

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



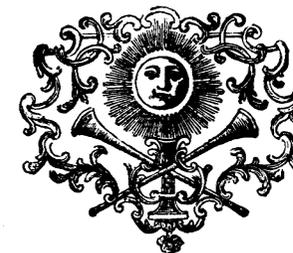
ANNO XXXV, 1993, NUMERO 1

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

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



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

INDICE

<i>Cittadinanza europea e identità post-nazionale</i>	pag.	3
GUIDO MONTANI, <i>Micronazionalismo e federalismo</i>	»	9
NOTE		
<i>Il federalismo latino-americano</i> (Jean-Francis Billion)	»	21
<i>Le prospettive di mondializzazione e l'uso controllato del protezionismo come strumento di integrazione</i> (Dario Velo)	»	28
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Le responsabilità dell'Europa nel mondo e il ruolo dei federalisti</i>	»	35
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>Arnold J. Toynbee</i> (a cura di Antonio Mosconi)	»	44

Cittadinanza europea e identità post-nazionale

Il Trattato di Maastricht ha introdotto nell'ordinamento comunitario la figura della cittadinanza europea. Si tratta di un fatto che a prima vista può apparire soltanto simbolico, ma che in realtà ha una grande portata storica e molteplici e importanti implicazioni politiche e culturali. A partire dalla rivoluzione francese, la cittadinanza indica l'appartenenza di un individuo a un popolo. In quanto tale, essa evoca, da un lato, l'idea della sovranità popolare, e quindi quella del possesso da parte del cittadino dei diritti politici che ne derivano; e identifica, dall'altro, la comunità politica alla quale il cittadino appartiene, e quindi è storicamente associata alla nazionalità.

Questa innovazione del Trattato di Maastricht mette in evidenza due problemi nodali che la Comunità europea non potrà non affrontare. Il primo è costituito dal fatto che i cittadini europei non godono del più elementare dei diritti democratici: quello di scegliere e di controllare, nel quadro europeo, gli uomini che li governano. Il secondo è quello della scissione tra l'idea di cittadinanza e quella di nazionalità.

* * *

La forza dell'idea di nazione è la sua capacità di dare ai propri membri un sentimento di identità. Vero è che questo sentimento si fonda su di una mistificazione, perché i legami che costituiscono la nazione sono legami ideologici. Così come è vero che l'idea di nazione si è il più delle volte affermata nella storia con la violenza, soffocando preesistenti identità naturali, come quelle locali e regionali, fondate sulla conoscenza personale e sui ricordi comuni. Ciò non toglie che essa, malgrado la sua artificialità, abbia costituito un forte elemento di coesione tra i cittadini, tanto da dar luogo ad una specifica forma storica della

statualità, quella dello Stato nazionale. Ma oggi questa forma di Stato è entrata in crisi, con il principio su cui si fonda, e sta per essere superata in un quadro più vasto, a conclusione di un processo storico che dura da decenni, ma che con la Comunità ha incominciato a darsi un contorno istituzionale sempre più articolato, e del quale Maastricht ha costituito una tappa significativa (quale che sia l'esito delle procedure di ratifica in Gran Bretagna e Danimarca). Oggi si pone quindi in termini espliciti il problema dell'identità post-nazionale.

Si noti che il problema non si pone soltanto in Europa. La nazione è in crisi anche negli Stati Uniti. Il potente fattore di unità costituito dall'idea del melting pot, strettamente legato ad una fase della storia americana nella quale gli immigrati potevano profittare di opportunità di riuscita economica, e quindi di inserimento sociale, praticamente illimitate, rischia di sfaldarsi di fronte alle spinte disgregative determinate dalla tendenza storica al rallentamento dello sviluppo. Si sono create imponenti sacche di povertà, che interessano soprattutto, oltre che una parte importante degli Americani di colore, gli immigrati ispanici ed altre minoranze, in particolare di recente insediamento. Questo ha messo in crisi l'identità americana ed ha scatenato una serie di spinte al recupero di identità originarie, spesso dimenticate e non di rado del tutto fittizie (come nel caso di una pretesa identità africana degli Americani di colore, completamente obliterata da secoli di separazione dal continente d'origine, e che comunque non esisteva come fatto unitario nemmeno al tempo del commercio degli schiavi).

Anche negli Stati Uniti è quindi in corso un processo di scissione dell'idea di nazionalità da quella di cittadinanza. Qui peraltro il fenomeno assume un carattere esclusivamente disgregativo, perché mette in pericolo il consenso di fondo che costituisce il supporto dell'ordine democratico senza sostituire al modello di convivenza che ha fatto la grandezza degli Stati Uniti un modello alternativo. Diverso è il caso dell'Europa. Certo anche in Europa un fattore della crisi della nazione è costituito dalle spinte alla disgregazione degli Stati nazionali, o almeno dei più deboli tra di essi (anche se i gruppi che ne sono i portatori si servono a loro volta dell'idea di nazione per nobilitare pulsioni la cui natura è in realtà soltanto tribale, rendendo in questo modo il contenuto dell'idea di nazione ancora più oscuro e contraddittorio). Ma in Europa il terreno specifico sul quale si pone il problema dell'identità post-nazionale non è quello della disgregazione degli Stati esistenti, bensì quello opposto del loro superamento in una più vasta dimensione europea. In Europa quindi il dibattito su questo tema costituisce un

importante momento di maturazione, una manifestazione del processo di adattamento della coscienza collettiva e delle categorie attraverso le quali essa si esprime all'emergere di nuovi modi di convivenza, fondati sul superamento di vecchi steccati, sul dialogo tra le culture e sull'allargamento delle dimensioni della solidarietà.

* * *

In questo dibattito è diffusa la consapevolezza che, nell'era del villaggio globale, il mito della nazione ha ormai concluso la sua parabola storica, e che la sua devastante ricomparsa nei paesi ex-comunisti non è che una convulsione della sua agonia. Diffusa è altresì la consapevolezza che esso non potrà essere sostituito da un altro mito. Certo, la Federazione europea nascerà come Stato sovrano in un mondo di Stati sovrani, e questo tenderà a creare nei suoi cittadini un embrionale sentimento «nazionale». Ma sarà un sentimento debole, perché fondato su di un'ideologia superata dalla storia, e per di più del tutto incompatibile con la realtà sociale e culturale di un popolo pluralistico come quello europeo. Né la Federazione europea potrà rinnegare il senso storico profondo della sua fondazione, che sarà proprio il superamento del principio di nazione e della sua incarnazione storica nello Stato nazionale.

D'altro lato il solo fatto del continuo allargamento della sfera di interdipendenza dei rapporti tra gli uomini, che è il fondamento materiale della crisi dello Stato nazionale, non è di per sé sufficiente a creare il sentimento di solidarietà che costituisce il cemento di ogni comunità statale funzionante. Basti ricordare come la forte interdipendenza tra le varie repubbliche jugoslave, e il conseguente interesse di tutti i cittadini jugoslavi a mantenere intatta la compagine federale, non abbia avuto alcuna efficacia nell'impedirne la dissoluzione sotto la spinta di una minoranza demagogica e violenta. La coesione di ogni compagine statale deve quindi essere garantita, al di là della necessaria interdipendenza dei comportamenti e degli interessi materiali, da un sentimento di appartenenza ad una comunità sentita come legittima.

In un mondo post-nazionale si pone quindi il problema di individuare una nuova legittimità, che possa fondare un sentimento di appartenenza ad entità statali la cui unità non è più assicurata dal legame costituito dalla nazione. Il fatto che il superamento della nazione esclusiva farà rivivere solidarietà dimenticate di dimensione locale e regionale non è una risposta al problema, perché queste solidarietà saranno un fattore

di arricchimento della vita democratica soltanto se si esprimeranno in un quadro statale transnazionale, mentre saranno un fattore di disordine e di disgregazione se si arrogheranno l'attributo della sovranità. Il problema della nuova legittimità è quindi quello di identificare un legame ideale capace di garantire l'unità del quadro politico globale.

* * *

Questo legame, se è vero che ormai il mito della nazione è tramontato e non potrà essere sostituito da un altro mito (e sempre che non si voglia pensare che il tramonto della nazione preluda ad un ritorno alla violenza generalizzata dello stato di natura) non potrà che avere un fondamento razionale. Habermas ha ritenuto di individuarlo in quello che ha chiamato «patriottismo costituzionale», intendendo indicare con questa espressione il sentimento di comune appartenenza che dovrebbe unire i cittadini che riconoscono realizzati nella costituzione materiale del loro Stato (nella misura compatibile con lo stadio di avanzamento della civiltà) i grandi valori della convivenza democratica. Si tratta quindi di un lealismo che non viene richiesto ai cittadini in forza della loro appartenenza ad una comunità la cui legittimità risiede nel fatto di essere sentita come «sacra» o «naturale»: ma che viene liberamente accordato ad un sistema istituzionale che realizza valori razionalmente riconosciuti come dotati di validità universale.

Ma in realtà la formula del patriottismo costituzionale, se non ne vengono messe in luce le implicazioni ultime, non è una risposta soddisfacente al problema dell'identità post-nazionale. Essa denota il legame che dovrebbe esistere, e che talvolta effettivamente esiste, tra i cittadini dello Stato del quale si trovano per nascita a far parte, e che è fondato sulla comune fedeltà, liberamente e razionalmente accordata alle sue istituzioni in virtù del loro carattere democratico. Ma, a differenza della nazione, non fornisce un criterio di legittimazione della dimensione e dei confini dello Stato. E, poiché la dimensione e i confini di uno Stato non sono neutrali rispetto alla democrazia, la formula del patriottismo costituzionale entra in crisi quando tra i primi e la seconda si manifesta una contraddizione, e quindi è la stessa comunità politica ad essere messa in questione.

* * *

E' ciò che accade oggi in Europa, dove la democrazia viene messa in

crisi proprio dalla dimensione nazionale. E la formula del patriottismo costituzionale non consente di dare una risposta al problema della nuova dimensione della comunità politica nel quadro della quale i cittadini devono prestare la loro fedeltà allo Stato, e su questa base sentirsi solidali tra di loro. Esiste, è vero, un largo consenso sul fatto che il quadro politico che consentirà, almeno in una prima fase, di superare l'identificazione tra Stato e nazione sarà il quadro europeo. Ma i confini della futura Federazione europea sono strutturalmente indefiniti. La Federazione europea di domani potrebbe comprendere soltanto una parte degli attuali membri della Comunità, o i Dodici, o una compagine più ampia, le cui dimensioni sono imprevedibili, e che potrebbe estendersi a parte della CSI e addirittura ad alcuni paesi dell'Africa settentrionale e del Medio Oriente. L'ipotesi più plausibile è che essa nascerà in un ambito ristretto e tenderà ad allargarsi progressivamente. Ma ciò che è importante rilevare è che, quale che sia l'estensione che essa avrà nell'una o nell'altra fase della sua formazione e del suo sviluppo, i suoi confini non saranno mai né «naturali» né «sacri». Essi saranno sempre arbitrari, cioè risulteranno da eventi storici contingenti e non corrisponderanno mai ad un ambito territoriale definito — per quanto imperfettamente — da un principio di legittimità che abbia una forza paragonabile a quella del principio nazionale, in virtù del quale si considera naturale che il territorio francese appartenga alla Francia, o quello italiano all'Italia.

* * *

La Federazione europea nascerà da una negazione, quella della sovranità. Fino a che essa resterà limitata ad una regione del mondo, e quindi sarà a sua volta uno Stato sovrano, essa sarà quindi intrinsecamente illegittima. O meglio, potrà avere una legittimità provvisoria, indispensabile per garantirne la coesione, soltanto se saprà esprimere con la sua presenza attiva nella politica mondiale la sua vocazione a promuovere il processo di unificazione di tutti i popoli del mondo in una federazione cosmopolitica, quale che sia la strada che la storia sceglierà di percorrere per conseguire questo obiettivo. Del resto, se è vero che l'identità post-nazionale non può avere che un fondamento razionale, la comunità politica alla quale essa si riferisce non può essere che universale, come universali sono le regole della ragione, che non valgono per l'uno o per l'altro popolo, ma per l'intero genere umano. Così come la democrazia, che è il fondamento del patriottismo costituzionale, non può

che avere una realizzazione imperfetta nell'ambito di uno Stato sovrano, costretto dall'anarchia internazionale ad ubbidire alla logica della potenza e a violare le regole del diritto; e non potrà realizzarsi compiutamente che in un quadro politico mondiale di natura federale. Per questo, se non sarà animato da un'attiva vocazione cosmopolitica, il patriottismo costituzionale non potrà garantire l'unità federale dell'Europa senza corrompersi. A seconda delle circostanze esso tenderà a diventare patriottismo tout court (anche se assai debole, perché il tramonto della nazione è irreversibile) o perderà del tutto la sua forza unificante, lasciando libero il campo alle forze della disgregazione.

* * *

La cittadinanza europea è quindi l'anticipazione della cittadinanza mondiale, e in quanto tale pone il problema dell'identità cosmopolitica, quella che unisce gli uomini soltanto in forza del rispetto che si devono reciprocamente portare come esseri dotati di ragione, e che fonda in ultima analisi tutti i grandi valori della convivenza civile. E la sola comunità politica definitivamente legittima sarà la Federazione mondiale. Solo sulla base di questa consapevolezza i federalisti possono proporsi di elaborare strumenti efficaci di analisi e di azione nella loro lotta per l'indispensabile obiettivo storico intermedio della Federazione europea.

Il Federalista

Micronazionalismo e federalismo *

GUIDO MONTANI

L'ordine europeo e mondiale dopo la guerra fredda. La fine della guerra fredda ha aperto una fase di instabilità e di incertezza negli equilibri mondiali. L'URSS non è riuscita a completare il processo di democratizzazione avviato da Gorbaciov: dopo il fallito colpo di Stato dell'agosto '91, il progetto di una rinnovata unione è naufragato contro le pretese nazionalistiche delle repubbliche. Gli USA sono rimasti la sola superpotenza, ma è ormai evidente la loro incapacità di reggere il peso del governo degli affari mondiali: anche per questo, la politica estera statunitense oscilla in continuazione tra velleitarie ambizioni egemoniche e vaghi progetti di un nuovo ordine internazionale. L'Europa occidentale, sulla spinta di questi drammatici avvenimenti che mettono a dura prova le istituzioni comunitarie, nate durante la guerra fredda sotto la comoda ala protettrice statunitense, ha cercato di imprimere un moto di accelerazione al progetto di Unione politica. Ma il piano predisposto dai governi europei a Maastricht, seppure decisivo per quanto riguarda l'unificazione monetaria, prevede tappe troppo diluite nel tempo per la costruzione dell'Unione politica. Così l'Europa rimane priva di capacità d'azione nei confronti dei drammatici avvenimenti che stanno oggi dilaniando i Balcani. Il pericolo è che l'incendio dilaghi. Le stesse mafiose cause che hanno scatenato gli odi etnici nei Balcani e nel Caucaso, potrebbero domani accendere altri più pericolosi focolai in ogni angolo del mondo. In Asia, in Africa e in America (Quebec), esistono da anni situazioni di tensione tra differenti etnie che potrebbero esplodere con conseguenze catastrofiche, se il disordine europeo dovesse aggravarsi.

La natura di questo fenomeno, le sue cause ed i suoi possibili rimedi

* Si tratta dell'intervento al Forum «Nazionalismo e federalismo», organizzato nel corso del IX seminario internazionale di Ventotene (settembre 1992).

restano per il momento controversi. Alcuni hanno salutato le lotte per l'indipendenza della Lituania, della Slovenia, della Croazia, del Nagorno Karabach, della Slovacchia come una vera e propria affermazione della democrazia (l'autodeterminazione dei popoli). Il giudizio deve in verità essere molto più prudente e articolato. E' vero che questi problemi sono sorti nel corso del processo di democratizzazione dell'impero sovietico, ma essi sono più prossimi, nelle cause e negli effetti, all'ideologia del nazionalismo che non a quella della democrazia. L'atroce realtà dei campi di concentramento per profughi nella ex Jugoslavia ricorda troppo da vicino l'esperienza del nazismo per non sollevare qualche ragionevole dubbio.

