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 XXXVIII, 1996, NUMERO 1

ISSN 0392-1042

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.

ANNO XXXVIII, 1996, NUMERO 1

INDICE

Se non si fa l'Europa pag. 3

ALI A. MAZRUI, *Democrazia, regionalismo e pax africana* » 15

NOTE

Il processo di integrazione latino-americana (Jean-Francis Billion) » 27

Diritto alla giustizia e diritto alla pace (Franco Spoltore) » 45

TRENT'ANNI FA

MARIO ALBERTINI, *La strategia della lotta per l'Europa* » 55

Se non si fa l'Europa

Il processo di unificazione europea ha vissuto dal suo inizio una serie di crisi, dalla caduta della CED, alla politica della «sedia vuota» di de Gaulle conclusa con il compromesso di Lussemburgo, alla mancata adozione del progetto di Trattato approvato dal Parlamento europeo su impulso di Altiero Spinelli. Ciascuna di queste crisi è stata seguita da una fase di disorientamento e di ristagno. Ma dopo ogni pausa il processo è ricominciato, proponendosi obiettivi immediati certo meno ambiziosi di quelli sui quali la crisi era nata, ma senza mai perdere di vista la direzione del cammino e il suo punto d'arrivo. E' così che dalle ceneri della CED è nata la Comunità economica europea, dalla politica della «sedia vuota» l'accordo sul finanziamento della politica agricola comune, sulle risorse proprie della Comunità e sui poteri di bilancio del Parlamento europeo e da quella del progetto di Trattato l'Atto Unico europeo. La realtà è che gli Stati europei sono stati trasportati per quarantacinque anni da una corrente che, malgrado arresti e ritorni, è avanzata nella direzione di una sempre crescente integrazione, garantendo un solido quadro di riferimento per le aspettative dei cittadini e per le scelte delle forze politiche.

L'integrazione europea ha avuto come proprio motore il processo di mondializzazione, che abbatte ovunque, con ritmo accelerato, le barriere che ostacolano la circolazione delle informazioni, dei capitali, delle merci e delle persone. Esso sta rendendo ovunque obsoleta la dimensione nazionale dello Stato e creando anche in altre regioni del mondo raggruppamenti di Stati che si costituiscono allo scopo di creare mercati regionali di dimensione sufficiente a consentire loro di competere con successo nell'unico grande mercato mondiale.

Questa spinta ha generato e fatto progredire il processo di integrazione europea prima e più di ogni altro processo analogo manifestatosi altrove perché in Europa prima che altrove lo Stato nazionale ha completato la sua parabola storica e ha mostrato, con il fascismo e la seconda guerra mondiale, a quali tragici esiti poteva portare la sua

sempre più evidente incapacità di garantire al proprio interno una convivenza civile libera e sicura e un equilibrato progresso economico e sociale.

Ma il processo di integrazione europea si è trascinato per mezzo secolo senza giungere all'unificazione federale. E ciò è accaduto perché, a parte qualche saltuario ed effimero sussulto, l'interesse alla conservazione della sovranità nazionale ha offuscato nella mente degli uomini politici europei la consapevolezza della necessità di superarla.

* * *

La mondializzazione non è solo portatrice di benessere e di sviluppo. Se non è governata dalla politica, cioè dalla volontà consapevole degli uomini, formata ed espressa nel quadro di istituzioni adeguate, essa moltiplica le occasioni di conflitto, diffonde l'intolleranza, suscita ed esaspera i riflessi di difesa di «identità» collettive e di interessi consolidati che si sentono minacciati. Questa tendenza alla disgregazione non si è manifestata in Europa occidentale fin tanto che è durata la guerra fredda. Per tutta questa fase i governi dei paesi coinvolti nel processo di integrazione sono stati sollevati, grazie alla guida (in verità sempre più debole) degli Stati Uniti, attraverso la NATO, l'idea della difesa della democrazia contro il comunismo e il ruolo internazionale del dollaro, dall'onere di affrontare i nodi politici di fondo della sicurezza, della legittimità democratica e della moneta. Si trattava di problemi che, se non fossero stati in qualche modo risolti per conto degli Europei dagli Americani, avrebbero fatto riemergere i conflitti di fondo tra gli Stati del vecchio continente legati al permanere della loro sovranità, che invece sono rimasti latenti sia nel corso della guerra fredda che negli anni immediatamente successivi, quando il grande disegno di Gorbaciov aveva fatto sperare a molti che il mondo fosse avviato a ritmo accelerato verso la propria unità.

Ma dopo la fine della guerra fredda e la caduta di Gorbaciov la situazione è cambiata. Oggi l'ombrello protettivo americano non esiste più, le speranze di una unificazione del mondo ravvicinata nel tempo sono svanite e i nodi politici di fondo che erano rimasti in sospeso devono essere affrontati senza indugio. L'opportunità per farlo si presenta con le scadenze del 1996-1999 (Conferenza intergovernativa e inizio della terza fase dell'Unione economica e monetaria), in occasione delle quali i governi europei dovranno fare i conti con il problema di creare, con la moneta unica, con una struttura istituzionale democratica e

federale e con una difesa comune, un nuovo quadro politico europeo alternativo a quello che l'America ha cessato di garantire. Se questa grande opportunità storica non fosse colta, il movimento di lunga durata che finora ha portato l'Europa verso forme di unità sempre più strette potrebbe cambiare definitivamente direzione. Ciò che è in gioco nei prossimi anni è quindi la continuazione del processo di unificazione europea.

* * *

Se questo è vero, è giunto il momento di chiedersi che cosa significherebbe in concreto l'interruzione del processo, cioè la scomparsa dell'obiettivo dell'unificazione europea dall'orizzonte delle aspettative degli uomini politici e dei cittadini. Si tratta di tentare di individuare, assumendo tutti i rischi che ogni previsione storica comporta, i grandi mutamenti politici, economici e sociali che si verificherebbero in Europa e nel mondo se questa eventualità si realizzasse. E' evidente che non ci si può spingere fino a prevedere la rapidità dei processi e il grado di avanzamento al quale essi giungerebbero. Per ognuno di essi possono quindi essere immaginati svolgimenti ed esiti più o meno drammatici. Ma i dati della storia recente e della realtà attuale consentono di individuare con ragionevole certezza delle tendenze.

Il primo dei grandi mutamenti che sembra fondato prevedere è una svolta nella politica estera e nella politica economica esterna della Germania. Di fronte alla scomparsa della prospettiva dell'unione politica dell'Europa, la Germania sarebbe costretta a seguire la sola strada alternativa che le rimarrebbe: quella del rafforzamento della sfera di influenza tedesca nell'Europa centro-orientale, che già oggi esiste allo stato embrionale. Questa politica sarebbe facilitata dalla circostanza che il processo di riconsolidamento del potere in Russia si annuncia lungo e difficile e avrà comunque come proprio obiettivo prioritario, sul fronte della politica estera, il ripristino di qualche forma di legame con gli altri paesi dell'ex-Unione Sovietica. Certo, quella tedesca sarebbe un'egemonia debole e instabile, sia perché lo status *della Germania in politica estera sarebbe destinato a rimanere ancora a lungo fragile, sia perché la stessa struttura dell'economia tedesca non sarebbe abbastanza forte da dare al marco il ruolo di una vera moneta internazionale. Ma la svolta sarebbe comunque sufficiente a mutare radicalmente la fisionomia dell'equilibrio europeo e a spezzare l'asse franco-tedesco. La Francia cercherebbe di creare un contrappeso all'egemonia tedesca*

rilanciando una impossibile politica di grandezza nazionale e cercando alleanze alternative, in Europa e fuori dall'Europa. La Gran Bretagna si riavvicinerebbe agli Stati Uniti e cercherebbe di trarre vantaggi dalla divaricazione tra le politiche dei due maggiori Stati del continente. I paesi minori si schiererebbero in instabili coalizioni contrapposte.

In questo contesto verrebbero meno le basi stesse di una politica estera europea. Essa è finora esistita, anche se in forma debole e contraddittoria, perché il disegno incompiuto dell'unificazione europea è stato sufficiente a garantire un minimo di coesione tra i paesi che vi sono stati coinvolti; ed ha favorito, nei rapporti internazionali, l'apertura al dialogo e l'intensificazione degli scambi con il resto del continente e con le altre regioni del mondo, dove la presenza dell'Europa non è mai stata avvertita come un fatto imperialistico o neocolonialistico. I suoi risultati sono stati l'allargamento dell'Unione, la Convenzione di Lomè, lo Spazio economico europeo, gli accordi di associazione con i paesi dell'Europa centro-orientale, con Cipro e Malta, quello di cooperazione con la Russia, l'intensificazione dei rapporti con l'America latina e con l'Estremo Oriente asiatico, l'area di libero scambio con la Turchia, gli accordi di associazione o di cooperazione con alcuni paesi del Maghreb e del Mashreq, il progetto di Barcellona di collaborazione con i paesi del Mediterraneo, il successo dei negoziati nel quadro del GATT. Ma i segnali sinistri che si sono avvertiti nel corso della tragedia jugoslava, in occasione della quale l'Unione si è dimostrata incapace di prevenire la guerra e di imporre la pace, e i suoi Stati membri si sono schierati più o meno apertamente a favore chi dell'una e chi dell'altra delle parti coinvolte nel conflitto — in tal modo aggravandolo e rendendolo irreversibile — danno la misura di quella che sarebbe la totale impotenza degli Stati europei nei confronti del resto del mondo una volta che il disegno dell'unificazione del continente avesse perduto ogni credibilità.

In particolare scomparirebbero del tutto gli attuali timidi accenni di una politica europea nel più delicato degli scacchieri internazionali: quello dei rapporti con i paesi del Medio Oriente e del bacino del Mediterraneo. In questa area le «medie potenze» europee farebbero ciascuna la propria politica di alleanze, esasperando le tensioni esistenti. Il difficilissimo processo di pace in corso in Israele, e tra Israele e i suoi vicini arabi, al quale uno Stato europeo federale potrebbe dare un contributo decisivo avvalendosi degli strettissimi rapporti di complementarietà esistenti tra le due aree, sarebbe definitivamente compromesso. Il fondamentalismo e il fanatismo sarebbero incoraggiati a scapito delle spinte verso la tolleranza e l'unità. Le dittature irresponsabili che già oggi proteggono e promuovono il terrorismo come strumento di aggressione attraverso la destabilizzazione sarebbero rafforzate; e svanirebbe ogni speranza di combattere il fenomeno alla radice favorendo la democratizzazione di quei regimi con una politica coerente, di fermezza e di apertura insieme, che solo una grande democrazia, fondata su una forte legittimità, potrebbe portare avanti.

Nello stesso modo sarebbe definitivamente compromessa ogni possibilità per l'Europa di fare una politica equilibrata di regolamentazione dell'immigrazione e di aiuto alla modernizzazione dei paesi africani e asiatici a basso reddito e a forte sviluppo demografico. L'Europa sarebbe costretta dalla sua debolezza a tentare di rifugiarsi nella politica della chiusura. Ma questa sarebbe condannata, a causa di quella stessa debolezza, a fallire. In questo modo l'immigrazione, che, se incoraggiata e disciplinata, potrebbe essere un efficace contrappeso al grave fenomeno dell'invecchiamento della popolazione dei paesi europei e un'importantissima valvola di sfogo per i paesi di provenienza, rischierebbe di diventare — assai più di quanto non lo sia già oggi — un fenomeno caotico e incontrollato e una fonte sempre più grave di disordine e di intolleranza, che inasprirebbe i rapporti tra paesi d'origine e paesi di destinazione ed acuirebbe ulteriormente il disagio delle società europee.

* * *

Il mercato unico, allargato ai paesi dell'Est e del Sud dell'Europa, si annacquerebbe in una grande area di libero scambio dal funzionamento precario e instabile a causa della mancanza di una moneta unica e di un inquadramento istituzionale capace di imporre regole e di farle rispettare. A più lungo termine non potrebbero non rafforzarsi, a causa delle inevitabili turbolenze monetarie, le tentazioni protezionistiche che già nel recente passato si sono manifestate in reazione alla svalutazione della lira e della peseta. Se oggi è impensabile un ritorno ai mercati nazionali, non lo è affatto la prospettiva di un disordinato alternarsi di fasi di liberalizzazione e di rigurgiti protezionistici. Le politiche di svalutazione o di disinflazione competitive renderebbero impossibile qualunque programma di rilancio dell'economia europea e aggraverebbero ulteriormente il già grave problema della disoccupazione. Lo sviluppo economico dell'Europa e la modernizzazione della sua società ne sarebbero drammaticamente rallentati. Essa dovrebbe abbandonare, o marcatamente diluire, il proprio modello di organizzazione della società, fondato sulla congiunzione tra libertà di impresa e solidarietà,

che è oggi il più avanzato del mondo, e rinunciare a perfezionarlo e a diffonderlo. Ne deriverebbe un aumento della distanza tra ceti ricchi e ceti poveri, la diffusione e il consolidamento di modelli di comportamento improntati al darwinismo sociale, un drammatico peggioramento globale della qualità della vita, la lacerazione profonda del tessuto della società. Nello stesso tempo, l'incapacità dei paesi europei di governare efficacemente le loro economie priverebbe queste ultime degli strumenti politici che oggi sono indispensabili per reggere una competizione a livello mondiale nella quale tendono a prevalere grandi sistemi regionali altamente integrati e sostenuti da un potere dotato di una forte capacità negoziale e di orientamento delle attività produttive. In particolare l'Europa sarebbe definitivamente lasciata indietro nella corsa al progresso tecnologico e diverrebbe totalmente tributaria dell'industria di punta americana e giapponese.

* * *

In gioco sarà anche lo stesso futuro della democrazia negli Stati europei. Il Cancelliere Kohl, se si ricandiderà alle elezioni al Bundestag *del 1998, lo farà per l'ultima volta. Egli è oggi il più autorevole rappresentante di una generazione politica che affonda le radici della propria fede democratica e del proprio impegno europeo nell'esperienza diretta della tragedia della seconda guerra mondiale. Questa generazione, nelle cui fila peraltro si sta facendo strada la corruzione, è incalzata da uomini nuovi, dalla memoria storica corta e senza capacità di visione. Se il disegno europeo scomparisse dall'orizzonte, il disorientamento politico e morale che ne deriverebbe opererebbe una forte selezione a favore di costoro, che diverrebbero ovunque la nuova classe di governo. Essi non saprebbero offrire ai cittadini alcuna prospettiva d'avvenire, ma soltanto demagogia e bassi calcoli di potere. Ciò significa che le basi del consenso democratico — che non viene accordato in cambio di piccoli privilegi, ma si fonda sulla capacità di una classe politica di* mantenere viva la speranza degli uomini nel futuro *— sarebbero irrimediabilmente minate. Né esse potrebbero essere ricostruite offrendo ai cittadini, in luogo di un grande disegno, la prospettiva borghese di una convivenza prospera e sicura, al riparo dalle turbolenze della politica mondiale. Ciò è possibile in piccoli Stati come la Svizzera, che vivono di una vita parassitaria all'ombra degli Stati maggiori. Ma l'Europa nel suo complesso non può sottrarsi alle bufere della storia. Essa può soltanto decidere se creare, con l'unità, un potere*

politico abbastanza forte da imbrigliarne la violenza e da controllare le energie che da esse si sprigionano, per promuovere il bene comune dell'umanità, o lasciarsene travolgere perpetuando la propria divisione. In questo secondo caso il destino degli Europei sarebbe quello di essere governati da regimi autoritari. Non si tratterebbe probabilmente di regimi fascisti in senso stretto, perché gli eventi della storia non accadono invano, ma di regimi basati sulla manipolazione dell'opinione attraverso il controllo dei mass media, *che vivrebbero della morte della politica e si farebbero carico dell'eutanasia della cultura europea.*

Con la democrazia sarebbe in gioco il fondamento stesso della legittimità dello Stato. Dissoltasi la prospettiva di una cittadinanza democratica sempre più ampia, al di sopra dell'appartenenza nazionale, il potere cercherebbe di ancorarsi, per garantire la propria sopravvivenza, all'idea di nazione. Ma esso si scontrerebbe con il fatto che il processo di mondializzazione ha privato irreversibilmente l'idea di nazione della capacità di servire da collante alla società e da fondamento alla lealtà dei cittadini nei confronti dello Stato. Ne verrebbero incoraggiate le tendenze secessionistiche e le pulsioni tribali che già oggi sono attive nelle più deboli tra le democrazie europee. L'autoritarismo dei poteri nazionali non fermerebbe il processo del loro disfacimento. L'Europa si avvierebbe verso la propria balcanizzazione.

* * *

Mitterrand, nel suo discorso-testamento al Parlamento europeo, e Kohl, in ripetute occasioni, hanno posto il problema dell'unità politica dell'Europa come un problema di pace e di guerra. *La drammaticità del loro ammonimento non è stata capita. Del resto la prospettiva della guerra in Europa, dopo cinquant'anni di pace, sembra inverosimile. Ma essa deve essere riconsiderata nel contesto — del tutto realistico — di un mondo nel quale la guerra è comunque una realtà ricorrente e di un'Europa che abbia smarrito la strada dell'unità e non sia più orientata da una solida alleanza con gli Stati Uniti nel quadro di un equilibrio mondiale rigido ma stabile. In questo contesto i conflitti esterni all'Europa — soprattutto quelli che si svolgeranno ai suoi confini — coinvolgerebbero inevitabilmente i maggiori Stati europei, e questi si schiererebbero su fronti opposti, a seconda delle esigenze della loro ragion di Stato, come già è accaduto nella ex-Jugoslavia. Certo, in una prima fase, la guerra verosimilmente risparmierebbe il suolo europeo, se è vero che essa si combatte sempre nelle regioni più deboli e instabili del pianeta,*

dove vi è un vuoto di potere. *Ma un'Europa divisa in un mondo anarchico sarebbe destinata a diventare essa stessa una regione debole e instabile, nella quale i poteri nazionali sarebbero delegittimati e frantumati. In questa situazione i conflitti nati fuori dall'Europa si propagherebbero facilmente all'Europa, ed altri potrebbero nascere all'interno dell'Europa stessa. Il più grande dei benefici di cui gli Europei hanno goduto per mezzo secolo grazie al processo di integrazione — la pace — andrebbe anch'esso perduto.*

Ma il legame tra l'unificazione europea e il problema della pace e della guerra non si manifesterebbe soltanto nel quadro europeo. La Comunità europea è servita da modello a numerosi altri esperimenti di integrazione economica regionale — nell'America del Nord, in America latina, nel Sud-est asiatico — anche se si tratta di esperimenti di gran lunga meno avanzati di quello europeo. Il loro esito sarà largamente dipendente da quello di quest'ultimo. Se l'Europa saprà dare l'esempio del successo del passaggio dall'integrazione economica all'unità politica e mostrarne le conseguenze in termini di sviluppo economico e di consolidamento della democrazia, anche i paesi dell'Asia e delle Americhe che sono coinvolti in processi di integrazione economica seguiranno la stessa strada e si uniranno in grandi federazioni continentali. E l'Europa, che già oggi dimostra una chiara vocazione — assai più forte di quella degli Stati Uniti e del Giappone — all'apertura commerciale e alla collaborazione politica, economica e culturale con gli altri grandi poli mondiali di sviluppo, sarà al centro di una rete sempre più stretta di scambi e di rapporti economici e politici intercontinentali. Essa guiderebbe così il mondo verso la realizzazione del federalismo allo stesso modo in cui, a partire dalla rivoluzione francese, ha diffuso in tutto il pianeta la formula dello Stato nazionale.

Ma se il tentativo europeo fallisse, le conseguenze del suo fallimento nelle altre regioni del mondo sarebbero assai gravi. L'Europa è la sola area del mondo nella quale l'idea dell'unificazione federale è entrata, anche se in forme non interamente consapevoli, nelle aspettative dei cittadini, ha generato una cultura e ha dato luogo ad una elaborata struttura istituzionale. E' difficilmente pensabile che lo stesso cammino possa essere percorso altrove, se non dopo molti decenni, se venisse a mancare l'Europa come punto di riferimento. E' anzi probabile che, a termine, le altre aggregazioni oggi esistenti si sfalderebbero sotto il peso di quelle stesse contraddizioni interne e di quelle stesse pressioni internazionali che subisce oggi l'Europa. Il processo della formazione di un vero e proprio sistema mondiale degli Stati si arresterebbe. Gli Stati Uniti rimarrebbero la sola potenza mondiale, incapace, da sola, di dare ordine ad un pianeta in preda all'anarchia.

