero forse ancora difficoltà insormontabili nella formazione del congresso, nonché nel reperimento dei *mezzi* idonei a dar avvio e sostegno a una simile istituzione, sono stato obbligato, al fine di eliminare i dubbi, a proporre nel Settimo Discorso parecchi articoli suscettibili di incontrare l'accordo dei sovrani. Né credo altresí impossibile proporne altri ancora piú utili per rendere l'istituzione in sé stessa piú solida e piú adeguata a tutti i suoi membri. Non è mia pretesa mostrare altra cosa se non il fatto che le presunte difficoltà che possono sorgere nella formazione di questa istituzione non sono per nulla insormontabili, per essere gli articoli da me proposti sufficienti a porla in essere e a chiarire, in sé stessi, come nulla impedisca ai sovrani di trovarsi d'accordo.

Questa l'analisi, questo l'ordine che ho seguito nell'opera; ecco il frutto che quattro anni di meditazione mi hanno fornito; ecco l'uso da me fatto delle critiche rivoltemi dagli amici. Se mai si è proposto un argomento degno d'esser esaminato con attenzione dagli spiriti migliori e, soprattutto, dai ministri piú saggi e dai principi migliori, è questo, giacché si tratta niente meno che di procurare a tutti i sovrani e a tutte le nazioni d'Europa la maggior felicità che una nuova istituzione possa mai loro procurare.

Non è altresí difficile comprendere che, quanto piú il presente progetto contempla i mezzi intesi a rendere inalterabile la pace in Europa, tanto piú può contribuire ad agevolare la conclusione di quel che oggi è in discussione a Utrecht, giacché gli alleati della casa d'Austria desiderano la pace quanto noi e la sola differenza è che non la vogliono altro che

alla condizione che vengano loro offerte garanzie sufficienti della sua durata.

In effetti, ove si esamini l'interesse degli alleati dell' Austria coinvolti nella presente guerra, si verrà a scoprire come tutto giochi su due punti essenziali. Il primo punto si risolve nel pretendere una garanzia sufficiente di conservazione dei loro Stati contro la grande potenza della casa di Francia la quale potrebbe sempre trovare, in futuro, pretesti speciosi e cogliere congiunture favorevoli per fare conquiste a loro spese e introdurre nei loro paesi una forma di religione e un tipo di governo per cui nutrono una profonda repugnanza. Il secondo punto coincide con il pretendere una garanzia sufficiente di libertà di commercio in America come nel Mediterraneo, l'una e l'altra forma di commercio costituendo piú della metà delle entrate dell'Inghilterra e dell'Olanda.

Ora, quali sono le *garanzie sufficienti* del piú debole avverso al più forte che si possono concepire? Al riguardo non vi sono che due sistemi: il primo consisterebbe nell'indebolire a sufficienza, ove possibile, il piú forte, il che è, se non impossibile, certo rovinoso e del resto è il medesimo obiettivo seguito nell'attuale guerra dagli alleati dell'Austria, tutti tesi a perseguire la chimera dell'equilibrio. Il secondo sistema consiste, per contro, nel *rafforzare* a sufficienza il piú debole, conferendogli una forza ragionevolmente superiore, senza in nulla scalfire la forza di chi gli è piú forte. Bene, questo è quanto io propongo con un trattato di associazione, che darebbe al piú debole un'aggiunta di nuovi alleati assai forti e tanto piú forti in quanto sarebbero piú strettamente uniti e lo sarebbero non per sottrarre al piú forte alcunché di quanto possiede, bensí per togliergli qualsiasi potere di nuocere agli altri, come con il portar danno ai loro possessi e nell'interno dei loro Stati o infine con il danneggiarne il commercio estero.