Integrazione e disgregazione. La storia contemporanea diventa del tutto incomprensibile se escludiamo dal nostro orizzonte la crescente interdipendenza economica, sociale e politica tra tutti i popoli del mondo. La stessa disgregazione dell'URSS, paradossalmente, può essere compresa in questa prospettiva, perché la distensione è divenuta possibile solo quando la corsa agli armamenti tra le due superpotenze aveva perso ogni giustificazione razionale a causa della certa autodistruzione che avrebbe causato un eventuale conflitto nucleare. E' comunque in Europa occidentale che il processo di unificazione economica e politica è maggiormente avanzato. I paesi della Comunità hanno ormai deciso di mettere in comune la sovranità monetaria e, parzialmente, la politica estera e la sicurezza. Si tratta di una decisione che comporta il trasferimento della sovranità degli Stati nazionali al livello europeo e che apre, se condotta sino al suo punto di non ritorno, una fase del tutto nuova della politica internazionale. Diventa infatti possibile unificare politicamente l'Europa occidentale e quella orientale, ponendo così l'Europa stessa in una posizione di primo piano nella ormai indispensabile lotta per la riforma democratica dell'ONU, casa comune di tutto il genere umano.

Questo orientamento cruciale della politica europea, tuttavia, è oggi seriamente minacciato dalla tendenza opposta verso la disgregazione degli Stati e, in prospettiva, dell'intero continente europeo. Il processo di democratizzazione dell'impero sovietico si è, infatti, arrestato a causa della disgregazione dell'URSS in Repubbliche sovrane, ciascuna con l'ambizione di creare nel tempo più breve possibile un proprio esercito ed una propria moneta nazionale. La Jugoslavia ha seguito su scala minore questo pessimo esempio, senza riuscire a porre un argine ragionevole alle pretese territoriali delle varie etnie. Il risultato è stata una guerra civile combattuta con tutta la ferocia di cui il razzismo è capace. Ogni comunità

etnica pretende di costruire il proprio Stato nazionale, sopprimendo fisicamente od espellendo al di là delle frontiere qualsiasi elemento «impuro» che possa infettare la razza eletta.

L'Unione europea come nuovo modello di comunità politica. Gli Stati nazionali del passato si sono formati affermando il principio della comunità politica chiusa entro i confini nazionali: esercito nazionale e moneta nazionale (inclusi i dazi doganali) hanno rappresentato i mezzi materiali di questa politica. La frontiera, per ciascun individuo, comporta l'impossibilità di avere rapporti personali con stranieri senza l'autorizzazione esplicita del governo nazionale. La moneta e l'esercito sono gli strumenti che di fatto dividono una comunità politica dall'altra e garantiscono il massimo potere su ciascun cittadino alla classe politica che si definisce «nazionale». L'ubbidienza passiva, in questa forma di Stato, diventa una virtù civica e ciascuno deve accettare il supremo sacrificio della vita per difendere i sacrosanti confini.

La Federazione europea in costruzione introduce nelle relazioni internazionali un principio del tutto nuovo nei rapporti inter-individuali: gli Europei appartengono ad una comunità politica aperta all'interdipendenza mondiale. La nazione perde, nell'Unione europea, il monopolio della cittadinanza. I cittadini europei sono nel medesimo tempo inglesi, italiani, tirolesi, ecc. L'identità culturale del cittadino europeo non sarà definita da alcun potere politico. La cittadinanza europea prefigura ed anticipa alcuni aspetti del cosmopolitismo. L'Europa non ha confini naturali da difendere. Nasce come federazione aperta all'ingresso di tutti i popoli che accetteranno i fondamentali principi di libertà e di democrazia alla base della Costituzione europea.

Nazionalismo e micronazionalismo. Le frontiere in Europa rappresentano le sanguinose ferite impresse dal nazionalismo nella viva carne del popolo europeo. La storia europea non è solo storia del nazionalismo, ma è certo che il nazionalismo in Europa ha condizionato profondamente la stessa concezione della politica, nonostante le aspirazioni cosmopolitiche del liberalismo, della democrazia e del socialismo. Il nazionalismo ottocentesco è consistito nell'ideologia dell'unità di Stato e nazione, in una fase della storia in cui l'economia si stava progressivamente liberando dai fardelli feudali, sotto l'impulso delle nuove dinamiche forze del libero mercato e dell'industria. L'economia moderna non si sarebbe mai sviluppata entro i ristretti confini del feudo. Il nazionalismo ha così favorito l'integrazione del popolo nello Stato su vasti spazi nazionali, sia

nei grandi Stati monarchici, come l'Inghilterra, la Spagna e la Francia, in cui il potere politico era già riuscito a unificare ampi territori, sia in paesi come l'Italia e la Germania, che attraverso il processo di unificazione nazionale riuscirono a creare le premesse per il loro sviluppo economico ed il loro ingresso nel concerto delle grandi potenze.

Questa eredità del passato domina ancora prepotentemente il mondo contemporaneo. Il principio dello Stato nazionale sovrano governa la politica internazionale che è fondata sull'equilibrio delle potenze: gli unici soggetti attivi della politica mondiale sono gli Stati nazionali. E' vero, tuttavia, che oggi il principio della sovranità assoluta è di fatto attenuato dal fenomeno dell'interdipendenza globale, che costringe gli Stati sovrani a cooperare per meglio garantire il loro benessere. La nascita e il proliferare delle numerose organizzazioni internazionali esistenti non si spiegherebbe altrimenti. Esse non sono il frutto della buona volontà o dell'internazionalismo dei governi: al contrario, i governi accettano i vincoli della cooperazione come il male minore, perché l'isolamento equivale spesso all'impoverimento e all'emarginazione dai frutti del progresso economico-sociale.

Il micronazionalismo è dunque un fenomeno nuovo rispetto al nazionalismo tradizionale. Esso non si accompagna all'integrazione di vasti spazi e popolazioni, ma pretende di disintegrare gli Stati esistenti, di creare piccole comunità etniche, virtualmente pure entro i loro confini territoriali, adottando gli strumenti della violenza e della discriminazione propri degli Stati nazionali classici, come l'esercito e la moneta. E' l'illusione dell'indipendenza in un mondo interdipendente. E' il nazionalismo su piccola scala.

L'ideologia della disgregazione. Sebbene il fenomeno del micronazionalismo si sia manifestato con veemenza in relazione alla crisi dell'impero sovietico, esso affonda le sue radici più in profondità nella crisi delle ideologie politiche tradizionali, che non sanno più proporre un'idea di Stato accettabile dal cittadino moderno. Si tratta di una crisi che investe Occidente ed Oriente nella medesima misura, anche se con manifestazioni differenti. Lo Stato, come lo ha concepito il pensiero politico del passato, ha saputo unire i cittadini con istituzioni comuni. La libertà, l'eguaglianza e la giustizia non sono doni spontanei della natura, ma i frutti di istituzioni collettive. Oggi, nell'epoca dell'interdipendenza globale, è in crisi l'idea di Stato come comunità politica in grado di garantire la solidarietà e l'indipendenza di differenti etnie, nazioni e regioni.

E', tuttavia, la disgregazione dell'URSS che ha sollevato la pesante coltre, predisposta con cura dai due imperi nel corso della guerra fredda, sotto cui sonnecchiavano le dirompenti forze del micronazionalismo. La classe politica al potere in URSS, una volta iniziato il disgelo, si è mostrata incapace di formare nuovi partiti democratici, in grado di prospettare ai cittadini seri programmi di riforma dello Stato ispirati ai grandi valori della tradizione liberale, democratica e socialista. Prima del colpo di Stato dell'agosto '91, il processo di riforma della vita politica dell'URSS era giunto alle soglie di una radicale trasformazione del PCUS in partito socialdemocratico e della stessa URSS in una Unione democratica di Stati. Anche la Jugoslavia, in questa fase, era riuscita ad avviare un processo di democratizzazione, sebbene con differenti gradi di avanzamento e di intensità tra le differenti Repubbliche. La Cecoslovacchia, infine, oggi altrettanto assediata dalla febbre micronazionalistica, aveva addirittura già realizzato una forma di governo democratica e semi-federale.

In tutti questi casi, il germe del micronazionalismo ha attecchito con sorprendente rapidità, portando alla disgregazione la precedente forma statale, a causa della necessità della classe politica al potere di trovare una legittimità alternativa al regime comunista ormai colpito da una crisi irreversibile. La formula più semplice, più a portata di mano, è stata quella del nazionalismo, vale a dire l'idea primitiva e rozza della purezza etnica o di sangue. La formazione di autentici partiti politici che si richiamassero ai valori del liberalismo, della democrazia e del socialismo avrebbe richiesto un lavoro di educazione e di selezione di una nuova classe politica che la drammatica crisi del regime leninista rendeva estremamente difficile. E' stato molto più facile ed efficace lanciare un appello patriottico prospettando il mito dell'indipendenza nazionale. Ed in effetti tutti gli attuali capi delle ex Repubbliche sovietiche (Russia inclusa) sono ex capi del PCUS travestiti da salvatori della patria. Un quadro non molto dissimile si potrebbe dipingere per i paesi baltici, per la Jugoslavia e per la Cecoslovacchia, paesi in cui, data la loro posizione marginale nell'impero, il dissenso al comunismo era già riuscito a portare al potere una parte delle forze democratiche, ma in cui *leaders* provinciali e demagogici hanno dovuto fare appello ai gretti sentimenti del nazionalismo per consolidare il loro potere.

Il micronazionalismo è l'ideologia che ha consentito ad una classe politica locale, minacciata dal processo di trasformazione democratica in corso su larga scala, di ottenere il consenso popolare necessario al mantenimento del proprio potere attraverso la procedura pseudo-demo-

cratica del referendum (l'imbroglio democratico è evidente: lo stesso popolo che pochi mesi prima aveva detto Sì al referendum sul mantenimento dell'Unione, ha poi detto Sì ai vari referendum nazionali per smembrare l'Unione).

Le potenzialità distruttive del micronazionalismo non si fermano tuttavia ai confini dell'ex impero sovietico. In Europa occidentale, dove esistono Stati nazionali con governi democratici ormai sperimentati e dove il processo di unificazione politica dell'Europa è ormai giunto ad uno stadio avanzatissimo, il micronazionalismo si sta lentamente infiltrando nei meandri della politica europea. I movimenti per le autonomie regionali, che si fanno portavoce delle aspirazioni reali e legittime delle comunità locali, in questa fase drammatica di riorganizzazione dell'ordine europeo, rischiano di lasciarsi ammaliare dagli illusori obiettivi e dagli erronei metodi di lotta del micronazionalismo.

Regionalismo e micronazionalismo. Gli Stati nazionali in Europa si sono formati e consolidati, nel corso dei secoli XVIII e XIX, attraverso un processo di centralizzazione del potere, di progressivo superamento delle feudalità locali e di soffocamento delle culture regionali. Le caratteristiche fondamentali dello Stato nazionale moderno sono in effetti la burocrazia accentratrice e la sua pretesa di fondarsi su una specifica ed esclusiva identità culturale (l'italianità, ecc.). Questa ideologia politica esclude che vi siano culture «minori», diverse da quella assurta ad importanza nazionale, che possano avanzare la pretesa di porsi sullo stesso piano della cultura dominante: per questo nascono contrasti perduranti nei secoli, che sfociano spesso nella violenza, come se si trattasse di scegliere tra modi di vita incompatibili. Si possono ricordare gli esempi dei Catalani e dei Baschi in Spagna, dei Bretoni e degli Occitani in Francia, dei Sud-tirolesi in Italia, degli Irlandesi e degli Scozzesi in Gran Bretagna, dei Fiamminghi e dei Valloni in Belgio, ecc.

Il processo di unificazione europea mette in discussione gli Stati nazionali sia per quanto riguarda la loro pretesa esclusiva di regolare i rapporti internazionali, sia nei confronti delle comunità locali, che vedono finalmente giunto il momento di conquistare una piena autonomia politica ed amministrativa. In effetti, il processo di unificazione europea obbliga i governi nazionali a cedere poteri verso l'alto, al governo europeo (moneta e sicurezza), e verso il basso, agli enti locali territoriali (specialmente in materia impositiva e di gestione dei maggiori servizi sociali, per i quali è probabile che le comunità locali, più sensibili ai bisogni dei cittadini, risultino più efficienti del livello nazionale).

E' naturale che nel corso di questo processo le comunità locali — città e regioni, principalmente — tentino con sempre maggiore insistenza di far sentire la loro voce e di rivendicare maggiori poteri. Questa aspirazione è legittima e si accorda con i principi del federalismo moderno, che, a differenza del federalismo classico americano, non si articola solo su due livelli di governo, ma si propone di coordinare i vari livelli di governo, dal più piccolo borgo al governo mondiale — ciò significa realizzare l'idea della comunità politica aperta, articolata nel villaggio, nella città, nel comprensorio, nella regione, ecc., sino all'intero genere umano. Con il federalismo diventa perfettamente concepibile e non contraddittoria, l'appartenenza simultanea del cittadino a più comunità territoriali. Ciò diventa possibile perché, nello Stato federale, i rapporti tra le differenti comunità territoriali non dipendono più dalla relativa potenza militare od economica, ma sono regolati da una comune costituzione democratica. Con il federalismo i popoli potranno finalmente affermare la loro nazionalità come fatto culturale spontaneo, senza il ricorso alla violenza degli eserciti per difendersi da minacce esterne o per imporsi ai propri cittadini.

E' tuttavia evidente che la lotta delle comunità locali per affermare la loro autonomia non può essere condotta con i metodi del micronazionalismo (la violenza, il terrorismo, ecc.), né si possono proporre gli stessi obiettivi (la sovranità monetaria e militare) se l'autonomia deve essere compatibile con l'interdipendenza. La lotta per il federalismo europeo e per il federalismo locale possono progredire solo di pari passo, perché la realizzazione di un'Europa federale è necessaria per eliminare del tutto i soffocanti poteri accentratori dello Stato nazionale.

In questa fase della storia, la moneta e la sicurezza devono divenire competenze del governo europeo, in attesa che maturino le condizioni politiche per affidare definitivamente la loro gestione al governo mondiale. Le comunità locali che pretendono di affermare la loro autonomia attraverso gli strumenti della sovranità armata, in verità non vogliono realizzare il federalismo, ma disgregare lo Stato distruggendo l'idea di solidarietà tra cittadini e tra differenti comunità territoriali. Con questa politica si esclude così di fatto anche l'Unione europea dagli ideali politici perseguibili. Non è federalista chi vuole nuove frontiere. La frontiera è discriminazione e violenza.

Il micronazionalismo contro la democrazia. Nell'epoca dell'interdipendenza globale, la democrazia all'interno di ogni singolo

paese si afferma e prospera solo se partecipa al processo di costruzione della democrazia internazionale. In effetti, la disgregazione dell'URSS — avvenuta nel momento in cui USA e URSS avevano posto le premesse per una riforma democratica del sistema delle Nazioni Unite — ha imposto una battuta d'arresto al progetto in discussione di riforma dell'ordine internazionale.

L'istituzione di nuovi — in alcuni casi piccolissimi — Stati sovrani moltiplica ed aggrava il problema delle minoranze etniche in Europa. La creazione di una Lituania sovrana ha immediatamente posto il problema delle minoranze russe e polacche. In Slovacchia, mentre avanzano le pretese alla sovranità, si minacciano i diritti della minoranza ungherese. In Jugoslavia si può infine constatare quasi quotidianamente a quali crimini contro l'umanità può condurre la nefasta ideologia della purezza etnica.

Ogni singolo mini-Stato sovrano sarà costretto ad imporre forti limitazioni ai diritti civili dei cittadini. L'indipendenza monetaria sarà una finzione, perché nessuna moneta nazionale può essere oggi indipendente nei confronti dei grandi colossi economici (persino la Germania ha ammesso la necessità e i vantaggi derivanti dall'Unione monetaria europea). Sul piano militare — in una fase in cui anche le superpotenze hanno riconosciuto la necessità della cooperazione e del disarmo controllato per evitare i pericoli di una catastrofe nucleare — è evidente che nessuna micro-nazione può sperare di far svolgere al proprio esercito funzioni diverse da quelle di polizia interna e di guardia di frontiera. Infine, sarà molto difficile per ogni micro-nazione partecipare ai frutti della cooperazione economica internazionale, perché la difesa della sovranità monetaria (che significa controllo dei cambi, protezione doganale, ecc.) rappresenterà un grave impedimento ad una piena partecipazione al mercato mondiale. In breve, è molto probabile che i *leaders* politici che hanno favorito la conquista della sovranità del loro paese non abbiano altra scelta al di fuori dell'instaurazione di regimi apparentemente aperti alle procedure democratiche, ma sostanzialmente fondati sull'impostura e sulla demagogia, perché solo mantenendo i cittadini nell'ignoranza degli enormi costi di una assurda sovranità potranno conservare il loro potere.

Il micronazionalismo contro l'unità europea. Vi sono due vie che portano il micronazionalismo ad ostacolare il processo di unificazione europea.

