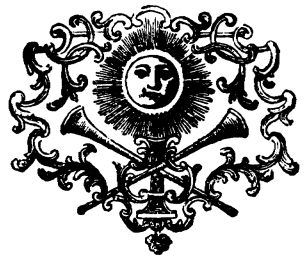
IL FEDERALISTA

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 XLIV, 2002, NUMERO 1

ISSN 0392-1042

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: **Francesco Rossolillo**

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente 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 Centro di Studi sul federalismo Mario Albertini, di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

ANNO XLIV, 2002, NUMERO 1

INDICE

La tragedia del Medio Oriente pag. 3

IOANNIS F. PAPAGEORGIOU, *Il ruolo dei parlamenti regionali nei processi di integrazione. Il caso del Parlamento centro-americano* » 8

NOTE

Alcune considerazioni sulla strategia dei federalisti nella fase costituente (Nicoletta Mosconi) » 22

Ordine mondiale e cambiamento climatico (Franco Spoltore) » 27

La nuova politica americana per la difesa e la sicurezza (Luisa Trumellini) » 36

INTERVENTI

Sovranità, autogoverno e governo globale. Una prospettiva federalista mondiale (John O. Sutter) » 47

TRENT'ANNI FA

Rapporto politico del Presidente del Bureau executif, Mario Albertini » 56

La tragedia del Medio Oriente

La tragedia palestinese ha drammaticamente scosso le coscienze di tutti coloro che hanno a cuore i valori della pace e della convivenza tra i popoli. Si tratta evidentemente di una vicenda che non può essere risolta nell'ambito dello Stato di Israele. Essa coinvolge profondamente gli Stati arabi della regione, gli Stati Uniti, la cui alleanza e il cui aiuto costituiscono la condizione della sopravvivenza dello Stato ebraico, e l'Unione europea che, a prescindere da ogni considerazione di carattere umanitario, è profondamente interessata alla pace in Medio Oriente e alla collaborazione con tutti i paesi della regione. Un suo ulteriore inasprimento esaspererebbe ulteriormente l'opinione pubblica araba, metterebbe in pericolo i regimi moderati della regione e potrebbe costringere i vicini di Israele a prendere le armi, con conseguenze inimmaginabili.

Come sempre in politica, di fronte a tragedie di questa ampiezza, non ha senso mettersi alla ricerca delle responsabilità. Si tratta di indagini che sono sempre pretestuose, e il cui scopo è quello di rafforzare l'uno o l'altro degli schieramenti che necessariamente si formano in queste circostanze. La verità è che le vittime di questa spirale, quale che sia la parte alla quale esse appartengono, sono prevalentemente uomini e donne innocenti, la cui comune aspirazione è quella di vivere in pace.

Ma la violenza chiama violenza e questo circolo vizioso alimenta la progressiva radicalizzazione delle popolazioni coinvolte, che a sua volta porta, all'interno della classe politica, i falchi a prevalere sulle colombe.

Va da sé che tutti i processi di questo genere conoscono delle soste, dovute alla stanchezza di entrambe le parti in conflitto, e che le fasi di relativa tregua possono essere consolidate e prolungate da provvisori accordi politici e da fragili soluzioni istituzionali. Ma la loro definitiva conclusione interviene soltanto quando concorrono particolari circostanze interne ed esterne. Le prime sono l'inversione del circolo infernale dell'odio, dovuto non ad uno stato di effimera stanchezza ma ad un vero e proprio rigetto di una violenza la cui ferocia venga ormai sentita come

*insopportabile; e la comparsa di leader di grande statura politica e morale che abbiano la capacità di interpretare il profondo desiderio di pace della popolazione. Le seconde dipendono da un cambiamento della situazione internazionale. E' così che la seconda guerra mondiale e l'inizio del processo di unificazione europea promosso da Monnet, Adenauer, de Gasperi e Schuman hanno messo fine all'odio secolare tra francesi e tedeschi che aveva insanguinato l'ultima parte del XIX secolo e la prima metà del XX. Ed è così che le sanzioni imposte da una comunità internazionale che non poteva più tollerare l'esistenza in un grande paese di gravi forme di violenza razzista e l'azione di de Klerk e di Mandela, sostenuti dal consenso di due comunità desiderose di vivere in pace, hanno concluso in Sud Africa, all'inizio degli anni '90, la vicenda dell'*apartheid.

* * *

Va da sé che ogni soluzione provvisoria, come la creazione di uno Stato palestinese, sostanzialmente privo di autonomia e senza contiguità territoriale, o l'invio di un contingente internazionale di pace, per quanto debole e transitoria, non potrebbe essere che benvenuta, in quanto risparmierebbe vite umane e allenterebbe la tensione. Ma nessuna di queste soluzioni rimuoverebbe le cause della violenza, che continuerebbe a covare sotto la cenere per riesplodere non appena se ne ripresentasse l'occasione. Esse devono quindi essere perseguite con la piena consapevolezza della loro provvisorietà e della loro natura di tappa in un cammino il cui punto d'arrivo sia un assetto stabile della regione e la pacifica convivenza dei popoli che vi abitano. Peraltro non si può non notare che nella vicenda alla quale il mondo sta assistendo con orrore le soluzioni provvisorie tardano ad emergere. Le due comunità non mostrano per il momento alcun segno di stanchezza nel tentativo di ciascuna di distruggere l'altra per salvare sé stessa. I loro leader esprimono le tendenze più oltranziste dei rispettivi schieramenti, o comunque devono accettare che queste predominino su quelle moderate. Gli Stati Uniti, ancora sotto l'effetto del trauma dell'11 settembre, non sono in grado di mediare tra un loro tradizionale alleato, sostenuto in America da una lobby influente, e un'autorità palestinese che non è in grado di impedire che alcuni gruppi estremisti facciano ricorso al terrorismo suicida, e in qualche caso ne è complice. Essi inoltre si sono alienati le residue simpatie delle quali godevano nel mondo arabo, che ormai identifica la loro presenza nella regione con quella di Israele. L'Europa è divisa e

impotente. Essa è stata la principale finanziatrice dell'autorità palestinese soltanto per vedere i risultati dei propri sforzi distrutti da una guerra civile che essa non può far nulla per impedire.

* * *

Una soluzione definitiva della tragedia palestinese non può certo essere ottenuta in tempi brevi con una sorta di colpo di bacchetta magica. Del resto essa presuppone una situazione nella quale, da entrambe le parti, i legami tra religione e politica diventino meno stretti e si attenuino le differenze economiche tra le due comunità. Ma una soluzione a medio termine è possibile, e averne presenti i contorni è essenziale per poter gestire in qualche modo la situazione attuale e per attenuarne gli effetti distruttivi.

E' evidentemente impossibile definire con un minimo di precisione la natura di questa soluzione. Si può però tentare di indicarne grosso modo *la natura e le condizioni. Si deve trattare innanzitutto di una soluzione che non sia di dimensione locale, ma regionale. Fino a che Israele continuerà ad essere circondata da Stati che auspicano la sua distruzione, è impensabile che esso abbandoni la sua natura militaristica e nazional-religiosa, e quindi trovi un* modus vivendi *con una comunità che si identifica con i suoi nemici. Si tratta quindi di proporre un piano che abbracci il Medio Oriente nel suo complesso, e che leghi gli Stati della regione, ivi compresi Israele ed uno Stato palestinese, con un vincolo federale. Una soluzione di questo genere, oltre a garantire l'obiettivo primario della pace, metterebbe a disposizione dei paesi arabi dell'area le risorse economiche e tecnologiche di Israele e offrirebbe a quest'ultimo la risorsa di una grande mercato per i suoi prodotti. Si tratta, è opportuno ripeterlo, di una soluzione non vicina, ma non impossibile e sulla quale le forze migliori della regione dovrebbero mettersi al lavoro da subito. Basti ricordare che nel 1993 Shimon Peres, in un libro dal titolo* The New Middle East, *proponeva una sorta di Unione tra Israele e i paesi arabi della regione ispirata al modello della Comunità europea, che avrebbe avuto come competenze principali la distribuzione delle risorse idriche e un forte miglioramento della produttività in agricoltura, la pianificazione di una rete stradale e ferroviaria che abbracciasse l'intero medio Oriente e lo sviluppo di piani e di infrastrutture turistiche regionali.*

Questa soluzione non può prendere forma senza un forte intervento politico ed economico internazionale, che garantisca la sicurezza in-

terna ed esterna della regione e fornisca i mezzi per un suo rilancio economico, subordinandone la concessione alla loro gestione in comune, come avevano fatto gli americani nei confronti dell'Europa con il Piano Marshall e l'OECE. Ma è essenziale sottolineare che questo intervento, che pure è essenziale, è impensabile fino a che perdura l'attuale equilibrio mondiale, caratterizzato dall'incontrastata, ma fragile, egemonia americana sul mondo, dall'incondizionata alleanza di Israele con gli Stati Uniti e dalla crescente avversione del mondo arabo nei confronti di questi ultimi.

Perché il problema possa essere avviato a soluzione è essenziale la presenza di un secondo attore, in grado di disporre di una forte influenza politica e di grandi risorse finanziarie, che agisca di concerto con gli Stati Uniti, ma senza dipendere da essi, e che possa dare sia ai palestinesi che agli altri arabi della regione quella garanzia di equidistanza che gli Stati Uniti non sono in grado di fornire. Questo secondo attore non potrebbe essere che l'Europa se essa fosse in grado di esprimere, con l'unità politica, le immense potenzialità che possiede grazie al suo sviluppo economico e tecnologico, alla sua popolazione e alla sua elevata interdipendenza con i paesi del Medio Oriente, che è destinata ad accentuarsi in parallelo alla tendenza degli Stati Uniti a rivolgersi per i propri approvvigionamenti di petrolio a paesi considerati più sicuri perché più facili da controllare.

* * *

Un intervento pacificatore dell'Europa nella tragedia mediorientale viene chiesto continuamente a gran voce da Arafat e dagli altri leader arabi della regione. Ma l'Europa, al di là delle gesticolazioni di rito, rimane assente a causa della sua impotenza, che a sua volta è l'effetto della sua divisione. I governi degli Stati membri dell'Unione esprimono sottovoce il loro disaccordo con la politica americana, ma non hanno né la lucidità né il coraggio di proporre una politica alternativa a quella americana, perché sanno che quindici governi uniti da un debole legame confederale non possono esprimere una volontà comune né avrebbero il potere di imporla. Per questo l'Unione offre al mondo lo spettacolo indecoroso di un gruppo di Stati che si sottraggono alle loro responsabilità storiche e che privilegiano l'affermazione dei propri interessi nazionali nei confronti dei propri partner rispetto a quella delle ragioni dell'unità e della pace.