Da questi sviluppi dipenderà il futuro dell'ONU. Se sarà sostenuta dalla collaborazione di un ristretto numero di grandi federazioni regionali di Stati, democratiche e consapevoli delle proprie responsabilità mondiali, l'ONU potrà svolgere un'azione efficace di peace-keeping *e di* peace-enforcing, *affrontare con successo le grandi sfide ecologiche planetarie, avviarsi verso la propria democratizzazione e, a più lungo termine, acquisire il monopolio della detenzione delle armi nucleari e dello sviluppo della tecnologia necessaria per garantirne la sicurezza, assumendo così la funzione di un vero e proprio* governo mondiale. *Mentre sarà condannata all'impotenza e lascerà il mondo in preda al disordine se rimarrà il paravento della sola debole* leadership *americana.*

Se i governi europei sapranno imporre in Europa le ragioni del federalismo contro quelle del nazionalismo, le spinte all'unità prevarranno su quelle alla disgregazione anche a livello mondiale, dando concretezza e visibilità alla prospettiva dell'instaurazione della pace perpetua. *Se essi non avranno questa capacità, sul mondo scenderà la minaccia di una nuova lunga e oscura fase di disordini e di guerre.*

* * *

Una volta prospettate le conseguenze più probabili di una possibile interruzione del processo di unificazione europea, ci si deve chiedere quali sarebbero le circostanze il cui verificarsi consentirebbe di stabilire se l'occasione storica che oggi si presenta all'Europa sarà stata colta o sarà stata definitivamente perduta. In realtà individuare fin da oggi lo specifico evento che segnerebbe il punto di irreversibilità della crisi appare impossibile. L'Europa dovrà affrontare nei prossimi anni i problemi della moneta, della riforma delle istituzioni, del rifinanziamento del bilancio comunitario, dell'allargamento e della difesa. Questi problemi tenderanno a confluire in un unico grande negoziato permanente, nel corso del quale si alterneranno le priorità e si modificheranno, almeno in parte, gli schieramenti. Vi saranno momenti gravi di tensione e di stallo. Ma nessuna sconfitta su di un singolo obiettivo comporterà di per sé stessa la fine del processo, anche se la data del primo gennaio 1999 prevista per l'inizio della terza fase dell'Unione economica e monetaria sarà comunque cruciale. Una crisi grave potrebbe indurre i governi più profondamente coinvolti nel processo a prendere sempre più chiara-

mente coscienza della natura degli interessi in gioco, favorire la formazione e il consolidamento di fronti contrapposti e rafforzare progressivamente la loro volontà europea.

L'esito dell'intera vicenda dipenderà comunque dal fatto che i governi che oggi si rendono conto della necessità della moneta europea e di una maggiore efficacia e democraticità delle istituzioni dell'Unione sappiano andare fino in fondo, traendo da questa consapevolezza la conseguenza che quegli obiettivi possono essere raggiunti soltanto con la creazione di un quadro statuale *di natura federale. E dipenderà inoltre dal fatto che — qualora, come oggi sembra sicuro, si rivelasse impossibile ottenere dai governi che attualmente sono contrari ad ogni significativa cessione di sovranità il consenso per un progetto federale — gli altri mostrino la lucidità e la determinazione necessarie per andare avanti da soli. Questa evoluzione richiederà tempo. Ma verrà il momento nel quale sarà chiaro a tutti se la sfida sarà stata vinta o sarà stata perduta. Soltanto nei primi anni del terzo millennio sarà verosimilmente possibile stabilire, al di là di ogni ragionevole dubbio, se il processo di unificazione europea dovrà essere considerato come fallito o sarà destinato a continuare.*

* * *

Ogni previsione storica deve essere accompagnata dalla coscienza della sua intrinseca incertezza. Per questo non può essere escluso che lo «scenario» qui delineato si riveli sbagliato e che un eventuale fallimento dei progetti le cui sorti si decideranno nei prossimi anni non comporti la fine del processo di unificazione europea. Può essere che il futuro dimostri che l'interdipendenza acquisita in cinquant'anni di integrazione, pur se non consolidata da istituzioni federali, sarà stata tanto forte da sopravvivere al mutamento del contesto internazionale. In questo caso la prospettiva dell'unificazione politica dell'Europa rimarrà sul campo ancora per un tempo indefinito, consentendole di superare altre gravi crisi, di tener vive le speranze dei cittadini, di orientare le scelte degli uomini politici e di preservare la pace, la prosperità e la democrazia, anche se in un contesto di accresciute difficoltà. Può essere. Ma ciò significherebbe che il processo di integrazione europea è ormai irreversibile, cioè che l'unificazione politica dell'Europa, per quanto riguarda i suoi aspetti essenziali, è già fatta, *anche se nessuno lo sa.*

E' questa un'ipotesi che un osservatore distaccato potrebbe arrischiare. Ma non chi è impegnato nel processo come attore e, in quanto tale, è costretto *a viverlo come contingente. Per questo i federalisti, di fronte ai segnali inquietanti che si moltiplicano sulla scena europea, hanno il dovere di attirare l'attenzione degli uomini politici e dell'opinione pubblica sulla gravità dei pericoli che ci minacciano. Solo in questo modo è possibile aiutare la classe politica a prendere coscienza delle proprie responsabilità e i cittadini più consapevoli a formarsi un giudizio non distorto dallo specchio deformante della politica nazionale.*

* * *

Chi vuole essere attore del processo storico e perseguire l'intento di migliorare le condizioni della convivenza umana deve credere che la ragione sia destinata, a lungo termine, a prevalere. Si tratta del resto di un atteggiamento che, se ha il suo fondamento nella necessità di dare un senso al proprio impegno civile radicandolo in un'idea del processo storico che abbia nella ragione il suo motore ultimo, è anche confortato dall'osservazione della storia reale che, pur nella sua tumultuosa tragicità, ha prodotto nei millenni l'allargamento del quadro della convivenza pacifica e democratica tra gli uomini dalla città-Stato greca alla federazione continentale americana. Ma la ragione è destinata a prevalere soltanto a lungo andare. *Ciò significa che una possibile crisi storica del processo di unificazione europea non comporterebbe che esso, e, al di là di esso, quello dell'unificazione mondiale, sia destinato a non ricominciare mai più in futuro. Significa però che una lunga fase di eclissi della ragione potrebbe spingere l'Europa ai margini della storia e impoverire gravemente la vita materiale e spirituale di una o più generazioni. Non basta, per esorcizzare questo pericolo, ricorrere all'idea dell'inarrestabile avanzata del processo di aumento dell'interdipendenza tra i comportamenti degli uomini. Non si dimentichi che la stessa spinta all'aumento dell'interdipendenza che è stata all'origine del processo di unificazione europea aveva provocato, nella fase precedente, il fascismo e due conflitti mondiali, e che lo stesso inizio del processo di unificazione europea non sarebbe stato possibile senza l'orrore provocato negli uomini dall'esperienza dell'oppressione e della guerra. Ciò che nel dopoguerra ha — anche se solo in parte — risvegliato la ragione è stata la tragica constatazione dei terribili effetti del suo torpore. Ma con il passaggio dei decenni la memoria di quegli eventi si sta affievolendo. Ed oggi, per ridare forza alla ragione, bisogna, pur mantenendo fermo il riferimento al passato, volgere la propria attenzione al futuro e tentare di rendere pensabili gli orrori che potrebbero verificarsi tra non molti*

anni se i governanti europei non fossero all'altezza delle loro responsabilità storiche e non mostrassero la lucidità e il coraggio necessari per dare inizio, unendo l'Europa, alla fase federalista della storia mondiale.

Il Federalista

Democrazia, regionalismo e Pax africana

ALI A. MAZRUI

La democrazia in Africa è stata danneggiata o distrutta dalle conseguenze di tre fattori interconnessi: i confini artificiali creati dal dominio coloniale, gli eserciti permanenti ereditati da esso e il grave divario fra le nuove istituzioni politiche e la vecchia eredità culturale.

I confini artificiali in alcuni casi hanno unito gruppi che, prima dell'esperienza coloniale, non hanno sperimentato responsabilità comuni di governo; in altri casi hanno separato gruppi che avrebbero dovuto essere mantenuti uniti. Tutto ciò ha generato spesso fortissime tensioni durante il cammino verso la democrazia.

Gli eserciti permanenti ereditati dal dominio coloniale hanno ripetutamente dimostrato che in Africa il potere in ultima istanza non appartiene a coloro che controllano i mezzi di produzione, ma i mezzi di distruzione. In Africa i militari hanno spesso compromesso il processo democratico, mettendo in atto continui colpi di Stato proprio attraverso il controllo dei mezzi di distruzione.

Il terzo fattore che ha destabilizzato la democrazia in Africa è stato il divario fra le nuove istituzioni politiche postcoloniali e il persistere di vecchie tradizioni culturali. I nuovi «guanti» politici non necessariamente sono adatti alle vecchie «mani» culturali. La democrazia diventa casuale in questa situazione di inadeguatezza.

Il peso rispettivo di questi tre ostacoli alla democrazia varia da paese a paese. In Ruanda e Burundi, ad esempio, i confini non sono del tutto artificiali: gli Hutu e i Tutsi hanno convissuto per secoli. Per quale ragione, dunque, nella seconda metà del XX secolo i due gruppi hanno continuato a perpetrare genocidi l'uno contro l'altro? In questi due Stati hanno avuto una influenza maggiore gli altri due ostacoli alla democrazia citati prima. Le contrapposizioni fra le due etnie ora non possono contare sulle vecchie istituzioni che garantivano la risoluzione dei conflitti. In mancanza di queste l'alternativa è stata procurarsi nuove armi di distru-

zione reciproca. In paesi come la Nigeria o l'Uganda, d'altra parte, tutti e tre gli ostacoli alla democrazia sono entrati in gioco.

Come può dare un contributo positivo l'integrazione regionale? Paradossalmente, per paesi come il Ruanda e il Burundi bisognerebbe creare confini *artificiali*, persuadendoli a unirsi in una federazione con la Tanzania. Questa federazione renderebbe davvero artificiale il contesto territoriale dei due Stati, che diventerebbero parte di uno Stato decisamente meno omogeneo ma un po' più stabile.

D'altro lato, gli eserciti Hutu e Tutsi o verrebbero congedati, oppure diventerebbero parte di un più ampio esercito della Repubblica unita di Tanzania. I soldati delle due etnie cesserebbero di essere gli uni un bersaglio per gli altri, ma sarebbero integrati in unità militari lontane dal luogo di origine, in altre parti della Tanzania. Essi si renderebbero conto di ciò che hanno in comune attraverso il confronto con gli altri abitanti della Tanzania e il divario fra le nuove istituzioni politiche e le vecchie realtà culturali verrebbe parzialmente attenuato da una sorta di riunificazione culturale.

Tale unificazione regionale, nel migliore dei casi, favorirebbe la stabilità di Ruanda e Burundi senza destabilizzare la Tanzania: un livello minimo di stabilità è indispensabile per la democrazia.

Sempre riferendosi al migliore dei possibili scenari, una federazione volontaria di norma stabilisce garanzie costituzionali per tutti gli aderenti, inclusa, probabilmente, una Carta dei diritti. Sebbene il costituzionalismo non coincida con la democrazia, tuttavia esso è una importante precondizione per un ordinamento democratico sano. Una federazione fra Ruanda, Burundi e Tanzania, unendo i tre Stati, favorirebbe la nascita di un ordinamento costituzionale democratico.

Ma sono possibili tali federazioni nell'Africa post coloniale? A questo punto ci si deve confrontare con la difficile storia del panafricanesimo come strumento di lotta per l'unità africana. Consideriamo dunque più attentamente questo argomento più ampio.

Panafricanesimo: liberazione contro integrazione.

Possiamo iniziare sottolineando un dualismo fondamentale all'interno del paradigma del panafricanesimo: la distinzione, cioè, fra panafricanesimo della *liberazione*, da una parte, e dell'*integrazione* (o unificazione), dall'altra. Il Presidente fondatore del Ghana, Kwame Nkrumah, può essere considerato un rappresentante eminente di entrambe le tendenze.

Nella seconda metà del XX secolo è prevalsa la prima tendenza, basata sulla solidarietà degli Africani in lotta contro il colonialismo, il razzismo e l'*apartheid*. Queste battaglie hanno ottenuto impressionanti e notevoli risultati. La seconda tendenza, al contrario, è andata incontro a scoraggianti insuccessi. Essa ha mirato a creare forme di integrazione regionale — o almeno a dar vita a un'area di libero scambio, o a una alleanza per lo sviluppo, oppure a una Unione o Comunità economica. In qualche caso si è cercato di avviare la cooperazione militare, e il progetto più avanzato è stato quello di creare delle vere nuove federazioni fra vari Stati nazionali. Molto tempo prima che emergesse l'idea di una federazione tra Ruanda, Burundi e Tanzania, si discuteva di progetti come la *East African Community*, comprendente Kenia, Tanzania e Uganda.

Ma questa forma di panafricanesimo è fallita. Gli Africani sono più disposti ad unirsi per la libertà che per lo sviluppo, e la solidarietà in vista dell'indipendenza politica è stata più facile da praticare rispetto a quella mirante alla trasformazione economica e sociale collettiva. Kwame Nkrumah ha simboleggiato questo amaro paradosso. Egli condusse il Ghana all'indipendenza nel 1957 e fu l'ispiratore di parecchi fautori del panafricanesimo, ma i suoi tentativi di creare delle Unioni fra Ghana e Guinea e fra Ghana, Guinea e Mali fallirono.

In realtà i Movimenti di unificazione sono nati da una combinazione di *incubi* e *sogni*, di *angosce* e *fantasie*. Quali sono stati gli incubi e i sogni che hanno liberato le forze che hanno portato al *successo* la creazione dell'*Unione europea*?

Il Movimento per l'unità dell'Europa è stato generato da due fattori: la poesia e la guerra. L'una ha fornito le immagini e i sentimenti della comune identità europea, l'altra ha dato l'impulso concreto o attraverso la conquista (le nazioni europee hanno subito nel tempo espansioni e contrazioni) o attraverso il desiderio di evitare eventuali guerre future. Questa è stata la combinazione di incubi e sogni.

Dopo la seconda guerra mondiale, il Piano Schuman e la CECA hanno rappresentato la volontà di dar vita a una interdipendenza a livello paneuropeo al fine di evitare futuri rischi di guerra. La guerra fredda ha diviso l'Europa in due e nello stesso tempo ha spinto verso l'unità ciascuna delle due aree. Ancora una volta gli incubi e i sogni hanno paradossalmente avuto un ruolo di integrazione.

Le radici del paneuropeismo nella poesia si possono far risalire al Rinascimento, quando gli Europei incominciarono a condividere il senso di una comune civiltà. Al tempo della rivoluzione francese, William Wordsworth, al di là della Manica, poteva proclamare con toni appassio-

nati:

Bliss was it in that dawn to be alive
But to be young was very heaven

Tuttavia la rivoluzione francese univa in sé poesia e guerra (i due più importanti motori del paneuropeismo), era nello stesso tempo incubo e sogno.

Può il panafricanesimo contare sugli stessi stimoli, su poesia e guerra? In realtà esso ha piuttosto ricevuto impulso dal potere congiunto della poesia e dell'*imperialismo*.

La poesia comprende le leggende sugli eroi e sugli uomini storici del passato. Recentemente si sono manifestate due tendenze relative al sentimento nazionale panafricano legato alla cultura: il *primitivismo romantico* e la *celebrazione romantica di imprese gloriose*. Il primo mira a celebrare le cose semplici dell'Africa, rende onore più ai pastori che ai sognatori, come appare dalle parole di Aime Cesaire:

Hooray for those who never invented anything
Hooray for those who never discovered anything
Hooray for joy! Hooray for love!
Hooray for the pain of incarnate tears.

My negritude [My blackness] is no tower and no cathedral,
It delves into the deep red flesh of the soil.

La seconda mira invece a celebrare i risultati più grandiosi raggiunti dall'Africa, come le piramidi d'Egitto, le torreggianti costruzioni di Axum, le chiese sotterranee di Lalibela, la incombente maestosità della grande Zimbabwe, i castelli di Gonder. Essa, insomma, è un tributo agli imperi e ai regni dell'Africa, ai suoi inventori e autori, al grande Shaka Zulu piuttosto che all'ignoto contadino.

Entrambe le forme di nazionalismo culturale panafricano sono state una risposta all'imperialismo europeo e alla sua arroganza culturale. Gli Europei hanno affermato che gli Africani sono gente semplice, priva di facoltà inventiva, e ciò è un'*asserzione di fatto*. Ma essi hanno anche sostenuto che queste caratteristiche sono sintomo di inciviltà, e questo è un *giudizio di valore*.

Il primitivismo romantico condivide le asserzioni di fatto sull'Africa, ma rifiuta il giudizio di valore. La semplicità, sostiene, è una forma di

civiltà come un'altra. La seconda tendenza, d'altro lato, rifiuta le asserzioni di fatto sull'Africa, ma sembra condividere i valori europei laddove sostiene che il livello di civiltà va riferito alla complessità e alla capacità di innovazione.

Entrambi i tipi di nazionalismo panafricano possono essere presenti in uno stesso paese africano. Il senegalese Léopold Senghor è stato uno dei massimi pensatori e poeti rappresentanti della scuola di pensiero che ha rivalutato la «negritudine», la quale è associata al primitivismo romantico. L'affermazione di Senghor che ha fatto più discutere è: «L'emozione è nera... la ragione è greca».

D'altra parte, il fu Cheikh Anta Diop, uomo del rinascimento senegalese che morì nel 1986, era più vicino all'altra corrente di pensiero. Egli passò buona parte della sua vita a divulgare i contributi dell'Africa alla civiltà nel suo complesso e sottolineò che la civiltà dell'Egitto dei Faraoni era *nera*.

Ma qual è effettivamente la realtà africana? L'Africa è in realtà un insieme di semplicità e complessità, di pastorizia e di sogni di grandezza. Essa non può essere ridotta a due tendenze contrapposte. Un vero panafricanesimo deve andare al di là della poesia e al di là dell'imperialismo.

L'Africa meridionale sarà alla guida del panafricanesimo legato all'*integrazione economica*, in seguito alla creazione di una nuova Comunità sorta dalla associazione del Sudafrica alla precedente *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC). Il successo di questa nuova integrazione economica subregionale deriverà in parte dal fatto che uno dei membri della nuova *Southern African Development Community* (SADC), la repubblica del Sudafrica, è «più uguale degli altri»: la presenza di uno Stato che fa da perno spesso contribuisce al successo di una integrazione regionale.

La vecchia Comunità economica europea è sopravvissuta dopo il 1958 in parte per il fatto che alcuni membri erano in definitiva «più uguali degli altri»: l'asse franco-tedesco, infatti, sotto Charles de Gaulle era più «franco» che tedesco. Ora, invece, l'economia della Germania potrebbe aver controbilanciato la supremazia francese nella nuova Unione europea. Allo stesso modo l'Africa meridionale ha il vantaggio della presenza della Repubblica sudafricana, che è senza dubbio «il primo fra gli uguali» e che, in quanto tale, pone le premesse per la sopravvivenza dell'unione regionale e per l'affermazione, un giorno, sia di una struttura federale sia di una relativa democrazia.