Alcuni sostengono che, come la conquista della sovranità nazionale

e dell'indipendenza per i grandi Stati nazionali storici ha preceduto la fase di integrazione e di unificazione, così le nuove nazioni devono oggi affermare il loro diritto all'autodeterminazione prima di potersi avviare verso l'unificazione con gli altri Europei. Questo grossolano parallelismo tra ciò che è avvenuto nel corso dei secoli XVIII e XIX e ciò che sta accadendo alle soglie del 2000 ignora completamente il fatto che il processo di unificazione europea e, sebbene ancora in embrione, quello di unificazione mondiale sono già in corso; che la storia del mondo ha già posto in crisi gli Stati nazionali esistenti, compresi quelli di maggiori dimensioni (come la Germania, gli USA, ecc.) e che pertanto la via più ragionevole per entrare a far parte di questa grande avventura del genere umano verso la sua unità politica, non è affatto quella di provocare nuove secessioni, discriminazioni, odi e guerre, ma piuttosto di lottare per affermare la democrazia nel proprio paese, per contribuire, attraverso la cooperazione pacifica con altri popoli, al superamento di anacronistiche frontiere. La vita democratica si rafforza e si alimenta attraverso la partecipazione consapevole al progresso mondiale, alla emancipazione del genere umano dalle piaghe della miseria, della guerra e del razzismo. Chi provoca divisioni, chi semina odi, chi si isola dal mondo in verità vuole difendere solo posizioni di potere e meschini privilegi, nascondendo queste basse ambizioni con la pomposa retorica della sovranità nazionale.

La seconda via attraverso cui il micronazionalismo minaccia la costruzione dell'unità europea consiste in una particolare interpretazione che viene data al popolare slogan: «Europa delle Regioni». E' evidente, per le ragioni che sono state ricordate, che la costruzione dell'unità europea favorisce lo sviluppo delle autonomie locali. Ma alcuni pretendono che le regioni abbiano una posizione privilegiata nel contesto europeo, sia nei confronti delle comunità territoriali minori (ad esempio i comuni, che in questo disegno sarebbero considerati degli enti inferiori rispetto al livello regionale) sia nei confronti degli Stati nazionali, che al limite potrebbero venir smembrati per lasciar posto a nuove realtà regionali (eventualmente a delle macroregioni, come la Padania, l'Occitania, la Baviera, ecc.). Questa proposta di ordine europeo si fonda di nuovo sull'ideologia del micronazionalismo e di fatto rappresenta un vero e proprio sabotaggio del progetto di unificazione europea, perché una Unione europea che si fondi su centinaia di regioni diventerebbe o un impero (se finiranno col prevalere le esigenze del governo centrale nei confronti dei piccoli poteri locali) o una zona di libero scambio, se l'arroganza dei poteri locali finirà col prevalere sulle esigenze di unità.

L'Unione europea contro il micronazionalismo. Il mondo degli Stati sovrani sino ad ora si è rivelato incapace di combattere adeguatamente contro il micronazionalismo. La spiegazione è semplice. Il micronazionalismo si appella ai principi di sovranità e di autodeterminazione sui quali si fonda anche l'ordine degli Stati sovrani esistenti. Di fatto, l'ordine mondiale internazionale contemporaneo, incluse le maggiori organizzazioni internazionali, come l'ONU, sono impotenti nei confronti dei misfatti del micronazionalismo.

Solo l'Europa della Comunità, sino ad ora, sebbene insufficientemente, ha tentato di contrastare questa tendenza alla disgregazione mediante il processo opposto del conferimento della sovranità monetaria e, in parte, della sicurezza, a un organismo sovranazionale. Tuttavia, il processo è ancora in corso e tarda a produrre risultati tangibili nel mondo circostante, assediato dal tarlo corrosivo del micronazionalismo. Si tratta, tuttavia, di percorrere con ancora maggiore determinazione la via verso l'Unione, giungendo sino alla realizzazione di una efficace Costituzione federale europea, che renda espliciti ai popoli di tutto il mondo i principi sui quali è possibile basare la convivenza di nazioni libere e disarmate. La Costituzione europea, in particolare, dovrebbe includere un articolo, simile all'art. IV, Sez. 3, della Costituzione degli Stati Uniti d'America, in cui viene vietato lo smembramento degli Stati che fanno parte dell'Unione e la riunione di due o più Stati senza il consenso del Congresso.

Ciò potrà risolvere solo parzialmente il problema. In verità l'Unione europea deve cominciare ad assumersi la responsabilità dell'avvenire degli Stati dell'Europa centrale ed orientale, che aspirano ad entrare nella Comunità, ma che trovano difficoltà nel portare a compimento il processo democratico senza cedere alle lusinghe del micronazionalismo. Nei confronti di questi paesi, la Comunità dovrebbe avere il coraggio di dichiarare sin d'ora che è aperta ad una loro adesione, concordando le tappe e le necessarie misure transitorie per consentire al loro sistema economico di reggere la concorrenza del mercato interno europeo, ma mettendoli in guardia da eventuali smembramenti. La Federazione europea potrà funzionare con tanto maggiore efficacia quanto più ridotte saranno le sproporzioni tra gli Stati che ne fanno parte. Non è pensabile che Stati come la Germania unificata e la Slovenia o la Lituania abbiano i medesimi poteri di governo dell'Unione. Una soluzione potrebbe consistere nell'assegnare uno speciale *status* di «territorio» (la cui popolazione sarà rappresentata nel Parlamento europeo ma non nel Senato degli Stati) ai paesi più piccoli, in attesa che si proceda a più vaste

aggregazioni all'interno dell'Unione. In alternativa, si potrebbe introdurre un sistema di voto ponderato sulla base della popolazione all'interno del Senato degli Stati, come avviene nel *Bundesrat*.

Unione europea e regionalismo. L'Europa, dopo Maastricht, è ormai entrata in una fase costituente in cui diventa importante definire con chiarezza il modello istituzionale entro cui regolare i rapporti tra Unione europea, Stati nazionali, regioni ed enti territoriali minori. In linea di principio, se escludiamo le competenze in materia di moneta e di difesa, non sembra che esistano ragioni plausibili per assegnare competenze specifiche a questo od a quel livello di governo.

E' vero, ad esempio, che gli Stati nazionali dovranno cedere competenze verso l'alto (il governo europeo) e verso il basso (le regioni e gli enti territoriali minori), ma ciò non significa affatto che il livello nazionale debba venir svuotato completamente di funzioni. Se consideriamo uno degli aspetti più importanti della crisi degli Stati nazionali europei, vale a dire la crisi dello Stato del benessere, si può constatare facilmente che non esiste una ricetta semplice ed a senso unico. Lo Stato del benessere è il risultato delle lotte sociali che, a partire dal secolo scorso, hanno contribuito ad introdurre nella vita collettiva l'idea della solidarietà tra i cittadini. E questa riforma radicale della vita associata si è realizzata storicamente all'interno dei vecchi Stati nazionali. Oggi, in molti paesi europei (Italia, Spagna, Francia, ecc.) si sostiene giustamente che al livello regionale (o comunale) alcune funzioni tipiche dello Stato sociale potrebbero essere svolte molto più efficacemente, come ad esempio l'assistenza sanitaria, l'assistenza agli anziani, ecc. Ciò non significa, tuttavia, che tutte le funzioni dello Stato del benessere debbano essere attribuite al livello locale. I fondi di pensione, creati con prelievi sui salari e sugli stipendi, sono probabilmente gestibili più efficacemente al livello nazionale, piuttosto che locale, e sarebbe certamente assurdo proporre di creare un mega-sistema pensionistico europeo. In altri casi, come per i sussidi alla disoccupazione, sarebbe invece opportuno che ai fondi nazionali si affiancasse un fondo europeo, per costituire un sistema automatico di trasferimenti di reddito dalle regioni più ricche dell'Europa alle regioni più povere e in crisi.

Questi pochi esempi servono forse a giustificare la tesi che in Europa è opportuno costruire un sistema di Stato federale a più livelli (e non solo due, come negli USA) al fine di consentire ad ogni comunità territoriale di partecipare alla definizione di tutte le politiche, nessuna esclusa. Per consentire questa forma di partecipazione è indispensabile che ogni

livello di governo abbia poteri effettivi, ma non esclusivi (ciò significa coordinati con il livello inferiore e superiore di governo) in materia di bilancio e di legislazione.

Per realizzare questa forma di coordinamento tra differenti livelli di governo è necessario che, in ogni comunità territoriale, a fianco della consueta assemblea legislativa (il parlamento) si affianchi il Senato, in cui sono rappresentati gli enti territoriali minori. Ad esempio, la regione deve divenire in questa prospettiva uno «Stato federale», nel senso che a fianco del parlamento regionale deve venir istituito con poteri di codecisione il Senato delle province (o dei dipartimenti, dei distretti, ecc. a seconda delle tradizioni locali). Al parlamento nazionale si deve affiancare il Senato delle regioni. Al Parlamento europeo si deve affiancare il Senato degli Stati nazionali (l'attuale Consiglio dei Ministri opportunamente riformato).

Questo modello costituzionale consentirebbe ad ogni governo di coordinare le proprie politiche con i livelli superiori di governo e con quelli inferiori. Ciò significa che le regioni potrebbero partecipare al processo legislativo europeo attraverso i poteri che avrebbero nel Senato nazionale (come fanno attualmente i *Länder* nel *Bundesrat*), che deve discutere ed approvare i trattati e le direttive comunitarie. Sarebbe invece un errore pretendere che le regioni abbiano una rappresentanza diretta nelle istituzioni europee (ad esempio nel Consiglio-Senato) alla pari degli Stati nazionali. Sarebbe una forma di sopruso e di imperialismo non tanto nei confronti dei governi nazionali, ma degli enti territoriali minori, come i comuni. Il federalismo deve consentire ad ogni comunità territoriale, piccola o grande, di sentirsi egualmente partecipe e solidale con il governo dell'Unione. E ciò è impossibile se un livello di governo pretende di sopraffare le comunità minori o di voler esercitare i medesimi poteri delle comunità territoriali più vaste.

Note

IL FEDERALISMO LATINO-AMERICANO

L'appello all'unificazione dei paesi latino-americani risale all'epoca dei padri della loro indipendenza. Il primo di essi, Simón Bolívar, scrisse: «Questo nuovo mondo ha una stessa origine, una stessa lingua e religione; dovrebbe quindi avere un solo governo che riunisca in una confederazione i vari Stati che stanno per nascere».

Purtroppo, a differenza di ciò che avvenne nelle 13 colonie dell'America del Nord dopo l'acquisizione dell'indipendenza, la federazione latino-americana è rimasta finora un sogno. Nell'introduzione al libro *Le système politique de l'Amérique latine*, Jacques Lambert e Alain Gandolfi spiegano questo fatto «con gli insormontabili ostacoli di tipo geografico» che, durante le lotte per l'indipendenza, obbligarono «i centri di colonizzazione ispano-americani... a ottenere con la forza, da una Spagna indebolita, una indipendenza separata attraverso operazioni militari isolate e distribuite nel tempo, fra il 1811 e il 1825». Essi hanno anche sottolineato che «in America latina, laddove le circostanze che hanno portato all'indipendenza offrivano delle possibilità di unione analoghe a quelle dell'America anglosassone, il temperamento latino non ha impedito al vasto impero portoghese-brasiliano di consolidare la propria unità fino a formare gli Stati Uniti del Brasile».

* * *

Il sistema politico del potente e preoccupante vicino del Nord ha tuttavia influenzato le strutture politiche dell'America latina, e una prova di ciò, seppure solo sul piano del federalismo interno, sono le costituzioni federali adottate nel corso del XIX secolo da alcuni dei maggiori paesi del sub-continente americano: il Venezuela (1818, dopo un

primo fallimento nel 1811), il Messico (1824), il Brasile (1834) e l'Argentina (1853) (1). Ma non si possono dimenticare molti altri tentativi che non hanno dato frutti in Cile (1828-30), in Perù e in Nuova Granada, divenuta Colombia dopo l'indipendenza (con parecchi esperimenti compiuti dal 1853 al 1866 e il fallimento del progetto di creare una Grande Colombia nel corso degli anni dal 1822 al 1830), e nelle Province unite dell'America centrale (1821-1838), che, dopo l'esecuzione dell'onduregno Francisco Morazán nel 1842, sono tuttora alla ricerca della perduta unità (2). Bisogna tuttavia sottolineare il carattere per lo più formale del federalismo che ha ispirato questi tentativi, definito «federalismo centralizzatore» da Jacques Lambert e Alain Gandolfi e che ha portato K. C. Wheare a scrivere nel suo libro *Federal Government* che «in sostanza, il sistema federale non ha trovato nelle Repubbliche dell'America latina le condizioni necessarie per affermarsi solidamente».

Nella prima metà del XIX secolo sono falliti diversi tentativi di dar vita all'unità latino-americana. Il venezuelano Francisco de Miranda l'aveva propugnata fin dalla fine del secolo precedente. Nel 1823, Bolívar invitò il Messico a far parte di una Confederazione di Stati americani; questa proposta diede luogo al Congresso di Panama del 1846, durante il quale la discussione fu incentrata su come «creare una Confederazione di Stati americani che garantisse una difesa efficace» nei confronti sia dell'Europa sia degli Stati Uniti, dove il principio di Monroe, del dicembre 1823, con il pretesto di assicurare «l'America agli Americani», nascondeva malcelate velleità imperialistiche (3). Fin da principio Bolívar aveva colto — così come il cubano José Martí o altri pensatori latino-americani — il pericolo di una ingerenza da parte del «colosso del Nord» negli affari del sub-continente. Nel 1829 infatti egli scrisse che «gli Stati Uniti sembrano destinati dalla Provvidenza a produrre in America una dilagante miseria in nome della libertà».

E' chiaro che, nel corso di tutto il secolo XIX, i molteplici progetti e le azioni espansionistiche o colonialiste degli Europei o dei Nord-americani ebbero molta influenza sul pensiero unionista latino-americano. E in effetti l'invasione del Messico da parte della Francia, l'ultima di una lunga serie di aggressioni, ebbe come conseguenza la creazione in Cile, nel 1862, della *Sociedad de la Unión Americana de Santiago*, che può essere considerata la prima organizzazione federalista su base popolare del continente. Essa ebbe degli omologhi in città come Lima, Valparaiso, La Serena, Quillota, ecc., ebbe contatti o corrispondenti in altri paesi come Stati Uniti, Ecuador, Perù, Bolivia, ecc., e contava fra i suoi membri gli eroi dell'indipendenza cilena e parecchi famosi intellet-

tuali legati a Benjamín Vicuña Mackenna.

Oltre a dare sostegno, anche finanziario, alla Repubblica messicana contro la Francia del Secondo Impero, l'*Unión Americana* di Santiago pubblicò due importanti raccolte di testi e documenti nel 1862 e nel 1867. In una lettera del giugno 1862 indirizzata al suo omologo di Santiago dall'*Unión Americana* di Valparaiso leggiamo: «E' compito non tanto dei governi ma dei popoli intraprendere e portare a termine il compito di abbattere i confini e colmare gli abissi che oggi separano le differenti nazionalità che popolano le terre americane, con lo scopo di unirle in un tutto unico»(4). Francisco Bilbao, membro dell'*Unión* di Santiago e conosciuto dai suoi contemporanei come l'«apostolo della libertà dell'America», pubblicò nel 1865 *Iniciativa de la América. Idea de un congreso federal de las Repúblicas*, che così concludeva: «Che cosa vogliamo? La libertà e l'unione. La libertà senza l'unione significa anarchia. L'unione senza la libertà significa dispotismo. Libertà e unione, questo sarà la confederazione delle Repubbliche» (5).

Nel corso del XX secolo la prospettiva unitaria, sia pure non sempre in forma federale, è stata costantemente alla base — per lo meno da un punto di vista formale — delle idee politiche di tutti coloro, uomini comuni o studiosi di problemi politico-sociali, che hanno affrontato la questione dello sviluppo e dell'emancipazione dell'America latina. Ciò è particolarmente evidente nelle nuove ideologie politiche, talvolta populiste, che diedero impulso al «nazionalismo rivoluzionario», comune, a seconda dei momenti, a regimi diversi e che tendevano tutte (dal radicalismo e peronismo argentini all'«aprismo» peruviano, dal socialismo cileno al «cardenismo» messicano o al «varghismo» brasiliano) ad affermarsi prima o poi come modello per tutto il continente. L'esempio migliore è la peruviana *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA), il cui *leader* e fondatore Raul Haya de la Torre fece dell'unione politica uno dei cinque postulati del suo programma e, a Parigi, nel giugno del 1925, dichiarò che «uno degli scopi principali dell'imperialismo è mantenere divisa la nostra America. L'America latina unita, federata, sarebbe uno dei paesi più potenti del mondo e sarebbe percepita come un pericolo per gli imperialisti yankees».