L'Europa ha maturato nella seconda metà del XX secolo un'esperienza straordinaria di integrazione. Se essa avesse avuto la capacità di concludere questa esperienza realizzando l'obiettivo della propria unità federale, essa avrebbe oggi un ruolo decisivo per lo sviluppo economico e la pace nel mondo. E presenterebbe al resto dell'umanità, e in primo luogo al Medio Oriente, l'esempio di come un gruppo di Stato sovrani, contrapposti in passato da una storia di guerre e di violenze, possano superare definitivamente i loro contrasti e offrire ai loro cittadini un futuro di sicurezza e di prosperità. Ciò finora non è accaduto. E oggi, a causa dell'evoluzione interna dell'Unione e di quella della situazione internazionale, stanno venendo a mancare le condizioni che avevano reso possibile la sua nascita e il suo sviluppo fino alla creazione della moneta europea. A meno di una radicale inversione di tendenza — che presuppone un forte atto di volontà — l'Europa, anziché diventare un fattore essenziale di pace e di stabilità nel mondo, rischia di ritornare al nazionalismo, ai conflitti del passato e all'imbarbarimento della convivenza.

Il Federalista

Il ruolo dei parlamenti regionali nei processi di integrazione. Il caso del Parlamento centro-americano

IOANNIS F. PAPAGEORGIOU

1. Introduzione: la storia dell'integrazione regionale nell'America centrale.

Il successo dell'integrazione europea, che ha creato stabilità e prosperità, ha fatto scuola nel resto del mondo, anche se nella maggior parte dei casi ci si limita a perseguire obiettivi economici, escludendo più ambiziosi obiettivi politici. Ciò vale in modo particolare per il continente americano, dove, nonostante le affinità linguistiche e culturali, i processi di integrazione regionale si sono limitati a forme di cooperazione intergovernativa, soprattutto in campo economico. Una eccezione a questo modello riguarda l'America centrale. In quest'area è stato avviato il processo di integrazione più avanzato, dal punto di vista politico, delle Americhe, le cui caratteristiche meritano un'attenzione particolare, soprattutto da parte dei federalisti europei.

I cinque paesi della regione centro-americana (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua e Costa Rica) condividono un lungo passato comune. Luogo di origine della civiltà Maya, essi, dopo la conquista spagnola, divennero una unità amministrativa a sé stante (il Capitanato generale del Guatemala) all'interno del vicereame della Nuova Spagna (Messico). Negli anni '20 del 1800, durante la lotta per l'indipendenza dalla Spagna, l'America centrale, dopo un breve periodo di annessione all'Impero messicano, si dichiarò Stato indipendente, assumendo la forma di Stato federale (le Province Unite dell'America centrale). La Federazione, tuttavia, si disgregò nel 1838 in seguito a conflitti fra le fazioni e fra le province. Nonostante questo fallimento, il sogno di una unione centro-americana, la «grande patria», diede luogo a vari tentativi di ricostruire la Federazione, falliti anch'essi per ragioni simili: localismi, mancanza di comunicazione e di tradizioni democratiche, insufficiente sviluppo economico e politico, interferenze esterne (1).

Solo dopo la seconda guerra mondiale un ulteriore progetto di integrazione ebbe successo: il Mercato comune centro-americano. Istituito nel 1960, esso mirava alla creazione di una unione doganale e di un mercato comune, al fine di coordinare lo sviluppo industriale ed economico della regione. Sebbene sia stato uno dei più riusciti esempi di integrazione economica degli anni '60, al quale si fece riferimento a sostegno delle teorie funzionaliste, esso non riuscì a trasformare i primi successi economici in una stabile prosperità (2). Gli Stati membri non erano disposti a procedere verso rapporti più stretti e più democratici, e ciò portò, nei primi anni '70, al suo scioglimento, accompagnato da una serie di guerre civili.

Nella stessa decade, e fino agli anni '80, l'America centrale salì alla ribalta della politica internazionale in seguito alle guerre civili in El Salvador e in Nicaragua e a interventi dall'esterno, che fecero della regione uno dei fronti del conflitto Est-Ovest. Nel timore che una *escalation* militare potesse sfociare in una guerra regionale generalizzata, il progetto di integrazione fu di nuovo posto sul tappeto. Dopo il fallimento dei tentativi condotti dall'esterno per ridurre la tensione (soprattutto da parte del Gruppo di Contadora), e di fronte a una situazione di stallo dal punto di vista militare, Oscar Arias Sanchez, Presidente del Costa Rica e Vinicio Cerezo, Presidente del Guatemala, proposero un piano di pace mirante al ripristino della fiducia reciproca e alla democratizzazione sulla base di libere elezioni (3). Il Piano Esquipulas-I (dal nome della città in cui fu approvato, nel luglio del 1986, nel corso del primo incontro fra tutti i Presidenti centro-americani da una generazione) prevedeva, tra l'altro, la creazione di un Parlamento regionale eletto direttamente, il Parlamento centro-americano (conosciuto anche come Parlacen, dall'acronimo spagnolo), che divenne un elemento cruciale nel processo di riconciliazione e di pacificazione.

2. Il Parlamento centro-americano

2.1 *Origini.*

E' importante sottolineare il significato di questo evento nella storia della regione, innanzitutto perché i leader centro-americani hanno riconosciuto il legame fra pacificazione da una parte e consolidamento della democrazia interna e fra i paesi dell'area dall'altra. Rompendo una tradizione diffusa nell'America latina, essi hanno puntato su uno stru-

mento regionale per facilitare e valutare i progressi democratici a livello nazionale e hanno con ciò accettato il principio che la democrazia nazionale ed internazionale non possono essere separate. Così, il rinnovato processo di integrazione centro-americana è stato seguito da un passo avanti di tipo politico: l'elezione diretta dei membri del Parlacen.

Ciò segnò un punto di svolta per quanto riguarda il modello di integrazione nelle Americhe. Fino ad allora la dimensione parlamentare era stata tralasciata, persino ignorata, e qualsiasi progetto si era limitato a perseguire scopi economici. Nello stesso tempo la partecipazione popolare ai processi di integrazione non solo era stata considerata poco rilevante, ma anche scoraggiata, in un contesto in cui i regimi autoritari o semi-autoritari, che in America latina costituivano la norma, escludevano il coinvolgimento del popolo. Anche le poche Assemblee parlamentari regionali che in effetti furono istituite, lo furono al di fuori di qualsiasi progetto politico (come ad esempio il Parlamento latino-americano) o ebbero un ruolo puramente consultivo, sull'esempio dell'esperimento europeo (per esempio il Parlamento del Patto andino).

Al contrario, come già accennato, il Parlamento centro-americano non solo ha coinvolto i cittadini nel processo di integrazione attraverso l'elezione diretta dei suoi membri, ma ha anche ampliato gli obiettivi dell'integrazione alla sfera politica, collegando l'integrazione regionale con la democratizzazione e la pace. A questo proposito si potrebbe fare un parallelo con la fondazione e il successivo allargamento delle Comunità europee: le prime strutture sovranazionali della Comunità europea furono istituite per evitare un'altra guerra e consolidare la democrazia in Germania, e l'adesione alla Comunità degli Stati meridionali dell'Europa (Grecia, Spagna, Portogallo) fu decisa anche per impedire la rinascita di regimi dittatoriali. Lo stesso discorso vale per l'attuale processo di allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centrale e orientale: le argomentazioni economiche non sono disgiunte dalla convinzione che l'unione con una più grande famiglia europea rafforzerà le loro istituzioni democratiche.

La possibilità di realizzare il progetto del Parlamento centro-americano fu offerta da alcune occasioni propizie che si presentarono nel 1986. Per la prima volta dal 1954, infatti, fu eletto Presidente del Guatemala un civile, Vinicio Cerezo. Egli, un democratico-critstiano, era legato alla tradizione riformista moderata, che mirava a promuovere la democrazia e i cambiamenti sociali attraverso mezzi pacifici e all'interno di un ampio contesto, regionale e sovranazionale. Allo stesso tempo, di fronte all'impossibilità di imporre soluzioni militari ai conflitti regionali, per la prima

volta la Comunità europea intervenne nell'America centrale con obiettivi politici diversi da quelli degli Stati Uniti, e sulla base di progetti che favorivano più la fiducia reciproca e meno il confronto. Infine, il timore del Costa Rica di essere coinvolto in una guerra regionale spinse il Presidente Oscar Arias Sanchez ad abbandonare la tradizionale politica di neutralismo e isolamento dagli eventi della regione e a proporre un piano per la democratizzazione che comprendeva anche elementi a favore dell'integrazione regionale.

Il compito di preparare il testo del Trattato per la creazione del Parlamento fu assegnato a una Commissione composta dai Vice-Presidenti dei cinque Stati e presieduta dal Vice-Presidente guatemalteco Roberto Carpio Nicolle. Il modello europeo fu certamente tenuto presente nelle discussioni della Commissione che avrebbe dovuto preparare una bozza, nel corso delle quali fu seriamente presa in considerazione la possibilità di assegnare poteri decisionali a un Parlamento regionale, possibilità che fu caldeggiata dal Guatemala, e in particolare dallo stesso Carpio Nicolle. Ma l'opposizione del Costa Rica e una scarsa propensione degli altri Stati condussero all'abbandono di questo progetto e alla conseguente limitazione delle competenze dell'Assemblea (4). La questione fu ulteriormente dibattuta nell'agosto del 1987, durante il secondo incontro fra i Presidenti centro-americani (Esquipulas-II). Tra l'8 e il 16 ottobre 1987 si giunse alla firma da parte dei cinque Stati del «Trattato istitutivo del Parlamento centro-americano e di altre istituzioni politiche».