Per quanto riguarda il panafricanesimo legato all'*integrazione cultu-*

rale, avrà probabilmente un ruolo importante l'Africa orientale, che ha il vantaggio dell'ampia diffusione di una lingua indigena, il Ki-swahili, che accomuna Tanzania e Kenia, in qualche misura Uganda e Somalia, e potenzialmente Ruanda, Burundi e Zaire orientale — con l'aggiunta di Mozambico del Nord e Malawi, i quali stanno subendo l'influenza di questa lingua. Un linguaggio condiviso è una delle premesse importanti sia per la causa della democratizzazione sia per l'obiettivo dell'integrazione regionale. E il ki-swahili è parlato molto più di qualsiasi altra lingua in Africa: all'inizio del XXI secolo, se non prima, esso sarà usato da almeno cento milioni di persone, dato che si sta diffondendo in tutto il continente più rapidamente di ogni altra lingua franca.

Il panafricanesimo legato all'*integrazione politica* probabilmente avrà come suo portabandiera l'Africa settentrionale. Una forma di Comunità basata sulla cooperazione economica esiste già e unisce cinque paesi: Libia, Tunisia, Algeria, Marocco e Mauritania. La cooperazione economica ha incontrato qualche difficoltà, tuttavia l'Egitto ha recentemente manifestato interesse a partecipare a questo processo verso una maggiore integrazione regionale nordafricana. Questa subregione deve percorrere ancora molta strada prima di arrivare all'integrazione politica, ma le sue caratteristiche la pongono in una situazione favorevole a tale impresa, in quanto condivide la religione (l'Islam), la lingua (araba), la cultura (arabo-berbera) e sostanzialmente anche la storia nel corso dei secoli.

L'integrazione europea avrà un ruolo di stimolo per l'integrazione dell'Africa settentrionale. In qualche misura le economie del Nord-Africa e del Sud dell'Europa sono competitive, ma l'integrazione sempre più profonda di paesi come la Spagna, il Portogallo e la Grecia in una Unione europea allargata sta mettendo in allarme i paesi nordafricani. Ciò potrebbe aiutare il panafricanesimo nell'Africa araba.

Il panafricanesimo legato all'*integrazione militare* probabilmente si manifesterà nell'Africa occidentale, dopo che l'assetto precedente basato su ECOMOG si è trasformato nella *Economic Community of West African States* (ECOWAS). Nonostante le difficoltà e gli scarsi risultati della tentata operazione di soccorso in Liberia condotta da ECOMOG, questo tentativo è stato una delle maggiori imprese, all'avanguardia nella storia della *Pax africana*: la democrazia senza una minima condizione di pace è una contraddizione in termini.

Ma questo è appunto il tallone d'Achille del panafricanesimo nel suo complesso. Chi manterrà la pace in Africa mentre ci si avvicina alla fine del millennio? Se non vogliamo truppe americane in Somalia o truppe

francesi in Ruanda, dovremmo allora assistere da spettatori alle carneficine in Africa?

Un ponte tra le nazioni: una nuova colonizzazione?

L'Africa contemporanea è sulla via della decadenza e della disintegrazione. Anche il livello di modernizzazione raggiunto in seguito alla dominazione coloniale viene progressivamente annullato. I Movimenti che lottano per la democrazia sono frustrati e la situazione di collasso dello Stato in cui precipitano uno dopo l'altro i paesi nel corso di questi anni Novanta suggerisce una soluzione un tempo impensabile: una nuova colonizzazione (1).

Per un numero crescente di Africani questo è l'amaro messaggio lanciato dai terrificanti avvenimenti che si succedono in Ruanda. Mentre si è riusciti ad unirsi per ottenere la libertà nazionale, il fallimento è stato totale nel tentativo di unirsi per lo sviluppo economico e la stabilità politica. Guerra, carestia e rovina sono state l'eredità del colonialismo per troppi Africani. Di conseguenza è del tutto concepibile l'idea di una nuova colonizzazione dall'esterno sotto il vessillo degli interventi umanitari.

Paesi come la Somalia o la Liberia, dove il controllo da parte di un potere centrale è del tutto inesistente, richiedono un inevitabile intervento per arrestare il dilagante «cancro del caos», secondo le parole di Brian Atwood, direttore della *US Agency for International Development* (USAID).

Tuttavia, la spinta alla colonizzazione che sta riemergendo presenta probabilmente caratteristiche diverse in questa epoca. Oggi potrebbe essere posto in essere un sistema di amministrazione fiduciaria (come quello imposto al Congo dall'ONU nel 1960, quando la situazione precipitò in seguito al ritiro dei Belgi) che sarebbe concepito come più autenticamente internazionale e meno occidentale. Ma una colonizzazione, sia pure in nome di ideali umanitari, difficilmente potrebbe avere caratteristiche democratiche; nel migliore dei casi essa può solo creare le premesse per la democrazia.

Le potenze che si occupano dei territori sottoposti ad amministrazione fiduciaria potrebbero essere africane o asiatiche, o essere comunque paesi membri delle Nazioni Unite. Il «dominio dell'Uomo bianco» diventerebbe, in un certo senso, dominio condiviso dall'umanità.

Per esempio, non si potrebbe, nel prossimo secolo, chiedere all'Etiopia (che presumibilmente sarà più stabile di oggi) di assumersi compiti

di amministrazione in Somalia, sotto l'egida dell'ONU? Dopotutto l'Etiopia un tempo è stata una potenza imperiale che ha conquistato i paesi vicini. Perché non dovrebbe assumere di nuovo questo ruolo storico in una forma più positiva e con una sanzione internazionale di legittimità? Non potrebbe forse l'Egitto ristabilire con il Sudan rapporti di «grande fratello»? E le Nazioni Unite non potrebbero chiedere al Sudafrica del dopo-*apartheid* di intervenire per porre fine alla guerra civile in Angola? Certamente è giunto il momento che gli Africani esercitino maggiormente delle forme di pressione l'uno sull'altro (anche attraverso interventi a fin di bene) per raggiungere una sorta di *Pax africana* basata sull'integrazione o unificazione regionale di piccoli Stati.

Per alcuni paesi africani sarà semplicemente necessario un controllo temporaneo da parte di altri, ma è inevitabile che alcuni di essi che non sono in grado di autogestirsi si sottomettano per un certo periodo a un regime di amministrazione fiduciaria o addirittura di tutela, come è accaduto per Zanzibar quando è stato annesso dal Tanganica, nel 1964, per formare la Tanzania. La via verso la democratizzazione passa attraverso l'imperativo di evitare il caos. Se Burundi e Ruanda fossero stati uniti allo stesso modo in uno Stato più ampio, all'interno del quale i rapporti fra Tutsi e Hutu fossero stati inseriti in un contesto caratterizzato da una maggiore varietà di popolazione, gli atti di ferocia che si sono protratti per diversi mesi nel 1994 avrebbero probabilmente avuto dimensioni più limitate.

Se la nuova colonizzazione o l'autocolonizzazione è il cammino che l'Africa ha di fronte a sé, ci deve però essere una autorità a livello continentale come garanzia del fatto che un tale ordine non mascheri semplicemente degli scopi di sfruttamento.

Ciò che propongo come soluzione a medio termine ai problemi evidenziati dalle crisi attuali è la creazione di un *African Security Council*, composto da cinque Stati regionali che servano da perno (o che potenzialmente abbiano questa funzione), il quale svolga un ruolo di sorveglianza sul continente. Questo Consiglio dovrebbe avere a disposizione una forza d'emergenza panafricana, cioè un esercito per interventi di *peacekeeping*. E ci dovrebbe essere anche un Alto Commissario africano per i rifugiati, collegato all'Alta Commissione delle Nazioni Unite, tenuto conto che l'Africa, con un decimo della popolazione mondiale, a volte è arrivata ad avere quasi la metà dei rifugiati e dei profughi di tutto il mondo (2).

L'*African Security Council*, che dovrebbe essere creato nei prossimi decenni, avrebbe come punti di riferimento al nord l'Egitto e al sud il

Sudafrica. Sebbene la Nigeria stia attualmente attraversando momenti difficili, essa sarebbe lo Stato-guida nell'Africa occidentale; le sue dimensioni e le sue risorse, infatti, potrebbero darle lo stesso peso che ha l'India nell'Asia meridionale, se acquisisse una certa stabilità politica. Nell'Africa orientale è tuttora difficile identificare un paese-guida. L'Etiopia — attualmente uno degli Stati più grandi, ma fragile — è probabilmente la più adatta proprio per le sue dimensioni. Il Kenia, nonostante sia più stabile, è molto più piccolo. Nell'Africa centrale, lo Zaire, che in futuro sarà presumibilmente una potenza regionale, attualmente ha bisogno lui stesso di qualche forma di amministrazione fiduciaria. Se questo Stato sarà in grado di non precipitare nel caos in un futuro prossimo, esso sarà uno dei maggiori attori della vita africana nel XXI secolo, prendendo sotto le sue ali protettrici Burundi e Ruanda. Lo Zaire ha popolazione e risorse tali da giocare questo ruolo preminente e nel prossimo secolo esso supererà persino la Francia, diventando il più grande Stato del mondo di lingua francese. Come membri permanenti dell'*African Security Council*, questi cinque Stati avrebbero la funzione di coordinare i rapporti fra di loro e con le Nazioni Unite.

L'integrazione regionale è all'ordine del giorno in Europa, in America del Nord, nell'Est asiatico e persino, naturalmente come tendenza, nel Medio Oriente. Se anche l'Africa non seguirà questa strada, la mancanza di stabilità e di sviluppo economico emarginerà l'intero continente dalla società globale.

Mentre l'ONU sta cercando di creare un ordine mondiale pacifico, gli Africani dovrebbero, parallelamente, rafforzare la pace in Africa, assumendosene loro stessi la responsabilità, dall'Angola, al Ruanda, al Burundi: nell'agenda della storia la stabilizzazione viene prima della democratizzazione.

Queste idee senza dubbio incutono un certo timore a popolazioni orgogliose, che hanno versato tanto sangue e hanno profuso tanto impegno politico per liberarsi dal controllo delle potenze europee. Ma di certo l'autocolonizzazione, se si riesce a tenerla sotto controllo, è migliore della colonizzazione da parte di paesi non africani. Ancora migliore sarebbe la conquista autonoma della stabilità, ma ciò implica una capacità di autocontrollo e autodisciplina che raramente si è constatata in Africa fin dall'epoca precedente il colonialismo. Una tale disciplina dovrà essere trovata nel XXI secolo, se l'Africa si impegnerà con successo nell'ingegneria sociale e costruirà dei ponti elastici e solidi tra i suoi vari abissi politici.

L'eredità neocoloniale: una conclusione.

Se il panafricanesimo ha le sue radici nella poesia e nell'imperialismo, quale ruolo ha avuto il neocolonialismo? Per esempio, il neocolonialismo francese nell'Africa post-coloniale ha aiutato o danneggiato la causa del panafricanesimo? Qual è il bilancio che si può trarre dalle conseguenze negative e positive del neocolonialismo in relazione al panafricanesimo?

I legami monetari fra gli Stati francofoni e la comune appartenenza alla zona del franco CFA sono stati di per sé stessi una forma di solidarietà. Come pure lo è il fatto che gli Africani francofoni lavorino insieme per sfruttare la rete di rapporti con i politici francesi in Francia. La più profonda fratellanza che lega i francofoni ha dato luogo a una parziale solidarietà intra-africana. Tutto sommato, si può davvero concludere che la comune dipendenza dalla Francia dell'Africa francofona per quanto riguarda una grande quantità di problemi ha di per sé stessa creato forme di solidarietà fra queste stesse ex colonie francesi e belghe.

Ma questo legame franco-africano è un danno per l'autoctono panafricanesimo orizzontale? Rende più difficile l'acquisizione, da parte degli Africani francofoni, della fiducia in sé stessi? Ci fu un'occasione, negli anni Novanta, in cui gli Africani di una ex colonia francese bruciarono la bandiera francese. Ma questa fu una protesta contro il non intervento della Francia: coloro che ne bruciarono la bandiera ritenevano che la Francia avrebbe dovuto intervenire «a favore della democrazia». E dunque questa richiesta di intervento fu una manifestazione di dipendenza.

Nel giugno 1993, Moshood Abiola in teoria vinse le elezioni presidenziali in Nigeria, ma il regime militare gli impedì di assumere la carica. Egli allora commise il colossale errore strategico di recarsi a Londra e a Washington per denunciare il sopruso, ma facendo ciò egli danneggiò quasi irreparabilmente la propria immagine in patria. Nell'Africa francofona, invece, è quasi un'abitudine appoggiarsi a Parigi per la soluzione dei problemi politici del proprio paese. Se la Nigeria fosse appartenuta all'area francofona, ciò che fece Abiola sarebbe stato nell'ordine naturale delle cose.

Il capo militare nigeriano che contrastò l'ascesa di Moshood Abiola alla presidenza era il presidente Ibrahim Babangida — pur essendo dubbio il fatto che egli abbia agito da solo. Ora, la domanda che dobbiamo porci è come spingere dei Capi di Stato africani come Babangida a divenire arrendevoli cedendo il potere a un successore eletto. Poteva non funzionare con Babangida, ma per l'Africa è necessario creare le condizioni per cui gli ex presidenti mantengano una certa dignità e un certo ruolo pubblico, a condizione che cedano volontariamente il potere per dare l'avvio a un processo democratico.

Il mio suggerimento è la creazione di un Senato panafricano composto precisamente da ex Capi di Stato che abbiano accettato la sconfitta alle elezioni, come Kenneth Kaunda, o che abbiano rinunciato al potere in favore di un processo democratico, come il nigeriano Obasanjo, oppure che si siano ritirati dalla vita pubblica in condizioni di pluralismo e società aperta, come Léopold S. Senghor e Julius K. Nyerere.

Lo scopo di tale Senato sarebbe duplice. Da una parte, esso permetterebbe all'Africa di continuare a sfruttare la saggezza e l'esperienza politica accumulate da alcuni dei più famosi uomini di Stato (e, un giorno, donne di Stato). Dall'altra, esso contribuirebbe ad offrire ai Capi di Stato africani un ruolo onorifico duraturo.

Può la vita continuare dopo aver lasciato il palazzo presidenziale? L'Africa deve trovare il modo per rassicurare i suoi presidenti che esiste un dignitoso ritiro dalla carica e deve liberare l'istituzione della presidenza dalla persistente idea che essa sia un gioco a somma zero. In definitiva deve essere tolta dal campo la convinzione che «o sono presidente, o non sono nulla».

L'appartenenza al Senato panafricano sarebbe solo un primo passo. E' necessario trovare nuove vie per rassicurare i Capi di Stato sul loro destino negli ultimi anni della loro vita, se non vogliamo che essi rimangano aggrappati al potere fino a che non siano malati, come Hastings Banda, o vecchi, come Habib Bourgouiba, oppure fino a che non siano emarginati con altri mezzi più umilianti.

Il panafricanesimo può essere in grado di svolgere un ruolo nel progettare appropriate istituzioni al fine di aiutare l'Africa a risolvere tali grandi problemi relativi alla successione e alla stabilità. E un giorno il panafricanesimo che mira all'integrazione potrà finalmente ottenere effettivi successi, eguagliando quelli del panafricanesimo della liberazione. In effetti oggi l'Africa si trova in una situazione in cui, se il panafricanesimo dell'integrazione (unione per lo sviluppo) non avrà successo, rischia di vedere negati i passati risultati raggiunti dalle lotte di liberazione (unione per la libertà). L'Africa potrebbe venire ricolonizzata con nuovi sistemi: uscita da un incubo, ricadrebbe in un altro, con la prospettiva di un futuro squallido, senza poesia.

Ma la meta ideale che deve stare alla base dell'integrazione regionale deve essere una effettiva federazione. La più urgente da realizzare è quel-

la fra Ruanda, Burundi e Tanzania, se questi tre paesi potranno essere convinti a unire così il loro destino. Ad essi potranno un giorno associarsi Kenia e Uganda? Se ciò avvenisse, si darebbe luogo a una specie di fusione fra la vecchia Africa orientale tedesca (che riuniva Tanganica e Ruanda-Urundi) e la successiva Comunità dell'Africa orientale (comprendente Tanzania, Kenia e Uganda).

Nel primo quarto del XXI secolo, sono pensabili anche una federazione nell'Africa meridionale, realizzata con l'apporto sostanziale del Sudafrica del dopo-*apartheid*, e una nell'Africa del Nord, dopo cambiamenti radicali nei rapporti fra le correnti islamiche e laiche, mentre in altre parti dell'Africa ci potrebbe volere più tempo.

E'comunque evidente che perseguire la democrazia in Africa significa nello stesso tempo perseguire sia la *Pax africana*, sia forme stabili di integrazione regionale: democrazia e panafricanesimo sono due ideali che hanno un comune appuntamento con la storia africana.

NOTE

(1) Cfr. Ali A. Mazrui, «Decaying Parts of Africa Need Benign Colonization», in *International Herald Tribune*, 4 agosto 1994; e William Pfaff, «A New Colonialism? Europe Must Go Back into Africa», in *Foreign Affairs*, vol. 74, n.1 (gennaio-febbraio 1995), pp. 2-6.

(2) Cfr. Leon Gordenker, «The United Nations and Refugees», in Lawrence S. Finkelstein (a cura di), *Politics in the United Nations System*, Durham, NC e Londra, Duke University Press, 1988, pp. 274-302; cfr. anche vari articoli apparsi in *Africa Confidential*, Londra, 1990-1995.

Note

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE LATINO-AMERICANA

L'ideale dell'unità fra gli Stati dell'America latina ha le sue radici nell'800 (1), ma solo nel nostro secolo questo ideale è diventato un progetto politico perseguibile.

Così come è avvenuto in Europa, i primi passi verso l'unificazione sono andati nella direzione dell'integrazione economica, attraverso progetti a livello regionale e subregionale, e il modello europeo ha avuto e ha tuttora un ruolo importante nelle scelte degli obiettivi e dei percorsi per raggiungerli.

Le maggiori difficoltà incontrate dagli Stati latino-americani, ben evidenziate da una accentuata frammentazione delle iniziative e dei progetti, sono legate alle diverse condizioni economiche e politiche di partenza rispetto all'Europa. Ma il processo è stato avviato e, dagli anni Sessanta, ha visto la nascita di Associazioni, Patti, Comunità economiche che, tra difficoltà e rilanci, costituiscono una risposta alla necessità di superare la divisione in Stati nazionali sovrani come premessa per la pace, lo sviluppo economico e il consolidamento della democrazia.

* * *

Prima di passare in rassegna i vari organismi del processo d'integrazione nelle diverse varianti subregionali (2), è necessario tratteggiare le diverse tappe percorse negli ultimi quattro decenni dall'America latina (costituita oggi da 18 paesi, se consideriamo anche il Messico, con un totale di 400 milioni di abitanti).

Prima della seconda guerra mondiale, la strategia economica dominante negli Stati dell'America latina è stata quella dell'autarchia e dell'intervento statale. La depressione del 1929 e la conseguente chiusura di alcuni mercati e sbocchi nazionali hanno accelerato in modo decisivo

questo duplice processo di ripiegamento verso l'interno e di interventismo statale. Contemporaneamente si sono affermati regimi politici populisti e spesso ai limiti dell'esaltazione nazionalistica, anche se ufficialmente professavano, a parole, una volontà di unificazione continentale.

Questa strategia economica ha consentito di mantenere un discreto livello di attività economica fino alla seconda guerra mondiale — soprattutto se paragonata alla relativa debolezza di quella dei paesi più sviluppati di allora — e questa congiuntura relativamente favorevole si è mantenuta anche nel secondo dopoguerra, permettendo così alla regione di raggiungere un tasso medio di crescita annua dell'ordine del 5% fino alla fine degli anni Cinquanta.

Solo all'inizio degli anni Settanta la maggioranza dei paesi latino-americani, e quelli del triangolo meridionale in maniera più decisa, hanno cercato di recuperare il tempo perduto e di aprire la propria economia al resto del mondo, cosa che ha permesso di approfittare delle opportunità che si presentavano a livello internazionale, ma ha imposto rapide e profonde trasformazioni delle strutture produttive, fino a quel momento al riparo dalla concorrenza internazionale.