Fra gli intellettuali latino-americani si sviluppò un intenso dibattito sul tema dell'anti-imperialismo e dell'unione continentale, come dimostra l'adesione all'APRA (1927) dell'argentino José Ingenieros, fondatore nel suo paese del partito socialista e del movimento dell'*Unión Latinoamericana*.

E' in questo clima che la crisi del '29 mostrerà la necessità di un

diverso modello di sviluppo economico basato sull'integrazione continentale; che il Brasile instaurerà dei rapporti, per la prima volta e durevolmente, con i propri vicini di lingua spagnola; e che voci rimaste a lungo isolate, come quella del cileno Eugenio Orrego Vicuña, ricominceranno a farsi sentire.

Nel secondo dopoguerra, e nel quadro dell'ONU, la volontà unitaria incominciò a manifestarsi in modo più concreto, abbandonando la pura teoria e avviandosi verso prime forme di realizzazione pratica, sia pure limitate al campo economico. Nel settembre del 1957, la *Comisión económica para América Latina* (CEPAL) — creata in seno all'ONU nel 1947 e presieduta per lungo tempo dall'economista argentino Raul Prebisch (di cui è noto l'interesse per l'azione europea di Jean Monnet) — riunita a Buenos Aires giunse alla conclusione che era opportuno «creare gradualmente e progressivamente un mercato comune latino-americano, con una struttura multinazionale e basata sulla concorrenza, aperto a tutti i paesi dell'America latina». Da allora si sono tentati numerosi esperimenti di libero scambio o di integrazione economica (6). Durante i primi anni i responsabili della CEPAL e del *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) — creato nel maggio del 1958 malgrado le iniziali esitazioni degli USA — hanno lavorato sotto la direzione di Raul Prebisch e del cileno Felipe Herrera con una chiara prospettiva di integrazione.

Parallelamente dei movimenti politici, più o meno organizzati a livello continentale, si impegnarono nella lotta per l'unione o per la federazione fin da prima della seconda guerra mondiale. Ne citeremo brevemente alcuni di cui siamo venuti a conoscenza e che hanno agito da allora fino alla metà degli anni '70 (gli ultimi sembra siano scomparsi): l'*Unión Federal* argentina che, prima di essere messa fuori legge da un regime militare filonazista, ha creato un intergruppo parlamentare, ha curato pubblicazioni e ha giocato un ruolo importante nella formulazione di un Trattato di unione doganale con il Cile mai ratificato a causa del cambiamento di regime a Buenos Aires; i diversi gruppi di esiliati antifascisti europei riuniti in *Italia Libera* o gli antinazisti di diversi paesi riuniti attorno alla pubblicazione *Das andere Deutschland*; il *Movimiento de Integración Latinoamericana* (MILA) che per un certo periodo raccolse democratici cristiani e socialisti cileni a Valparaiso nel corso degli anni '60; o ancora il *Movimiento Acción para la Unidad Latinoamericana* (MAPLA) creato a Buenos Aires nel 1963 e che nominalmente contava dei comitati nazionali in 18 paesi.

Il più interessante, e il meglio conosciuto, di questi movimenti è stato

il *Movimiento Pro-Federación Americana* (MPFA), fondato nel 1948 a Bogotá in occasione della creazione dell'Organizzazione degli Stati americani da parte del federalista e mondialista colombiano Santiago Gutiérrez. Esso curò la pubblicazione della rivista *Nuevo Mundo*, prima a Bogotá e poi a Buenos Aires, dal 1953 fino all'inizio degli anni '70, e rimase in costante contatto con il Movimento universale per la confederazione mondiale (MUCM). A questo il MPFA fu affiliato per qualche anno, dopo che l'*Asociación Pacifista Argentina* (APA) era stato l'unico contatto del MUCM a livello continentale dalla sua creazione fino all'immediato dopoguerra.

Le difficoltà economiche incontrate dall'America latina dopo gli anni '60 (deterioramento delle ragioni di scambio, aumento del debito con l'estero, ecc.), insieme al ruolo negativo svolto dalle dittature militari e nazionaliste che si sono opposte a qualsiasi sviluppo dell'integrazione (7), non hanno permesso né di raggiungere efficaci risultati economici, né di condurre in porto l'integrazione politica. Il decennio degli anni '90 sembrerebbe iniziare sotto più favorevoli auspici. Nuove prospettive si sono aperte per quanto riguarda alcuni progetti di integrazione già sul tappeto, come quello contenuto nel *Programa de Integración Argentino-Brasileña*, sottoscritto, nel luglio del 1986, dai presidenti del Brasile e dell'Argentina. Questo progetto (relativo a svariati campi come l'agricoltura, i sistemi di pagamento, la tecnologia d'avanguardia, il commercio, la cultura, l'energia, e in particolare l'energia nucleare, e la cooperazione militare) era inizialmente bilaterale, ma è stato poi esteso prima all'Uruguay e poi al Paraguay, con la firma, nel marzo del 1991, del Trattato di Asunción, che ha definito a grandi linee il *Mercado Común Austral* (MERCOSUR).

A loro volta altri tre paesi latino-americani, Colombia, Messico e Venezuela (il cosiddetto «gruppo dei Tre»), hanno espresso l'intenzione di creare entro il 1994 una zona di libero scambio. Parallelamente il Messico iniziava i negoziati relativi al Trattato di libero scambio di Alena (firmato con grande risonanza il 12 agosto 1992 e al quale anche il Cile ha intenzione di aderire) con Stati Uniti e Canada, con l'intento di giocare un ruolo di rilancio, a livello sub-regionale, dell'integrazione dei vicini centro-americani.

Infine, tra le ultime iniziative in ordine di tempo è doveroso puntare l'attenzione, soprattutto per le implicazioni democratiche, sulla decisione dei paesi del Patto andino di creare un mercato comune entro il 1995, prevedendo — sulla base dell'esempio europeo a cui è fatto esplicito riferimento — l'elezione a suffragio universale diretto di un Parlamento

andino. Questa decisione è stata presa nonostante le gravi difficoltà che devono essere affrontate dopo il fallimento dell'incontro di Quito che in giugno avrebbe dovuto giungere a una conclusione sull'unione doganale; fallimento che ha fatto scrivere a Marcel Niedergang sul *Monde* che il Patto andino è «in decomposizione», è «in agonia», condizionato da logiche diverse che contrappongono gli altri membri del Patto a Colombia e Venezuela, desiderosi di stabilire rapporti sempre più stretti con l'economia messicana.

* * *

Queste nuove prospettive possono e devono essere sfruttate a fronte dell'impotenza e dell'inadeguatezza sempre più evidenti dello Stato nazionale come quadro esclusivo della vita economica e politica moderna, come d'altra parte è dimostrato dalle più recenti analisi dei responsabili dell'*Instituto para la integración de América latina* (INTAL) e della BID.

Bisogna certo compiacersi, come ha fatto l'INTAL nell'89, che, con il ritorno della democrazia, si sia rinvigorita l'attività dei parlamenti nazionali, ma per condurre a buon fine l'unificazione democratica e federale dell'America latina — che sola le permetterà di entrare senza difficoltà nel XXI secolo — è indispensabile che si imponga una nuova generazione di militanti federalisti organizzati politicamente a livello sovranazionale. Essi dovranno richiamarsi ai principi di base predicati dai militanti che li hanno preceduti, come quelli delle *Uniones Americanas* del secolo scorso, che hanno indicato come priorità il principio del potere costituente del popolo, o come quelli che più recentemente hanno dato vita al *Movimiento Pro-Federación Americana*, i quali giustamente hanno insistito a più riprese sulla necessità di un Movimento federalista autonomo dagli Stati e dalla classe politica nazionale.

Jean-Francis Billion

NOTE

(1) E' stata intenzionalmente citata tra parentesi solo la data della prima costituzione a carattere federale adottata da ciascun paese.

(2) Le costituzioni centro-americane attualmente in vigore prevedono, come quelle post-belliche dei paesi membri della CEE, la possibilità di rinuncia alla sovranità sulla base del principio della reciprocità (fa eccezione quella del Costa Rica). Anche la costituzione dell'Honduras riconosce che il paese è «uno Stato separato della Repubblica federale del Centro America», mentre la costituzione della Repubblica orientale dell'Uruguay del 1967 contiene una clausola che ammette ampiamente la possibilità dell'integrazione latino-americana.

(3) Non bisogna confondere il panamericanismo con il federalismo latino-americano. Per quanto riguarda il primo, che comprende sia gli Stati dell'America centrale e meridionale sia i vicini del Nord, esso è sfociato, attraverso molte tappe, nella creazione (a Washington nel 1889) di una *Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas*; nella conferenza del 1938 che ha avuto come sbocco la partecipazione della maggior parte dei paesi dell'America latina alla seconda guerra mondiale a fianco degli Alleati; nella conferenza di Chapultepec del 1945 sui problemi della guerra e della pace; e infine nella nona conferenza interamericana (Bogotá 1948), nella quale fu approvata la Carta dell'Organizzazione degli Stati americani. Con riferimento alla conferenza di Chapultepec, che ha preceduto quella di San Francisco nella quale fu creata l'ONU, è utile sottolineare la posizione degli Stati latino-americani, forse i soli del Terzo mondo ad essere allora indipendenti, per quanto riguarda la nuova organizzazione che stava per vedere la luce: rifiuto del diritto di veto, richiesta di un seggio permanente per l'America latina al Consiglio di Sicurezza, struttura federale, e non confederale, dell'ONU come sola garanzia per la pace (richiesta appoggiata da numerosi uomini di Stato o diplomatici, fra cui Ezequiel Padilla, allora ministro messicano degli Affari esteri).

(4) Vedi Ricaurte Soler, *Introduzioni alle riedizioni panamense e messicana* (1976 e 1978), di *Unión y confederación de los pueblos hispanoamericanos*, la prima delle due raccolte (sfortunatamente la seconda, del 1867, non è stata finora ripubblicata). Oltre a importanti documenti relativi al Congresso di Panama del 1826 e a quello interparlamentare di Lima del 1848 (che ha adottato un Trattato confederale fra la Nuova Granada, l'Ecuador, il Perù, la Bolivia e il Cile, alla fine arenatosi al momento delle ratifiche nazionali) questi due volumi, nonostante alcuni difetti dovuti alle difficoltà di comunicazione dell'epoca, riprendono numerosi testi e saggi di Bernardo Monteagudo, Pedro Félix Vicuña, Juan Bautista Alberti (padre), Benjamín Vicuña Maquenna, Manuel Carrasco Albano, Francisco Bilbao, Francisco de Paula Virgil e José Mariá Semper.

(5) Vedi la *Historia de la ideas de integración de América latina* dello storico colombiano Javier Ocampo López, in cui, oltre a questo testo, è citato, tra gli altri pensatori federalisti della seconda metà del XIX secolo, il suo compatriota José Mariá Torres Caicedo, autore nel 1865 di un libro su *Unión Americana para la defensa comun*.

(6) *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC) nel 1960 (trasformata in *Asociación Latinoamericana de Integración*-ALADI nel 1980), *Mercado común centroamericano* (MCCA) nel 1961, *Asociación de Libre Comercio del Caribe* (CARIFTA) nel 1965, *Mercado Común del Caribe Oriental* (MCCO) nel 1968, *Grupo Andino* (GRAN) nel 1969 e *Comunidad del Caribe* (CARICOM) nel 1973.

(7) Si ricordi l'abbandono da parte del Cile di Pinochet del Patto andino, e, in un'ottica opposta, il ruolo di quest'ultimo nel ripristino e nel consolidamento della democrazia boliviana.

LE PROSPETTIVE DI MONDIALIZZAZIONE E L'USO CONTROLLATO DEL PROTEZIONISMO COME STRUMENTO DI INTEGRAZIONE

L'ordine economico mondiale è stato gestito in questo dopoguerra da alcune istituzioni internazionali. I rapporti monetari internazionali sono stati diretti dal Fondo monetario internazionale. Il GATT ha regolamentato lo sviluppo dei commerci internazionali. La Banca mondiale ha finanziato progetti di investimento, contribuendo ad accrescere la stabilità e la diffusione dello sviluppo economico.

Queste istituzioni hanno svolto il loro ruolo nel quadro di un ordine politico relativamente stabile, costituito dalla *leadership* statunitense su tutto l'Occidente e su buona parte dei paesi non allineati. L'azione di queste istituzioni è stata profondamente influenzata dagli Stati Uniti. L'influenza americana è risultata decisiva in una prima fase, quindi è declinata nel tempo; in ultima istanza, il controllo degli Stati Uniti su queste istituzioni non è mai venuto meno.

La *leadership* statunitense ha sorretto l'integrazione internazionale, consentendo un crescente libero-scambismo. Il processo di integrazione europea si è sviluppato in questo quadro, fruendo di una stabilità garantita dall'esterno. La Comunità europea non è entrata in contrasto con l'integrazione libero-scambista mondiale, ma ha costituito un'area regionale in cui l'integrazione si è sviluppata con maggior successo.

Questo quadro ha subito una prima crisi nel 1968, con il completamento dell'unione doganale europea.

Grazie al proprio successo, l'Europa ha posto in crisi il quadro politico-economico in cui si era sviluppata, potendo cominciare ad ambire ad un ruolo di *equal partnership*, almeno in campo economico, nei confronti degli Stati Uniti. Negli anni '70 è stato in campo monetario in primo luogo che si è assistito ad una serie di crisi, che trovano la causa prima nella crescente difficoltà dei vecchi assetti internazionali di evolvere in parallelo con la redistribuzione in atto del potere economico-finanziario. Le crisi si sono quindi ampliate, investendo i rapporti commerciali. Infine, è emersa l'ambizione europea di essere soggetto politico internazionale, con un ruolo corrispondente alla propria importanza economica.

Le crisi, pur gravi, non hanno peraltro mai raggiunto un punto di rottura. La divisione del mondo in due blocchi contrapposti di per sé valeva a rendere senza alternativa la supremazia statunitense in campo occidentale. Le ambizioni europee si sono trovate di fronte a questa

situazione di fatto, che poneva un tetto alle richieste di *equal partnership*.

Una svolta decisiva è avvenuta nel 1989. L'emancipazione economica europea da un lato, e la crisi storica irreversibile del regime comunista russo dall'altro lato, hanno posto in crisi l'ordine uscito da Yalta. Il crollo del muro di Berlino ha reso visibile al mondo il precipitare degli eventi. Si è aperta così una nuova fase della politica internazionale, con nuove possibilità a tutti i livelli.

Due scenari alternativi hanno cominciato a delinearsi a livello mondiale. Da un lato, si è aperta la possibilità di accelerare il processo di integrazione a livello mondiale, con la partecipazione di tutti i paesi non più contrapposti in due grandi blocchi; dall'altro lato, si stanno delineando grandi aree regionali regolamentate, entro le quali la cooperazione e l'integrazione possono raggiungere gradi superiori rispetto a quelli prevedibili a livello mondiale.

Per comprendere quali dei due scenari prevarrà, a breve-medio termine, due aspetti sono decisivi. In primo luogo, emerge il problema della ridefinizione degli organismi internazionali. In secondo luogo, strettamente connesso con il primo, emerge l'importanza decisiva che i rapporti Europa-USA sono destinati ad avere nel determinare il nuovo ordine mondiale.

Il primo scenario, che potremmo definire mondialista, richiede nuovi organi per gestire il nuovo ordine economico, monetario e politico. La definizione precisa di tali nuovi organi può scaturire solamente dal processo storico nel suo concreto divenire. Ciò che è realistico fin da ora tentare è definire i problemi fondamentali che debbono essere affrontati, cercando di individuare alcune linee di tendenza per quanto concerne le soluzioni praticabili.

Il problema di fondo non è dissimile da quello affrontato, fin dall'inizio, dal processo di integrazione europea: far partecipare, in prospettiva in modo sempre più democratico, paesi con diverso grado di sviluppo e con diverso potere alla costruzione di un'unica comunità, affermando una solidarietà destinata a crescere nel tempo in base a soluzioni istituzionali a propria volta decise in modo sempre più democratico.