2.2 *Attribuzioni.*

Una analisi del testo del Trattato dimostra che esso ha creato una istituzione con poteri più simbolici che decisionali. Il suo preambolo, ai paragrafi 4 e 5, dichiara che il Parlamento è parte di «un processo democratico... basato sul pluralismo... che permette agli Stati membri di discutere e decidere su questioni economiche, sociali e culturali di loro interesse... al fine di raggiungere un più alto grado di cooperazione». Il Parlamento è presentato come un mezzo per «esaminare, analizzare e proporre raccomandazioni in relazione ai problemi di interesse comune..., sulla base della rappresentanza democratica e del pluralismo (articolo 1)». Esso è composto dallo stesso numero di membri, venti, per ogni paese e dai loro Presidenti e primi Vice-Presidenti dopo la fine del loro mandato (articolo 2). I suoi membri devono essere scelti attraverso elezioni, «nel rispetto di un'ampia rappresentanza politica e ideologica»

e «attraverso un sistema democratico e pluralistico che garantisca libere elezioni e uguaglianza» fra tutti i partiti (articolo 6). Il fatto che sia stata scartata l'opzione sovranazionale appare evidente se si passano in rassegna le competenze del Parlamento (articolo 5), che si riducono a un certo numero di compiti di tipo consultivo, come, per esempio: fungere da forum di discussione su questioni di interesse regionale; dare impulso al processo di integrazione promuovendo la cooperazione fra i paesi centro-americani; proporre progetti di trattati e accordi fra gli Stati membri; contribuire al rafforzamento del sistema democratico e al rispetto del diritto internazionale (5).

Al Parlacen, tuttavia, qualche competenza di tipo decisionale è stata data: esso «nomina e rimuove il più alto direttore esecutivo degli organismi preposti all'integrazione già esistenti o da creare» (articolo 5, par. c), e inoltre «prende in esame il rapporto annuale delle attività» stilato dalle istituzioni per l'integrazione regionale e i «mezzi e le azioni approntati in vista della messa in atto delle decisioni adottate nel periodo considerato» (articolo 29).

Questa breve rassegna richiede qualche commento e una analisi più approfondita. Con la scelta di istituire un'assemblea simbolica piuttosto che un'autentica assemblea regionale, gli Stati centro-americani hanno rinnegato l'iniziale volontà di creare una istituzione regionale basata sulla legittimità popolare. A ciò si aggiunga che l'assenza di un coerente quadro istituzionale e la coesistenza parallela di vari progetti di integrazione regionale (erano ancora in vita le istituzioni del Mercato comune, così come vari organi regionali di tipo settoriale e tecnico) hanno indebolito la base istituzionale del Parlamento e hanno limitato le sue potenzialità (6).

A peggiorare la situazione si sono aggiunti gli ostacoli al processo di ratifica frapposti da alcuni Stati, soprattutto dal Costa Rica, unico paese democratico della regione, che ha rifiutato di riconoscere poteri sovranazionali a una istituzione che comprendeva Stati in maggioranza scarsamente democratici (7). Le controversie relative all'adesione del Costa Rica al Parlamento hanno bloccato la ratifica per più di due anni (8). Per uscire dall'impasse, gli Stati membri hanno adottato un Protocollo in base al quale venivano «congelati» tutti i restanti poteri decisionali del Parlacen in cambio della concessione che diventasse operativo senza la ratifica di tutti i paesi. In seguito a ciò, e dopo le elezioni in Guatemala, El Salvador e Honduras, questo Parlamento «dimezzato» si è insediato il 28 ottobre 1991.

2.3 *L'evoluzione del Parlacen.*

Dal punto di vista istituzionale, il risultato finale della creazione del Parlacen può essere considerato deludente rispetto alle aspettative iniziali. Tuttavia, il cammino percorso e le attività intraprese dal Parlacen successivamente ci permettono di trarre qualche interessante conclusione e qualche lezione per quanto riguarda il ruolo che le assemblee regionali possono giocare in un contesto di integrazione regionale intergovernativa.

Innanzitutto bisogna riconoscere che nel 1991, quando il Parlacen è stato creato, i contesti regionale e nazionali erano decisamente cambiati rispetto al 1986, quando esso fu ideato per la prima volta. Nel 1991 la pacificazione era stata quasi raggiunta, i Sandinisti avevano perso il potere in seguito alle elezioni e, a livello solo nazionale, il processo di democratizzazione era in marcia. I Presidenti che avevano progettato e promosso la creazione del Parlamento avevano lasciato la carica. Nel frattempo l'integrazione regionale avanzava attraverso la solita cooperazione intergovernativa e la riattivazione delle istituzioni del Mercato comune. L'appoggio popolare a un parlamento regionale, sebbene sia stato sempre tiepido, è successivamente calato in seguito al modo in cui vennero condotte le elezioni dei suoi membri e all'opposizione del Costa Rica. Ambedue questi fattori impedirono che esso diventasse un'autorità morale (così come in qualche modo lo è stato il Consiglio d'Europa) al fine della democratizzazione e dell'integrazione in America centrale.

Oltre a ciò, la mancanza di poteri decisionali e i costi di gestione hanno costituito una costante minaccia alla sua esistenza. Se il Parlacen è riuscito a superare questa prima fase, il merito va in larga parte al sostegno finanziario e politico europeo, soprattutto da parte del Parlamento europeo, che ha considerato il Parlacen un modello da estendere anche altrove (9).

Tuttavia, gli sviluppi successivi dimostrano l'insita tendenza dei corpi legislativi a battersi per aumentare le proprie prerogative. Dopo un primo periodo di relativa inattività e di isolamento istituzionale e politico, il Parlacen intraprese una combattiva campagna in quel senso, puntando ad allargare la sua sfera d'azione a tutti i settori della vita politica e sociale.

Questa battaglia fu resa più facile dal rinnovamento del quadro dell'integrazione. Il Protocollo di Tegucigalpa, con la creazione del Sistema di integrazione dell'America centrale (SICA), offrì nuovo spazio all'attività del Parlacen, nonostante esso sia stato tenuto ai margini

dell'integrazione regionale.

Il Protocollo fece una sintesi dei vari progetti di integrazione e dei vari organismi esistenti in America centrale e creò un sistema molto simile al modello dell'Unione europea (prevedendo, per esempio, i Vertici dei Presidenti, un Consiglio dei Ministri, un Commissione esecutiva, un segretariato generale, così come una Corte di giustizia e una parlamento). Il SICA stesso non mirava soltanto a obiettivi economici, ma rappresentava il ponte fra la tradizionale cooperazione intergovernativa e la democrazia sovranazionale. Il Protocollo, per esempio, riconosceva come indivisibili le finalità dello sviluppo, della pace, della democrazia e dell'integrazione e sottolineava la necessità di strumenti regionali per realizzare queste finalità. Fra i suoi principi fondanti, inoltre, indicava il riconoscimento di una specifica identità per l'America centrale, oltre al completamento dell'integrazione economica regionale. Questo nuovo quadro istituzionale offrì maggiori opportunità per interventi legislativi nel campo delle politiche di integrazione. E, oltre a ciò, la creazione del segretariato generale e, più tardi, della Corte di giustizia fornì al Parlacen degli alleati nella lotta per un sistema democratico e sovranazionale di integrazione della regione.

In questo contesto possiamo dire che il Parlacen ha iniziato una nuova vita. Durante la seconda metà degli anni '90 esso andò acquistando un'esperienza politica che gli permise di diventare un punto di riferimento essenziale. A ciò hanno contribuito molti fattori, come ad esempio la ratifica del Trattato sul Parlacen nel 1996 da parte del Nicaragua e nel 1997 da parte di Panama, con la conseguente nomina dei relativi rappresentanti. Così, non solo aumentò decisamente il numero di essi (da 60 a 100), ma si accrebbe anche la loro rappresentatività. Fino ad allora nel Parlacen erano rappresentati essenzialmente partiti di destra e di centro, i cui candidati erano spesso politici nazionali marginali, alla ricerca di una sinecura prima di uscire dal gioco. La normalizzazione della situazione politica in El Salvador e la partecipazione del Nicaragua fecero aumentare il numero dei parlamentari di sinistra (e anche delle donne elette, in seguito alla politica del Fronte sandinista di liberazione nazionale che favoriva la parità dei sessi), e ciò rese i dibattiti più vivaci e interessanti, appassionati e aperti. La stampa incominciò a dare informazioni sui dibattiti che si tenevano nel Parlamento e le istituzioni create per l'integrazione tennero incontri periodici con le sue Commissioni tematiche, mentre i governi tennero contatti con i loro membri nazionali al Parlacen.

Nello stesso tempo l'attività politica sovranazionale ebbe importanti conseguenze per i partiti all'interno del Parlacen. I suoi membri, così come quelli del Parlamento europeo, non erano divisi in delegazioni nazionali, ma in gruppi politici basati sulle affinità ideologiche. Così, partiti di Stati diversi, che non avevano mai avuto contatti fra di loro, sono stati costretti ad incontrarsi e ad affrontare insieme vari problemi di interesse regionale, e nello stesso tempo i partiti politici di uno stesso paese furono incoraggiati al dialogo. Il metodo consensuale tendenzialmente adottato dal Parlacen nel trattare i problemi sul tappeto ed il fatto che la maggior parte dei partiti, di sinistra come di destra, fossero largamente concordi per quanto riguardava il processo di integrazione regionale attenuarono le tensioni e permisero di raggiungere un grado di collaborazione maggiore che non a livello nazionale.

I contatti tra i partiti nazionali furono incoraggiati anche attraverso l'organizzazione da parte del Parlacen (a cadenza annuale e a partire dal 1992) di conferenze tematiche a cui partecipavano tutti i partiti centro-americani e che affrontavano temi e questioni di interesse regionale, riguardanti soprattutto l'approfondimento dell'unione politica, ma anche problemi più concreti, come ad esempio la cittadinanza centro-americana o il ruolo delle popolazioni indigene. Queste conferenze, lungi dall'essere semplici occasioni di incontro, costituirono un importante strumento per l'attività del Parlacen e un'occasione altrettanto importante per i partiti politici dei vari paesi al fine di allacciare rapporti, tant'è vero che spesso vi partecipavano gli stessi leaders.

La società civile è stata l'altro obiettivo dell'impegno del Parlacen al fine di ampliare il suo ruolo e allargare la partecipazione al processo di integrazione regionale. La situazione politica generale dei paesi dell'America centrale non ha reso facile l'emergere della società civile, e ancor meno ha facilitato il suo coinvolgimento in un processo considerato di competenza soprattutto dell'esecutivo. La creazione della Commissione consultiva del SICA, che raccoglieva numerose organizzazioni non governative, con i relativi programmi, permise per la prima volta a questi attori non statali di dare il proprio contributo, anche se con un ruolo puramente consultivo, allo sviluppo dell'integrazione regionale. Il Parlacen afferrò questa occasione e aumentò i suoi contatti con varie organizzazioni e vari movimenti locali, nazionali e regionali, con il duplice scopo di ricordare loro l'esistenza del Parlamento e di tener conto delle loro esigenze e richieste. Questi contatti sono stati utili. Se infatti in precedenza la società civile, e in particolare quei movimenti che si contrapponevano ai governi in carica, tendevano a rifiutare tutte le espressioni della vita politica organizzata e ritenevano che il Parlacen non fosse altro che un gruppo di politici ben remunerati dell'*establishment* del tutto estranei

ai bisogni reali della gente, i rapporti permanenti instauratisi con questo organismo hanno a poco a poco permesso di superare questa diffidenza, di trovare, da una parte e dall'altra, un terreno comune di discussione e di identificare altresì gli avversari comuni, fino a predisporre azioni da condurre insieme relative a varie questioni.