Il decennio degli anni Ottanta è stato contraddistinto dalla crisi del debito internazionale e ha segnato la fine delle politiche di sviluppo interno e dell'autarchia. Proprio alla fine di questo decennio, quando diventava chiaro che il prodotto interno lordo della maggior parte degli Stati non avrebbe raggiunto quello del 1980, e questo malgrado un'inflazione assai più elevata, fece la sua comparsa l'espressione di «decennio perduto».

Sul piano sociale, questo periodo è stato caratterizzato globalmente da un divario crescente fra le diverse classi relativamente alle loro possibilità di fruire dei beni e dei servizi della società dei consumi, proprio quando l'aumento del grado di istruzione e lo sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa le rendeva più esigenti. Di conseguenza, mentre le aspirazioni individuali e collettive tendevano ad avvicinarsi a quelle dei paesi sviluppati, si è manifestato un crescente senso di frustrazione della maggior parte della popolazione: ne sono conseguiti fra l'altro lo sviluppo della violenza e della delinquenza, il consumo e il traffico di droga, l'emigrazione verso il Nord e, a livello politico, un certo ritorno al populismo (3).

Analizzando questo periodo, l'Istituto per l'integrazione latino-americana (INTAL) ha scritto che questa è stata «la peggiore crisi economica della regione dopo la grande depressione. Evidentemente, i piani di integrazione economica non potevano sfuggire a questo problema; di conseguenza gli scambi interregionali subirono una forte contrazione, più marcata di quella delle esportazioni a livello mondiale. Questo fenomeno rifletteva, fra l'altro, gli effetti di una profonda recessione nella regione, della mancanza di valuta pregiata e della creazione di barriere alle importazioni» (4).

Dopo la fine degli anni Ottanta, con una decisa accelerazione dopo il 1990, è iniziato un nuovo ciclo, con l'apertura progressiva delle economie latino-americane al resto del mondo, che ha favorito un energico rilancio del processo di integrazione. Anche se questo fenomeno è parte integrante di una tendenza all'integrazione dell'economia mondiale e alla creazione di grandi blocchi economici regionali di Stati, tuttavia l'INTAL ha notato giustamente che la regione è stata il quadro di un processo «probabilmente fra i più accelerati dell'economia mondiale negli ultimi anni» (5).

Questo nuovo ciclo è stato accompagnato da due nuovi fenomeni politici rilevanti e interdipendenti (che ritroveremo in tutti gli schemi di integrazione subregionali), che fanno questa volta sperare in un progresso reale del processo di integrazione latino-americana: l'impegno in suo favore delle più alte autorità politiche (6) e la democratizzazione (7).

Il fenomeno del reinserimento delle supreme autorità politiche nel processo di integrazione era stato preparato fin dalla metà degli anni Ottanta anzitutto dalla creazione nel 1983 del Gruppo di Contadora come meccanismo per evitare i conflitti in America centrale. Questo gruppo è passato attraverso diverse fasi evolutive, prima come Gruppo degli Otto, poi, dopo il 1986, come Gruppo di Rio o Meccanismo di concertazione politica (8). Si è riunito ogni anno fra il 1986 e il 1990 a livello dei Capi di Stato, come forum dove discutere i problemi regionali e le relative soluzioni, dando, alla conclusione delle sue riunioni, istruzioni all'ALADI (Associazione latino-americana di sviluppo, quadro istituzionale) e al SELA (Sistema economico latino-americano, quadro politico dell'integrazione) sulle «azioni che dovevano essere intraprese per raggiungere gli obiettivi definiti in ogni riunione» (9).

Infine, non è possibile parlare del nuovo dinamismo dimostrato dal processo di integrazione latino-americana, nelle sue diverse varianti, senza almeno menzionare l'Iniziativa per le Americhe, proposta al continente dal Presidente Georges Bush nel giugno 1990 e alla quale i diversi paesi si sono sforzati di dare risposte comuni, per lo più firmando degli accordi-quadro con gli Stati Uniti, talvolta in seno a schemi subregionali di integrazione, come il MERCOSUR (Mercato comune del

Sud) o la CARICOM (Comunità dei Caraibi).

Associazione latino-americana di libero commercio (ALALC).

Il Trattato di Montevideo, istitutivo dell'ALALC, è stato firmato in questa città nel febbraio del 1960 (nel contesto, l'abbiamo visto, decisamente protezionista della fine degli anni Cinquanta) dai rappresentanti dell'Argentina, del Brasile, del Cile, del Messico, del Paraguay, del Perù e dell'Uruguay, al fine di istituire una zona di libero scambio fra i paesi firmatari, grazie alla soppressione graduale, nell'arco di dodici anni, dei diritti doganali e delle protezioni non tariffarie. Le istituzioni previste dal Trattato erano la Conferenza, in seno alla quale ogni delegazione nazionale aveva diritto a un voto, il Comitato, a carattere permanente e composto da un membro per ogni paese contraente e il Segretariato generale.

Questo schema organizzativo è stato modificato nel dicembre 1966 dal Protocollo di Montevideo, con l'istituzione del Consiglio dei Ministri degli affari esteri, organo supremo, accanto alla Conferenza e al Comitato esecutivo permanente. Queste riforme non sono bastate a mascherare il clamoroso fallimento dell'ALALC, nonostante la buona volontà manifestata dagli Stati membri, a causa degli obiettivi troppo ambiziosi dell'Associazione rispetto ai mezzi dei quali era stata dotata, non avendo adeguatamente modificato le clausole del Trattato.

Miguel A. Ekmedjian analizza così il fallimento del primo tentativo organico d'integrazione latino-americana: «Se lo scopo era davvero quello di costituire una zona di libero scambio e un mercato comune, sono mancati però strumenti adeguati e, probabilmente, un meccanismo reale ed efficace di concertazione degli interessi nazionali in gioco, poiché la convinzione dei paesi firmatari che il processo di integrazione soddisfi il loro interesse nazionale (anche se colpisce determinati interessi settoriali) è un elemento indispensabile del suo consolidamento» (10).

Associazione latino-americana di sviluppo (ALADI).

L'ALADI è stata creata nell'agosto 1980 in seguito al fallimento conclamato dell'ALALC (anche se quest'ultima aveva visto la creazione nel suo seno, nel 1969, del Gruppo Andino - GRAN) con obiettivi ancora più ambiziosi.

Il nuovo Trattato di Montevideo, firmato questa volta da Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Messico, Paraguay, Perù, Uruguay e Venezuela, mirava a «rivitalizzare il processo di integrazione latino-americana e a stabilire degli obiettivi e dei meccanismi compatibili con la realtà regionale», «promuovendo un processo convergente che porti alla fondazione di un mercato comune regionale» (11). L'articolo 1 specificava che «le parti contraenti sostengono il processo di integrazione destinato a promuovere uno sviluppo economico e sociale armonioso ed equilibrato della regione... Questo processo avrà per obiettivo a lungo termine la creazione, in modo graduale e progressivo, di un mercato comune latino-americano» (12).

Come organi istituzionali dell'ALADI erano previsti il Consiglio dei Ministri degli affari esteri, organo supremo, la Conferenza di valutazione e convergenza, il Comitato dei rappresentanti permanenti e il Segretariato generale come organo tecnico.

Miguel A. Ekmedjian sottolinea nel suo studio alcune somiglianze con le istituzioni delle Comunità europee (precedenti al Trattato di Maastricht), pur evidenziando i limiti di queste analogie: il Consiglio poteva essere paragonato al Consiglio dei Ministri della CEE, la Conferenza all'Assemblea parlamentare (ora Parlamento europeo), in quanto la sua funzione fondamentale era il controllo politico del funzionamento delle istituzioni. Ekmedjian segnala a questo proposito che la Conferenza, contrariamente all'Assemblea europea, non aveva il potere di stabilire l'ammontare dei contributi degli Stati membri né quello di stabilire il bilancio dell'organizzazione, attribuzioni che implicano «un potere rilevante, il quale ha permesso al Parlamento europeo di ampliare col tempo il campo delle sue competenze, possibilità che invece non aveva evidentemente la Conferenza dell'ALADI» (13). Ekmedjian sottolinea anche che «il Comitato ha certe somiglianze, in quanto organo permanente ed esecutivo, con la Commissione delle Comunità europee, pur non avendo il potere di applicare sanzioni ai responsabili di infrazioni ai testi normativi comunitari» (14).

Due dei principali limiti del Trattato di Montevideo del 1980 erano peraltro il non aver previsto l'applicazione diretta e immediata delle decisioni degli organi comunitari agli abitanti degli Stati membri e il non aver istituito un potere giudiziario comunitario al di sopra delle giurisdizioni nazionali. Da qui sono derivate le numerose difficoltà dell'ALADI nel rendere esecutivi accordi di portata regionale, come, per esempio, il Programma di sostegno ed espansione del commercio, lanciato nel 1985, o i testi sulla preferenza doganale regionale.

L'ALADI ha vegetato per tutti gli anni Ottanta e solo nell'ottobre 1989, nel quadro del già citato Gruppo di Rio, sono state prese delle

misure da parte dei Capi di Stato latino-americani per darle maggiore impulso attraverso la decisione di «trasformare sostanzialmente gli obiettivi dell'ALADI, dandole un ruolo maggiore nella guida del processo di integrazione regionale» (15). Anche se non tutti i paesi dell'ALADI erano membri del Gruppo di Rio, ciò non ha impedito a quest'ultimo di esercitare un'influenza determinante. Nella primavera del 1990, in Messico, il Consiglio dei Ministri di questa associazione ha confermato la sua aspirazione a farne «l'organismo fondamentale del processo d'integrazione regionale e il quadro della cooperazione» (16), attraverso l'adeguamento dell'integrazione regionale ai nuovi scenari che si andavano formando a livello internazionale. Nell'ottobre 1990, a Caracas, il Gruppo di Rio ha riaffermato «la necessità ineludibile di accelerare e di approfondire gli schemi di integrazione regionali e subregionali... al fine di creare uno spazio economico latino-americano» (17).

In questo contesto, nel settembre 1990 il Segretariato dell'ALADI ha presentato un piano di azione per il triennio 1990-1992 articolato in sette grandi capitoli, ciascuno con l'indicazione dei mezzi d'azione e dei tempi di realizzazione necessari: consolidamento e riordino del mercato regionale, complementarietà produttiva e cooperazione tecnologica, cooperazione finanziaria e monetaria, cooperazione nel campo dei trasporti e delle comunicazioni, nuove aree di intervento (cooperazione frontaliera, turismo, cultura, ambiente), diffusione dell'integrazione e valutazione del processo e, infine, aggiustamenti legislativi» (18).

Parallelamente si è sviluppato il ruolo motore degli operatori privati e delle diverse forze sociali, i cui «responsabili ufficiali della gestione dei diversi processi d'integrazione subregionali hanno capito che anch'essi rappresentavano, per loro natura, dei settori importanti delle comunità nazionali e che la loro partecipazione attiva era dunque necessaria» (19).

Infine, da un punto di vista più politico, la «creazione del Parlamento latino-americano, di parlamenti nel quadro del Patto andino e del Mercato comune centro-americano (MCCA), così come le azioni e i progressi compiuti sulla via della costituzione di un parlamento della CARICOM, illustrano l'importanza attribuita all'integrazione» (20).

Insieme alla rivitalizzazione dell'ALADI e dei progetti di integrazione subregionali, di cui parleremo più avanti, bisogna ricordare la tendenza all'interpenetrazione di questi ultimi e alla firma di accordi di integrazione e cooperazione che riguardavano spesso solo alcuni dei membri di questo o quel gruppo. Così nel 1988 l'Argentina e il Brasile, entrambi membri dell'ALADI, hanno firmato l'accordo bilaterale che ha poi dato origine al MERCOSUR e nel settembre 1990 la Colombia, il

Messico e il Venezuela hanno creato il Gruppo dei Tre. Questo fenomeno ha fatto nascere il problema della convergenza dei diversi programmi bilaterali o multilaterali e ha fatto sì che l'ALADI assumesse un nuovo ruolo di canale di comunicazione fra i vari progetti.

Il Consiglio dei Ministri, il più alto organo politico dell'ALADI, ha messo a punto nel 1991 a Cartagena la definizione di un nuovo ruolo dell'organizzazione come «quadro istituzionale e normativo dell'integrazione regionale», assegnandole il compito di assicurare la convergenza dei diversi schemi subregionali, il che ha fatto di essa «un sistema elastico di integrazione, composto a sua volta di sottosistemi in zone geografiche più ristrette, come il MERCOSUR, il Patto Andino, il Gruppo dei Tre... e tutta una serie di convenzioni bilaterali sottoscritte dai paesi membri» (21).

Ma la discussione sulla necessità o meno di una incisiva riforma dell'organizzazione è proseguita. Mentre alcuni hanno riconosciuto che «l'ALADI ha costituito un quadro giuridico e istituzionale che ha reso possibile lo sviluppo di programmi di integrazione di respiro e contenuto variabile, anche se questo non è avvenuto sempre in un ambito totalmente multilaterale, come sarebbe stato augurabile», altri rilevano invece che questa associazione «non ha soddisfatto le attese che aveva creato come quadro per far decollare il commercio fra i paesi membri ed è così rimasta al di sotto delle necessità storiche dell'America latina».

Alla fine del 1992, a Buenos Aires, il Consiglio dei Ministri ha deciso di convocare un gruppo *ad hoc* di rappresentanti governativi degli 11 paesi membri (Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Messico, Perù, Paraguay, Uruguay e Venezuela, che rappresentano più del 90% del PIL dell'America latina e dei Caraibi) al fine di effettuare un'analisi del Trattato di Montevideo del 1980 e dei suoi meccanismi, di valutare la sua efficacia e il suo funzionamento e, se necessario, proporre «nuovi modelli per procedere al suo perfezionamento o nuovi meccanismi all'interno del Trattato» (22).

Dalla sua creazione, che ha fatto seguito a quella dell'ALALC, alla fine del 1993, l'ALADI ha costituito il quadro di più di quaranta accordi bilaterali di libero scambio, di un accordo dello stesso tipo fra quattro paesi e di più di venti accordi settoriali a geometria variabile. Più recentemente sono stati sottoscritti dei patti fra tutti i membri in favore dei paesi a minor sviluppo economico relativo oltre a un patto regionale di preferenza doganale.

Se l'instabilità macro-economica di alcuni paesi e le differenze nel loro grado di sviluppo frenano pur sempre il processo di integrazione, in

questi ultimi anni è stata firmata una serie di accordi qualificati «di nuova generazione» che «riguardano larghi settori dell'universo produttivo, stabiliscono dei programmi di detassazione automatica del commercio e includono anche dei nuovi temi come la tutela dell'ambiente, la proprietà intellettuale, la garanzia degli investimenti, il commercio dei servizi, le norme tecniche» (23).

Il panorama economico regionale mostra parallelamente i rapidi progressi del MERCOSUR e del GRAN, la prosecuzione dei negoziati nel Gruppo dei Tre e la firma di diversi accordi fra questi tre paesi e quelli dell'America centrale e dei Caraibi, la negoziazione da parte del Cile di diversi accordi bilaterali in seno all'ALADI e, ai confini di questa, l'entrata in vigore, il 1° gennaio 1994, del Patto di libero scambio dell'America del Nord, fra il Canada, gli Stati Uniti e il Messico (NAFTA).

Gruppo andino (GRAN).

Il GRAN è stato istituito con il Trattato di Cartagena, firmato in Colombia nel 1969 fra Colombia, Bolivia, Cile, Ecuador e Perù, ai quali si è aggiunto nel 1973 il Venezuela, prima che il Cile del generale Pinochet se ne ritirasse nel 1977, tre anni dopo l'instaurazione della dittatura militare.

Esso è stato la risposta all'insoddisfazione degli Stati andini per il funzionamento dell'ALALC e per l'atteggiamento dei suoi tre membri più importanti (Argentina, Brasile e Messico). Nei suoi primi anni il Gruppo andino ha condotto una politica decisamente protezionistica, dato che il suo obiettivo più importante era la sostituzione delle importazioni a livello subregionale.

Fin dall'inizio i paesi firmatari hanno tentato di seguire a grandi linee il modello dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, creando tre organi: la Giunta, di carattere tecnico, la Commissione, di carattere politico, e, dal 1976, il Tribunale andino. Ma il GRAN non ne ha recepito gli aspetti sovranazionali, giacché, mentre le decisioni del Tribunale hanno carattere vincolante per gli Stati membri, le decisioni degli altri due organi comunitari devono essere ratificate con un atto legislativo in ciascuno degli Stati prima di essere applicabili.

Esattamente come nel caso dell'ALADI, pochi anni or sono si è proceduto a un rilancio dell'integrazione andina, e a Cartagena, nel 1989, i Presidenti degli Stati membri hanno deciso di farsene carico. In seguito a ciò alle Galapagos è stato approvato il Disegno strategico per l'orientamento del Gruppo andino, nel quale sono passate in rassegna le azioni necessarie per rafforzare l'integrazione e orientare la sua evoluzione nel decennio degli anni Novanta. Questo documento pone come obiettivi il consolidamento dello spazio economico andino, il miglioramento delle relazioni internazionali del GRAN e un rinnovato sostegno all'integrazione latino-americana nel suo insieme, prendendo in considerazione anche nuovi aspetti, come lo sviluppo scientifico e tecnologico, il turismo, le relazioni esterne comuni e, naturalmente, i settori commerciali, industriali, agricoli e dei servizi.

Nel maggio 1990, a Machu-Picchu è stato istituito il Consiglio presidenziale andino incaricato «di valutare, incoraggiare e orientare l'integrazione». La riunione di Machu-Picchu ha riconosciuto la necessità di politiche economiche nazionali compatibili con gli imperativi derivanti dal processo di integrazione e di una posizione comune per ottenere una riduzione del debito estero, e ha inoltre posto in risalto i rischi connessi con iniziative unilaterali degli Stati membri nel quadro dell'Iniziativa per le Americhe e con accordi bilaterali di cooperazione economica e di liberalizzazione commerciale fra paesi latino-americani.

I Presidenti hanno poi deciso a La Paz, nel novembre 1990, la creazione di una zona di libero scambio per la fine del 1991 e l'applicazione della tariffa esterna comune per la stessa data, in modo che l'unione doganale fosse operante per il 1995. Il GRAN ha deciso, con le stesse scadenze, anche una politica agricola comune e ha preso provvedimenti per incentivare investimenti provenienti dall'esterno della regione. Infine i Presidenti hanno autorizzato i paesi membri a negoziare una preferenza doganale bilaterale con tutti gli altri membri dell'ALADI e con i paesi dell'America centrale e dei Caraibi affinché «alla fine del decennio (cioè nel 2000) sia istituita una zona di libero scambio nell'intero emisfero» (24).

A partire dal 1992 sono però sorte delle difficoltà, quando numerosi paesi hanno deciso di non farsi carico delle conseguenze derivanti dall'adozione dell'unione doganale e della zona di libero scambio. Gli avvenimenti politici sopravvenuti in Perù, con lo scioglimento del Congresso da parte del Presidente Fujimori nell'aprile 1992, e la conseguente decisione venezuelana di rompere le relazioni con questo paese, non hanno fatto che aggravare la situazione: a Quito, nel giugno del 1992, il Perù ha votato contro l'approvazione della tariffa esterna comune, la liberalizzazione del commercio regionale e l'armonizzazione delle politiche economiche (pur continuando a firmare fino all'aprile 1994 una serie di convenzioni bilaterali con altri paesi allo scopo di mantenere le

correnti commerciali esistenti). Circa nello stesso periodo l'Ecuador ha comunicato a sua volta la propria impossibilità di rispettare la data prevista per l'integrazione, cosicché «i fatti menzionati concorsero a condurre, verso la metà dell'anno, il Gruppo andino in quella che alcuni osservatori hanno considerato la peggior crisi di questa organizzazione dalla sua nascita, mentre altri si sono limitati a considerarla 'una crisi di crescita'» (25).

Nel luglio 1992 il nuovo Presidente ecuadoriano Sixto Duran Ballèn ha impresso una svolta in favore del GRAN alla politica del suo paese, nonostante le riserve di alcuni ambienti economici nazionali, fatto che ha consentito di intravedere l'uscita dalla crisi dell'integrazione andina e di far decollare il 1° ottobre la zona di libero scambio fra tutti i partecipanti, eccetto il Perù.