Nella sua seconda stesura, il progetto comprendeva tutti gli Stati della Terra. I miei amici mi hanno fatto notare che quand'anche nei secoli a venire, la maggior parte dei sovrani d'Asia e d'Africa chiedessero d'esser accolti nell'Unione, questa prospettiva parrebbe tanto remota e ricolma di tante difficoltà da gettare sull'intero progetto un'aria, un'apparenza di impossibilità tale da sconcertare tutti i lettori, il che potrebbe condurre qualcuno a credere che, sia pure limitandoci alla sola Europa cristiana, l'esecuzione verrebbe ad essere impossibile. Mi sono perciò tanto piú volentieri rimesso alla loro opinione secondo cui l'Unione europea basterebbe all'Europa per conservarla per sempre nella pace e verrebbe altresí ad essere abbastanza potente da conservare le sue frontiere e il suo commercio contro quelli che volessero interromperlo. Il Consiglio Gene-

rale che l'Europa sarà in grado di istituire nelle Indie diventerà probabilmente l'arbitro dei principi locali e, con la sua autorità, impedirà loro di prendere le armi. Il credito dell'Unione sarà fra coloro tanto piú grande quanto piú saranno sicuri che l'Europa stessa altro non vuole che garanzie per il suo commercio — commercio che per quei paesi sarà certo assai vantaggioso — che essa non aspira a fare alcuna conquista e che non annovererà fra i suoi amici altro che quelli della pace.

Se il lettore vuol mettersi in grado di giudicare rettamente l'opera mi pare necessario che si fermi un momento alla fine di ogni Discorso e che si interroghi sull'effetto delle prove da me condotte per mostrare la verità della proposizione. Se trova queste prove sufficienti, può passare oltre. Se, però, non le trova tali, può ritornare ancora su ciò che gli presenta difficoltà o sui luoghi che non ha letto con sufficiente attenzione e non c'è nulla di più normale per i lettori anche più attenti che di mancare di attenzione. Nel primo caso non deve fare altro che un elenco delle sue perplessità per osservare se, nel corso dell'opera e soprattutto nelle risposte alle obiezioni, non si trovino chiarimenti sufficienti. Nel secondo caso, il solo rimedio è quello di rileggere i luoghi fraintesi. In caso contrario, finirebbe con il valersene come un giudice relatore che volesse fare una relazione ed emanare la sentenza senza aver posto sufficiente attenzione alle parti principali del processo. Mi sono sforzato, anche per questo, di operare fra i pensieri una sorta di connessione che lo spirito può cogliere senza difficoltà. Quanti non faranno abbastanza attenzione per cogliere questo legame non riusciranno ad avvertire la forza delle singole argomentazioni e, ancor meno, la forza di una dimostrazione che risulti dalla coordinazione di quelle argomentazioni medesime.

Ammetto che il titolo, che le ho dato, può render prevenuti contro l'opera, ma, dal momento che sono convinto non esser affatto impossibile l'individuazione di mezzi sufficienti e praticabili per render la pace perpetua nella cristianità e dal momento, altresí, che i mezzi che mi si sono presentati rivestono natura di sufficienza e praticabilità, non mi è stato difficile comprendere che, ove avessi io stesso principiato a destar l'impressione di non essere sicuro della solidità di questi mezzi e di dubitare della possibilità dell'esecuzione, i lettori meglio disposti in favore del sistema ne avrebbero a loro volta realmente dubitato e il loro dubbio avrebbe potuto andar piú oltre del mio.

Non vi sono cose che possano spingere di piú gli uomini all'azione, come le cose di pura astrazione: il capitano di una nave che paia egli medesimo incerto sul successo del viaggio non è in grado di spingere il viaggiatore a imbarcarsi; colui che, al momento di intraprenderla, sia egli

stesso dubbioso sulla solidità di una grande opera, che pure abbia deciso di intraprendere, non ha per nulla la spinta giusta a decidere l'impresa. E' per questo che ho preferito correre il rischio di cadere nel ridicolo, assumendo un tono affermativo e promettendo nel titolo tutto quel che spero di mantenere nell'opera, piuttosto che rischiare, per falsa modestia e insicurezza, di recare il minimo torto al pubblico, impedendogli di riguardare il sistema come un progetto serio e suscettibile d'esecuzione, dal momento che non lo propongo altro che perché credo che un giorno possa davvero esser realizzato.