Infine non si dovrebbe sottovalutare il lavoro svolto dal Parlacen nei confronti dei parlamenti nazionali. Consapevole dei potenziali rischi di conflitto con i corpi legislativi nazionali per quanto riguardava i ruoli e le competenze rispettivi, il Parlacen ha iniziato una stretta collaborazione con essi con due obiettivi: da una parte, dimostrare ancora una volta che una contrapposizione fra gli organi legislativi sui problemi dell'integrazione sarebbe stata dannosa fino a quando i governi avessero mantenuto il controllo del processo, e dall'altra coordinare le iniziative e facilitare scambi di opinione e di informazioni. Il risultato fu che si tennero incontri regolari fra le specifiche Commissioni sull'integrazione regionale attive sia nel Parlacen che nei parlamenti nazionali.

2.4 *Il Parlacen come punto focale del dibattito sull'integrazione regionale.*

Tutte queste attività hanno permesso al Parlacen di essere al centro del rinnovato dibattito sull'integrazione regionale quando, dopo il 1995, a partire dalla situazione esistente ci si pose il problema di riformare il quadro del SICA. Le proposte in tal senso furono raccolte in un documento preparato da un gruppo di esperti, sotto gli auspici della Banca interamericana per lo sviluppo e della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'America latina. Con un disegno di carattere funzionalista si mirava a creare efficaci strutture intergovernative per la cooperazione regionale, eliminando nel contempo quegli strumenti che non avevano ricadute concrete o che, secondo gli estensori, erano premature oppure obsolete. Ad esempio fu suggerito di abolire le elezioni dirette del Parlamento centro-americano e di sostituirle con la designazione nazionale, ricalcando l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (10). Queste proposte furono inizialmente approvate dal Vertice dei Presidenti tenutosi a Panama nel luglio del 1997.

Tuttavia, il Parlacen non solo respinse gli attacchi che riguardavano la sua stessa esistenza, ma a sua volta lanciò una strategia di contrattacco (appoggiato dalla Corte di giustizia dell'America centrale e da parecchi partiti politici di diversi Stati membri) culminata con la presentazione di un proprio progetto di integrazione regionale. Nella bozza di un Protocollo adottato dal Parlacen nel 1998 si richiedeva un sostanziale aumento dei suoi poteri, che avrebbero dovuto comprendere, in particolare, il diritto di voto sul bilancio del SICA e il controllo sulla messa in atto delle relative decisioni, oltre al diritto di esprimere un parere su tutti i trattati e gli accordi relativi all'integrazione regionale che fossero stati siglati dagli Stati membri. Oltre a ciò il Parlacen propose al Vertice dei Presidenti e all'opinione pubblica degli Stati centro-americani una bozza di Trattato di Unione che modificava radicalmente il quadro dell'integrazione regionale. Questo secondo testo, elaborato sulla falsariga delle proposte di riforma della Banca interamericana per lo sviluppo e della Commissione economica per l'America latina, conteneva una descrizione completa della struttura e delle competenze della futura Unione centro-americana. Esso aveva un evidente carattere costituzionale ed è stato accettato dalla settima conferenza dei partiti politici centro-americani, tenutasi a San Salvador nel settembre del 1998.

Ora il processo di integrazione in America centrale è a un bivio. Dieci anni dopo la sua creazione il SICA può vantare numerosi e significativi successi, come una tariffa esterna comune, una unione doganale quasi completa e rilevanti avanzamenti per quanto riguarda la libertà di movimento di persone, capitali e servizi. Oltre a ciò, le sue istituzioni hanno acquisito un notevole peso: la Corte di giustizia ha dato forma a un ordine giuridico comunitario embrionale e il segretariato generale è gradualmente diventato il fulcro del sistema politico-amministrativo, con il conseguente riconoscimento internazionale dello status e del ruolo politico del Segretario generale. Tuttavia è ancora attiva la cooperazione intergovernativa, come dimostrano sia il fatto che i Vertici dei Presidenti, a cadenza semestrale, continuano ad essere il motore del SICA, sia il fatto che il principio dell'unanimità è ancora la regola nel processo decisionale.

Nondimeno un assetto comunitario si sta lentamente sviluppando parallelamente a un certo livello di partecipazione popolare e al concetto di identità centro-americana. La «Dichiarazione di Managua» del settembre 1997, elaborata dai sei Presidenti degli Stati membri, ha dato il via alla nascita dell'Unione centro-americana — che costituisce un passo avanti verso l'integrazione politica dell'Istmo — e ha messo perciò fine al processo di «depoliticizzazione» dell'integrazione, con un'inversione di marcia rispetto alle precedenti decisioni prese a Panama nel luglio dello stesso anno. Sebbene questa Dichiarazione non sia stata ancora resa operativa, in parte per le resistenze nazionali e in parte anche per i contraccolpi di una serie di disastri naturali che hanno travolto l'area (in

particolare l'uragano Mitch), essa indica tuttora la via dell'integrazione politica della regione.

Naturalmente questa si trova ancora ad affrontare grossi problemi, non ultimi quelli del consolidamento della democrazia, che, nonostante i progressi, è ancora fragile, e dell'uguaglianza sociale, tenendo presente che la persistenza di una povertà diffusa è un ostacolo per la partecipazione democratica. L'opposizione nazionalista, inoltre, così come il carattere «presidenziale» di questi paesi, continuano a costituire un ostacolo alla piena integrazione. Più precisamente, il processo di integrazione politica ed economica si scontra con la tendenza prevalente ad aderire direttamente ad aree di libero scambio più ampie, a livello regionale o continentale, piuttosto che a creare una Unione centro-americana a sé stante.

In questo contesto il ruolo e la presenza del Parlacen può fare la differenza. In un quadro di integrazione e di relativa coesione come quello del SICA esso può contribuire in modo decisivo all'approfondimento dell'integrazione almeno tra un nucleo di paesi. La legittimazione popolare e il fatto che per ora non abbia effettivi poteri lo mettono in una posizione privilegiata per riflettere sul futuro dell'area e per presentare soluzioni e progetti che vadano al di là dei quadri nazionali. Nel corso della sua breve esistenza esso ha cercato di dare vita a una tradizione politica sovranazionale che mancava ed è riuscito a far entrare nel dibattito politico problemi relativi all'integrazione. La stessa proposta di Unione centro-americana dimostra che si è ormai proiettati al di là di una pura e semplice integrazione economica e che sono ormai poste sul tappeto questioni più generali che in precedenza erano rimaste strettamente nella sfera delle competenze nazionali. Questo allargamento di prospettive è dovuto al Parlacen, che ha cambiato la mentalità, sottraendo il problema dell'integrazione alla contrattazione burocratica e che per questo può diventare un punto di riferimento per altre aree regionali nelle Americhe.

3. Conclusioni

I. Il Parlamento centro-americano è stato creato, per la prima volta nella storia dell'America latina, con l'intento che esso diventasse un organismo rappresentativo in grado di perseguire, a livello regionale, obiettivi che normalmente sono raggiunti a livello nazionale: la democrazia, la pace e lo sviluppo. Questi obiettivi, come già ricordato, non sono stati raggiunti, almeno all'inizio dell'attività del Parlacen, poiché le resistenze nazionali e il metodo intergovernativo radicato in America centrale gli hanno impedito di assumere quei poteri decisionali che gli avrebbero permesso di avere un ruolo importante negli sviluppi della politica regionale. Il Trattato istitutivo del Parlacen stabiliva infatti che esso fosse un'assemblea regionale con poteri consultivi, eletta direttamente dai cittadini, ma senza alcun supporto di tipo istituzionale nel contesto dell'integrazione e con scarsa legittimità democratica.

II. La successiva evoluzione del Parlacen è un esempio paradigmatico della tendenza quasi automatica degli organismi eletti a battersi per svolgere un ruolo più incisivo anche in una situazione difficile. Infatti, senza alcun appoggio nell'ambito regionale e con un sostegno molto limitato da parte delle istituzioni europee, il Parlacen cercò di imporre il proprio punto di vista nel nuovo contesto dell'integrazione regionale centro-americana, identificando il nemico nella cooperazione intergovernativa, che tende a tenere ai margini qualsiasi intervento parlamentare. Per ridurre il ruolo esclusivo dei governi, cercò alleati nella classe politica e instaurò forti legami con i partiti politici della regione, spinti a collaborare in relazione sia ai problemi dell'integrazione, sia agli sviluppi politici della regione. Esso divenne inoltre il naturale alleato della società civile, incoraggiando il dialogo tra le varie organizzazioni e aprendo canali di comunicazione con le forze sociali, fino ad allora del tutto disinteressate ai problemi dell'integrazione regionale. Infine moltiplicò i suoi contatti istituzionali con altre assemblee regionali, in particolare il Parlamento europeo, acquistando così anche un ruolo internazionale.

III. Dopo aver acquisito un certo grado di legittimità democratica e una base istituzionale relativamente più ampia, il passo successivo fu il rafforzamento dei suoi poteri in un nuovo quadro istituzionale. Con la proposta di una serie di modifiche del quadro giuridico dell'integrazione regionale, il Parlacen ha seguito lo stesso percorso del Parlamento europeo. Quest'ultimo, con l'approvazione, nel 1984, del progetto di Trattato di Unione, aveva rivendicato una serie di competenze che di norma sono di pertinenza dei corpi legislativi e che furono sottratte ai parlamenti nazionali in favore non tanto di un Parlamento europeo ma di apparati burocratici europei. Sebbene nel Parlacen non fosse presente una personalità della statura di Spinelli, tuttavia esso seguì questo precedente e, fra le altre cose, rivendicò il diritto di votare il bilancio del sistema di integrazione regionale e il diritto di eleggere il leader delle istituzioni regionali.