Alla fine del 1993 l'INTAL poteva riassumere questo periodo cruciale scrivendo che «i cinque paesi del Gruppo andino hanno risposto alle crisi nazionali e regionali liberalizzando le loro economie, commercio estero compreso. Il nuovo Gruppo andino conduce una politica di liberalizzazione economica a livello subregionale. I principali elementi che caratterizzano questa nuova strategia sono la creazione di una zona di libero scambio dei beni, l'adozione e la prossima entrata in vigore della tariffa esterna comune e la liberalizzazione del commercio fra i paesi membri... La Colombia e il Venezuela sono stati i paesi a maggior tasso di aumento del commercio intraregionale e hanno dato impulso al processo di riorganizzazione del nuovo GRAN. La partecipazione del Perù a questo processo è stata marginale, anche se si auspica la sua piena partecipazione alla zona di libero scambio nel 1995» (26).

Mercato comune centro-americano (MCCA).

La prima presa di posizione ufficiale degli Stati dell'America centrale in favore della loro integrazione economica risale alla primavera del 1951. Nel 1958 a Tegucigalpa veniva firmato un primo Trattato fra il Guatemala, l'Honduras e El Salvador, prima che a Managua, nel maggio 1960, venisse firmato il Trattato generale d'integrazione economica fra il Guatemala, l'Honduras, il Nicaragua e El Salvador, ai quali, nel 1963, si è aggiunto il Costa Rica.

Il MCCA ha funzionato assai bene fino a quando la crisi economica degli anni Ottanta — durante la quale il commercio regionale si è ridotto a meno della metà, con un'inversione di tendenza a partire dal 1987 — e i conflitti politici o politico-militari hanno messo in dubbio il suo

sviluppo.

Fin dall'ottobre 1989 i ministri responsabili dell'integrazione economica centro-americana e dello sviluppo regionale hanno chiesto ai loro collaboratori di elaborare una proposta concreta volta alla «ristrutturazione, alla riattivazione e al rafforzamento del processo d'integrazione economica e sociale centro-americana».

A partire dal 1990, attenuatosi il principale focolaio di tensioni regionali (Nicaragua) si sono manifestate condizioni più favorevoli, che hanno permesso di ricostruire le economie nazionali e di rilanciare l'integrazione. In giugno i Presidenti hanno definito i loro obiettivi e manifestato la loro intenzione di «ristrutturare, rinforzare e riattivare il processo di integrazione... adeguando o ridisegnando il suo quadro giuridico e istituzionale... e facilitando il suo riadattamento alle nuove strategie di apertura verso l'esterno e di modernizzazione dei mezzi di produzione» (27) attraverso un Piano d'azione economica centro-americana (PAECA). In dicembre gli stessi hanno lanciato da Puntarenas un appello, sollecitando l'aiuto della comunità internazionale, e hanno riaffermato il ruolo fondamentale del Vertice dei Presidenti centro-americani come «meccanismo superiore di decisione e cooperazione».

A Tegucigalpa, nel dicembre 1991, il Vertice ha analizzato «le misure necessarie per rendere dinamico lo sviluppo umano e combattere la povertà» e ha deciso la creazione della Commissione regionale degli affari sociali. Esso ha messo l'accento anche sulla necessità di associare le parti sociali al processo di integrazione e di rendere rapidamente operativa la tariffa esterna comune.

L'Honduras, che si era ritirato dal MCCA nel 1969, ha firmato un accordo con i suoi *partners*, primo passo verso la sua reintegrazione effettiva avvenuta nel febbraio 1992, mentre il Guatemala ha firmato degli accordi bilaterali di libero scambio con El Salvador, e Panama ha manifestato il suo interesse a «inserirsi gradualmente nello schema di integrazione».

Alla fine del 1991, dieci organizzazioni internazionali e regionali, pubbliche e private, sono state chiamate a dare il loro parere con un documento dettagliato sulle grandi linee dell'integrazione e sulle tappe del passaggio alla Comunità economica centro-americana: ristrutturazione, rafforzamento e riattivazione dell'integrazione, transizione verso la Comunità economica con armonizzazione delle politiche economiche e perfezionamento dei meccanismi e degli strumenti regionali di coordinamento; infine avvio della Comunità, intesa come una struttura produttiva integrata a livello regionale con un modello di sviluppo che prevedesse

un giusto equilibrio fra l'impiego delle risorse naturali e la protezione dell'ambiente, pur garantendo il progresso e la qualità della vita (28).

Si è deciso inoltre di riattivare l'Organizzazione degli Stati centro-americani (ODECA) e, già a metà del 1991, di approvare un Piano d'azione per l'agricoltura centro-americana (PAC), mentre venivano condotti negoziati per creare una zona di libero scambio con gli Stati Uniti, nel quadro dell'Iniziativa per le Americhe e venivano firmati accordi fra diversi paesi centro-americani e altri paesi dell'America latina.

Nel 1992, El Salvador e Nicaragua proseguivano verso la normalità costituzionale e la marcia verso la pacificazione seguiva il suo corso in Guatemala. Ma il problema più grave della regione rimaneva quello del processo di stabilizzazione e di aggiustamento strutturale. Le autorità regionali erano convinte che, di fronte al pericolo che l'adesione del Messico alla zona di libero scambio dell'America del Nord (NAFTA) potesse danneggiare le esportazioni centro-americane verso il Canada e gli Stati Uniti e ostacolare il flusso di investimenti provenienti da questi due paesi, il MCCA poteva svolgere un ruolo fondamentale per lo sviluppo. Esse lanciarono dunque un vigoroso messaggio sul «debito sociale della regione» e sulla necessità di approfondire l'integrazione in particolare nel settore agricolo, sottolineando la loro volontà di allargare lo spazio geografico del MCCA con l'integrazione di Panama e invitando il Belize come osservatore a diverse riunioni.

Sul piano istituzionale, il Parlamento centro-americano (PARLACEN), insediato a Città del Guatemala nell'ottobre 1991, con il sostegno del Parlamento europeo, ha cominciato a riunirsi con la presenza dei rappresentanti di quattro dei cinque paesi membri, mentre parallelamente si progrediva verso la creazione di un sistema giudiziario comune, con la creazione di una Corte centro-americana di giustizia e si decideva l'avvio effettivo, a partire dal dicembre 1993, del Sistema di integrazione centro-americano (SICA), che ha sostituito la ODECA a partire dal dicembre 1991.

L'accordo di Nueva Otopeque, in El Salvador, del maggio 1992 ha ribadito la decisione dei Presidenti di El Salvador, del Guatemala e dell'Honduras di stabilire una zona di libero scambio, a cui è seguito l'annuncio della loro intenzione di procedere verso l'unione politica e la creazione di uno Stato federale. Qualche mese più tardi, al Vertice di Panama, è stato proposto un piano analogo per l'integrazione di tutta la regione, sotto il nome di Repubblica centro-americana (29), ma questo progetto non ha potuto essere discusso.

Durante il 1993 in linea generale si è rafforzata la tendenza verso l'integrazione, anche se con sfumature diverse e a velocità variabile secondo gli Stati: mentre il Costa Rica ha fatto sapere, pur avendo firmato il Protocollo di Guatemala nell'ottobre 1993, di non essere disposto nell'immediato alla creazione di un'unione doganale con i suoi *partners* (in materia finanziaria e monetaria il Protocollo di Guatemala si limita ad affermare che «l'integrazione deve avvenire in maniera progressiva»), il Nicaragua invece si è unito a El Salvador, al Guatemala e all'Honduras per firmare in aprile l'accordo di Managua, che prevedeva «di raggiungere l'unione doganale e l'unione economica nel più breve tempo possibile» e «di lavorare all'unione politica fra di essi» (30).

Comunità dei Caraibi (CARICOM).

La CARICOM è stata istituita nel 1973 con un Trattato firmato da Barbados, Guyana, Giamaica e Trinidad e Tobago, ai quali si sono aggiunti più tardi altri Stati della regione (Belize, Antigua e Barbuda, Bahama, San Cristóbal-Newis, repubblica Dominicana, Grenada, Monserrat, Santa Lucia, San Vincenzo e le Granadine).

Dopo un periodo di apatia, dal 1985 i Capi di Stato hanno manifestato la volontà di rilanciare l'integrazione, volontà che è andata rafforzandosi fino all'inizio degli anni Novanta davanti alle sfide della globalizzazione dell'economia mondiale e della creazione di grandi blocchi economici regionali: il mercato unico europeo del 1992 e la zona di libero scambio nord-americana. Nel 1989, con la Dichiarazione di Grande Anse, a Grenada, si è deciso «di mettere a punto i tre strumenti di base per creare un mercato comune, come previsto nel Trattato di Chaquaramas: tariffa esterna comune, regole d'origine comuni e sistema armonizzato di incentivi fiscali» (31).

Come per tutti gli altri sistemi di integrazione sub-regionali in America latina, l'istituzionalizzazione delle riunioni annuali dei Capi di Stato si è rivelata fondamentale per disincagliare il processo dal mortale pantano nel quale era finito da più di un decennio. Nello stesso tempo sono state istituite altre due istanze per la ricerca del consenso: la Commissione delle Indie orientali, composta da personalità incaricate di fare proposte alle autorità politiche, e la Conferenza economica regionale, che si è riunita per la prima volta all'inizio del 1991. Contemporaneamente è stato avviato uno studio per la creazione di una Assemblea parlamentare secondo un progetto ratificato da sei paesi alla fine del 1993.

La Commissione delle Indie orientali ha indicato come obiettivo la creazione di un'autorità monetaria comune e di una moneta unica prima dell'anno 2000 e ha proposto delle riforme istituzionali. Anche se non tutte le proposte sono state recepite, si è istituito un Bureau ed è stato designato, in ogni paese membro, un ministro responsabile della CARICOM. I Capi di Stato hanno anche accettato in linea di principio una rappresentanza comune verso l'esterno, un rafforzamento del segretariato, una Carta della società civile e una Corte suprema.

Alla fine del 1993 la tariffa esterna comune era progressivamente entrata in vigore fra otto paesi (gli altri si sono impegnati ad applicarla in un prossimo futuro), mentre le regole d'origine erano in vigore dal mese di maggio.

Allo scopo di allargare l'area regionale della CARICOM, la Commissione delle Indie orientali ha anche suggerito nel 1992 di avviare negoziati intesi a creare una Associazione dei paesi dei Caraibi (AE Car), che riunisse i paesi dell'America centrale e del Sud che si affacciano sul mare dei Caraibi, ma anche delle potenze extra-regionali con qualche interesse nella zona, come la Francia, l'Olanda, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti. Se i negoziati sulla creazione dell'AE Car alla fine del 1993 sembravano promettenti, restano però dei dubbi sull'efficacia della CARICOM stessa, tenuto conto della sua scarsa popolazione (5 milioni di abitanti suddivisi in 13 paesi) e della modestia della sua attività economica (32).

Mercato Comune del Sud (MERCOSUR).

Il MERCOSUR è stato il punto d'arrivo di un processo iniziato quando, nel 1985, l'Argentina e il Brasile, dopo il ritorno alla democrazia, hanno firmato la Dichiarazione di Iguazù, che ha dato luogo, verso la fine del 1986, al loro Programma di integrazione e di cooperazione economica.

Nel 1990 i due paesi hanno deciso di creare un mercato comune da avviare definitivamente il 1° gennaio 1995, e nel marzo 1991, con la firma del Trattato di Asunción da parte di Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay, è stato creato il MERCOSUR.

Il Trattato prevede la libera circolazione dei beni, dei servizi e di diversi fattori produttivi fra i quattro paesi membri, la fissazione di una tariffa esterna comune e l'adozione di una politica commerciale comune nei confronti di paesi terzi o di raggruppamenti di paesi. Nel Trattato si afferma che questo, a livello latino-americano, deve essere considerato

«come un nuovo passo avanti nello sforzo che tende allo sviluppo progressivo dell'integrazione latino-americana» (33), e si sottolinea la necessità che il MERCOSUR assuma un ruolo attivo nel quadro mondiale, caratterizzato dalla creazione e dal consolidamento di grandi entità regionali. E in effetti questa linea è stata messa in pratica con la firma di un Trattato con gli Stati Uniti e con contatti sia con la CEE, sia con il Giappone.

Gli organismi istituzionali del MERCOSUR sono: il Consiglio, organo politico supremo, costituito dai Ministri degli affari esteri e da quelli dell'economia e il Gruppo del mercato comune, organo esecutivo, composto da quattro membri titolari e altrettanti supplenti per ogni paese, rappresentanti dei ministri citati e delle Banche centrali. Il Trattato prevede infine un Segretariato amministrativo e una Commissione parlamentare comune.

All'inizio del 1992 è stata adottato il Protocollo di Brasilia, per la soluzione delle controversie fra gli Stati membri sull'interpretazione o l'applicazione del Trattato, che prevede un Tribunale di arbitrato che decide in ultima istanza senza appello. In seguito, allo scopo di avviare le diverse politiche che dovrebbero consentire la creazione effettiva del Mercato comune (programma di liberalizzazione commerciale, coordinamento delle politiche macro-economiche, definizione di una tariffa esterna comune e soppressione delle barriere non tariffarie, accordi settoriali) sono state fissate riunioni a livello dei Ministri e dei Presidenti delle Banche centrali ed è stato approvato un regolamento interno del Gruppo del mercato comune e dei sottogruppi settoriali in seno a quest'ultimo.

Dopo la sua comparsa il MERCOSUR ha avuto un certo effetto di attrazione e di rivitalizzazione del processo di integrazione latino-americana nel suo insieme.

* * *

Il ritorno alla democrazia, sia pure non del tutto stabile, nella maggior parte degli Stati latino-americani e il rilancio del processo di integrazione economica pongono le premesse per il più ambizioso obiettivo di una vera Federazione latino-americana, che potrebbe diventare uno dei pilastri di un futuro governo mondiale federale. Ma per il raggiungimento di questo obiettivo, che implica il superamento della sovranità nazionale (34), non bastano gli sforzi di cooperazione fra i governi. Come dimostra la storia dell'unificazione europea, i governi

tendono a cercare soluzioni unitarie compatibili con il mantenimento della sovranità. Ed è per questo che è importante e cruciale il ruolo dei militanti federalisti, cioè di un gruppo che, avendo come obiettivo prioritario la federazione, è in grado di sfuggire alle trappole dei poteri nazionali e di indicare di volta in volta la risposta giusta ai problemi sul tappeto, fino al raggiungimento dell'obiettivo politico.

E' dunque importante che anche in America latina rinasca un Movimento federalista autonomo e sovranazionale (35).

Jean-Francis Billion

NOTE

(1) Cfr. Jean-Francis Billion, «Il federalismo latino-americano», in *Il Federalista*, XXXV (1993), pp. 21-7.

(2) Sono state esaminate le pubblicazioni dell'Istituto per l'integrazione latino-americana (INTAL) dalla sua creazione al 1993 e, in particolare, i suoi rapporti annuali come pure le sue riviste, la più recente delle quali, *Integración Latino-americana*, è in fase di riorganizzazione. Sulle relazioni fra l'Europa e l'America latina si vedano le pubblicazioni dell'IRELA, *Instituto de relaciones europeo-latinoamericanas* di Madrid.

(3) Cfr. Fernando Fainzylber, «Technical Progress, Competitiveness and Institutional Change», in *Stategic options for Latin America in the 90's*, Parigi, Ed. OCDE, 1992, pp. 101, 140.

(4) INTAL, *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1993*, Buenos Aires, 1994, p. 2.

(5) INTAL, *Ibidem*, p. 6.

(6) José Maria Puppo, direttore dell'INTAL, scrive nell'introduzione al Rapporto dell'Istituto per il 1993: «Non si può fare a meno di ricordare che anche il processo ininterrotto di democratizzazione osservato in questi ultimi anni è stato fondamentale. La legittimità dei governi rende possibile realizzare dei compromessi internazionali... In certi casi queste condizioni sono state raggiunte alla fine di lotte politico-militari che hanno seriamente condizionato il processo di integrazione al quale partecipavano i paesi interessati e che hanno comportato un ritardo drammatico nell'evoluzione delle loro condizioni economiche e sociali». Nella Prefazione al libro di Antonio Toledano Laredo *Intégration et démocratie* (Bruxelles, Editions de l'université libre de Bruxelles, 1982), che mette a confronto i processi di integrazione europea e latino-americana, Jean-Victor Louis ha scritto che «l'integrazione presuppone necessariamente che l'interesse nazionale non sia considerato come il bene supremo, o più esattamente che l'interesse di ciascuno degli Stati che compongono l'Unione non possa più essere difeso se non nel quadro degli interessi comuni. L'integrazione regionale tra Stati totalitari non può sopravvivere e progredire. Essendo il sistema di questi Stati sostanzialmente nazionalista, ciò è naturalmente in contraddizione con le libertà che sono il presupposto per l'apertura delle frontiere». Antonio Toledano Laredo ha sottolineato le difficoltà del processo di integrazione latino-americana, ricordando che questo subcontinente comprende «paesi industrializzati, democratici o non, paesi socialisti, paesi ancora lontani dall'aver raggiunto lo stadio dell'industrializzazione, paesi esportatori di petrolio e paesi del tutto privi di esso» e rilevando che «il ventaglio sociale, economico e politico è proporzionale all'estensione geografica e alle distanze sconosciute in Europa», e che «l'espressione stessa di America latina... non è esaustiva, perché se essa comprende le componenti spagnole e portoghesi, la parte ibero-americana, non evoca invece altre componenti indo-americane (e anche afro-americane), ciascuna delle quali rappresenta una realtà autoctona o importata che costituisce, con le prime, un insieme di culture e di tradizioni di una enorme ricchezza».

(7) Miguel A. Ekmedjian, professore di diritto costituzionale all'Università di Buenos Aires, scrive che «la volontà di integrazione è evidente nella nuova classe politica latino-americana, che, messi da parte provincialismi e dispute di campanile, si è avventurata sul difficile cammino dell'integrazione. Questo cambiamento di mentalità è legato al ritorno alla democrazia dei governi della grande maggioranza dei paesi del subcontinente, e cioè risale a una data piuttosto recente» (Miguel A. Ekmedjian, *Hacia la Republica Latinoamericana*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1991, p. 31).

(8) Alla riunione di Rio del dicembre 1986 hanno partecipato l'Argentina, il Brasile, la Colombia, il Messico, Panama, il Perù, l'Uruguay e il Venezuela, tutti dotati di governi democraticamente designati; Panama fu temporaneamente sospeso dal Gruppo all'inizio del 1988.

(9) INTAL, *El Proceso de Integración en América Latina y el Caribe en 1990, cit.*, p. 4.

(10) Miguel A. Ekmedjian, *op. cit.*, pp. 17-18.

(11) Preambolo del Trattato di Montevideo, in Miguel A. Ekmedjian, *op. cit.*, pp. 18-19, che inoltre cita un'analisi comparativa dei due Trattati di Montevideo: Raimundo Barros Charlin, «Analisis comparativa de los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980», in *El Derecho de la Integración en América latina*, 1979-1982, compilazione tematica curata da Eduardo R. Conessa e Jorge L. Oria, Buenos Aires, Ed. INTAL, 3 volumi, 1983.

(12) Miguel A. Ekmedjian, *op. cit.*, p. 19.

(13) *Ibidem*, p. 21.

(14) *Ibidem*.

(15) Cfr. INTAL, *El Proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1990, cit.*, p. 29, ove si legge anche che «in occasione della riunione di Ica, in Perù, si riconobbe che era necessario aggiornare la struttura istituzionale degli schemi e considerare altre vie di integrazione per completare le comunicazioni, i trasporti, la cooperazione scientifica, tecnologica e culturale».

(16) *Ibidem*.

(17) Dichiarazione di Caracas, in *Ibidem*, p. 29.

(18) *Ibidem*, p. 33.

(19) INTAL, *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1991*, Buenos Aires, 1992, pp. 11 e 230.