Per sostenere un processo di globalizzazione, a livello mondiale, occorre riformare efficacemente l'ONU, il FMI, il GATT, la Banca mondiale; occorre creare nuovi organismi internazionali per gestire i problemi mondiali che 50 anni fa non esistevano. Prioritari in questo senso sono i problemi dell'utilizzo delle risorse comuni dell'umanità quali il mare, lo spazio, l'Antartide; così come la gestione dei maggiori problemi ecologici, che hanno ormai portata mondiale. Il problema

storico, per avviare uno scenario mondialista, è trovare delle formule per ottenere il consenso tendenzialmente di tutti i paesi del mondo.

L'Europa è riuscita ad avanzare per quattro decenni grazie ad una strategia funzionalista. L'obiettivo federale — la cui definizione peraltro non è mai stata affrontata — è stato affermato come sbocco, per orientare il processo. Sono state create strutture confederali, introducendo elementi federali gradualmente, settore per settore, lasciando al processo storico definire cosa debba essere inteso per federale. Il dibattito oggi in corso a livello europeo sul processo di sussidiarietà è l'ultimo esempio della capacità dell'Europa di ricercare la propria identità attraverso un processo, in modo innovativo, svincolata da qualsiasi modello statico.

A livello mondiale oggi le diversità — sia in termini di sviluppo che di potere — fra gli Stati sono certamente maggiori rispetto alle diversità esistenti fra gli Stati europei all'inizio del processo di integrazione. Un processo di mondializzazione potrà essere avviato solo a condizione di ricercare soluzioni che non si scontrino in modo paralizzante con questa realtà di fatto.

Emerge il problema dei rapporti Europa-USA nella sua centralità. La riforma degli organismi internazionali in senso mondialista, nelle condizioni attuali, implica il riconoscimento nel loro seno di una *equal partnership* fra queste due aree. L'evoluzione del processo porterà ad affiancare, a titolo sempre più eguale, a queste due aree *leaders* le restanti aree continentali (o quasi-continentali) quali Russia, Giappone, Cina, India, ecc. Ma l'avvio del processo dipende in grandissima parte da Europa e Stati Uniti.

E' evidente la difficoltà di far sedere ad un unico tavolo rappresentanti di tutti i paesi del mondo, facendo partecipare al processo sia il Terzo e Quarto mondo, sia le massime potenze mondiali. Il problema cruciale è peraltro al livello della *leadership*, che non può più essere concentrata con le stesse modalità valide fino al 1989. L'avvio del processo di democratizzazione, in una prospettiva mondiale, oggi si scontra con la necessità da parte degli Stati Uniti di riconoscere una piena *equal partnership* all'Europa.

E' possibile ipotizzare che questo scenario non saprà svilupparsi a breve termine. Esiste un precedente su cui riflettere, a tal fine. Il processo di integrazione europea si è inizialmente scontrato con l'opposizione della Gran Bretagna, non a caso unico paese europeo che poteva dirsi vincitore a pieno titolo nel secondo conflitto mondiale. Il processo di integrazione in realtà è decollato solo quando i paesi continentali hanno deciso di procedere, accettando l'autoesclusione inglese.

Esistono più punti di contatto che consentono di paragonare la posizione americana odierna, nei confronti di una riforma mondialista delle istituzioni internazionali, alla posizione inglese nel dopoguerra nei confronti dell'integrazione europea. Esiste altresì una differenza radicale: mentre l'Europa ha saputo procedere senza l'Inghilterra, in attesa che quest'ultima si accodasse, sembra inverosimile ipotizzare oggi che un'evoluzione mondialista delle istituzioni internazionali sia possibile con l'opposizione statunitense.

Non può essere escluso che in un domani, anche prossimo, il processo di mondializzazione si sviluppi senza la partecipazione degli Stati Uniti, almeno inizialmente. Oggi non esistono le condizioni perché ciò possa avvenire.

Queste considerazioni portano a sottolineare le responsabilità storiche che le due aree più sviluppate del mondo oggi hanno per l'evoluzione dei rapporti internazionali. Le responsabilità maggiori ricadono peraltro sull'Europa, in quanto quest'ultima può influenzare positivamente gli Stati Uniti più di quanto questi ultimi possano influenzare l'Europa stessa. Completando il proprio processo di unificazione, l'Europa ha oggi la possibilità di incidere sull'evoluzione di tutti i rapporti internazionali, in misura superiore rispetto a qualsiasi altra area.

Il processo di integrazione europea è nato su iniziativa franco-tedesca. Ogniqualvolta si è reso possibile un nuovo avanzamento nel processo di integrazione, sono state Francia e Germania ad assumere l'iniziativa. Il ruolo svolto da questi due paesi a livello europeo potrà essere svolto a livello mondiale da Stati Uniti ed Europa, a condizione che quest'ultima completi la propria unificazione.

Il varo di un nuovo Patto Atlantico può costituire oggi la svolta per sostenere lo sviluppo di uno scenario che abbiamo definito mondialista.

Esiste un'alternativa a tale scenario, costituita dalla frammentazione del mondo in aree continentali regolamentate. I rapporti fra queste aree potranno allora configurarsi in modi diversi, più o meno conflittuali, più o meno orientati alla cooperazione. Problema di fondo è comprendere le forze che stanno spingendo in questa direzione e individuare i punti da cui dipende il processo. In particolare, occorre individuare le soluzioni che possano ridurre i rischi di conflitti fra le grandi aree regolamentate.

Il rischio di fronte a cui si trovano le relazioni internazionali è costituito da una possibile chiusura dei sistemi economici verso modelli autarchici.

Entrato in crisi il vecchio ordine, in cui la *leadership* statunitense garantiva un crescente libero-scambismo a livello mondiale, è ipotizzabi-

le che si apra una fase transitoria in cui il vecchio ordine sarà sempre più in crisi e stenterà a nascere un nuovo ordine evolutivo. In un quadro del genere, la tendenza dei sistemi a chiudersi in sé stessi si potrebbe diffondere con la massima rapidità, sospinta dalla necessità di ogni area di tutelarsi nei confronti del disordine internazionale. Una situazione del genere risulterebbe altamente instabile; essa nel lungo periodo sarebbe certamente destinata comunque ad essere superata, perché lo sviluppo economico richiede sempre più un mercato stabile di dimensioni mondiali, ma non è possibile prevedere quanto lungo potrebbe essere tale periodo. Né è possibile prevedere quanto gravi potrebbero rivelarsi le tensioni fra aree. La frontiera che divide le guerre commerciali dalla guerra vera e propria potrebbe essere infranta.

Occorre sottolineare che l'involuzione autarchica non può essere identificata ogniqualvolta un sistema faccia uso di strumenti protezionistici.

Il protezionismo introduce distorsioni nel sistema economico internazionale. Al tempo stesso, può essere il portato di distorsioni, che esso tende a neutralizzare.

La concorrenzialità delle merci, sul mercato mondiale, dipende non solo dalla capacità competitiva dei loro produttori, ma anche dalla capacità competitiva dei sistemi a cui appartengono i singoli produttori; la concorrenzialità dei sistemi dipende anche dalle scelte politico-sociali compiute. La piena libertà di circolazione dei beni e dei servizi, in assenza di un coordinamento delle politiche economiche e sociali, tende a imporre un adeguamento dei sistemi alle condizioni prevalenti del sistema meno regolamentato.

Per valutare come questo esito non possa essere assunto come sempre desiderabile, si ipotizzi il caso limite di un paese che non preveda alcun sistema pensionistico, alcuna assistenza sanitaria, nessun meccanismo solidaristico a favore dei meno fortunati, piena libertà di inquinamento, ed altre condizioni di totale *laissez-faire*; è evidente che le merci di questo paese invaderebbero il resto del mondo. In questo caso l'adozione di barriere protezionistiche da parte del resto del mondo potrebbe avere un significato correttivo per porre in posizione di eguaglianza i produttori, evitando di avvantaggiarli/svantaggiarli in funzione delle condizioni d'ambiente in cui operano.

La teoria economica ha da tempo affrontato lo studio del protezionismo, che costituisce uno strumento di politica economica valutabile solo all'interno del contesto in cui si colloca.

Gli abusi fatti dal protezionismo non debbono demonizzare questo

strumento.

Il punto è che risulta oltremodo arduo distinguere il protezionismo «buono», che corregge squilibri pre-esistenti, dal protezionismo «cattivo», che introduce distorsioni nel sistema economico mondiale. Di qui il timore di riconoscere liceità all'uso di uno strumento che può degenerare, per sua stessa natura.

Queste osservazioni suggeriscono una indicazione di sintesi. Se il mondo si avvierà verso una organizzazione economica per grandi aree regolamentate, sarà inevitabile la diffusione dell'utilizzo di strumenti protezionistici. Problema centrale sarà allora regolamentare a livello mondiale l'uso di tali strumenti, affinché essi siano utilizzati per sostenere una concorrenza tendenzialmente corretta fra sistemi e per sostenere uno sviluppo equilibrato delle relazioni internazionali, gestendo i processi di riallocazione delle risorse.

Emerge in tal modo una possibile parziale sovrapposizione fra lo scenario mondialista e lo scenario multipolare descritti. Un governo mondiale del protezionismo potrebbe costituire lo strumento per far convergere le grandi aree regolamentate, evitando l'insorgere di gravi tensioni fra di esse.

Una volta ancora, l'esperienza del processo di integrazione europea è ricco di insegnamenti a cui attingere. Si prenda in considerazione il Sistema monetario europeo, che ha consentito di avviare l'Europa verso l'obiettivo dell'Unione monetaria. Con lo SME si è creato un governo europeo del potere nazionale di svalutare e rivalutare le monete. Le svalutazioni e le rivalutazioni costituiscono una forma particolare di dazi. Gli Stati europei hanno continuato a utilizzare questi strumenti di politica economica, ma lo SME ha imposto di fare un uso tendenzialmente «virtuoso» di tali poteri, cioè ha imposto di utilizzare tali strumenti in modo compatibile con l'obiettivo della crescente integrazione.

Se il mondo si organizzerà in grandi aree regolamentate, diventerà un'esigenza prioritaria garantire che le monete delle diverse aree non siano gestite in modo distorsivo. La libertà dei movimenti di capitale dovrà essere lecita solo in funzione del livello di integrazione monetaria raggiunta; ove ciò non fosse, movimenti di capitali speculativi genererebbero tensioni di tale gravità da provocare contromisure autarchiche.

Lo scenario mondialista richiede le riforme del FMI nella direzione di una Banca centrale mondiale. Un mondo organizzato in grandi aree regolamentate potrà procedere verso gradi di integrazione crescenti fra queste stesse aree se saranno messi a punto meccanismi che proiettino a livello mondiale la lezione gradualistica dell'Europa, ad esempio con la

nascita di un super SME mondiale, che coordini le unioni monetarie regionali.

Il riferimento all'aspetto monetario consente di precisare le affermazioni già formulate sulla responsabilità dell'Europa e degli Stati Uniti. Pre-requisito per un accordo monetario mondiale di tale genere è l'unificazione monetaria piena dell'Europa. Un super SME mondiale non può nascere, a breve termine, che sulla base di un accordo fra Stati Uniti ed Europa, aperto a tutti i sistemi economici.

Osservazioni analoghe, *mutatis mutandis*, valgono con evidenza per tutte le istituzioni internazionali necessarie per gestire l'economia mondiale a livello commerciale, ambientale, ecc.

Nella storia dell'integrazione europea, le soluzioni per sorreggere il processo sono state trovate nel corso del processo stesso. Di fronte agli scenari alternativi che si sono aperti a livello mondiale, occorre avere coscienza che i percorsi che saranno praticati, anche nell'ipotesi di un'evoluzione positiva verso una crescente solidarietà a livello mondiale, non possono essere oggi previsti utilizzando qualsivoglia modello statico.

Assumere la responsabilità morale di contribuire allo sviluppo sociale, economico e politico oggi come sempre implica la volontà e la capacità di stare lucidamente nel processo, incidendo su di esso per affermare le soluzioni più avanzate possibili.

Dario Velo

L'azione federalista

LE RESPONSABILITÀ DELL'EUROPA NEL MONDO E IL RUOLO DEI FEDERALISTI *

I. Il crollo del regime comunista in URSS, il disfacimento dell'Unione e la fine della sua egemonia sugli Stati ex-satelliti hanno segnato la fine di un equilibrio che, con diverse vicende e attraverso fasi alterne di tensione e di distensione, aveva assicurato il governo del mondo a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. Si trattava di un governo precario e pericoloso, perché si reggeva in ultima analisi sulla minaccia della distruzione reciproca, ma che aveva una sua legittimità, fondata sul confronto tra comunismo e democrazia, che garantiva la compattezza dei due campi, mobilitava energie e rafforzava il potere degli Stati schierati sull'uno o sull'altro fronte. E' ben vero che il confronto tra comunismo e democrazia era un velo ideologico che mascherava un confronto di potenza: ma si trattava di un velo sufficientemente spesso da far passare in secondo piano, agli occhi dei più, i grandi problemi di sviluppo economico, di emancipazione politica e di tutela ecologica di tutti i popoli della Terra che l'equilibrio USA-URSS non poteva e non voleva affrontare: quegli stessi problemi che sono esplosi con drammatica violenza non appena quell'equilibrio si è dissolto.

La fine dell'equilibrio bipolare ha risvegliato grandi speranze e aperto immense prospettive. Essa ha consentito la diffusione della consapevolezza che il mondo costituisce una comunità di destino e che i grandi problemi del nostro tempo, rimossi e come congelati dal confronto di potenza tra Stati Uniti e Unione Sovietica, possono essere risolti attraverso la collaborazione tra i popoli. Ma insieme essa ha lacerato il velo ideologico che aveva fatto da giustificazione, per quanto precaria e imperfetta, dell'ordine mondiale, a sua volta precario e imperfetto, che

* Documento pre-congressuale elaborato in vista del XVI Congresso del MFE (Pescara, 30 aprile-2 maggio 1993).

l'equilibrio bipolare aveva assicurato. In questo modo essa ha delegittimato tutti i poteri statali esistenti ed ha introdotto nel mondo un principio di disordine e di disgregazione che ha già avuto effetti devastanti in alcune delle sue regioni più deboli, quali la Jugoslavia, la stessa Unione Sovietica, il Medio Oriente e la Somalia, per non citarne che alcune.

Le caratteristiche del nuovo equilibrio che nascerà dalle ceneri del precedente sono ancora indeterminate. E' certo che la consapevolezza che soltanto un'autorità mondiale può creare e consolidare un nuovo ordine fondato sulla pace e risolvere i grandi problemi dai quali dipende la sopravvivenza del genere umano si è diffusa. L'intervento dell'ONU è invocato ogniqualvolta appare un focolaio di crisi o assumono connotati drammatici i problemi dello sviluppo e della salvaguardia dell'ambiente. Ed è un dato di fatto che la chiara articolazione di un bisogno è il primo passo verso la soluzione del problema di cui esso è la manifestazione. D'altra parte l'ONU rimane, come è sempre stata dalla sua nascita, un organismo del tutto inadeguato a far fronte al numero e all'importanza dei compiti che le sono affidati. Essa non dispone di una forza militare propria, è in permanente crisi finanziaria e manca della forza politica che solo un vasto consenso democratico le potrebbe assicurare. I suoi meccanismi decisionali sono resi inefficienti dalla sua natura di conferenza diplomatica. Del resto, gli stessi Stati che chiedono con sempre maggior frequenza il suo intervento le negano i mezzi necessari per svolgere i suoi compiti. Di fatto, laddove l'intervento dell'ONU ha avuto fino ad oggi una qualche efficacia, esso non è stato che la copertura di un intervento degli Stati Uniti, che sono rimasti la sola grande potenza militare mondiale.

Resta vero però che gli Stati Uniti hanno bisogno della copertura dell'ONU per esercitare la loro egemonia. E' questo un segno importante di una contraddizione di fondo della fase attuale della politica mondiale. Con la scomparsa del nemico, il potere degli Stati Uniti ha perso la sua (per quanto fragile) legittimità. E il mondo non accetta un'egemonia basata sul puro esercizio della forza. Oggi quindi, e per un futuro dalla durata imprevedibile, il potere, nella politica mondiale, è e rimarrà separato dalla legittimità. Ma un vero nuovo ordine mondiale si stabilirà soltanto quando nascerà un potere mondiale legittimo, cioè basato sul consenso e la collaborazione di tutti i popoli del mondo e sull'assunzione da parte di ciascuno di essi della responsabilità che l'esercizio del potere comporta. E questo non può significare che la democratizzazione dell'ONU e la sua trasformazione in un vero governo federale mondiale, dotato del monopolio della forza militare.