IV. La presenza e l'attività del Parlacen non solo hanno rafforzato il processo di integrazione, ma hanno anche ravvivato l'interesse nei suoi confronti da parte di vari soggetti prima disimpegnati su questo fronte, allargando la base del consenso (meno ampia, ad esempio, nella fase del Mercato comune). La sfera d'azione del Parlacen è andata oltre l'integrazione economica, e ha compreso quella politica, oltre ai problemi della democrazia, della giustizia sociale e della politica estera. Tali attività furono favorite anche dalla normalizzazione della situazione politica nella regione, caratterizzata da una presenza sempre più diffusa di istituzioni democratiche.

V. L'emergere del ruolo di un corpo parlamentare in un processo di integrazione regionale, se unito a una presenza attiva della cittadinanza, aumenta il numero e la forza dei fattori che vi intervengono e ne rafforza le relazioni. Di conseguenza il dibattito si allarga a tutte le componenti della società, perdendo il suo carattere «tecnico» e facendo convergere gli interessi reali verso un livello che non è più nazionale. E' proprio questa convergenza la base del consolidamento dei processi di integrazione e, come ricaduta, della sua espansione in altri campi.

NOTE

(1) Edelberto Torres-Rivas (a cura di), *Historia General de Centroamerica*, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1993, Vol. III, pp. 104-6.

(2) Rafael Rondrigues Loucel, «Integración centroamericana: evolución y perspectivas», in *Integración latinoamericana*, NE 201, giugno 1994, p. 54.

(3) Andrés Opazo Bernales-Rodrigo Fernandez Vasquez, *Esquipulas II. Una tarea pendiente*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana, 1990, pp. 134-143.

(4) Olga Marta Sanchez-Jaime Delgado Rojas, *Una contribución al debate. Integración regional*, San José, Facultad de ciencias sociales, 1993, p. 451.

(5) Andrea De Guttry, *El proceso de integración regional de Centroamerica. Recopilación de Documentos Basicos con estudio introductorio*, Guatemala, Universidad Rafael Landivar, 1992, pp. 35-50.

(6) Olga Marta Sanchez-Jaime Delgado Rojas, *op. cit.*, p. 449.

(7) Luis A. Varela Quiros, «El proyecto de Parlamento Centroamericano: un análisis desde la perspectiva historica, constitucional y electoral costaricense», in *Revista de Relaciones internacionales*, School of International relations. University of Heredia. Costa Rica, 1990, pp. 45-56.

(8) IRELA Dossier n. 24: *El Parlamento Centroamericano: alternativas de constitución y elecciones*, Madrid, aprile 1990, p. 40.

(9) Parlamento europeo, *El Parlamento europeo y el proceso de integración centroamericano*, Lussemburgo, giugno 1997, p. 87.

(10) Comisión económica para America latina y Caribe (CEPAL)-Banco interamericano de desarrollo (BID), *La integración Centroamericana y la institucionalidad regional*, San Salvador, Pubblicazioni SICA, febbraio 1998, passim.

Note

ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA STRATEGIA DEI FEDERALISTI NELLA FASE COSTITUENTE

Ogni discorso sulla strategia per creare la Federazione europea deve definire con chiarezza due cose: il *potere* di fare l'Europa e la *volontà* di fare l'Europa. A partire da questo chiarimento una scelta strategica è inevitabilmente condizionata dal quadro storico-politico in cui va calata, ossia dagli elementi concreti, non teorici, che caratterizzano la situazione in cui emerge la necessità e la possibilità di fare un passo avanti (o addirittura il passo definitivo) verso l'obiettivo politico da raggiungere.

Il *potere di fare l'Europa* non è facile da definire perché muta di significato a seconda che lo si consideri staticamente o dinamicamente. Nel primo caso si può affermare che non esiste un potere che possa fare l'Europa, ossia non si può pensare a una situazione in cui qualcuno imponga la soluzione unitaria perché ha il potere di imporla. In un processo di unificazione di Stati i singoli soggetti che ne sono protagonisti hanno e mantengono, in quanto Stati, il potere sovrano fino a che non è stata portata a compimento l'unificazione, e, per portarla a compimento, sarebbe necessaria una decisione simultanea da parte di tutti.

Nel secondo caso, ossia considerando il potere di fare l'Europa dinamicamente, si può affermare che questo potere può incominciare a manifestarsi, almeno potenzialmente, se l'iniziativa (unita a un certo grado di determinazione) di uno o più governi, essendo la risposta giusta a un problema sul tappeto, riesce ad ottenere il consenso degli altri. Il concetto di leadership occasionale è dunque l'elemento dinamico che, in una situazione di potere tendenzialmente cristallizzata (Stati sovrani divisi), può dar vita a un processo che spinge i detentori dei vecchi poteri verso la *decisione* di creare il nuovo potere, o, nella fase del gradualismo costituzionale, di realizzare un obiettivo strategico intermedio, la cui valenza strategica consiste nel fatto che esso implica la cessione della sovranità (ad esempio difesa e moneta).

Il problema dell'iniziativa è legato da una parte alla situazione

oggettiva, ossia alla impossibilità di dare risposte nazionali a problemi sul tappeto (crisi del potere nazionale), e, dall'altra parte, al problema della *volontà*. L'atteggiamento favorevole nei confronti dell'unità europea ha le sue radici nell'unità di fatto dell'Europa e spinge i governi a cercare soluzioni unitarie. Ma il semplice atteggiamento favorevole indirizza i governi verso quelle soluzioni unitarie che siano compatibili con il mantenimento della sovranità. Solo laddove è in gioco il trasferimento della sovranità emerge in tutta la sua importanza il ruolo della volontà dei governi. E i momenti costituenti sono quelli in cui questa volontà si manifesta in tutta la sua forza e in cui quindi diventa matura la decisione finale e irrevocabile di creare la federazione.

Naturalmente la decisione e la volontà dei governi non sono gli unici elementi in gioco: la battaglia per l'unificazione dell'Europa non è un semplice patto fra Stati, ma è una battaglia costituente, in cui si deve quindi manifestare la volontà del popolo sovrano attraverso la negazione del consenso ai poteri nazionali e l'espressione del consenso con la quale si dovrà sancire la creazione del nuovo potere europeo. Ma se questo è vero, vale comunque la considerazione che nel costituire uno Stato di Stati, quale è la federazione, i poteri degli Stati esistenti possono diventare gli esecutori della volontà popolare, se essa si manifesta, nella misura in cui essi stessi, come soggetti autonomi, sono disposti a incarnare questa volontà e a decidere il proprio autosuperamento.

La formazione della volontà di creare una federazione da parte dei governi di Stati storicamente consolidati è uno dei processi più difficili nell'ambito delle grandi trasformazioni storico-politiche. Un'analisi razionale della situazione di potere che si è venuta a creare dopo la seconda guerra mondiale avrebbe dovuto e dovrebbe spingere i detentori dei poteri nazionali a condividere (e quindi a mettere in pratica) l'idea che l'unico modo per riacquistare la sovranità perduta è quello di creare la sovranità europea. Ma fare ciò significa attivare la propria autodistruzione, mentre ciò che prevale nella vita degli individui e dei gruppi è lo spirito di sopravvivenza. Si deve notare peraltro che lo stesso spirito di sopravvivenza è alla base dei progressivi avanzamenti del processo di unificazione europea e della formazione di una coscienza europeistica. Ma si tratta di una coscienza mistificata, che ha creduto e crede di costruire l'unità senza porsi il problema della rinuncia alla sovranità nazionale.

Per questo i veri antagonisti, nel momento cruciale in cui questa rinuncia è l'unico modo per evitare il fallimento totale di una impresa storica, non sono i dichiarati nemici dell'Europa, facilmente attaccabili, ma sono coloro che si professano europeisti difendendo nel contempo,

con formule e proposte ambigue, la sovranità nazionale. Sono i veri antagonisti perché è più difficile smascherarli di fronte ai cittadini e perché una coscienza mistificata è meno permeabile e più difficilmente sensibile a motivazioni razionali.

Tuttavia, essendo freddamente consapevoli di queste difficoltà, il compito strategico dei federalisti rimane sempre lo stesso: «forzare» i governi a fare la scelta giusta. Ma che cosa significa in concreto «forzare»? E che cosa significa per converso «pregare»? Se si prende alla lettera Machiavelli la differenza fra i due atteggiamenti sta nel basarsi o meno su una azione autonoma. Ma un'azione autonoma, di per sé, non esclude che essa venga diretta a interlocutori-antagonisti affinché svolgano il ruolo che è loro proprio. Se colleghiamo il termine «forzare» a una «azione di forza» da parte di una massa rivoluzionaria che sola avrebbe il potere di far crollare, come una marea montante, i poteri nazionali, escluderemmo gli altri soggetti, che hanno un ruolo essenziale nel processo di unificazione. In questo caso il «popolo rivoluzionario» sarebbe l'unico soggetto non compromesso, innocente, libero, o in grado di liberarsi dalla schiavitù della visione nazionale, l'unico soggetto su cui i federalisti possono contare per una azione di forza.

Una simile estremizzazione è già comparsa nel MFE durante il dibattito sulla strategia dopo Maastricht. E, sia pure con accenti più moderati, si avvicina alla tendenza di far coincidere la mobilitazione con le grandi manifestazioni di piazza. Queste possono essere considerate parte di un'azione strategica se e solo se diventano lo sbocco naturale di un'azione coerente e capillare a tutti i livelli non in funzione delle manifestazioni, ma del lancio della giusta parola d'ordine.

D'altra parte, lo stesso tipo di estremizzazione si nasconde dietro la tesi secondo cui è possibile che la Convenzione istituita al Vertice di Laeken «si prenda il potere» e diventi una Costituente. Ma anche in questo caso, che viene erroneamente interpretato come la pratica concreta del metodo costituente, non si fanno i conti con gli elementi e i soggetti in gioco in un processo di unificazione di Stati.

Quando affermiamo che, laddove è in gioco la rinuncia alla sovranità, l'unico metodo che può e deve essere usato è il *metodo costituente* (contrapposto al metodo del gradualismo costituzionale), dobbiamo essere consapevoli del vero significato che attribuiamo ad esso per non correre il pericolo di perdere il contatto con la realtà.

In una lettera a Spinelli del 19 luglio 1980, all'inizio della sua azione costituzionale all'interno del Parlamento europeo, Mario Albertini lo metteva in guardia da quel pericolo. «La tua azione — scriveva — ha

bisogno: a) di credibilità, di un minimo di fiducia nella possibilità della vittoria, e pertanto, b) di un rapporto col processo del potere che consenta di pensare che esiste la possibilità, anche minima, ma effettiva, di battersi per la vittoria. In ogni altro caso l'azione costituzionale, dopo aver acceso un fuoco di paglia, si spegnerebbe, pur restando sul terreno come l'ombra cui dovrebbe dar corpo.