(20) *Ibidem*, p. 15.

(21) INTAL, *El proceso de integración en América latina y el Caribe en 1992*, Buenos Aires, 1993, p. 16.

(22) *Ibidem*, pp. 23-4; fra l'altro sono citate diverse prese di posizione dei responsabili cileni e messicani nel 1992.

(23) Doc. ALADI/CM/VIII/dt 1/Rev 1/3.2.1994, citato in INTAL, *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1993, cit.*, p. 27.

(24) INTAL, *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1991, cit.*, p. 103.

(25) INTAL, *El proceso de integración en América latina y el Caribe en 1992, cit.*, p. 114.

(26) INTAL, *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1993, cit.*, p. 84.

(27) INTAL, *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1991, cit.*, p. 156.

(28) *Acciones para la reactivación, fortalecimiento y restructuración de la integración y la inserción centro-americana en la economia internacional*, Guatemala, novembre 1991, citato in INTAL, *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1991, cit.*, p. 160.

(29) Le costituzioni centro-americane attualmente in vigore, con l'esclusione di quella del Costa Rica, prevedono, come quelle approvate nel dopoguerra da diversi paesi europei della CEE, la rinuncia alla sovranità sotto condizione di reciprocità; quella dell'Honduras afferma addirittura che questo paese «è uno Stato 'disaggregato' della repubblica federale dell'America centrale».

(30) INTAL, *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1993, cit.*, p. 125.

(31) INTAL, *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1991, cit.*, p. 220.

(32) Cfr. Wolf Grabendorff (direttore dell'IRELA), «European Integration: Implications for Latin America» in *Strategic Options for Latin America in the 1990's, cit.*, pp. 217-48.

(33) INTAL, *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1991, cit.*, p. 90.

(34) Nel 1990, Javier Villanueva, analista dell'INTAL, scriveva nel Rapporto sull'integrazione nel 1990 (p. 4) che «sotto la pressione della globalizzazione in corso e della necessità di adeguarsi a nuove esigenze per poter accedere alla cooperazione e ai flussi dei finanziamenti internazionali e in una situazione di ridotte possibilità di azione e di scelte strategiche, sia a causa della sua discussa efficacia, sia a causa della domanda sproporzionata di benessere, lo Stato nazionale è diventato uno dei punti chiave dei cambiamenti da introdurre nel prossimo decennio».

(35) Sul federalismo e sui Movimenti federalisti latino-americani, che sono spariti con gli anni Settanta, si veda Jean-Francis Billion, «Il federalismo latino-americano», in *Il Federalista*, XXXV (1993), pp. 21-7, e «Il Movimiento Pro Federación Americana», in *Il Federalista*, XXXV (1993), pp. 127-44.

DIRITTO ALLA GIUSTIZIA E DIRITTO ALLA PACE

Le atrocità commesse nelle guerre civili dell'ex-Jugoslavia e del Ruanda avevano indotto il Consiglio di sicurezza dell'ONU, prima nel 1993 e successivamente nel 1994, a promuovere la costituzione di due tribunali internazionali *ad hoc* incaricati di perseguire i crimini commessi in queste due aree «in violazione della legge umanitaria internazionale e quei crimini che offendono la coscienza del genere umano» (1). Ma il moltiplicarsi nel mondo degli episodi che andavano contro ogni rispetto dei diritti umani ha fatto sì che crescesse la domanda di giustizia da parte dell'opinione pubblica mondiale.

Così nel dicembre del 1995 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha incaricato un Comitato preparatorio di redigere una bozza di Statuto per un Tribunale criminale internazionale permanente, al fine di convocare entro il 1997 una Conferenza intergovernativa mondiale.

Queste decisioni sono state salutate con favore da tutti gli Stati (l'Italia si è già offerta di ospitare la Conferenza del 1997) e dalla maggior parte delle organizzazioni non governative che, coordinate dal *World Federalist Movement* (2), si sono battute in prima linea nel rivendicare l'istituzione di questo Tribunale. Questa battaglia è un significativo esempio delle opportunità che si stanno aprendo per i federalisti a livello mondiale per porsi alla guida di iniziative capaci di coalizzare le maggiori organizzazioni non governative internazionali. Ma, come in molte battaglie cruciali in cui è in gioco il trasferimento di una parte della sovranità degli Stati — in questo caso in campo giudiziario — uno dei pericoli da scongiurare da parte dei federalisti è rappresentato proprio dalla tentazione di distogliere l'attenzione dagli obiettivi istituzionali strategici.

Gli avvenimenti degli ultimi anni hanno mostrato come la battaglia per la tutela dei diritti umani non possa essere vinta agendo solo a livello nazionale. Ciò che agli albori della battaglia per i diritti umani poteva essere solo teorizzato, oggi incomincia a diventare realtà. Un paladino illustre dei *Rights of Man* come Thomas Paine, feroce critico dei sistemi di governo della sua epoca, perché quasi tutti nemici dei diritti umani fondamentali, aveva indicato nel governo federale americano il primo esempio di governo compatibile con il rispetto dei diritti dell'uomo. Paine sottolineò anche come un governo basato sui diritti umani non può prescindere da un «sistema di pace universale». Questo punto di vista

stenta ancora a diffondersi nella maggior parte dei Movimenti per i diritti umani, ma la prospettiva federalista di queste battaglie ha ormai la possibilità di entrare nel dibattito politico.

A questo proposito è utile cercare di rispondere ad alcune semplici domande. In che senso la creazione di un Tribunale criminale internazionale può aprire nuove opportunità d'azione per i federalisti? La creazione di un simile Tribunale va considerata un obiettivo strategico in sé? Oppure questa battaglia ha un valore strumentale solo nella misura in cui può far emergere con più chiarezza l'incompatibilità del mantenimento delle sovranità nazionali con il rispetto del valore della giustizia?

* * *

Due considerazioni possono forse aiutarci a chiarire i termini del problema. La prima considerazione riguarda l'ambiguità di voler istituire un Tribunale che punisca gli individui, ma che in realtà, nella situazione attuale, sarebbe costretto a giudicare sulla base di una distinzione *a priori*, non di natura giuridica ma di natura poltica, fra Stati buoni e Stati cattivi. Il precedente del Tribunale di Norimberga è emblematico. Esso venne istituito sulla base di una scelta politica: i vincitori dovevano giudicare i vinti. E infatti, durante il processo, ogniqualvolta gli avvocati difensori degli imputati fecero riferimento a possibili crimini commessi dai vincitori, il Presidente del Tribunale stralciò le loro richieste poiché non era compito di quella Corte indagare sulle attività delle potenze alleate. Più recentemente altri episodi hanno messo in luce questa ambiguità. Le difficoltà emerse dopo l'arresto e il deferimento al Tribunale internazionale dell'Aja di due ufficiali serbi da parte delle autorità del governo bosniaco, sulla base degli accordi di pace di Dayton, hanno per esempio messo in luce i pericoli insiti nell'esercizio di una giustizia parziale e casuale, che non si occupa davvero di individuare e perseguire i responsabili degli innumerevoli crimini che hanno accompagnato la tragedia jugoslava. Infatti, oltre a Mladic, Karadzic e ai rispettivi collaboratori — già universalmente considerati criminali — non dovrebbero essere almeno indagati personaggi come il croato Tudjmann, il serbo Milosevic e lo stesso musulmano Hizetbegovic, che non sono affatto estranei a quanto è accaduto nell'ex-Jugoslavia negli ultimi anni? Ma questi capi di Stato, non hanno forse agito esercitando il potere che derivava dalla sovranità riconosciuta loro dagli altri Stati nazionali?

In un contesto ben più pacifico, l'incidente diplomatico sorto tra Spagna e Belgio sul problema dell'estradizione di due sospetti terroristi

dell'ETA dal Belgio alla Spagna — due paesi dell'Unione europea e dell'area giudiziaria comune sancita dagli accordi di Schengen, cioè dell'area più integrata del mondo sotto tutti i profili — conferma la difficoltà di esercitare un'azione penale contro degli individui senza disporre delle istituzioni adeguate che regolino la giustizia fra gli Stati (3).

Queste constatazioni ci portano ad una seconda considerazione. Esiste un'insanabile contraddizione fra il valore della giustizia e l'esercizio della ragion di Stato da parte degli Stati nazionali. Questi ultimi, nel tentativo di difendere ad ogni costo la propria sovranità, pretendono di amministrare la giustizia a livello internazionale nello stesso modo in cui i monarchi assoluti l'amministravano nei loro regni. Bacon aveva efficacemente stigmatizzato questo *modus regnandi*: «Lasciate che i giudici siano leoni, ma leoni che non osino sfidare la sovranità od opporsi ad essa». Questi sono i giudici che gli Stati sovrani vorrebbero avere a livello internazionale. E' appena il caso di osservare che ciò non avviene in conseguenza di una cattiva volontà degli Stati, ma perché è l'esistenza stessa della sovranità nazionale che nega la giustizia internazionale, dal momento che essa rappresenta la negazione del principio di uguaglianza e di libertà dei cittadini di Stati diversi. Questo rapporto fra uguaglianza e giustizia è ben noto sin dai tempi di Aristotele, il quale aveva ben messo in evidenza come «coloro che non sono né liberi né uguali non hanno nei loro rapporti reciproci la giustizia politica, ma una specie di giustizia chiamata così per analogia». La giustizia, concludeva Aristotele, esiste solo per coloro i cui rapporti sono regolati da una legge. E' la legge che garantisce al tempo stesso la giustizia e l'uguaglianza. A livello internazionale il problema è dunque in ultima istanza costituito proprio dal fatto che i rapporti fra gli Stati non sono ancora regolati da alcuna legge. Questo problema, lungi dall'essere risolto con la creazione del Tribunale criminale internazionale, è anzi destinato a riproporsi con sempre maggiore evidenza.

In un passaggio dell'intervento già citato all'inizio pronunciato di fronte all'Assemblea dell'ONU, si precisava che «l'Unione europea considera che un'importante caratteristica del Tribunale dovrebbe essere la sua complementarietà con i sistemi nazionali di giustizia penale». Anche nel preambolo della bozza di Statuto per un Tribunale criminale internazionale elaborata nel 1994 si specificava che la «complementarietà va intesa come la possibilità di intraprendere un'azione giudiziaria quando l'azione nazionale si rivela impraticabile o inefficace». Questa idea della complementarietà presupporrebbe la possibilità di giudicare

con il diritto le scelte politiche degli Stati sovrani. L'identificazione dei colpevoli e di quali crimini perseguire continuerebbe infatti a dipendere più dagli equilibri di potere dentro e fra gli Stati, piuttosto che dal giudizio del Tribunale.

Le aspettative che il voto dell'Assemblea generale ha innescato non tengono ancora sufficientemente conto di queste ambiguità e contraddizioni (4). Esse riguardano soprattutto l'attribuzione di un potere di iniziativa autonomo ai futuri giudici del Tribunale, la capacità di portare in giudizio i sospettati, la definizione dei principali crimini sui quali il Tribunale potrebbe esercitare la propria giurisdizione e delle garanzie per gli imputati. Ma possono queste aspettative essere soddisfatte senza l'accettazione da parte degli Stati di una legge comune che li governi e dell'ingerenza di una polizia internazionale entro i loro confini? E' possibile vincere la battaglia per la creazione di un Tribunale criminale internazionale senza affrontare il problema della creazione di una efficace Corte di giustizia internazionale al di sopra degli Stati?

Una risposta a queste domande è già stata data dallo storico Seeley oltre un secolo fa: «Non solo le Corti sono sempre storicamente esistite nell'ambito degli Stati, ma hanno tratto da questi le loro caratteristiche e la loro efficienza... I giudici, perciò, o i tribunali, non possono esistere isolati, ma sono necessariamente collegati ad altri poteri: un potere di nomina, un potere di disciplina, e un potere di attuazione. Ma là dove si incontrano tutti questi poteri, un potere di nominare i funzionari, un potere di regolazione o legislativo, un potere giudiziario, e un potere di eseguire le sentenze, si ha l'organizzazione completa dello Stato; ciò dimostra che la Corte implica lo Stato e, come conseguenza necessaria, che una Corte internazionale implica uno Stato internazionale o federale» (5). Questa affermazione di Seeley è solo in apparenza contraddetta dall'esistenza in Europa di una Corte di giustizia che, pur in assenza di una Unione federale, ha contribuito ad affermare la prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale. Infatti la Corte di giustizia europea ha agito e continua ad agire in un quadro in cui, dopo il 1945, gli Stati europei hanno rinunciato — o più precisamente, sono stati costretti a rinunciare — alla guerra, ed hanno deciso di avviare un processo di unificazione politica sovranazionale che non solo è gradualmente avanzato, ma che è ormai giunto ad un punto cruciale.

La costituzione e l'efficacia di un Tribunale criminale internazionale sono quindi legate alla creazione di uno Stato federale e ripropongono il nodo irrisolto del rapporto fra giustizia e sovranità nazionale, fra diritto alla giustizia e diritto alla pace.

Oltre due secoli fa, con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'Assemblea nazionale francese affermò per la prima volta il principio secondo il quale il fine ultimo di ogni organizzazione politica deve essere la salvaguardia dei diritti naturali ed imprescindibili dell'uomo. Questi diritti vennero identificati nel diritto alla libertà, nel diritto alla proprietà, nel diritto alla sicurezza e alla resistenza all'oppressione. Ma gli articoli fondamentali della Dichiarazione non si limitarono a porre le basi per la difesa della libertà degli individui. Essi introdussero anche il principio della salvaguardia della libertà delle nazioni, e indicarono nella nazione l'unica vera fonte della sovranità. A questo proposito, già nel corso del dibattito all'Assemblea nazionale francese emerse il dubbio che questa duplice rivendicazione di libertà — per gli individui e per i gruppi nazionali di individui — contenesse i germi di una pericolosa contraddizione. Alcuni membri dell'Assemblea notarono infatti che la Dichiarazione dei diritti avrebbe dovuto essere accompagnata da una Dichiarazione dei doveri. L'obiezione non venne presa seriamente in considerazione, in quanto si osservò che ogni diritto individuale implica sempre un corrispondente dovere di garantire lo stesso diritto a tutti gli individui. Non venne così affrontato il problema di come sarebbe stato possibile garantire gli stessi diritti ai cittadini di più nazioni sovrane libere ed indipendenti, sottolineando come «le sole cause delle pubbliche disgrazie e della corruzione dei governi» vanno ricercate «nell'ignoranza, nella trascuratezza e nel disprezzo dei diritti umani». La Dichiarazione dei diritti dell'uomo, affermando il diritto degli individui all'uguaglianza ed alla libertà, ma non alla pace, pose dunque le premesse per rivendicare la giustizia a livello nazionale, ma non a livello internazionale.

Finché il nazionalismo continuò ad incarnare il mito della liberazione dei popoli e degli individui, questo limite non venne percepito come una intollerabile contraddizione. Solo di recente, con il progredire dell'integrazione economica, sociale, culturale e politica su scala internazionale, lo Stato nazionale è apparso sempre più come un anacronistico e pericoloso ostacolo sulla strada dello sviluppo e dell'emancipazione dell'umanità dai pericoli globali che incombono su di essa. Si è così aperta una nuova era per la rivendicazione dei diritti dell'uomo. Un'era in cui diventa possibile portare a termine la rivoluzionaria battaglia inaugurata dalla Dichiarazione dell'Assemblea francese; un'era nella quale diventa forse possibile tradurre in un'azione politica l'intuizione di Kant in base alla quale «il problema di instaurare una costituzione civile perfetta dipende dal problema di creare un rapporto esterno tra gli Stati regolato da leggi, e non si può risolvere il primo senza risolvere il secondo» (6).

Partendo da questo punto di vista kantiano, è possibile leggere in una luce nuova la storia del Movimento per la pace e dei Movimenti per i diritti umani, per mettere finalmente in luce come la battaglia per abolire la guerra e quella per affermare i diritti umani sono due facce della stessa medaglia.

* * *

I campi in cui si sviluppò inizialmente nel secolo scorso un'azione internazionale a favore della protezione dei diritti degli individui riguardavano due situazioni in cui gli uomini infrangevano con più evidenza ogni rispetto per i diritti umani: la schiavitù (7) e la guerra. La battaglia per l'abolizione della schiavitù, anche sulla spinta dell'evoluzione del modo di produrre che ha progressivamente marginalizzato le economie schiaviste, ha sostanzialmente raggiunto i suoi scopi. La battaglia per umanizzare la guerra si è invece rivelata impossibile da vincere. Fu a seguito della guerra di Crimea che la Convenzione di Ginevra del 1864 stabilì i primi obblighi nei confronti dei combattenti feriti in guerra. Il preambolo di questa Convenzione esprimeva così la preoccupazione della comunità internazionale sulla sorte dei combattenti: «Gli abitanti ed i belligeranti rimangono sotto la protezione e il governo dei principi della legge delle nazioni, derivata dall'uso stabilito tra i popoli civili, dalle leggi dell'umanità, e dagli imperativi della coscienza pubblica». Evidentemente la Convenzione di Ginevra confondeva il fatto che lo Stato era riuscito ad imporre al suo interno la legge per abolire la violenza fra gli individui, con la semplice aspirazione alla giustizia nei rapporti fra gli Stati. E' incredibile constatare come la voce della maggior parte delle leghe per la pace e delle *peace societies* dell'Ottocento si sia sostanzialmente accordata con le aspirazioni della Convenzione di Ginevra, come del resto lamentava lo stesso Seeley nell'articolo già citato. L'affermazione della battaglia a favore della tutela di quei diritti umani che vengono negati nel momento stesso in cui si ammette la guerra come mezzo per dirimere i conflitti fra Stati, è significativamente coincisa con il progressivo appiattimento del Movimento pacifista sull'ideologia nazionale (8).

Due fattori contribuirono al consolidarsi di questo atteggiamento rinunciatario. Da un lato l'assenza di grandi guerre in Europa per circa quarant'anni (dalla guerra franco-prussiana alla prima guerra mondiale) fu erroneamente scambiata con l'impossibilità di nuove grandi guerre in Europa. D'altro lato l'ascesa del nazionalismo fu salutata come una momentanea ed innocua rivendicazione dei diritti dei popoli. Nel secolo

scorso il Movimento per la pace, sulla base di un'errata analisi dei fatti, rinunciò dunque a battersi davvero per il valore che propugnava, una rinuncia che lo portò all'inazione allo scoppio della prima guerra mondiale e ad un'esistenza ambigua dopo la seconda.

Le ragioni e la natura di questa rinuncia andrebbero analizzate più a fondo di quanto non sia possibile fare in questa nota. Basti qui solo accennare a come i problemi della pace e dell'imposizione di una legge al di sopra degli Stati si siano intrecciati nel corso del pluridecennale dibattito all'interno del Movimento per la pace.

Nel I Congresso internazionale delle leghe per la pace e delle *peace societies* a Londra (1843) si fronteggiarono per la prima volta due posizioni: quella dei delegati americani che proponevano il modello federale e quella dei delegati europei che proponevano l'istituzione di una Corte per le nazioni. Anche al Congresso di Francoforte (1850) si formarono due correnti, quella anglo-americana, federalista, e quella europea continentale democratica, che vedeva la pace come ultimo stadio delle guerre di liberazione nazionale. In occasione del Congresso del 1867, che vide la partecipazione di circa 6000 delegati (le grandi Assise della democrazia europea), il Movimento pacifista approvò il seguente programma: «1) La creazione degli Stati Uniti d'Europa; 2) la realizzazione di tutti i diritti ed i principi rivoluzionari — l'autodeterminazione, la libertà di coscienza, l'abolizione degli eserciti permanenti, l'abolizione dei pregiudizi razziali, la libertà di parola e di associazione, il diritto al lavoro, l'educazione pubblica di massa, e l'armonia degli interessi economici nella libertà; 3) la creazione di un'organizzazione internazionale capace di battersi per l'attuazione del presente programma al di là delle frontiere» (9). Ben presto però si tornò alla contrapposizione fra la posizione americana e quella europea. La delegazione americana nella Conferenza interparlamentare (oggi Unione interparlamentare), che condivise inizialmente per alcuni anni il proprio segretariato internazionale con quello del Movimento pacifista, propose la creazione di un Parlamento europeo, ma senza successo. Così, dopo la guerra franco-prussiana l'attenzione delle diplomazie e delle sezioni nazionali del Movimento pacifista si rivolse decisamente verso la creazione di un Tribunale internazionale. Ma non appena il Tribunale internazionale permanente dell'Aja venne istituito (1899), grazie anche agli sforzi della Conferenza interparlamentare e della Lega per la pace, apparve subito chiaramente la sua fragilità. Allo scoppio della guerra boera il governo britannico rifiutò l'arbitrato e il governo di Salisbury si dichiarò non vincolato dalla Convenzione dell'Aja in quanto i Boeri non erano tra i firmatari della

Convenzione. Stati Uniti e Gran Bretagna non ratificarono mai il Trattato di arbitrato bilaterale. Più tardi, nel 1911, durante la guerra fra Italia e Turchia per il controllo della Libia, i vertici italiani del Movimento pacifista, anziché appellarsi al Tribunale, si schierarono con il governo italiano a sostegno dell'invasione (10).