La soluzione del problema è lontana. Ma il problema è posto e non è più lecito ignorarlo, perché la contraddizione è destinata a riproporsi in modo sempre più acuto ogniqualvolta l'intervento dell'ONU verrà invocato in una situazione di crisi, e si trasformerà in un fallimento, come nel caso della Cambogia, oppure in un mascheramento di un intervento americano, come nel caso dell'Iraq o della Somalia, vanificando in entrambi i casi le speranze che in esso erano state riposte. L'esistenza di questa contraddizione impone di prendere atto del fatto che ormai la battaglia federalista ha assunto una concreta dimensione mondiale e che l'idea di una federazione cosmopolitica ha cessato di essere un'astratta idea della ragione per diventare l'orizzonte politico reale di ogni battaglia federalista regionale, a incominciare da quella per la Federazione europea, che non può più essere condotta come se l'Europa fosse un sistema chiuso, relativamente indifferente alle vicende del resto del mondo.

II. Questo non sminuisce, ma esalta l'importanza storica della battaglia per la Federazione europea. La Federazione mondiale non potrà certo unire gli attuali 180 Stati rappresentati all'ONU, troppo numerosi e troppo diversi per cifra di popolazione, regime politico e grado di sviluppo economico. Essa non potrà nascere che come unione di grandi federazioni continentali; e la costituzione di queste, a sua volta, richiederà che la democrazia e lo sviluppo si estendano e si consolidino al di là dei confini del mondo occidentale. Ma l'intero processo richiederà soprattutto che si diffonda nel mondo una cultura politica alternativa all'idea di nazione come base sociale dello Stato sovrano: una cultura politica che identifichi l'idea di emancipazione umana con l'allargamento dell'orbita dello Stato democratico nel rispetto, istituzionalmente garantito, dell'autonomia degli ambiti territoriali più ristretti nei quali si articola la convivenza tra gli uomini, a cominciare dal quartiere. Questa cultura è il federalismo, e l'Europa è la regione del mondo nella quale il germe del federalismo può svilupparsi per la prima volta in una grande costruzione statale plurinazionale, e per questa via imporsi a tutti gli uomini come, negli ultimi due secoli, ha fatto, peraltro con effetti nefasti, la cultura del nazionalismo prodotta dalla rivoluzione francese.

L'apertura alla Federazione mondiale è quindi il fondamento della legittimità della Federazione europea. Ciò non toglie, evidentemente, che l'obiettivo della Federazione europea mantenga, proprio in quanto prima tappa del processo, una assoluta priorità strategica. E' dal successo del progetto di unificazione federale dell'Europa che dipende l'affermazione nella coscienza di tutti, e non soltanto in quella di pochi militanti,

della cultura del federalismo, che è la sola che può dare una espressione istituzionale alla crescente interdipendenza tra i popoli, e quindi farne un fattore di pace e di progresso. La stessa interdipendenza, se il progetto di unificazione europea fallisse o comunque se la sua realizzazione fosse rinviata *sine die*, aggraverebbe, proprio in forza della crescente intensità e frequenza dei rapporti politici, economici e sociali tra i popoli del mondo, l'instabilità dell'equilibrio mondiale. Le forze della disgregazione e della violenza occuperebbero la scena per un lungo periodo storico. L'Europa, con la sua incapacità di unirsi, diverrebbe, da modello positivo, un modello negativo per il resto del mondo. Il nazionalismo e il micronazionalismo, che hanno portato alla dissoluzione l'Unione Sovietica e la Jugoslavia, dilagherebbero anche in Europa occidentale e nella stessa Comunità, dove peraltro i loro germi si sono già pericolosamente insediati, vanificando anche l'illusione di coloro che sperano di mantenere l'*acquis communautaire* senza progredire in tempi brevi verso l'unione monetaria e politica.

Senza un quadro europeo in evoluzione verso l'unità politica, la stessa democrazia non potrebbe sopravvivere — o sopravviverebbe in forme precarie e parziali — nella maggior parte degli Stati membri della Comunità. L'impossibilità da parte della classe politica di proporre ai cittadini una prospettiva d'avvenire in un quadro nazionale ormai superato dalla storia e la sua incapacità di pensare seriamente in un orizzonte di dimensione europea hanno innescato un processo di degenerazione sempre più accentuata dei comportamenti politici e provocato, come conseguenza, un grave abbassamento del livello del consenso e un preoccupante indebolimento dei regimi democratici (nonché, come naturale sottoprodotto di questa involuzione, la crescita di movimenti violenti, xenofobi e separatisti). Non si può certo negare che questa tendenza è stata alimentata dall'importanza che hanno assunto i fenomeni migratori e la crisi economica. Ma non si può negare nemmeno che questi fatti a loro volta sono strettamente connessi con l'impotenza dell'Europa divisa e con il disordine internazionale che essa non solo non è in grado di controllare, ma che contribuisce ad approfondire. L'unione federale è quindi l'unica strada da seguire per instaurare in Europa un rapporto nuovo tra classe politica e cittadini e quindi per rigenerare la politica e ridar vita ad una democrazia che oggi è in una fase di preoccupante declino.

III. Il processo di unificazione europea si trova in un momento cruciale della sua storia. La ratifica del Trattato di Maastricht da parte di

Gran Bretagna e Danimarca è tuttora incerta. Se non fosse ottenuta, la Comunità entrerebbe in una crisi dalle conseguenze imprevedibili. Ma anche una volta che tutte le ratifiche fossero state acquisite, l'Europa di Maastricht non avrebbe una solidità sufficiente a consentirle di assumere efficacemente le responsabilità che le incombono. La nuova Unione continuerebbe a non avere una efficace politica estera e di sicurezza e quindi a svolgere il ruolo di intermediario impotente o di puro spettatore nei conflitti che stanno dilaniando l'ex-Jugoslavia e il Caucaso e a mancare di iniziativa in altre zone di crisi, come il Medio Oriente, dove una sua presenza orientata da un disegno preciso potrebbe cambiare radicalmente il quadro politico, favorendo l'unità, la pace e lo sviluppo. D'altra parte la lontananza della data prevista per l'Unione monetaria, il fragilissimo regime di cambi semi-fissi attualmente in vigore nell'ambito di uno SME indebolito dalle recenti crisi monetarie e la scandalosa reticenza dei governi della Comunità a consentire che quest'ultima si doti di risorse proprie sufficienti a sostenere una effettiva politica di rilancio economico nella stabilità espongono il Sistema monetario europeo agli attacchi della speculazione internazionale e mettono i governi europei di fronte all'alternativa tra l'allineamento ai tassi tedeschi, e la politica deflazionistica che ne consegue, e la rinazionalizzazione delle politiche economiche e monetarie, con le catastrofiche conseguenze che l'Europa ha già sperimentato negli anni '70.

In questa situazione non esiste per l'Europa la scelta tra avanzare e restare ferma, poiché la stessa sopravvivenza della Comunità dipende dalla sua capacità di avanzare. Ma oggi la gravità della situazione è ulteriormente acuita dal problema dell'allargamento della Comunità, posto con insistenza dai governi di Gran Bretagna e Danimarca. La Presidenza danese ha già iniziato i negoziati con Austria, Svezia e Finlandia, e si accinge a iniziarli con Norvegia, Malta e Cipro, in attesa di aprirli con gli Stati ex-comunisti dell'Europa centrale.

E' stretto dovere dei federalisti dire con chiarezza che qualsiasi allargamento della Comunità che non sia preceduto da una profonda riforma delle sue istituzioni, significherebbe di fatto la sua dissoluzione in una grande area di libero scambio priva di coesione, di consenso democratico e di capacità di agire. Gli stessi meccanismi decisionali previsti nel Trattato di Maastricht, che pur segnano un piccolo passo avanti rispetto a quelli attuali, sarebbero del tutto insufficienti. In una struttura sostanzialmente confederale, quale rimane quella dell'Europa di Maastricht, il puro fatto aritmetico dell'aumento del numero degli Stati membri accrescerebbe la difficoltà di trovare il consenso necessario a

prendere qualunque decisione. Questa difficoltà sarebbe ulteriormente accentuata dall'eterogeneità delle strutture economiche dei paesi candidati e dalla diversità dei problemi che essi porrebbero alla Comunità.

La risposta da dare alla sfida radicale di fronte alla quale la Comunità è posta oggi dagli avvenimenti è chiara. Essa deve darsi, prima che inizi il processo di allargamento, *una Costituzione federale* che preveda la nascita di un sistema europeo di governo basato sul principio della sussidiarietà (che disponga cioè di poteri limitati ma reali, in ciò contrapponendosi all'attuale sistema comunitario, che tende a estendere indefinitamente le sue competenze senza creare meccanismi decisionali democratici ed efficaci). Ciò comporta una riforma delle istituzioni comunitarie che preveda l'attribuzione della pienezza del potere legislativo, su di un piede di parità con il Consiglio, al Parlamento europeo in tutte le materie di competenza dell'Unione; la trasformazione della Commissione in un vero governo, dotato della pienezza del potere esecutivo e responsabile di fronte al Parlamento; la trasformazione del Consiglio in un vero Senato degli Stati, che deliberi a maggioranza e in seduta pubblica; e l'assunzione da parte del Consiglio europeo del ruolo di Presidenza collegiale dell'Unione.

In una situazione di grande instabilità come quella attuale, è impossibile prevedere esattamente quali opportunità si apriranno nell'immediato futuro per conseguire l'obiettivo di un'Unione federale. E' indubbio che, in presenza delle persistenti turbolenze che stanno agitando i mercati valutari, sul fronte dei governi, di molti settori dello schieramento politico e di molti centri di potere economico sembra manifestarsi una disponibilità all'accelerazione dell'Unione monetaria, più plausibilmente, in una prima fase, in un quadro più ristretto di quello della Comunità, attorno ad un perno franco-tedesco. Questa decisione non potrebbe non rafforzare in modo drammatico il fronte favorevole all'Unione politica, perché un'Unione monetaria senza strumenti di governo comuni e senza controllo democratico a livello europeo sarebbe impensabile nel medio termine. Fermo restando quindi che quello della riforma istituzionale della Comunità in senso democratico e federale rimane l'obiettivo *politico* dei federalisti, essi devono sempre tenere in vista anche quello dell'Unione economico-monetaria come obiettivo *strategico*, cioè come eventuale tappa intermedia che può essere decisiva per facilitare il conseguimento dell'obiettivo finale.

In ogni caso un impegno reale, e non soltanto verbale, per il perseguimento di questi obiettivi comporta la necessità di affrontare due nodi politici cruciali. Il primo è quello della necessità di far intervenire nel

processo il *popolo federale europeo* attraverso i suoi legittimi rappresentanti. Di fronte alla storica decisione di superare veramente la sovranità esclusiva degli Stati della Comunità, il metodo intergovernativo seguito fino ad ora, strutturalmente basato su compromessi tra ministri e diplomatici preoccupati prima di ogni altra cosa di difendere i propri interessi nazionali, non potrà consentire ulteriori avanzamenti, a meno che i governi non agiscano sotto l'impulso di una forte spinta democratica proveniente dal Parlamento europeo. Ciò significa che ogni passo avanti decisivo verso l'adozione di una Costituzione federale europea passa di necessità attraverso il riconoscimento del *potere costituente del Parlamento europeo*. Questo potrà certo essere esercitato in collaborazione con i governi e i parlamenti nazionali, dal cui accordo un trattato costituente non potrebbe prescindere. Ma perché il processo costituente possa giungere alla sua conclusione, il Parlamento europeo dovrà esserne il motore. Solo la volontà politica espressa dai legittimi rappresentanti del popolo potrà vincere il riflesso di conservazione della sovranità che i governi nazionali necessariamente hanno. In termini concreti questo comporta che la Costituzione federale europea debba essere approvata con una procedura che consenta al Parlamento europeo di sottrarre la relativa decisione al controllo esclusivo dei governi e delle diplomazie, e di far sentire con forza la voce dei cittadini.

Il secondo riguarda il quadro nel quale la decisione sarà presa. Quale che sia la strada che seguirà il processo, è impensabile che la volontà di rinunciare alla sovranità (anche soltanto a quella monetaria) si manifesti contemporaneamente in tutti gli Stati membri della Comunità. Il grado di maturità europea non soltanto dei governi e dei parlamenti, ma anche delle opinioni pubbliche dei dodici paesi è diverso. L'attuale atteggiamento di Gran Bretagna e Danimarca costituisce un esempio di questa diversità. Per questo non si può e non si deve consentire che una decisione di importanza storica straordinaria, come quella di fondare un'Unione federale europea (o quella preliminare di costituire un'Unione monetaria), possa essere resa impossibile dal veto di una minoranza di Stati dissenzienti. Gli Stati che costituiscono il nucleo storico della Comunità devono poter andare avanti da soli, sia nel campo politico che in quello monetario, creando un'Unione aperta all'adesione successiva degli altri, sempre che questi ne accettino le condizioni. Il tentativo di soffocare iniziative di questo genere, avvalorando l'idea che esse siano motivate dall'intenzione di escludere qualcuno e di creare all'interno della Comunità una separazione permanente tra Stati di prima e di seconda classe è dettato unicamente dal disegno di impedire qualunque progresso verso

l'Unione politica e l'Unione monetaria e quindi di mantenere nella condizione di Stati di seconda classe *tutti* gli Stati della Comunità. La verità è che qualunque iniziativa intesa ad *andare avanti con chi ci sta* creerebbe un polo trainante che coinvolgerebbe ben presto tutti gli Stati membri e consentirebbe l'allargamento della Comunità senza indebolirne la coesione e l'efficacia. Il Trattato di Maastricht prevede già, per l'Unione monetaria, un meccanismo che consente il conseguimento di questo risultato. Per quanto riguarda l'Unione politica, il problema deve essere affrontato introducendo nel futuro Trattato-Costituzione una clausola che preveda la sua entrata in vigore dopo che esso sarà stato adottato e ratificato da una maggioranza qualificata degli Stati membri della Comunità che rappresentino una maggioranza qualificata della sua popolazione.

IV. Di fronte a queste sfide storiche non si vede, nel mondo della politica europea, un centro di iniziativa che sembri consapevole della natura epocale delle decisioni da prendere e capace di esprimere la volontà politica necessaria. Vero è che in alcune occasioni i massimi vertici di governo francesi e tedeschi paiono rendersi conto della necessità di agire, e di agire presto, soprattutto in vista dell'obiettivo dell'Unione monetaria. Ma il metodo dei rapporti intergovernativi, che essi sono condannati a seguire, è fatto per consentire compromessi tra interessi nazionali ed è strutturalmente inadeguato alla presa di decisioni che comportino il superamento della sovranità. Il Parlamento europeo, con l'eccezione di un numero ristretto di deputati, è debole e inerte, e non va al di là di qualche buona risoluzione destinata a restare lettera morta. I partiti, a meno che non si realizzino straordinarie coincidenze tra la lotta politica nazionale e decisioni di rilevanza europea (come è accaduto in occasione del referendum francese per la ratifica del Trattato di Maastricht), continuano ad occuparsi con impressionante cecità del potere nazionale.

D'altra parte, il problema dell'unità politica e monetaria dell'Europa rimane sul campo perché tutti i problemi più importanti che toccano i cittadini degli Stati della Comunità non possono più essere risolti nel quadro nazionale. Esso riemerge quindi inevitabilmente di tempo in tempo alla superficie della coscienza degli uomini politici e dell'opinione pubblica. Del resto, con l'avanzare del processo, l'impotenza della politica nazionale e intergovernativa è destinata a manifestarsi con sempre maggiore evidenza e drammaticità e a determinare situazioni di crisi nelle quali i cittadini saranno coinvolti sempre più spesso e in modo sempre più grave. Gli stessi governi che hanno stipulato il Trattato di

Maastricht hanno avvertito la necessità di dare un riconoscimento formale alla figura del cittadino europeo, pur senza accordargli i diritti che discendono da questa condizione, creando in questo modo una contraddizione di cui l'opinione pubblica può essere resa cosciente. Esiste quindi oggi una situazione nella quale il ruolo dei federalisti può diventare decisivo. Essi possono trovare un ascolto perché le forze politiche democratiche (dal cui impegno dipende il potere reale del Parlamento europeo) possono superare la crisi nella quale si trovano, e riconquistare il consenso che hanno perduto, soltanto se si collocano sul terreno europeo; e perché i cittadini hanno abbandonato i loro precedenti lealismi politici e sono quindi più aperti al discorso federalista.