In sostanza la tua azione si può paragonare alla creazione di una sacca nel territorio del nemico (il Parlamento europeo resterà nelle mani del nemico fino a che subirà il dominio dei poteri nazionali), cioè ad una manovra che può essere eseguita con poche forze scelte ma che deve essere collegata concettualmente e praticamente con l'azione globale del grosso delle forze proprie e di quelle del nemico. Ciò serve a stabilire che il rapporto esterno deve essere realizzato *con chi può decidere, con chi controlla il processo del potere*.

Vediamo la cosa, senza ridurla ad un gioco dell'immaginazione. Tu dici... di creare una mobilitazione dell'opinione pubblica con una organizzazione *ad hoc*, e alimenti questa ipotesi con i fantasmi del passato. Ma a prescindere dal fatto che anche le organizzazioni (come l'Europa) «non cadono dal cielo», bisogna tener presente che l'opinione pubblica (come qualunque altra forza sociale) si mobilita solo dietro un potere contro un altro potere. In pratica, se fai un gruppo al Parlamento europeo (dove non c'è il potere di decidere unilateralmente), e lo colleghi ad un gruppo esterno che non partecipa al processo del controllo del potere, tu sommi due impotenze. Conseguenza: non c'è credibilità, l'azione si spegne. Se invece tu colleghi il gruppo del Parlamento europeo con una parte, inizialmente anche piccola, dell'insieme delle persone e delle organizzazioni che controllano il processo del potere, tu sprigioni e sommi due linee di forza che possono crescere; e puoi di volta in volta ottenere il grado di mobilitazione dell'opinione pubblica (e di chi la serve: informazione ecc.) pari al grado di sviluppo della lotta. In effetti, tutto andando bene, il Parlamento europeo diventa in questo caso il luogo dove sbocca una azione che ha l'altro centro di decisione nei campi di forza nazionale.

A questa logica di potere non si può sfuggire. Il potere va stanato dov'è (gli Stati) e portato dove è necessario (l'Europa). Ne segue che collegare, e unificare nel momento più alto della lotta, due centri di decisione (il centro nuovo europeo e la somma occasionale di quelli nazionali) è uno degli imperativi strategici fondamentali della lotta per l'Europa».

In sostanza, chiedere la Costituente (o, nel caso del Parlamento europeo in passato e nel caso della Convenzione oggi, rivendicarne il

ruolo costituente) non basta, non serve a nulla se non ci si pone il problema di come arrivarci, cioè della situazione di potere per promuoverla e sostenerla.

Oggi, alla vigilia dell'allargamento, identificare la situazione di potere che permetta di arrivare alla Costituente significa identificare il quadro all'interno del quale *si può* manifestare il massimo potenziale di responsabilità storica e politica. Questa responsabilità naturalmente non è già attiva: se lo fosse, dopo la creazione della moneta unica, dopo le guerre jugoslave, dopo l'11 settembre ecc. la decisione di creare la Federazione europea sarebbe già stata presa. Ma identificare questo quadro, che è quello dei paesi fondatori, è comunque il primo passo indispensabile, poiché significa individuare un quadro di potere potenzialmente attivo contrapposto a quello inerte dell'Unione attuale e a quello completamente non influenzabile dell'Unione allargata.

Se ciò è vero, bisogna trarne le necessarie conseguenze e puntare sulla formazione del nucleo dell'iniziativa. La differenza rispetto al passato — in cui puntualmente ogni fase strategica è stata a un certo punto caratterizzata dall'emergere del problema del nucleo e dalla conseguente accentuazione di questa emergenza — consiste nel fatto che la rinuncia vera e definitiva alla sovranità nazionale è un passo più difficile degli altri fin qui compiuti dagli Stati. Di conseguenza sarà più difficile il compito dei federalisti e nello stesso tempo sarà più drammatica la responsabilità della scelta strategica giusta. La prospettiva di un lento avanzamento oggi non è più pensabile né accettabile: sono ormai troppe le urgenze non potendo affrontare le quali l'Europa andrebbe incontro alla propria rovina, negando nel contempo al resto del mondo il contributo morale e politico che la sua unificazione metterebbe in campo.

Una volta identificati i soggetti da cui in ultima istanza dipende la decisione finale (i governi) e una volta individuato il quadro da cui può partire l'iniziativa, si tratta a) di porre sul tappeto il problema dello Stato europeo, b) di coagulare attorno a questo obiettivo cittadini e forze politiche, ossia organizzare e dare voce al consenso verso l'obiettivo dello Stato europeo, c) di tenere in campo questo obiettivo fino a che qualcuno fra coloro che detengono il potere nazionale non lo faccia proprio. Questo è quanto i federalisti hanno sempre fatto con successo nei momenti in cui era in gioco un possibile avanzamento, ed è quanto possono e devono fare anche nella fase costituente.

Nicoletta Mosconi

ORDINE MONDIALE E CAMBIAMENTO CLIMATICO

Nel 1992 a Rio il vertice mondiale sulla Terra aveva fissato l'obiettivo di ridurre l'immissione nell'atmosfera dei gas ad effetto serra su scala globale ai livelli del 1990, per incominciare ad attenuare l'impatto sul clima delle attività umane. Dopo dieci anni questo obiettivo è ben lungi dall'essere raggiunto. In primo luogo perché i paesi industrializzati — Stati Uniti, paesi membri dell'Unione europea, Giappone — hanno nel frattempo continuato ad aumentare le loro emissioni di anidride carbonica, uno dei gas che maggiormente contribuisce all'effetto serra (1). In secondo luogo perché non c'è stato alcun coinvolgimento dei paesi in via di sviluppo sul fronte della difesa del clima. Tutto ciò nonostante il protocollo di Kyoto, sottoscritto da oltre cento paesi, abbia fissato nel 1997 dei parametri di convergenza ecologica e un calendario per la stabilizzazione degli inquinanti atmosferici entro il 2012 (2). Attualmente la situazione è questa. Per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo, la Cina (secondo inquinatore mondiale di gas ad effetto serra) e l'India non si sono impegnati ad effettuare alcuna riduzione. La Russia, che in base al protocollo potrebbe aumentare le proprie emissioni, ha messo in evidenza come il rallentamento dello sviluppo economico non è un prezzo accettabile da pagare sul piano sociale e politico per contrastare l'inquinamento. In Giappone, dove neppure il rallentamento della crescita economica è bastato a favorire il rientro nei limiti di inquinamento fissati a Kyoto, la riduzione delle emissioni si annuncia problematico. Nell'Unione europea, dove in media la riduzione richiesta delle emissioni per tutti i paesi è di circa il 5%, gli obiettivi da raggiungere sono diversi da paese a paese e non è prevista alcuna politica continentale. Gli USA infine hanno reso ancora più incerto il quadro, denunciando apertamente il fallimento del protocollo di Kyoto e proponendo un piano nazionale di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra che ha suscitato perplessità sulla sua efficacia e dubbi sulla volontà del governo americano di continuare a cooperare a livello internazionale per ridurre i rischi del cambiamento climatico.

In definitiva né gli impegni assunti a Rio, né quelli ribaditi a Kyoto, hanno prodotto gli effetti desiderati. L'era inaugurata negli anni Ottanta da Reagan e Gorbaciov di una sempre più stretta cooperazione internazionale anche in campo ambientale, da finanziare con i dividendi della fine della guerra fredda, sembra tramontata. Perché? Quali sono le possibilità di ristabilire un quadro di cooperazione internazionale ade-

guato per affrontare i gravi problemi posti dai crescenti squilibri ecologici?

Politica e rischio climatico.

Le osservazioni sui cambiamenti climatici stanno mettendo in evidenza due dati. Il primo è che nessuna riduzione significativa, nemmeno della metà della quantità di anidride carbonica immessa nell'atmosfera, consentirebbe all'umanità di tornare ad un equilibrio paragonabile a quello di prima del 1850. Il secondo dato è costituito dall'incertezza dei modelli disponibili per effettuare le previsioni sui cambiamenti climatici.

1. Gli studi dei climatologi hanno stabilito che, a partire dalla metà del XIX secolo, la Terra è entrata in una nuova era calda dopo la piccola era glaciale che ne ha governato i cicli climatici per quasi cinque secoli. Come e quanto l'attività dell'uomo abbia influito e possa influire sull'evoluzione di questa nuova era non è chiaro. Resta il fatto che siamo entrati in un'era di mutamenti climatici, accelerati o accentuati dall'uomo, che sono destinati a modificare cicli produttivi, abitudini e stili di vita in molte regioni del mondo. Storicamente si tratta di situazioni che l'umanità ha già affrontato e che hanno determinato la crisi di certe attività o regioni e la fortuna di altre (3). Infatti raramente l'umanità ha sperimentato lunghi periodi di stabilità climatica: anche nell'ambito di ere climatiche ben definite, si sono alternati decenni più o meno caldi e più o meno freddi causati da fenomeni imprevedibili (eruzioni vulcaniche, attività solare, ecc.). Ma dall'avvio dell'era industriale, l'aumento dell'anidride carbonica nell'atmosfera è stato tale da poter essere considerato, secondo gli studiosi, la principale causa dell'aumento anomalo della temperatura rispetto alle variazioni naturali. Se questo è vero, l'umanità si trova di fronte ad un difficile compito: quello di stabilire il livello accettabile al quale stabilizzare la quantità di anidride carbonica nell'atmosfera e di conseguenza di pianificare i sacrifici economici e le politiche energetiche da proporre ai cittadini dei vari paesi. Ma l'individuazione di questo livello dipende da previsioni sul futuro del clima che si devono necessariamente basare su ipotesi più di carattere politico che scientifico. Basti pensare che il margine di oscillazione dell'aumento della temperatura indicato dagli scienziati — tra 1,4° C e 5,8° C entro il 2100 — è il risultato di proiezioni effettuate partendo da scenari di sviluppo economico e di equilibri di potere mondiali che dipendono da quello che gli Stati decideranno di fare o non fare nel prossimo secolo.

La politica rappresenta dunque la vera variabile del futuro dell'umanità.