Il risultato fu che alla vigilia della prima guerra mondiale il Movimento pacifista non era più nemmeno in grado di emettere un comunicato congiunto dal suo quartier generale di Berna perché il Consiglio si era diviso fra sostenitori della causa francese e di quella tedesca. Un Movimento di circa duecento sezioni, diverse migliaia di attivisti, una ventina di giornali in oltre dieci lingue si dissolse proprio nel momento in cui avrebbe dovuto far sentire la propria voce.

* * *

Se il breve e parziale richiamo di questa esperienza ha un senso in relazione alle scelte che debbono oggi compiere i federalisti, questo sta probabilmente nella conferma che l'ammonimento di Hamilton a «non andare contro l'esperienza accumulata dal tempo», che campeggia sulla copertina di questa rivista, deve valere anche per i movimenti politici. Nel secolo scorso, come pure nella prima parte di questo secolo, la situazione storico-sociale non era ancora matura per consentire lo sviluppo di una battaglia per la federazione simile a quella che si sarebbe sviluppata nel secondo dopoguerra. Le forze politiche e le opinioni pubbliche si mobilitavano sulla questione nazionale e su quella sociale e non sui temi della democrazia e della giustizia internazionale. Ma, almeno sul piano dell'elaborazione teorica, la corrente federalista del Movimento per la pace perse l'occasione di denunciare apertamente il pacifismo utopistico, di indicare le cause profonde della guerra ed i nessi fra pace e giustizia.

Oggi, come un secolo fa, il Movimento per la pace, insieme ormai a quello ecologista ed a quello per i diritti umani, si trova a dover scegliere se imboccare la via del federalismo oppure cedere alle tentazioni di cavalcare gli effimeri successi delle chimere internazionaliste. Tuttavia, a differenza di un secolo fa, il terreno è più fertile per orientare verso il federalismo un numero crescente di energie disilluse dalla prospettiva di continuare sulla strada della semplice cooperazione internazionale. Nessuno può ormai realisticamente credere che i diritti umani dell'individuo possano essere tutelati con giustizia senza superare la linea di divisione fra un'associazione di Stati sovrani ed un governo federale. Per il Movimento federalista si apre dunque una occasione storica per svolgere un ruolo d'avanguardia in questa fase del processo di unificazione del genere umano.

Franco Spoltore

NOTE

(1) Intervento del rappresentante permanente spagnolo presso le Nazioni Unite (30 ottobre 1995).

(2) Si veda in proposito anche l'intervento di Fergus Watt, «Governo globale e cittadinanza globale», in *Il Federalista*, XXXVII (1995), pp. 204-11.

(3) Nel corso della vicenda il governo belga ha accusato la Francia, la Spagna ed il Regno Unito di aver reso impossibile un accordo europeo sul significato da attribuire al termine di criminale politico per atti di terrorismo. Da parte sua il governo spagnolo ha auspicato che venisse raggiunto un accordo in un quadro bilaterale o multilaterale.

(4) Una descrizione sufficientemente dettagliata di queste aspettative si trova per esempio nell'articolo «Challenges ahead for the United Nations Preparatory Committee Drafting a Statute for a Permanent International Court», di Christopher Keith Hall, in *Amnesty International UK Lawyers' Network Newsletter*, n. 21, Supplement 1996.

(5) John Robert Seeley, «Gli Stati Uniti d'Europa» (1871), in *Il Federalista*, XXXI (1989), pp. 164-95.

(6) Immanuel Kant, «Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico», in *La pace, la ragione e la storia*, Bologna, Il Mulino, 1985.

(7) Durante il diciottesimo secolo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, soprattutto per iniziativa di movimenti quaccheri, si sviluppò una campagna per sensibilizzare i governi sul problema della schiavitù. Nel 1787 fu fondata una Società contro la schiavitù in Gran Bretagna e l'anno seguente in Francia nacque la Società degli Amici dei Neri. La Società britannica riuscì a portare le proprie istanze in Parlamento: nel 1807 il commercio di schiavi fu proibito in tutti i territori britannici. Solo nel 1841, con il Trattato di Londra, gli altri governi europei riconobbero il diritto di ogni Stato firmatario di bloccare qualsiasi nave coinvolta nel traffico di schiavi. Nel 1890, quando la maggior parte dei paesi, ivi compresi gli USA, avevano abolito la schiavitù, il Trattato di Bruxelles stabilì l'obbligo di abolire il commercio di schiavi tra i paesi firmatari, creando un sistema di supervisione internazionale per far sì che questo obbligo venisse rispettato.

(8) Si veda in proposito Sandi E. Cooper, *Patriotic Pacifism, Waging War on War, 1815-1914,* New York, Oxford University Press, 1991.

(9) Le Assise si svolsero sotto la presidenza di Giuseppe Garibaldi, e Victor Hugo sostenne con vigore la necessità degli Stati Uniti d'Europa. Nel successivo congresso Hugo abbandonò questa parola d'ordine a favore della rivoluzione sociale.

(10) Il *leader* del movimento italiano era a quell'epoca Teodoro Moneta, una figura emblematica delle contraddizioni in cui si dibatteva il Movimento per la pace. Egli fu un sostenitore dell'indipendenza nazionale nell'insurrezione di Milano contro gli Austriaci nel 1848. Si schierò poi contro i Francesi nel 1867. *Leader* dell'Unione lombarda per la pace,

la sezione italiana più importante, insieme a quella di Torino, del Movimento pacifista italiano, fu insignito del premio Nobel nel 1907. Quando l'Italia incominciò ad esprimere una sua politica di potenza, nello sconcerto dei pacifisti europei Moneta non esitò a scendere in campo attivamente a favore dell'invasione italiana della Libia contro la Turchia e del diritto dell'Italia a conquistarsi un impero in Nord Africa.

Trent'anni fa

La strategia della lotta per l'Europa*

MARIO ALBERTINI

La strategia della lotta per l'Europa deve essere definita in funzione dell'obiettivo. Tale obiettivo è costituito dal minimo indispensabile per assicurare l'irreversibilità del processo unitario e la sua estensione graduale a tutta l'Europa, ossia da una Federazione europea comprendente almeno i sei paesi che hanno preso la testa del processo di unificazione. Bisogna dunque prendere in esame la natura di una decisione, quella di fondare la Federazione europea.

Il problema dell'atteggiamento favorevole.

La prima osservazione da fare al proposito è che si tratta della decisione più grave che si possa prendere nel dominio della attività politica, in quanto essa comporta la fondazione di uno Stato nuovo su un'area nuova, ossia la scelta del destino degli abitanti di parecchi Stati per molte generazioni.

Nella misura in cui gli Stati dell'Europa occidentale conservano un assetto democratico, questa decisione non può essere presa che dai governi nazionali. Ma la sua eccezionalità è tale che i governi, ammesso che vogliano o debbano prenderla, potranno farlo solo con il massimo possibile di copertura politica. Dunque, per quanto riguarda i partiti, col favore non solo di quelli al governo, ma anche di quelli all'opposizione, salvo le opposizioni nazionali di regime; e, per quanto riguarda la popolazione, col favore di tutti i cittadini di tutti i paesi interessati (che sentiranno perciò allora di costituire un solo popolo, anche se pluralista: un popolo di nazioni), salvo frazioni numericamente e moralmente insignificanti.

---

* Questo articolo è stato pubblicato in francese in *Le Fédéraliste*, VIII (1966).

Questa sola considerazione permette già di escludere che la strategia della lotta per l'Europa possa essere portata a termine col mezzo del partito politico, sia pure federalista. Per definizione un partito divide la popolazione di uno Stato, mentre per giungere a questa decisione si tratta di realizzare una piattaforma comune a tutti i cittadini di tutti gli Stati.

In secondo luogo bisogna osservare che la decisione di fondare la Federazione europea è non solo estremamente grave, ma anche molto complessa. Ciò si deve al fatto che, come vedremo, l'atteggiamento favorevole alla Federazione europea non implica necessariamente la capacità di prendere l'iniziativa di fondarla, di tradurre questo sentimento in un'intenzione concreta. Di conseguenza l'atteggiamento favorevole comporta una certa ambiguità (si può essere favorevoli senza manifestare una vera volontà), e costituisce in ogni modo un elemento soltanto necessario, ma non anche sufficiente, della strategia europea. Noi dovremo perciò trattare separatamente sia il problema dell'atteggiamento favorevole, sia quello dell'iniziativa.

L'atteggiamento dei governi e della popolazione nei confronti della Federazione europea è condizionato sia da fattori ideologici che da fattori storici.

I fattori ideologici.

I fattori ideologici sono costituiti grosso modo dalle dottrine dei partiti e dei gruppi politici, cioè dalle grandi ideologie che dominano la scena e che forniscono i valori e i criteri che suscitano e indirizzano l'attività politica dell'Europa di oggi. Non occorre dimostrare che il liberalismo, la democrazia, il socialismo, nonché il cristianesimo nella vita politica, sono senz'altro favorevoli sul piano ideologico alla Federazione europea, quale che sia la mutevole consapevolezza dei singoli individui a questo proposito. Si tratta di forze che, senza questo obiettivo, beninteso come tappa verso l'affermazione universale dei loro valori, non potrebbero nemmeno esistere. Non v'è dubbio al proposito. I loro valori non possono né essere limitati a un solo paese senza degradarsi, né essere veramente estesi al di là del proprio paese senza il principio federalista. Per queste ragioni queste forze hanno sempre professato principi federalistici, sia pure in modo confuso (la confusione principale è quella del federalismo con l'internazionalismo) e sia pure con gli alti e bassi determinati dalle vicende storiche.

Sono invece contrari il nazionalismo (il nazionalismo come vera e propria dottrina, non come ingenuo attaccamento alla propria nazione), il fascismo e il comunismo. In realtà il comunismo diventa incoerente se rifiuta la Federazione europea (come tappa verso la Federazione mondiale), non solo perché in tal modo contraddice quanto ha sempre affermato nel periodo della sua formazione, ma anche perché senza il superamento delle barriere fra le nazioni non si può portare a termine l'emancipazione mondiale del proletariato. In ogni modo è un dato di fatto che, a partire dal tempo della scelta per il socialismo in un paese solo, esso si è schierato senza riserve, e addirittura con orgoglio, per la difesa intransigente delle sovranità nazionali; e che, in Europa occidentale, esso ha ribadito questa posizione anche nei confronti dell'unificazione europea. Tuttavia, a questo proposito, bisogna distinguere i dirigenti dagli elettori. La sovranità nazionale, difesa dai dirigenti comunisti solo in funzione delle esigenze del comunismo internazionale, non corrisponde in alcun modo agli interessi degli elettori, e di fatto non ha distrutto, nel loro cuore, il vecchio ideale della fraternità di tutti i lavoratori al di sopra degli Stati, espresso con forza nella parola d'ordine: Proletari di tutto il mondo unitevi!

Queste osservazioni valgono tanto per i governi quanto per la popolazione e mostrano che, sul piano ideologico, la copertura politica esiste. Sono infatti favorevoli tutti i partiti salvo le opposizioni nazionali di regime, e tutta la popolazione salvo frazioni insignificanti. Va da sé che l'atteggiamento favorevole sul piano ideologico non si traduce in azione politica sino a che non si manifestino circostanze storiche adatte, e può persino subire degli offuscamenti se le circostanze storiche sono contrarie. In concreto il favore ideologico significa solo che non ci sono ostacoli insormontabili.

I fattori storici.

L'elemento che mette in evidenza il capovolgimento della situazione storica dell'Europa occidentale (e che si manifesta embrionalmente, dietro l'oppressione, anche in Europa orientale) sta nel fatto che i conflitti armati tra la Francia, la Germania e gli altri Stati europei sono divenuti completamente impensabili. E' una situazione riconosciuta da tutte le persone di buon senso, ma che non può essere compresa nel suo vero carattere finché non ci si rende conto che ciò significa che gli Stati nazionali, singolarmente presi, non assolvono più il compito fondamentale della garanzia della sicurezza, ossia che non sono più Stati nel vero senso della parola, che non controllano più il destino dei loro cittadini. Per cancellare le associazioni mentali legate alla terminologia

nazionale del passato, che impedisce la comprensione di questa situazione, bisogna esprimerla con espressioni adeguate, che indichino con chiarezza ciò che sta per finire e ciò che sta per incominciare al suo posto. Queste espressioni ci sembrano le seguenti: le nazioni sono rimaste sovrane, ma assistiamo ai fenomeni collegati del declino delle sovranità nazionali e dello sviluppo dell'unità di fatto europea.

Il contenuto di queste espressioni diventa trasparente non appena ci si renda conto del loro collegamento con un altro dato di fatto, anch'esso tanto universalmente ammesso quanto misconosciuto nelle conseguenze. Eccolo. Allo stadio attuale di sviluppo del processo produttivo europeo, la dimensione dei grandi problemi di politica estera, militare, economica e sociale ha raggiunto un ordine di grandezza «supernazionale», ossia una grandezza superiore a quella degli Stati europei, che sono delle nazioni tipiche, con rappresentanza unitaria della sovranità secondo il modello francese (a questo proposito si ricordi che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica sono qualche cosa di più che semplici nazioni: sono delle federazioni, per quanto imperfette, vale a dire delle comunità politiche che, grazie alla duplicazione della rappresentanza sovrana, possono riunire diverse comunità nazionali e raggiungere dimensioni continentali).

Ed ecco le conseguenze. I maggiori problemi, a causa della loro dimensione, che ha scavalcato quella degli Stati, non sono più risolvibili nel loro ambito. In teoria, essi sono risolvibili solo nel quadro europeo. In pratica per la mancanza di un potere politico europeo, essi finiscono col trovare soltanto delle soluzioni imperfette nell'ambito dell'unità imperfetta compatibile col mantenimento della sovranità formale degli Stati. Ma ogni loro soluzione unitaria, per quanto imperfetta, modifica la situazione in modo tale che i nuovi problemi che si presentano richiedono, per la loro soluzione, un grado ancora maggiore d'unità.

Questa è la logica della storia europea del dopoguerra, dal Piano Marshall ad oggi. Questa logica delle cose, che di grado in grado di unità ci porterà alla federazione, ha trovato sinora la sua espressione più importante e più avanzata nel Mercato comune. Esso è inspiegabile finché non si tiene presente il declino delle sovranità nazionali. Finché gli Stati dovevano badare da sé alla propria sicurezza, erano costretti a curare la propria potenza in rapporto a quella dei vicini; e perciò a controllare gli scambi con i vicini in funzione della diminuzione della loro potenza. Caduta questa necessità, è caduto anche l'ostacolo che impediva all'allargamento degli spazi economici, a lungo termine inarrestabile perché coincidente con l'espansione della produzione e della vita, di manifestarsi anche in Europa occidentale e di raggiungere un grado di realizzazione pari al grado di unità di fatto.

La democrazia sul terreno dell'unificazione europea.

A noi interessa comunque rilevare in quale misura questa logica delle cose abbia prodotto e produca un atteggiamento favorevole alla Federazione europea non solo sul piano ideologico, ma anche su quello pratico. A questo scopo, bisogna tener presente che essa ha messo, e continua a mettere, i partiti e i governi nazionali di fronte alla seguente alternativa: o accettare la politica di unificazione europea, allo scopo di dare soluzione, sia pure per ora imperfetta, ai maggiori problemi; o limitarsi alla pura e semplice politica nazionale, accettando di lasciare del tutto insoluti i maggiori problemi. Basta osservare che questa alternativa è quella del mantenimento e dello sviluppo della democrazia o della sua eliminazione (la democrazia non può durare se dimostra di non saper risolvere i grandi problemi della politica interna e internazionale), per rendersi conto che i partiti il cui destino è legato a quello della democrazia, oltre ad essere favorevoli, sul piano ideologico, alla federazione, non possono nel contempo non essere favorevoli, sul piano pratico, alla politica di unificazione europea. Rifiutarla significherebbe scegliere la politica del peggio, del non risolvere i problemi per inasprire la situazione. Va da sé che questa politica non poteva essere praticata, come di fatto è accaduto, che dalle opposizioni nazionali di regime, e in particolare da quelle più forti, cioè dai partiti comunisti. Ciò non significa tuttavia che su questo terreno i loro elettori li seguano fiduciosamente. E' vero piuttosto il contrario. I partiti comunisti non riescono più a mobilitare i loro elettori contro l'unità europea e non riuscirebbero certo, in futuro, a mobilitarli contro la decisione di fondare la Federazione europea col metodo democratico.

E' a questo punto che si precisa la questione dell'ambiguità dell'atteggiamento favorevole. Si può infatti dire che i partiti democratici sono favorevoli alla costruzione dell'Europa, ma non si può dire tuttavia che essi manifestino, almeno per ora, la volontà concreta di fondare la Federazione europea. E' un fatto che un'iniziativa di questo genere non si è profilata sinora in seno ad alcun partito, come vedremo meglio più avanti. Ciò non toglie che crei grandi possibilità a questo riguardo il fatto che tutte le forze che dovrebbero sostenere questa decisione (i partiti democratici sia al governo che alla opposizione e quasi tutti i cittadini) si siano portati sul terreno dell'unificazione europea e non possano uscirne.

Questo è diventato un dato permanente della vita politica. Il nazionalismo che si è sviluppato di nuovo in questi ultimi anni non è in grado di modificarlo. Questo nazionalismo dipende dalla ripresa degli Stati, ma la ripresa degli Stati dipende a sua volta dall'unità economica dell'Europa, ossia dal fatto che smentisce proprio il nazionalismo, gli impedisce di svilupparsi pienamente e finirà per distruggerlo.

Il problema dell'iniziativa.

Anche a questo proposito, invece di esaminare separatamente la posizione dei governi e quella della popolazione, bisogna esaminarla insieme, perché lo stesso dato, la situazione di potere e la sua evoluzione, condiziona sia i primi che la seconda. Ma prima di trattare questo punto specifico, ossia l'aspetto di potere della decisione di fondare la Federazione europea, conviene dare uno sguardo al rapporto tra la maturazione dell'intenzione di prendere questa decisione e lo sviluppo dell'integrazione europea. Non c'è altro modo per sgomberare il terreno da possibili equivoci.

1. *Integrazione europea e iniziativa federale.* Come ripresero, nel dopoguerra, un minimo di attività internazionale, gli Stati dell'Europa occidentale si trovarono subito coinvolti nel processo di unificazione europea, avviata dagli Stati Uniti col Piano Marshall. Sono passati ormai quasi vent'anni e grandi progressi, specie con la fase dell'Europa a sei, sono stati compiuti. Per valutarli, basta paragonare il primo dopoguerra col secondo. Nel campo dello sviluppo economico, dell'integrazione sociale, della situazione politica della Germania, e dei suoi rapporti con gli Stati democratici e via dicendo, la politica dell'unificazione dell'Europa, soppiantando la vecchia politica di divisione, ha modificato radicalmente, e in alcuni settori vitali addirittura capovolto, la situazione dell'Europa occidentale.