Per trovare la forza di condurre questa battaglia, i federalisti devono saper mantenere forte la memoria del messaggio del *Manifesto di Ventotene* che, all'atto della fondazione del Movimento, ha definito la sua identità. Essi non devono dimenticare che la loro specificità risiede nella coscienza della «novissima linea» che, oggi con più evidenza che in qualsiasi momento storico precedente, divide in Europa il progresso dalla conservazione, coloro che si battono per la pace e la prosperità da coloro che, consapevolmente o inconsapevolmente, promuovono il disordine e la violenza: la linea che separa chi vede nell'unità federale dell'Europa la sola via di salvezza, e lotta per realizzarla, da chi pensa che esista ancora un futuro per lo Stato nazionale e che abbia ancora un senso tentare di dare risposte nazionali ai problemi del nostro tempo.

Il Movimento federalista europeo ha saputo, dalla sua fondazione ad oggi, mantenersi fedele a questo messaggio. Grazie a questa sua fedeltà esso ha dato vita a un modo di fare politica, basato sul lavoro volontario dei suoi militanti e sulla propria autonomia politica, finanziaria e culturale, che gli ha consentito di esercitare un'importante influenza sugli avvenimenti della politica europea senza lasciarsi catturare dal potere nazionale e senza subire i processi degenerativi che ne hanno determinato la crisi. Esso gode oggi del prestigio che gli deriva da un limpido impegno ideale che dura ininterrottamente da cinquant'anni. Si tratta di sfruttarlo per mobilitare ancora una volta, con una Campagna popolare che sappia diffondersi e far sentire la sua influenza al di fuori dei confini dell'Italia, i cittadini europei e per spingere le forze politiche, il Parlamento europeo e i governi a compiere il passo decisivo, che oggi è più vicino di quanto mai lo sia stato in passato, della fondazione della Federazione europea.

Il federalismo nella storia del pensiero

ARNOLD J. TOYNBEE

*Nato nel 1889 e morto nel 1975, Arnold J. Toynbee insegnò filologia classica a Oxford. In qualità di esperto dei problemi medio-orientali, partecipò con la delegazione britannica alla Conferenza di Versailles. Dal 1919 al 1924 fu professore di letteratura bizantina all'Università di Londra e diresse per lunghi anni l'Ufficio Studi del Royal Institute of International Affairs. Nella sua vastissima produzione egli si è dedicato spesso, e con partecipazione, anche ai problemi contemporanei. Il suo coinvolgimento morale emerge particolarmente in un libro, *Mankind and Mother Earth* (1), che ha scritto verso la fine della sua lunga vita, in cui ha ripercorso la storia universale dell'uomo a partire dalla sua comparsa sulla Terra. Con esso ci ha consegnato un messaggio, una specie di testamento spirituale, che invita solennemente alla pacificazione degli uomini tra di loro e con la loro «Grande Madre», la Terra.*

Di questo libro pubblichiamo qui di seguito l'ultimo capitolo, ma vale la pena citare qualche altro passo del volume che sottolinea le affinità con il pensiero federalista sia per quanto riguarda alcune premesse e categorie di interpretazione dell'evoluzione del processo storico, sia per quanto riguarda le conseguenze che trae dalla sua analisi globale.

La premessa di valore fondamentale che ha spinto Toynbee a ripercorrere l'intera storia dell'umanità è la salvaguardia della vita. Una delle idee guida — che corrisponde a una profonda inquietudine — su cui continuamente, nel corso del libro, l'autore ci invita a riflettere è la dialettica fra la potenziale malvagità dell'uomo («Gli uomini sono gli unici capaci di essere malvagi perché sono gli unici ad essere coscienti di quello che fanno e in grado di fare scelte deliberate») (2) e la sua capacità, basata sulla coscienza, di odiare e condannare ciò che è male.

L'inquietudine nasce non tanto da questa possibilità di scelta fra bene e male da parte degli uomini, basata sulla loro natura di esseri consapevoli, quanto da ciò che condiziona i loro comportamenti in

quanto sono inseriti in strutture istituzionali o tecnico-produttive di cui non sono diventati ancora interamente padroni. I due miti fondamentali di cui l'uomo è ancora schiavo sono per Toynbee da una parte gli Stati sovrani e dall'altra la convinzione di avere sempre perfettamente il controllo dell'uso della biosfera.

«Nel corso degli ultimi 5000 anni, egli scrive, i principali oggetti di culto dell'umanità sono stati gli Stati sovrani, e sono state divinità che hanno preteso e ottenuto ecatombi di sacrifici umani. Gli Stati sovrani si fanno guerra ed esigono che il fior fiore dei giovani maschi loro sudditi uccida i sudditi dello Stato 'nemico', col rischio di rimanere essi stessi uccisi dalle vittime designate. A memoria d'uomo, tutti gli esseri umani, salvo alcune piccole minoranze..., hanno considerato l'uccidere e l'essere uccisi in guerra come impresa non solo giusta, ma anche meritoria e gloriosa» (3).

Per quanto riguarda il secondo mito, altrettanto pericoloso per la salvaguardia della vita, Toynbee scrive: «La biosfera ha potuto dare asilo alla vita perché è stata un'associazione di componenti mutualmente complementari dotata di autoregolazione, e, prima dell'emergere dell'Uomo, nessun singolo componente... aveva acquisito la capacità di rovesciare quel delicato equilibrio delle forze in gioco che aveva consentito alla biosfera stessa di diventare una sede ospitale della vita...

L'Uomo è il primo abitante della biosfera che è più potente della biosfera stessa... L'Uomo può riuscire a sopravvivere finché non distrugge la biosfera» (4).

E una delle sfide a cui deve far fronte oggi è legata alla svolta cruciale della scoperta e dell'uso dell'energia atomica «strappata di mano al padre della vita, il Sole... Oggi non sappiamo se egli vorrà o sarà in grado di evitare a sé stesso ed agli altri esseri viventi il destino di Fetonte» (5).

L'aspetto costruttivo, propositivo, del pensiero di Toynbee consiste nell'identificazione del quadro all'interno del quale si manifestano i problemi e dal quale non si può prescindere per indicarne la soluzione. Questo quadro è la progressiva crescita dell'interdipendenza globale, che ha le sue radici in un lontano passato, ma che oggi è il presupposto essenziale da cui partire per indicare il cammino verso il futuro: «Si è già rilevata l'incongruenza tra la suddivisione politica dell'Ecumene in Stati locali sovrani e l'unificazione globale dell'Ecumene sul piano tecnologico ed economico. Essa è oggi la croce dell'umanità. Una qualche forma di governo mondiale è ormai necessaria per conservare la pace tra le comunità umane e per ristabilire l'equilibrio tra l'Uomo e la biosfera, ora che questo equilibrio è stato sconvolto dall'enorme sviluppo della

potenza materiale dell'Uomo» (6).

La scelta fra bene a male è dunque la scelta fra unione e divisione, che noi federalisti identifichiamo come alternativa fra federalismo e nazionalismo. Toynbee non indica in modo esplicito lo Stato federale come struttura istituzionale adeguata a un governo mondiale, ma ne intuisce le caratteristiche e le potenzialità democratiche quando suggerisce la creazione di un «corpo politico universale, costituito da cellule delle dimensioni delle comunità di villaggio neolitiche — una dimensione entro la quale i membri possono conoscersi personalmente, e nel contempo ciascuno di essi possa essere anche cittadino di uno Stato mondiale» (7).

La stessa alternativa fra unione e divisione è stata la categoria che gli ha permesso di interpretare le vicende della Grecia del VI e V secolo (8), i secoli dell'apogeo e della definitiva decadenza di un microcosmo che presentano stimolanti parallelismi, sia pure con le dovute distinzioni, con la storia e le prospettive dell'Europa moderna.

La rivoluzione economica, egli scrive, basata sulla colonizzazione e sul commercio, che ha permesso alla Grecia di svilupparsi nonostante il suo frazionamento in unità territoriali di dimensioni molto ridotte, le città-Stato, e il mantenimento della loro sovranità politica crearono uno squilibrio che non poteva durare. Le città-Stato, se non volevano tornare all'autarchia e all'arretratezza economica, dovevano rinunciare a parte della loro sovranità e dar vita a un organismo politico panellenico per la gestione dei problemi comuni. L'occasione, prosegue Toynbee, per affrontare il problema politico dell'unità fu offerta da un nemico esterno, i Persiani, di fronte alla cui potenza in espansione l'unica alternativa per i Greci era unirsi. Ma l'occasione fu colta solo parzialmente: l'organizzazione di una difesa comune permise ai Greci di respingere il tentativo di conquista, ma la fine delle guerre coincise con la ripresa delle divisioni e delle contrapposizioni all'interno della Grecia e con il suo irreversibile declino.

Non diversa è la situazione dell'Europa. Da un lato, il processo di integrazione economica avviatosi nel secondo dopoguerra difficilmente potrà sviluppare tutte le sue potenzialità se non si arriverà a una gestione politica dell'economia basata su un governo comune. Dall'altro lato, la risposta unitaria, la creazione cioè della Federazione europea, è l'unica alternativa a un nemico con cui per quasi due secoli l'Europa ha dovuto fare i conti, il nazionalismo. Il declino a cui andrebbe incontro l'Europa se prevalessse questa forza disgregatrice avrebbe conseguenze ben più gravi di quelle a cui andarono incontro le città-Stato greche, in quanto non ricadrebbero solo sugli Stati europei, ma sul mondo intero. Se

prevalessse la divisione, avrebbe fine un esperimento storico che contiene in sé il germe culturale e morale, oltre che politico, dell'unità del genere umano, il superamento della sovranità assoluta degli Stati, la quale, come ha indicato Toynbee, costituisce il maggiore pericolo per la salvezza dell'Uomo e della «Madre Terra».

NOTE

(1) A. J. Toynbee, *Mankind and Mother Earth*, Londra, Oxford University Press, 1976 (trad. it. *Il racconto dell'uomo*, Milano, Garzanti, 1987; la traduzione del capitolo pubblicato qui di seguito è stata rivista dal curatore).

(2) A. J. Toynbee, *Il racconto dell'uomo*, cit. p. 23.

(3) *Ibidem*, pp. 22-3.

(4) *Ibidem*, p. 27.

(5) *Ibidem*, p. 27.

(6) *Ibidem*, p. 594.

(7) *Ibidem*, p. 600.

(8) A. J. Toynbee, *Hellenism. The History of a Civilization*, Londra, Oxford University Press, 1959 (trad. it. *Il mondo ellenico*, Torino, Einaudi, 1967).

* * *

1973: UNO SGUARDO RETROSPETTIVO

Il futuro non esiste ancora, il passato non esiste più, quindi, fino a quando ne sopravvive la memoria, gli avvenimenti registrati sono immutabili. Tuttavia, questo passato immutabile non presenta sempre e ovunque lo stesso volto, ma appare diverso in diversi luoghi e momenti, e un aumento o una diminuzione delle nostre conoscenze può anche modificare il quadro. La nostra visione delle interrelazioni degli avvenimenti passati, della loro importanza relativa, e del loro significato, muta costantemente a seconda del continuo mutare del fuggevole presente. Il passato considerato dallo stesso paese e dalla stessa persona, prima nel 1897 e poi nel 1973, presenta due immagini molto diverse, e senza alcun dubbio il passato, sempre lo stesso, sarà visto in modo ancor più diverso

se visto dalla Cina nel 2073, e ancora di più dalla Nigeria nel 2173.

In questo capitolo l'autore ha scelto, per ricordarli, aspetti della memoria del passato che gli sono sembrati rilevanti e significativi nel 1973, e che probabilmente (un'ipotesi arrischiata) presenteranno a suo avviso lo stesso aspetto quando saranno considerati nel futuro e in altri luoghi.

Da quando i nostri progenitori sono divenuti umani, l'umanità ha sempre vissuto, tranne che in quest'ultima frazione — forse l'ultimo sedicesimo — del suo arco cronologico a tutt'oggi, alla maniera del Paleolitico inferiore. Un gruppo di raccoglitori di cibo e cacciatori di questo periodo doveva essere composto da pochi individui che si tenevano lontani dagli altri gruppi: a quel livello tecnologico ed economico, una concentrazione di popolazioni avrebbe significato sicuramente la fame. Nel Paleolitico inferiore la tecnologia era quasi statica, e ciascun gruppo era abbastanza piccolo da permettere che tutti i suoi membri si conoscessero personalmente. E tale era ancora fino a poco tempo fa l'assetto della vita sociale dell'Uomo.

Forse 40.000 anni fa, o, al massimo, non più di 70.000 anni fa, si verificò un'evoluzione tecnologica relativamente repentina e veloce. L'avvenimento è comprovato dalle testimonianze archeologiche, anche se le sue cause ci sono del tutto ignote. Gli utensili del Paleolitico inferiore subirono nel Paleolitico superiore tutta una serie di miglioramenti. Da allora in poi la tecnologia è andata evolvendosi, anche se non in progressione continua, poiché ci sono stati successivi sprazzi di inventiva tecnologica intercalati da momenti di stasi. A tutt'oggi, gli sprazzi principali si sono verificati nel Paleolitico superiore (miglioramenti degli utensili, archi e frecce, addomesticamento del cane), nel Neolitico (utensili ancora più evoluti, insieme all'addomesticamento di molte altre specie di animali e di piante ed all'invenzione della filatura, della tessitura e della ceramica), nel quinto millennio a. C. (vela, ruota, metallurgia, scrittura) e con la rivoluzione industriale (vasto incremento della meccanizzazione), avviata 200 anni fa e tuttora in corso. Il progresso tecnologico non è stato quindi ininterrotto, ma ha avuto un effetto cumulativo, poiché è stata ben rara la perdita di una tecnica già acquisita; nell'area egea, nel XII secolo a. C., la tecnica della scrittura andò perduta, ma si trattò di un avvenimento eccezionale.

La tecnologia è l'unico campo dell'attività umana in cui si sia verificato un progresso. Il passo dalla tecnologia del Paleolitico inferiore a quella meccanizzata è stato immenso, ma non si è verificato un corrispondente progresso nella vita sociale dell'Uomo, sebbene anche in

questo campo siano stati compiuti passi avanti, richiesti dalla modificazione delle condizioni sociali imposta all'umanità dal suo progresso tecnologico.

A tutt'oggi, le più importanti conquiste nella serie degli sviluppi tecnologici sono state l'addomesticamento di altri animali, oltre al cane, e l'invenzione dell'agricoltura nel Neolitico. Agricoltura e allevamento hanno fornito la base a ogni ulteriore progresso tecnologico, compresa l'attuale rivoluzione industriale, e anche la base del sistema di vita di tutte le civiltà finora sorte e scomparse.

La comunità di villaggio del Neolitico era assai più numerosa del gruppo preagricolo di cacciatori e raccoglitori, ma non tanto che le relazioni interpersonali dei suoi membri dovessero essere integrate dall'introduzione di istituti impersonali, né la tecnologia del Neolitico era così complessa da richiedere una quantità rilevante di specializzazione e divisione del lavoro, oltre alla differenziazione fisiologica tra le funzioni dei due sessi. Inoltre, sebbene la comunità neolitica di villaggio fosse sedentaria, essa era isolata dalle altre comunità da fasce successive di lande deserte e vergini. Quindi, per quanto notevoli fossero le modificazioni nelle condizioni di vita, tecnologiche ed economiche, tra il Paleolitico superiore e il Neolitico, il livello di socialità a cui l'umanità era stata condizionata durante il lunghissimo Paleolitico inferiore poteva essere adottato per soddisfare le esigenze del sistema di vita neolitico. Questo è il motivo per cui nel IV secolo a. C., più di un millennio dopo che la civiltà cinese aveva sostituito questo modo di vivere, i filosofi taoisti del periodo degli «Stati combattenti» guardavano con nostalgia alle condizioni di vita del Neolitico. L'esistenza che conducevano nella loro epoca li induceva a pensare che il successivo progresso tecnologico e le sue conseguenze sociali fossero state delle disgrazie.

Nel 1973 i contadini che vivevano in comunità di villaggio di tipo neolitico costituivano ancora la maggioranza della popolazione umana vivente, ma vennero peraltro rapidamente trascinati dalla campagna nelle baraccopoli che circondano le città, mentre, per converso, la meccanizzazione inventata per trattare la materia inanimata nelle fabbriche veniva applicata all'agricoltura e all'allevamento. Inoltre, negli ultimi 5000 anni, i contadini dell'Ecumene sono stati gravati dall'onere di dover sopportare una sovrastruttura di civiltà.

Questo è stato possibile perché, nel quarto millennio a. C., lo sviluppo tecnologico ha cominciato a fornire un *surplus* di produzione superiore a quella necessaria alla pura e semplice sussistenza, mentre il retaggio paleolitico della socialità si rivelava moralmente inadatto per un equo

impiego di questo *surplus*. Parte di questa produzione era stata sciupata nella guerra; del resto si era appropriata iniquamente una minoranza dei membri della società che lo aveva prodotto con un lavoro collettivo.