2. Quanti più dati vengono raccolti e quanti più studi vengono prodotti sulla storia e sull'evoluzione dei fenomeni meteorologici, tanto più incerte sembrano diventare le previsioni. E' il caso delle recenti osservazioni fatte dai ricercatori della NASA che, sulla base dei rilevamenti satellitari degli ultimi vent'anni, hanno concluso che i modelli utilizzati attualmente per studiare il clima sono *more uncertain than we had thought*. Questi modelli non sono dunque soddisfacenti per formulare delle politiche di lungo periodo e la situazione non sembra destinata a cambiare nel prossimo futuro (4). In realtà essi non sarebbero necessari per constatare i cambiamenti di clima, che possono essere registrati dai rilevamenti già disponibili e dagli indicatori storici del clima. Grazie a questi dati ed indicatori oggi, a differenza del passato, possiamo per esempio stabilire quali conseguenze avrebbe sull'agricoltura e la pesca un'oscillazione anomala e ripetuta dell'andamento delle correnti oceaniche e delle correnti d'aria nell'emisfero settentrionale. Possiamo anche ragionevolmente aspettarci che, qualora il riscaldamento del pianeta dovesse proseguire, alcune regioni settentrionali dell'Europa e dell'America ne beneficerebbero, mentre altre sarebbero danneggiate. Se poi il riscaldamento dovesse raggiungere i livelli prefigurati dalle previsioni più pessimiste, gli effetti sul clima potrebbero essere tali da mettere in serio pericolo gli stili di vita, i cicli produttivi e le abitudini alimentari addirittura di gran parte dell'umanità, con ripercussioni politiche, economiche e sociali inimmaginabili. Ma tutte queste previsioni si riferiscono ad aree troppo vaste rispetto alle dimensioni degli Stati attuali, che restano i soggetti che devono prendere le decisioni.

Sicurezza e politica ambientale.

Come è già stato accennato, il protocollo di Kyoto aveva fissato dei limiti all'inquinamento che avrebbero potuto essere rispettati solo se tutti gli Stati firmatari dell'accordo fossero stati in grado di condurre insieme e nello stesso arco temporale delle politiche nazionali coerenti tra loro. Si trattava e si tratta tuttora di una condizione difficilmente realizzabile, come si è potuto constatare già nel 1997, quando il Senato USA denunciò gli accordi di Kyoto ancor prima che venissero sottoscritti (5) e quando in Europa si aprì l'ennesimo confronto intergovernativo per ripartire, all'unanimità, gli oneri delle riduzioni stabilite (6). Il fatto è che sono stati fissati degli obiettivi globali mantenendo strumenti decisionali nazionali:

questa è la contraddizione dalla quale gli Stati non vogliono uscire. Una contraddizione che è emersa alla luce del sole nel momento in cui i problemi della sicurezza militare hanno ripreso il sopravvento su tutti gli altri.

Il segnale del cambiamento di rotta è venuto dagli USA. E' noto che gli USA sono di gran lunga i maggiori produttori di gas ad effetto serra e che, da soli, contribuiscono per un quarto all'inquinamento globale. Ma la ratifica da parte loro del protocollo di Kyoto, avrebbe significato sicuramente un impegno gravoso sia in termini economici (7) sia in termini politici, a causa delle forti resistenze interne ad accettare drastiche politiche di risparmio energetico. In base al protocollo essi avrebbero dovuto ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra del 7% rispetto al livello del 1990: un'impresa ormai impossibile da realizzare se si considera che da quell'anno essi hanno incrementato di un ulteriore 12% le loro emissioni. Quale governo in America, nell'attuale quadro internazionale, riuscirebbe ad imporre politiche federali per lo sviluppo e l'energia capaci di ridurre di almeno il 20% le emissioni di gas ad effetto serra entro la fine del decennio? Oggi semplicemente non esistono le condizioni perché si formi un consenso nell'opinione pubblica americana sufficiente per sostenere politiche adeguate a conseguire un simile obiettivo. Bisogna dunque prendere atto del fatto che gli USA non hanno alcuna intenzione di sacrificare la propria leadership mondiale in campo tecnologico, militare ed economico sull'altare di un accordo per ridurre i rischi di cambiamento climatico, che rappresenta ormai più una sfida diplomatica che uno strumento efficace per il governo del clima (8). Le ragioni di questa scelta sono palesi nel Rapporto economico presentato dal Presidente Bush al Congresso per indicare gli obiettivi della politica americana. Questo Rapporto si apre con un esplicito riferimento alle nuove priorità della nazione ed è fortemente scettico nei confronti del ruolo delle attuali istituzioni internazionali: «Gli eventi del 2001 rappresentano delle nuove sfide per l'economia e la politica economica degli USA. La guerra contro il terrorismo richiede un nuovo impegno economico, e noi dobbiamo fare tutto ciò che possiamo per rafforzarci economicamente e per far fronte a questo impegno». E più avanti: «Concetti come quelli di una tassa mondiale sui gas ad effetto serra o di un mercato di permessi di inquinare a livello mondiale, indicati spesso come possibili soluzioni, sono nella migliore delle ipotesi proposte teoriche da confrontare con quello che si potrebbe fare sul piano pratico. Nella peggiore delle ipotesi essi distolgono da reali passi avanti che potrebbero essere fatti. Perché si tratta di proposte impraticabili? Perché esse non tengono conto del grande sforzo istituzionale ed organizzativo che richiedono per essere perseguite su scala internazionale. Sul piano istituzionale, è importante imparare a camminare prima di correre» (9). Il Rapporto insiste in più punti sulla necessità di dotarsi delle tecnologie adeguate per affrontare il problema, facendo però riferimento soprattutto ai successi già conseguiti negli USA, e di rafforzare le istituzioni internazionali, non indicando alcun obiettivo globale da raggiungere (10).

Il governo del clima e una politica mondiale dello sviluppo.

Il piano di Bush non si propone di promuovere politiche che contribuiscano nel breve periodo a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra in termini assoluti, ma confida nella prosecuzione del trend positivo nel miglioramento dell'efficienza tecnologica, che ha già consentito di ottenere notevoli riduzioni dell'intensità delle emissioni per unità di prodotto nel corso dell'ultimo secolo. Basti pensare che dal 1930 ad oggi gli USA, pur triplicando la quantità di anidride carbonica immessa nell'atmosfera, hanno notevolmente ridotto l'intensità di gas emessi per milione di dollari prodotto. Sulla base di questi risultati il governo federale ha così deciso di rimanere nel solco della politica ambientalista che ha favorito, a partire dagli anni Settanta (*Clean Air Act Amendements*), la drastica riduzione di una serie di inquinanti che minacciavano di avvelenare l'ambiente. Questa politica, dalla fine degli anni Ottanta (*Global Change Research Program*), ha ulteriormente incentivato lo studio dei rapporti tra clima e attività umane. Ma per ridurre davvero le emissioni di gas ad effetto serra sarebbe necessaria una politica mondiale capace di promuovere una transizione a nuovi tipi di consumi energetici su scala globale simile a quella verificatasi (nell'arco di oltre cento anni) con il passaggio dall'economia basata sull'impiego del carbon fossile a quella basata sul petrolio. Invece la politica degli USA e dei paesi industrializzati in genere continua ad essere orientata più a sfruttare il trend spontaneo alla riduzione dell'intensità di emissione (meno 17% negli ultimi dieci anni, e meno 18 nel prossimo decennio negli USA) che non a sviluppare una politica mondiale in questo campo (11).

Tutto ciò conferma che lo sviluppo economico e tecnologico sono delle condizioni necessarie ma non sufficienti per ridurre l'inquinamento globale, che è ormai strettamente collegato al fenomeno della globalizzazione della crescita dei consumi individuali. I governi e le opinioni pubbliche nazionali sono consapevoli di questo fatto, ma sono prigionieri di soluzioni, come l'imposizione di tasse e di regole comuni o di mercato,

del tutto impraticabili a livello internazionale. E' indubbio che l'introduzione di una tassa sull'anidride carbonica generata dalle varie attività e produzioni incoraggerebbe sia l'impiego di tecnologie e combustibili meno inquinanti dal punto di vista dei gas ad effetto serra sia consumi meno inquinanti. Ma l'esperienza ha mostrato quanto sia difficile introdurre una simile tassa a livello continentale in assenza di forti pressioni internazionali — come ben sanno i paesi dell'Unione europea e come ha sperimentato l'amministrazione Clinton agli inizi degli anni Novanta quando tentò di introdurre una tassa sull'energia negli USA. Lo stesso discorso vale per l'ipotesi di creare un mercato internazionale di quote di permessi di inquinare, prima avversata e poi accettata anche dagli europei e dai principali movimenti ambientalisti. Questo meccanismo, già sperimentato negli USA per risolvere il problema delle piogge acide nel Nord America, ha consentito alle imprese più efficienti di scambiarsi permessi di inquinare (rilasciati però preventivamente dall'autorità federale). Ora, il presupposto del successo di un simile meccanismo si basa proprio sull'esistenza di un quadro statuale solido ed efficiente — basti pensare che non è possibile concedere permessi di inquinamento negoziabili senza disporre di un registro di tutti i soggetti inquinanti. Questo quadro oggi non esiste né su scala europea né su scala mondiale. La conseguenza di tutto ciò è che ad esempio la WTO non può giocare un ruolo propulsivo nella soluzione dei problemi ecologici globali, ma si deve limitare a tutelare gli interessi commerciali dei singoli Stati o di gruppi di essi (12).

Conclusione.

Le speranze suscitate dai vertici mondiali sull'ambiente da Stoccolma (1972) fino a Rio (1992) e Kyoto (1997) non sono state vanificate da una diminuita consapevolezza dei rischi cui va incontro il pianeta — questa consapevolezza si è anzi accresciuta e in alcuni casi radicalizzata —, ma dal venir meno del presupposto politico che le aveva rese pensabili: la distensione prima e la fine del confronto fra USA e URSS dopo. Il crollo dell'URSS e l'impotenza dell'Europa hanno nell'ultimo decennio creato un vuoto di potere tale da non poter essere colmato dai soli Stati Uniti. La cooperazione internazionale, premessa indispensabile per il consolidamento di un clima di fiducia fra gli Stati e quindi per lo stesso funzionamento delle istituzioni internazionali, è in crisi. Lo dimostrano le crescenti tensioni e l'accendersi di conflitti locali, dall'ex Iugoslavia e dal Medio Oriente, all'Afghanistan, e la proliferazione di armi di distruzione di massa e delle tecnologie missilistiche su scala

globale. E' vero che nel frattempo si sono moltiplicate le occasioni di incontri e di accordi su scala regionale ed internazionale. Ma questi fatti, come l'ingresso della Cina nel WTO, non testimoniano tanto il tentativo di garantire un governo più stabile del mondo, quanto piuttosto l'esigenza di difendere con ogni mezzo, a partire da quelli diplomatici, gli interessi nazionali in ogni sede. E' in sostanza il ritorno ad una cooperazione tradizionale, basata sulla sfiducia e sul timore reciproco fra gli Stati. L'incapacità di affrontare i problemi ambientali va dunque inserita nel più ampio quadro dell'attuale fase di ridefinizione degli equilibri di forza a livello mondiale. Una fase in cui l'Europa sta giocando un ruolo sempre più marginale.