E' un fatto che l'unità, procedendo gradualmente, ha permesso di ottenere risultati imponenti. Proprio per questo è tanto più importante osservare che il gradualismo unitario nel dominio dell'economia e della collaborazione fra gli Stati non è affatto seguito da un eguale gradualismo unitario per quanto riguarda la maturazione della volontà di prendere l'iniziativa di fondare la Federazione europea e nemmeno, a ben badare, per quanto riguarda l'evoluzione della lotta politica. Il trasferimento delle decisioni più importanti di politica estera ed economica dai campi nazionali a quello europeo, nonostante certe oscillazioni, è continuo e progressivo, tanto che si è ormai giunti a stabilire persino il prezzo dei cereali a livello europeo. Ma la vita dei partiti e la lotta politica, durante questo tempo, sono rimaste confinate, senza muoversi di un passo, nei campi nazionali. Sotto questo aspetto siamo sempre al palo di partenza.

Nella misura in cui non ci si rende conto di ciò si pensa, meccanicamente, che la decisione di fondare la Federazione europea sia semplicemente l'ultimo passo della serie progressiva di passi costituita dall'integrazione europea e non un fatto originale. Ma basta tener presente che al gradualismo nell'economia e nella collaborazione fra i governi non corrisponde un eguale gradualismo nella formazione, in seno ai partiti, della volontà di fondare la federazione, per capire che l'ultimo passo costituisce invece un problema di potere da risolvere, un problema facilitato ma non risolto dall'integrazione in corso.

Il passato conferma e integra questa interpretazione. Alla fine della seconda guerra mondiale sarebbe stato possibile fondare una federazione nella parte occidentale del continente europeo. Gli USA erano favorevoli, la resistenza era stata in gran parte europeista, gli interessi nazionali di carattere militare, burocratico e industriale erano a terra, la popolazione era virtualmente favorevole e il problema era aperto; si trattava di stabilire il nuovo assetto dell'Europa. Ma la classe politica al potere, invece di schierarsi per l'unità, ricostruì passivamente le divisioni nazionali del passato senza nemmeno capire che esisteva la possibilità di superarle. La possibilità si ripresentò con la CED, la quale, togliendo gli eserciti agli Stati e creando un esercito europeo, poneva il problema del governo europeo. Firmato dai sei governi, ratificato dai parlamenti di Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo, il Trattato della CED restò sul tappeto dal 1952 al 1954 e infine fu bocciato in Francia per pochi voti mentre sino a tutto il 1953 c'era stata una maggioranza a favore della CED nel Parlamento francese, e mentre l'Italia, non ratificandolo pur essendo largamente favorevole, non aveva fatto nulla per affrettare la decisione francese. Ciò mostra che l'integrazione europea non è un processo lineare bensì a fisarmonica, ossia un processo che può raggiungere diverse volte, senza sfruttarlo, il punto nel quale è possibile prendere la decisione di fondare la Federazione europea.

2. *L'aspetto di potere dell'iniziativa federale.* Sotto il profilo del potere la decisione di fondare la Federazione europea comporta il trasferimento del controllo dell'esercito, come della moneta, di parte delle entrate e così via, dai governi nazionali a un governo europeo. Più precisamente, e in termini più generali, il trasferimento della politica estera e militare, e di parte della politica economica e sociale, dagli Stati nazionali a uno Stato federale. Ne segue:

a) Che questa decisione non può essere graduale. Molti pensano che in realtà non si debba prendere *una tantum* la decisione di fondare la federazione, in quanto si tratterebbe di costituirla a grado a grado. Ma è evidente, innanzitutto, che un esercito non può essere controllato in parte dai governi nazionali e in parte, una parte sempre crescente, da una entità europea che non abbia ancora il carattere di un vero governo. Il trasferimento dell'esercito o si fa di colpo, dai governi nazionali al governo europeo, nell'atto stesso in cui lo si costituisce, o non si fa. E ciò non vale solo per l'esercito, vale in generale per la politica economica e sociale di competenza della federazione. Per trasferire queste materie, bisogna trasferire anche la «sovranità» in questione (in senso empirico la facoltà di prendere, in ultima istanza, le supreme decisioni nei settori stabiliti da una costituzione): ma la «sovranità» fa tutt'uno col fatto elettorale, il quale, a sua volta, non si può trasferire gradualmente ma solo di colpo.

b) Che nei governi non si forma, spontaneamente, la tendenza a prendere queste decisioni. L'ostacolo non sta solo nel fatto che il passaggio da un sistema nazionale a un sistema federale è svantaggioso per i partiti in quanto implica la distruzione di ruoli politici (un solo Capo di Stato al posto di sei, ecc.), la diminuzione dei seggi parlamentari importanti (un parlamento che si occupa di politica estera ecc. al posto di molti), e la ristrutturazione dei partiti. L'ostacolo maggiore sta nel fatto che la tendenza a prendere questa decisione, e la linea generale dei partiti, divergono sino a che il potere nazionale resta stabile. In questo caso la fortuna dei partiti dipende esclusivamente dalla loro capacità di governo o di opposizione, ossia, questo è il punto decisivo, da quanto riescono a fare (o a far sperare che si possa fare) nell'ambito della propria nazione per quanto riguarda la politica estera, militare, economica e sociale.

Questa è la posta del loro gioco, questa la base della formazione della loro volontà politica. L'integrazione europea li spinge ad accettare l'idea della federazione, ma il processo politico, elezione per elezione, li spinge a dire cosa dovrà fare la propria nazione nel campo della politica estera, militare, economica e sociale, ossia proprio al contrario del proposito di cedere queste competenze.

c) Che questa decisione può formarsi solo in un centro europeo supernazionale, e che i governi possono farla propria solo nel caso di crisi del potere nazionale. Il primo punto non richiede spiegazione. Va da sé che un movimento politico supernazionale, se lo è davvero, ossia se non dipende dalle elezioni nazionali, si rafforza proprio nella misura in cui mostra questa capacità. Il secondo punto invece va chiarito, e ciò richiede un esame puramente tipologico, dove la nozione di crisi di potere implica

soltanto quella di mancanza di potere, senza alcuna conseguenza forzatamente drammatica e senza alcuna considerazione sul modo nel quale, storicamente, si potranno svolgere crisi di questo genere. E' un fatto che in caso di crisi del potere nazionale, il problema centrale dell'azione dei partiti cessa di essere quello dell'esercizio del potere e diventa invece quello della creazione di un nuovo potere. Orbene, è vero che l'idea di un potere europeo, essendo estranea alle abitudini e alle posizioni acquisite dei partiti, non può formarsi spontaneamente nel loro ambito, ma è anche vero che essi potrebbero accettarla facilmente se venisse loro proposta dall'esterno, perché un potere europeo sarebbe più forte, più democratico e meno sovvertitore di qualunque potere che si formasse nell'ambito nazionale in alternativa a un precedente potere democratico. Tutto ciò esige, naturalmente, che il potere europeo venga formulato in termini perfettamente democratici, in modo da ottenere, con la prospettiva della partecipazione e del consenso del popolo, una forza sufficiente per risolvere la crisi. Questa formula non può essere che quella del potere costituente del popolo federale europeo, perché non c'è altro modo per riconoscere il diritto degli Europei di scegliere da sé stessi, con una costituente, le caratteristiche della federazione.

Con ciò sono venuti in luce i due aspetti essenziali della strategia europea: la crisi del potere nazionale, e l'azione di una avanguardia supernazionale capace di prendere l'iniziativa di chiedere la costituente europea. Si tratta di esaminarli.

La *crisi del potere* non è un fatto incerto, lontano, imprevedibile, bensì un fatto già presente in embrione. Nessuno Stato del continente europeo ha trovato uno stabile assetto democratico dopo la rivoluzione francese. La vita politica è stata sempre inframmezzata da crisi di regime a ripetizione. E anche oggi la crisi dello Stato costituisce in Europa occidentale uno degli aspetti fondamentali della vita politica, tant'è che non solo gli studiosi, ma anche le stesse forze politiche, affrontano ovunque, accanto ai normali problemi di governo, i problemi stessi della costituzione e del regime. Pur presentandosi con maggiore evidenza in Francia che altrove, il fenomeno è generale.

Non è necessario mostrare che la crisi dello Stato è la premessa della crisi del potere. Occorre invece identificarne la natura. I partiti cercano di risolverla nel quadro nazionale senza tener conto dell'integrazione europea, senza avvedersi che essa modifica radicalmente il funzionamento degli Stati, senza capire che essa è la causa della crisi. La crisi degli Stati e l'integrazione europea sono due facce dello stesso fenomeno.

Lo stesso dato, la dimensione dei problemi, scatena sia l'una che l'altra. La tendenza irresistibile verso l'unità europea è dovuta al fatto che i problemi di governo (difesa, politica estera, economia) hanno assunto una dimensione supernazionale. Ma proprio questo fatto genera fatalmente il declino degli Stati nazionali, la loro crisi, e, a lungo termine, la crisi del loro potere. In ultima istanza l'integrazione europea è il processo di superamento della contraddizione tra la dimensione dei problemi e quella degli Stati nazionali. Per questo, nella misura in cui avanza, fa avanzare insieme tanto la crisi del loro potere quanto la formazione dell'alternativa sul terreno supernazionale europeo.

Per quanto pochi se ne rendano conto, la cosa è indubbia. Con il suo sviluppo l'integrazione europea crea giorno per giorno una società pluralistica europea, vale a dire distrugge la base stessa degli Stati nazionali, la società nazionale esclusiva. Si tratta tuttavia della preparazione di un momento acuto di trapasso, piuttosto che di uno slittamento graduale, non solo perché non c'è passaggio graduale dalla sovranità nazionale alla sovranità federale, ma anche perché mediante la formazione di una economia di grandi dimensioni, l'integrazione europea restituisce ai poteri nazionali esclusivi, prima di abbatterli, una apparenza di vitalità. In pratica il meccanismo di evoluzione della crisi è il seguente. Finché agli Stati si presentano problemi di dimensione europea per la soluzione unitaria dei quali basta la loro collaborazione, cioè una cosa che rientra nelle loro possibilità, essi conservano un po' di potere. Ma quando si presentano problemi europei la cui soluzione unitaria esige un governo europeo, essi si trovano di colpo senza potere. Questo punto è di grande interesse perché mostra che la crisi, pur essendo il motore del processo di creazione del governo federale, potrebbe svolgersi esteriormente in un modo normalissimo. E' un fatto che in casi di questo genere i governi si troverebbero di fronte a questa alternativa: o stornare (o risolvere in modo solo apparente) il problema, o creare un governo europeo per risolverlo. In altri termini, nel processo politico normale comparirebbe una possibile direzione supernazionale, e si presenterebbe, eccezionalmente, la possibilità di fondare un governo europeo, a patto che l'avanguardia federalista, rafforzata dalle circostanze, sappia far accettare ai governi la soluzione del problema che coincide con la creazione del governo europeo, anche se esso dovesse pigliare la forma costituente solo in un secondo tempo.

Una situazione del genere si è già presentata col problema dell'esercito europeo. E si ripresenterà tra il 1967 e il 1969. La fine del periodo transitorio del Mercato comune porrà i problemi della moneta, delle dogane e della politica economica europea. La scadenza del Patto

atlantico quello della nuova difesa dell'Europa. Si tratta precisamente di problemi che non possono essere risolti senza un governo europeo. In teoria essi possono, per quanto la cosa non sia sicura, venire forse dilazionati grazie ad un allargamento e a una provvisoria diluizione dell'integrazione europea, essi non possono però venire accantonati per sempre, perché sono inerenti alla natura stessa dell'integrazione. La crisi dunque è inevitabile, anche se la sua maturazione dipende in parte anche dalla volontà umana; nella fattispecie, dal proposito dei governi di mantenere la piattaforma a sei e dalla capacità dell'avanguardia federalista di battersi.

C'è ancora da osservare che, in caso di crisi acuta per mancanza di senno da parte dei governi, la crisi non si manifesterà necessariamente negli stessi giorni in tutti i paesi. Tuttavia se essa colpirà prima, come è probabile, la Francia o la Germania, e se l'avanguardia federalista la incanalerà subito ovunque verso la costituente europea, basterà il fatto che il governo francese o tedesco chieda di convocarla allo scopo di evitare il peggio nel proprio paese, per aprire la crisi di potere anche negli altri paesi e per allinearli sulla alternativa europea.

L'*avanguardia federalista* è la coscienza teorico-pratica del carattere europeo dell'alternativa politica di fondo. Come coscienza specificamente teorica, essa si fonda sulla teoria del federalismo e sulla demistificazione della nazione. I nazionalisti, veri o di comodo (comunisti), affermano che non è possibile una realtà popolare al di là delle nazioni, quindi nemmeno un potere democratico europeo. Per smascherarli occorre: a) dimostrare che la nazione nella sua vera essenza è semplicemente un fenomeno spontaneo di carattere territoriale (il luogo della propria nascita) o culturale (la lingua), e per nulla affatto l'inesistente unità di stirpe dei Francesi, degli Italiani, dei Tedeschi, ecc. (la finzione ideologica per giustificare il carattere chiuso, esclusivo, e tendenzialmente monolitico dello Stato nazionale); b) identificare concretamente la realtà popolare che sta formandosi con l'integrazione europea: il popolo europeo, la riunione delle nazionalità spontanee europee (un popolo pluralista, federale).

Come coscienza specificamente pratica, l'avanguardia federalista implica l'opposizione di comunità, che si distingue dalle comuni opposizioni di governo o di regime per il fatto che, invece di rifiutare questo o quel governo o regime, rifiuta la comunità nazionale come comunità politica esclusiva. Solo a questo punto la scelta per la Federazione europea abbandona il limbo delle buone intenzioni per diventare una

volontà concreta, un vero e proprio atteggiamento politico, ossia un rapporto quotidiano col potere. Chi non si eleva fino a questo punto agisce nell'ambito della gestione dei poteri nazionali esclusivi anche se desidera sinceramente l'unità europea, e vede perciò solo i fatti che li mantengono. Chi si eleva invece fino a questo punto, cioè agisce per abbatterli, si mette in grado di tenere sotto osservazione anche i fatti dell'integrazione europea che li minano, creando nel contempo, con l'unità di fatto, un potere europeo di fatto, e può sfruttarli politicamente.

Questo sfruttamento, ossia l'opposizione di comunità, non è facile. Il suo aspetto negativo, il rifiuto del potere nazionale esclusivo, è evidente, ma il suo aspetto positivo, la lotta per trasformare il potere europeo di fatto in un potere costituito, democratico, affidato alla volontà degli uomini invece che alla cieca spinta delle cose è complicato. Un potere non ancora costituito è invisibile. Nella fattispecie, solo scrutando la realtà con gli occhi della ragione si intravede, dietro la facciata dell'integrazione europea ciò che lo costituirà: il popolo europeo in formazione. D'altra parte un potere non ancora costituito non piglia decisioni, cioè non favorisce e non danneggia nessun interesse immediato: sta fuori dalla bilancia di questi interessi, e perciò anche fuori dalla politica normale. Per questo chi si batte per il potere europeo è come se si battesse per nulla. Non può organizzare interessi immediati, non può sfruttare le possibilità delle bilance di forza esistenti, deve agire solo allo scopo di introdurvi un elemento nuovo per creare una possibilità altrimenti inesistente. Siccome propone la costituente — una soluzione che si trova sempre, fino all'ora della crisi, fuori dal raggio della realtà — può battersi solo grazie alle contraddizioni del processo politico normale, che pone dei problemi che non sa risolvere.

Come abbiamo visto, i maggiori problemi politici ed economici non si possono risolvere soddisfacentemente nell'ambito degli Stati nazionali. Perciò, nella fase in cui si pongono, chi si batte per il potere europeo può entrare in campo unendosi con coloro che cercano una vera soluzione, mentre nella fase in cui, per risolverli con i suoi mezzi imperfetti (i governi nazionali e la collaborazione europea), la politica normale si accontenta di soluzioni imperfette e precarie, egli deve invece uscire dal campo, denunziare il compromesso, attendere ancora e sempre al varco coloro che rimangono nel quadro nazionale. E' tutto. L'impegno per la vera soluzione di questi problemi coincide con la presa di coscienza del carattere europeo dell'alternativa politica, cioè con il rafforzamento della avanguardia federalista e con la preparazione dell'iniziativa della decisione di fondare la Federazione europea. Il compromesso su soluzioni

precarie, o la continua fuga in avanti nell'illusione, coincidono con la persistenza della via nazionale.

La fondazione della Federazione europea.

Una lotta di questo genere, stante le sue difficoltà pratiche e intellettuali, può riunire solo una frazione delle persone che fanno della contraddizione tra i fatti e i valori un questione personale. Ma queste bastano. Finché il problema che scatena la crisi è lontano, si tratta solo di sopravvivere, di entrare e uscire nell'equilibrio politico con un'agile tecnica frontista e di inquadrare ciò che esiste già nel cuore del popolo, la speranza europea (europeismo diffuso), allo scopo di avere pronta, nel momento decisivo, una piattaforma popolare. Basta, per questo, l'europeismo organizzato (MFE, ecc.). D'altra parte, quando questo problema si avvicina e il carattere europeo dell'alternativa politica diventa più facilmente comprensibile, molte fra le persone del tipo sopra citato (europeismo organizzabile) finiscono con l'entrare nel campo federalista. E ciò costituisce una base sufficiente per accendere la miccia della decisione di fondare la Federazione europea. Come in ogni impresa tecnicamente rivoluzionaria, la crisi di potere, «con la sua alta conducibilità delle idee», fa il resto. In questa situazione le parole d'ordine che corrispondono al bisogno di potere «si creano da sole migliaia di canali».

NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARIO ALBERTINI, Presidente d'onore del Movimento federalista europeo, professore di Filosofia della politica, Università di Pavia.

JEAN-FRANCIS BILLION, membro del Comité régional Rhône-Alpes del Mouvement fédéraliste européen.

ALI A. MAZRUI, Director,Institute of Global Cultural Studies, Albert Schweitzer Professor in the Humanities, State University of New York at Binghamton, New York.

FRANCO SPOLTORE, membro della Direzione del Movimento federalista europeo.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

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.

Anno 1994

Editoriali
L'allargamento dell'Unione europea.
Il neofascismo al governo in Italia.
I tempi dell'unificazione europea.

Saggi
Franco Spoltore, Il futuro della scuola nell'era del modo di produrre scientifico e dell'unificazione mondiale.
Guido Montani, Cittadinanza europea e identità europea.
Domenico Moro, Il problema del sottosviluppo nell'era dell'unificazione mondiale.

Note
Educazione e formazione nel Piano Delors.
La sfida per l'Europa della riduzione dell'orario di lavoro.
L'identità individuale tra ideologia e ragione.
L'Agenda for Development di Boutros Boutros-Ghali.

Interventi
Sergei A. Beliaev, Il federalismo nel recente dibattito costituzionale in Russia.
Wolfgang Wessels, Strategie del dopo Maastricht.

Trent'anni fa
Mario Albertini, La difesa dell'Europa e il significato delle armi nucleari.

Il federalismo nella storia del pensiero
Abbé de Saint-Pierre.

Anno 1995

Editoriali
La Turchia e l'Europa.
Crisi della democrazia e crisi della politica estera.
L'Europa al bivio.

Saggi
Marita Rampazi, Tempo di lavoro, tempo scelto e federalismo.
Karl Lamers, Un nucleo federale per unire l'Europa.
Francesco Rossolillo, La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto.

Note
Il diritto di secessione.
Governo mondiale, rischio climatico e proliferazione nucleare.
La cittadinanza dell'Unione europea.

Discussioni
L'Unione europea è legittima?

L'azione federalista
Francesco Rossolillo, Testo di riflessione sulla Conferenza intergovernativa del 1996 e sul passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria.

Trent'anni fa
Mario albertini, L'idea di nazione.

Il federalismo nella storia del pensiero
William Penn.

Direttore responsabile: Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione Tribunale di Pavia n. 265 del 13-12-1981 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Spedizione in abbonamento postale 50%.