Lo sviluppo tecnologico del quarto millennio a. C. aveva richiesto lavoratori specializzati (minatori, fabbri e progettisti, ispiratori e organizzatori di opere pubbliche su vasta scala, come, per esempio, per la bonifica e l'irrigazione). Il contributo dei lavoratori specializzati alla produzione del *surplus* si rivelò molto più rilevante di quello della maggioranza dei lavoratori non specializzati, e una distribuzione differenziata della remunerazione economica, anche se non lodevole, non era forse ingiusta in linea di principio, e in ogni caso era probabilmente inevitabile, se si considera che l'Uomo, come tutte le altre specie viventi, è animato da un'avidità innata e che i limiti imposti a tale avidità dal suo livello di socialità nel Paleolitico inferiore non erano più adeguati alla nuova situazione tecnologica e sociale dell'Uomo. Le differenze nella distribuzione del *surplus* erano ingiustamente grandi e tendevano anche a diventare ereditarie. L'ingiustizia sociale e la guerra furono quindi il prezzo da pagare per il benessere della collettività. E queste due malattie sociali congenite alla civiltà affliggono tuttora l'umanità.

Fin dall'alba della civiltà c'è sempre stato un divario tra il progresso tecnologico dell'Uomo e le sue realizzazioni sociali. Lo sviluppo tecnologico, in particolare il più recente, verificatosi durante i due secoli 1773-1973, ha accresciuto ampiamente ricchezza e potere dell'Uomo, e il «divario morale» tra il potere fisico dell'Uomo di fare il male, e la sua capacità spirituale di far fronte a questo potere, si è spalancato come le mitiche porte dell'inferno. Nel corso degli ultimi 5000 anni, il crescente «divario morale» ha costretto l'umanità ad autoinfliggersi dolorose catastrofi.

L'inadeguatezza spirituale dell'Uomo ha posto un limite al suo progresso sociale e quindi anche a quello tecnologico; perché, come quest'ultimo si è sviluppato in dimensioni e in complessità, così ha anche accresciuto la necessità di collaborazione sociale tra i produttori di ricchezza. Dagli inizi della rivoluzione industriale in corso, la meccanizzazione ha introdotto un secondo limite al progresso tecnologico: ha reso infatti il lavoro industriale ancor più produttivo materialmente, ma a costo di renderlo meno soddisfacente sul piano spirituale, così che gli operai sono disaffezionati e il livello di capacità lavorativa ha teso ad abbassarsi.

All'alba della civiltà la produttività fu accresciuta attraverso la bonifica e l'irrigazione delle paludi incolte nei bassi bacini del Tigri,

dell'Eufrate e del Nilo, imprese che richiesero però uno sviluppo delle attività tecnologiche, che a loro volta imposero un aumento della forza numerica delle comunità, aumento che superò di molto i limiti di una socialità fondata sulle relazioni interpersonali tra i membri della società stessa. Quando le esigenze della tecnologia costrinsero i fondatori delle più antiche civiltà a raccogliere la manodopera in quantità eccedente gli stretti limiti delle comunità precivili, questi inventarono un nuovo dispositivo sociale: le istituzioni impersonali, che potevano dar vita a comunità più vaste in quanto erano in grado di produrre collaborazione tra esseri umani che non avevano alcun rapporto personale tra di loro. Tuttavia le relazioni sociali istituzionalizzate sono insieme formali e fragili, e gli esseri umani non sono mai stati a loro agio in queste condizioni come lo sono nelle relazioni interpersonali. Vi è inoltre sempre il rischio che le istituzioni perdano il controllo e si deteriorino, e quindi le autorità preposte alla loro conservazione subiscono la costante tentazione di fare ricorso alla coercizione per sostituire quella collaborazione spontanea che le istituzioni non riescono a sollecitare.

Fin dall'alba della civiltà, l'istituzione principale creata dall'Uomo è stata rappresentata dagli Stati — al plurale appunto, non al singolare, perché a tutt'oggi non è mai esistito un unico Stato che abbracciasse tutta intera una generazione di viventi su tutto il globo. Si sono invece avuti sempre numerosi Stati coesistenti l'uno accanto all'altro e, a differenza dei gruppi paleolitici e delle comunità di villaggio neolitiche, gli Stati dell'era civile non sono rimasti isolati l'uno dall'altro, ma anzi si sono scontrati, e queste collisioni hanno portato alle guerre, uno dei mali della civiltà.

Il tipo di Stato tradizionale è stato quello sovrano su area locale contiguo a numerosi altri Stati dello stesso tipo. Nell'Ecumene globale dei nostri giorni se ne contano circa 170, e la loro configurazione politica è uguale a quella di Sumer nel terzo millennio a. C.

Gli Stati sovrani locali sono un'istituzione pericolosa, in bilico tra due scelte. Persino una città-Stato, per non parlare di uno Stato nazionale, o di una federazione delle due forme precedenti, è troppo vasta perché si possa fondare socialmente su quelle relazioni interpersonali in cui gli uomini si sentano a proprio agio. D'altro canto, anche il più vasto Stato locale è soltanto uno dei tanti Stati dello stesso genere. Esso è in grado di muovere guerra, ma non di garantire la pace. In ogni luogo e tempo in cui si è avuta una costellazione di Stati sovrani locali contigui, essi hanno sempre finito col farsi guerra e, per il passato, la guerra si è sempre conclusa con l'imposizione della pace per mezzo dell'instaurazione

forzata di un impero che abbracciava quella parte dell'Ecumene che rientrava nei confini degli Stati locali belligeranti che erano stati sconfitti. La civiltà egiziana dei faraoni rappresentò un'eccezione, essendo stata unificata politicamente con la forza all'alba della sua storia, senza la prolungata fase iniziale di guerra tra Stati locali. E' significativo che questa civiltà sia stata poi la più stabile e la più duratura tra tutte quelle finora sorte.

L'attuale insieme globale di Stati sovrani locali non è in grado di conservare la pace, né è in grado di salvare la biosfera dall'inquinamento provocato dall'Uomo o di conservarne le riserve naturali non ricostituibili. L'anarchia universale, sul piano politico, non può durare più a lungo in un'Ecumene che peraltro si è già trasformata in unità dal punto di vista tecnologico ed economico. Quella che negli ultimi 5000 anni si è rivelata indispensabile, e negli ultimi cento anni è risultata fattibile sul piano tecnologico, ma non ancora su quello politico, è la costituzione di un corpo politico universale, costituito da cellule delle dimensioni delle comunità di villaggio neolitiche — una dimensione entro la quale i membri possano conoscersi personalmente, e nel contempo ciascuno di essi possa essere anche cittadino di uno Stato mondiale. Ma l'Ecumene non può essere unificata politicamente attraverso il metodo tradizionale, barbaro e disastroso, della conquista militare. Nel 1945 un'Ecumene non ancora unita politicamente è stata colta di sorpresa dall'invenzione delle armi nucleari, e appare evidente che essa non potrebbe mai essere unificata attraverso l'impiego di quest'arma letale: l'esito inevitabile di una guerra atomica mondiale non sarebbe l'unificazione, bensì la distruzione.

La storia del passato sumerico, ellenico, cinese e medievale italiano dimostra come una costellazione di Stati sovrani locali non può rappresentare altro che una effimera sistemazione politica. In un'età in cui l'umanità ha acquisito il dominio della potenza nucleare, l'unificazione politica può realizzarsi solo spontaneamente, e, poiché è evidente che questa soluzione sarebbe accettata contro voglia, sembra probabile che sarà rimandata fino a quando l'umanità non si sarà tirata addosso catastrofi ulteriori e di tale ampiezza da indurla ad accettare in ultima istanza l'unione politica mondiale come un male minore.

A questo punto della nostra storia, noi esseri umani potremmo essere tentati di invidiare gli insetti sociali, condizionati dalla natura a collaborare tra di loro su vasta scala. L'ape o la formica o la termite, in quanto individui, si subordinano e si sacrificano al servizio della comunità e la loro abnegazione non è né spontanea né imposta da coercizioni esterne:

è bensì intrinseca alla costituzione psichica dell'insetto. Per l'Uomo, essere dalla doppia natura, si rivela ben più difficile ampliare la sua socialità dal minimo necessario acquisito nel Paleolitico inferiore fino a una società umana che abbracci il complesso della biosfera, perché l'Uomo, a differenza della termite, della formica o dell'ape, non è soltanto un organismo psicosomatico costituzionalmente sociale, ma è anche un'anima, dotata di coscienza, che può, e deve, operare delle scelte, nel bene come nel male.

Per fortuna, la socialità umana non è confinata entro lo stretto ambito di relazioni interpersonali, come si addiceva alle società precivili. Un Uomo è anche in grado di provare un senso di pietà per ogni altro suo simile che si trova in angustie, anche se, nel gergo della tribù, questo suo simile è un «estraneo». Un essere umano avrà pietà di ogni malato e di ogni bambino perduto, e si muoverà in aiuto di chi soffre. In imperi come quello cinese e quello romano, i cui governanti identificavano i propri domini con tutta l'Ecumene, i sudditi arrivarono col tempo a considerarsi non come vittime di conquistatori stranieri, ma come cittadini di uno Stato universale. Le religioni missionarie si avviarono a evangelizzare tutta l'umanità, e il filosofo cinese Mo-tzu affermò che un essere umano doveva amare e fare del bene a tutti i suoi simili con imparziale dedizione. Il più autorevole interprete di Confucio, Mencio, giudicò irrealizzabile il precetto di Mo-tzu, e ribadì invece l'ideale confuciano di una gerarchia di dedizioni; ma l'esperienza insegna che l'amore ispirato da una conoscenza diretta e quello rivolto a tutti gli esseri umani solo in virtù di una comune condizione non sono necessariamente espressioni di socialità incompatibili tra loro. In India, la sfera dell'amore era stata limitata dalla barriera delle caste, ma si era anche estesa fino a comprendere tutti gli esseri viventi di ogni specie. Nell'Ecumene dell'età della rivoluzione industriale, l'amore umano deve estendersi fino a comprendere tutte le componenti della biosfera, inanimate e animate.

Queste sono le riflessioni fatte nel 1973 da un osservatore inglese nato nel 1889. Quali sono, nello stesso anno, le riflessioni degli altri esseri umani colleghi dell'autore? In quale misura sono consapevoli del passato? E con quanta decisione essi si comportano in base alle lezioni desunte da un panorama retrospettivo della storia?

Evidentemente, ben pochi sono disposti a riconoscere che l'istituto dello Stato sovrano locale, nell'arco degli ultimi 5000 anni, ha fallito ripetutamente il compito di soddisfare le esigenze politiche dell'umanità e che, in una società universale, questo istituto dovrà rivelarsi ancora una volta transitorio, e questa volta ancora più sicuramente che nel passato.

Dalla fine della seconda guerra mondiale il numero degli Stati sovrani nell'Ecumene è più che raddoppiato, nonostante il fatto che, contemporaneamente, tutti i frammenti dell'umanità politicamente separati siano divenuti sempre più interdipendenti sul piano tecnologico e su quello economico.

Il popolo cinese, che un tempo faceva coincidere il proprio impero con «tutto quello che esiste sotto il Cielo», si è ormai rassegnato a vedere il proprio paese ridotto al ruolo di membro di una costellazione di Stati in competizione su un'area globale. Implicitamente, i Cinesi non ricordano un cupo capitolo della loro storia, quando la Cina stessa era un'arena di Stati locali in guerra tra loro. D'altro canto, i Cinesi sembrano essere consapevoli della storia del loro paese dopo la sua unificazione politica nel 221 a. C. perché stanno compiendo decisi sforzi per evitare il ripetersi di quella separazione tra amministrazione statale e contadini che è stata «la croce della Cina» fin dal regno dell'imperatore Han Wu-ti.

Nel II secolo a. C., questo imperatore aveva instaurato il reclutamento nell'amministrazione dello Stato secondo criteri di merito, e l'accertamento attitudinale dei candidati attraverso concorso. L'amministrazione statale dell'impero cinese era stata la migliore di tutta l'Ecumene, e aveva tenuto uniti, nella pace e nell'ordine, una grande quantità di uomini, per un numero di anni maggiore rispetto a qualsiasi altra amministrazione statale. Tuttavia, a poco a poco, i funzionari statali cinesi erano venuti meno al loro compito e avevano portato alla rovina la Cina abusando del loro potere a proprio vantaggio. I dirigenti cinesi hanno preso iniziative per evitare il ripetersi di una situazione simile. Resta da vedere se avranno maggiore fortuna degli antichi riformatori, ma almeno l'energia con cui applicano questa loro attuale direttiva è di buon auspicio.

Se i Cinesi hanno fatto propria la lezione degli errori passati, e se riusciranno a evitare di ripeterli, essi potranno rendere un grande servizio non solo al loro paese, ma anche a tutta l'umanità, che deve affrontare una fase critica della sua enigmatica storia.

L'Uomo è un abitante psicosomatico della biosfera, l'involucro che avvolge la superficie della Terra, e sotto questo aspetto è solo una tra le specie delle creature viventi, figlie della Madre Terra. Ma l'Uomo è anche spirito e, come tale, è in comunicazione — e nell'esperienza mistica, addirittura coincide — con una realtà spirituale che non è di questo mondo.

In quanto spirito, l'Uomo è dotato di coscienza, distingue tra bene e male, e nelle sue azioni compie delle scelte. Nel campo etico, nel quale

le scelte dell'Uomo sono per il bene o per il male, esse danno vita a un bilancio di dare e avere di ordine morale. Non sappiamo se questo bilancio si chiude definitivamente alla morte di ogni effimero essere umano, o se invece (come credono hinduisti e buddhisti) esso si sviluppa attraverso una serie potenzialmente infinita di reincarnazioni. Per quanto attiene la rete di relazioni tra gli esseri umani incarnati, che ne costituisce la società, questo bilancio è tuttora aperto e tale rimarrà fino a quando l'umanità consentirà l'abitabilità della biosfera.

L'Uomo ucciderà la Madre Terra, o la salverà? Può ucciderla con il cattivo uso della sua crescente potenza tecnologica. Ma può anche salvarla, sconfiggendo quell'avidità suicida e aggressiva, che in tutte le creature, Uomo compreso, rappresenta il prezzo del dono della vita da parte della Grande Madre. Questo è l'enigma che l'Uomo si trova ad affrontare.

(a cura di Antonio Mosconi)

NOTIZIE SUGLI AUTORI

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

GUIDO MONTANI, coordinatore dell'Ufficio del dibattito del Movimento federalista europeo, professore di Teoria dello sviluppo economico, Università di Pavia.

ANTONIO MOSCONI, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

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

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 1989

Editoriali

Il primo referendum per la Costituente europea.

La perestrojka e il comunismo.

L'Europa e il mondo dopo il 1989.

Saggi

Francesco Rossolillo, Il federalismo e le grandi ideologie.

Gerhard Eickhorn, Riunificazione tedesca e unità europea.

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

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

Note

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

Gli aspetti politici dell'emergenza ecologica.

Interventi

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

Trent'anni fa

Esame tecnico della lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero

Giovanni Agnelli - Attilio Cabiati.

John Robert Seeley.

Anno 1990

Editoriali

La rinascita del nazionalismo.

L'Europa e la crisi del Golfo.

Saggi

John Pinder, L'idea federale e la tradizione liberale inglese.
Guido Montani, Moneta europea, riforma dello Stato del benessere e democrazia economica.

Note

Riflessioni sulla Casa comune europea.
Può il federalismo rappresentare un modello per l'Africa?
Verso un governo sovranazionale dell'emergenza ecologica.
Il principio di autodeterminazione.

Trent'anni fa

La nazione, il feticcio ideologico del nostro tempo.

Il federalismo nella storia del pensiero

Bertrand Russel.
Lewis Mumford.

Anno 1991

Editoriali

Guerra giusta?
Federalismo e autodeterminazione.
Il Vertice europeo di Maastricht.

Saggi

Lucio Levi, Considerazioni sulla Comunità europea e il nuovo ordine mondiale.
Jean-Francis Billion, I Movimenti mondialisti dal 1945 al 1954 e l'integrazione europea.
Francesco Rossolillo, Europa: potenza o modello?
Sergio Pistone, L'Europa e la politica di unificazione mondiale.

Note

Europa e Stati Uniti: la lezione del Golfo.
L'accentramento della Comunità europea.

L'azione federalista

La storia non aspetta l'Europa

Trent'anni fa

Quattro banalità e una conclusione sul vertice europeo.

Il federalismo nella storia del pensiero

Kenneth C. Wheare.
Edward H. Carr.

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.

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