(a cura di Franco Spoltore)

### NOTIZIE SUGLI AUTORI

 $Domenico\ Moro,\ membro\ della\ Direzione\ del\ Movimento\ federalista\ europeo.$ 

NICOLETTA MOSCONI, Movimento federalista europeo, Pavia.

Francesco Rossolillo, Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

 $F_{RANCO}$   $S_{POLTORE}$ , membro della Direzione del Movimento federalista europeo.

## INDICE ANNO XXXVI (1994)

### **EDITORIALI**

L'allargamento dell'Unione europea	pag.	3
Il neofascismo al governo in Italia	<b>»</b>	89
I tempi dell'unificazione europea	<b>»</b>	167
SAGGI		
Franco Spoltore, Il futuro della scuola nell modo di produrre scientifico e dell'unifi mondiale		10
Guido Montani, Cittadinanza europea e europea	identità »	95
Domenico Moro, Il problema del sottosvilup l'era dell'unificazione mondiale	ppo nel- »	172
NOTE		
Si può delegare la fondazione della Fede europea? (Francesco Rossolillo)	erazione »	30
L'Europa in una economia mondiale in mu (Alfonso Jozzo e Corrado Magherini)	tamento »	34
Educazione e formazione nel Piano Delors Rampazi)	(Marita	12
La sfida per l'Europa della riduzione dell'o lavoro (Alfonso Jozzo)	orario di	139

Istituzioni feaerati e potitica urbana (Domenico Moro)	<b>»</b>	148
L'identità individuale tra ideologia e ragione (Nicoletta Mosconi)	»	196
L'Agenda for Development di Boutros Boutros-Ghali (Franco Spoltore)	<b>»</b>	204
INTERVENTI		
Strategie del dopo Maastricht (Wolfgang Wessels)	<b>»</b>	41
Il federalismo nel recente dibattito costituzionale in Russia (Sergei A. Beliaev)	<b>»</b>	54
L'AZIONE FEDERALISTA		
1996: l'Europa tra federalismo e nazionalismo (Francesco Rossolillo)	<b>»</b>	210
TRENT'ANNI FA		
MARIO ALBERTINI, La difesa dell'Europa e il significato delle armi nucleari	<b>»</b>	66
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
Abbé de Saint-Pierre (a cura di Franco Spoltore)	<b>»</b>	220

## Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

### 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 Russel.

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 Movimentimondialisti 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.

#### Anno 1992

#### Editoriali

L'Europa dopo la caduta di Gorbaciov.

Federalismo e regionalismo.

Dalle regole comuni al governo mondiale dell'ecologia.

## Saggi

Sergio Pistone, La politica di sicurezza dell'Unione europea.

Hilary F. French, Dalla discordia all'accordo.

 $Alberto\,Majocchi, La\,proposta\,comunitaria\,di\,una\,tassa\,energia/carbonio.$ 

Pape Amadou Sow, Economia internazionale, povertà e desertificazione.

#### Note

Realismo, opportunismo e pensiero innovativo.

La comunità mondiale dopo il crollo dell'URSS.

Alcune riflessioni sulla strategia per la Federazione europea.

#### Trent'anni fa

Un progetto di Manifesto del federalismo europeo.

Il federalismo nella storia del pensiero Karl Jaspers.

#### Anno 1993

### Editoriali

Cittadinanza europea e identità post-nazionale. L'Europa e la crisi jugoslava. Interdipendenza e identità culturale.

## Saggi

Guido Montani, Micronazionalismo e federalismo. John Pinder, Cinquant'anni del Movimento federalista europeo. Maurice Duverger, Manifesto di Milano. Antonio Padoa-Schioppa, Quale costituzione per l'Europa?

#### Note

Il federalismo latino-americano.

Cittadinanza europea, cittadinanza cosmopolitica e democrazia internazionale.

#### Trent'anni fa

Mario Albertini, Per un uso controllato della terminologia nazionale e supernazionale.

Il federalismo nella storia del pensiero

Arnold J. Toynbee.

Il Movimiento Pro Federación Americana.

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