Si potrebbe dire, con le parole di Norbert Elias, che «anche ai nostri giorni, esattamente come un tempo, le costrizioni delle interdipendenze spingono verso analoghi conflitti, verso la formazione di monopoli della coercizione estesi a regioni sempre più vaste e quindi, attraverso tutti gli orrori e le guerre, verso la loro pacificazione. E dietro le tensioni a livello di continente si delineano già, in parte mescolate a quelle, le tensioni proprie di un livello successivo. Si cominciano a intravedere i primi contorni di un sistema di tensioni esteso all'intero globo e legato ad alleanze di Stati, a unità soprastatali di vario tipo; si intravedono i prodromi di lotte per l'eliminazione e l'egemonia su scala mondiale, premessa per la formazione di un monopolio mondiale della coercizione, di un'istituzione politica centrale estesa a tutto il globo e quindi anche premessa per la sua pacificazione» (13). Queste parole di Elias, che riprendono l'analisi kantiana del cammino dell'umanità verso la pace, devono far riflettere sull'urgenza che l'Europa si doti degli strumenti adeguati per tornare ad essere un soggetto attivo della politica mondiale, in modo da contribuire a raggiungere l'obiettivo finale della pace attraverso percorsi meno violenti e ingiusti, cioè attraverso una cooperazione di tipo evolutivo fra grandi Stati continentali. Ma questa aspirazione rischia di diventare velleitaria se non si scioglie il nodo che paralizza l'Europa: la sua divisione politica.

La mancata unificazione politica dell'Europa dopo cinquant'anni di integrazione ha prodotto dei danni enormi. Gli europei non solo non sono ancora stati in grado di dare una risposta politica adeguata al crescente grado di interdipendenza raggiunto su scala continentale. Con la loro divisione essi hanno anche impedito la formazione di un ordine mondiale più equilibrato, indebolendo, con la loro assenza, gli organismi internazionali. O gli europei sapranno fondare uno Stato federale a livello continentale, o diventerà sempre più difficile evitare di imboccare il

cammino tragico descritto da Elias.

Franco Spoltore

NOTE

(1) «L'inquinamento atmosferico prodotto dall'uomo dura in genere al massimo una settimana. Così la sua permanenza è legata alla sua continua sostituzione. Lo stesso non accade per l'anidride carbonica, il cui ciclo vitale è di circa un secolo e pertanto continua ad essere accumulata». Kevin E. Trenberth, del *National Center for Atmospheric Research* e membro dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*, in *IEEE Spectrum*, marzo 2002.

(2) Nel 1997 il vertice mondiale di Kyoto sui cambiamenti climatici si era concluso con un impegno — il protocollo di Kyoto — che cercava di rassicurare le opinioni pubbliche nazionali: qualcosa di importante poteva essere fatto in campo ambientale senza pagare un prezzo troppo alto in termini economici e in attesa di un più ampio coinvolgimento dei paesi in via di sviluppo. Tra le opinioni espresse dopo Kyoto, i commenti positivi sottolinearono la novità di un protocollo internazionale che fissava delle scadenze (2008-2012), delle precise percentuali di riduzione dei gas ad effetto serra (8-7-5%) e indicava uno specifico gruppo di paesi disposti a sottoporsi a questo regime (tutti i maggiori paesi industrializzati). I commenti negativi osservavano che il protocollo di Kyoto era comunque inadeguato per prevenire i rischi di cambiamento climatico poiché, anche se rispettato, non sarebbe stato in grado di invertire il trend verso l'incremento delle emissioni nocive entro le scadenze previste. Né i commenti di segno positivo, né quelli di segno negativo si preoccuparono di chiarire se esisteva un quadro di potere adeguato per mettere in moto gli accordi di Kyoto.

(3) «I cambiamenti climatici sono stati un catalizzatore, non la causa dei profondi cambiamenti che l'Europa ha conosciuto in un'epoca in cui ogni individuo era alla mercé di un'economia di sussistenza, in cui gli effetti di una cattiva vendemmia potevano mettere in difficoltà l'economia dell'impero asburgico. La piccola era glaciale è un'era in cui si è combattuta la dura lotta degli europei contro il principale elemento variabile dell'esistenza umana, il clima». Brian Fagan, *The Little Ice Age – How Climate Made History 1300 - 1850*, New York, Basic Books, 2000, p. 59.

(4) Questo sarà vero, secondo gli studiosi, anche quando gli USA disporranno di un sistema di simulazione che consentirà di passare dalle sei simulazioni climatiche mensili attuali, alle oltre cinquanta simulazioni sull'evoluzione del clima nel prossimo secolo o quando — presumibilmente entro il 2005 — verrà installata una nuova rete satellitare capace di incrementare in modo significativo la raccolta dei dati sull'atmosfera del nostro pianeta.

(5) Nella risoluzione approvata 95 a 0 dal Senato americano nel luglio del 1997, si dichiarava che «gli USA non dovranno firmare alcun protocollo o accordo nell'ambito della *United Nations Framework Convention on Climate Change* che non coinvolga i paesi in via di sviluppo o che possa costituire un danno per l'economia nazionale».

(6) Così ha commentato *Le Monde* (5-3-02) la ratifica del protocollo di Kyoto da parte dell'Unione europea: «La decisione di ratificare permette all'Europa di mantenere il suo ruolo guida nel campo delle politiche ambientali. L'obiettivo è quello di fare in modo che il protocollo di Kyoto entri in vigore in occasione della conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile che si terrà a Johannesburg. Attualmente hanno già ratificato 47 paesi sul totale dei paesi responsabili del 55% dell'inquinamento di anidride carbonica. Per raggiungere questo accordo, i ministri europei hanno dovuto ricorrere a un compromesso politico: il testo è stato votato a maggioranza qualificata — come voleva la Germania — anziché all'unanimità, come volevano numerosi Stati. Ma i Quindici hanno stabilito che le decisioni che verranno prese e che riguarderanno l'applicazione del protocollo di Kyoto, saranno adottate per consenso. Questa regola, che aveva prevalso nel 1998, quando gli europei si sono ripartiti gli oneri per la riduzione delle emissioni, ha fatto sì che alcuni fra essi potranno semplicemente stabilizzare le loro emissioni, mentre altri dovranno ridurle fortemente e altri ancora potranno addirittura aumentarle». Si vedano in proposito anche i dati prodotti da GRID-Arendal in cooperazione con il segretariato della *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) per la settima conferenza delle parti impegnate nella ratifica del protocollo di Kyoyo (COP-7) alla Convenzione tenuta a Marrakesh, in Marocco, fra il 29 ottobre e il 9 novembre 2001 (http://www.grida.no/db/maps/collection/climate6/index.htm).

(7) Queste politiche sarebbero costate il 4% del Pil secondo l'*Economic Report of the President Transmitted to the Congress, February 2002, together with The Annual Report of the Council of Economic Advisers*, Washington, USA Government Printing Office, 2002.

(8) «L'effetto del protocollo di Kyoto sul clima sarebbe trascurabile, anche se venisse pienamente rispettato. Un modello di Tom Wigley, uno dei principali autori del Rapporto del *Climate Change Panel* dell'ONU, mostra come un aumento della temperatura di 2,1° C nel 2100 verrebbe ridotto dall'applicazione del protocollo ad un aumento di 1,9° C. Detto in altri termini, l'aumento della temperatura del pianeta previsto per il 2094 verrebbe ritardato al 2100. Il protocollo di Kyoto consentirebbe dunque di far guadagnare al mondo sei anni. Quindi il protocollo di Kyoto non può impedire il riscaldamento del pianeta, ma semplicemente consente di guadagnare sei anni. Tuttavia i costi del protocollo di Kyoto, per i soli USA, sarebbero superiori a quelli necessari per risolvere uno dei più urgenti problemi mondiali: quello della fornitura di acqua potabile a buona parte dell'umanità». Bjorn Lomborg, «The truth about the environment», in *The Economist*, 2 agosto 2001. Questa analisi è stata duramente criticata dagli ambientalisti, ma più in base all'ipotesi che l'entrata in vigore del protocollo di Kyoto avrebbe potuto innescare un ciclo virtuoso di nuovi accordi, che non confutando la previsione dei modesti risultati da attendersi dalla sua applicazione.

(9) Si veda il citato *Economic Report*, p. 15.

(10) *Ibidem*, p. 20.

(11) Anche in Cina lo sviluppo economico sta facendo emergere logiche di risparmio energetico simili a quelle conosciute nei paesi industrializzati, ma nel complesso, come abbiamo visto, questo non servirà per impedire l'ascesa della Cina al primo posto nella classifica dei paesi inquinatori. «Le proiezioni suggeriscono che la Cina sorpasserà gli USA e sarà al primo posto per quanto riguarda l'inquinamento di anidride carbonica entro i prossimi vent'anni. Le emissioni di CO2 della Cina sono continuamente aumentate al ritmo del 4% all'anno negli ultimi vent'anni, registrando una inversione di tendenza alla fine degli anni Novanta. Nel 1998 le emissioni di CO2 della Cina sono diminuite del 3,7%, nonostante una crescita economica del 7,2%. Un importante fattore in questa riduzione è costituito dalla riduzione dei sussidi statali annuali (14 miliardi di dollari) per lo sfruttamento del carbone». Hilary French, *Vanishing Borders*, New York, WW Norton Company, 2000, p. 105.

(12) «La WTO ha registrato una massiccia proliferazione degli accordi commerciali regionali negli ultimi anni, con una media di un accordo notificato all'Organizzazione ogni mese. Un recente studio della WTO ha indicato in 172 il numero degli accordi attualmente in vigore. Questo numero è destinato ad aumentare fino a 250 entro il 2005. Sulla base dei

113 accordi commerciali regionali notificati alla WTO, si stima che circa il 43% del commercio mondiale avvenga nell'ambito di questi accordi. Una percentuale destinata ad aumentare fino al 51% se buona parte dei 68 accordi in corso di negoziazione entreranno in vigore... I potenziali guadagni per gli USA sono considerevoli, in parte perché i negoziati bilaterali promettono di ridurre le barriere nei confronti dei prodotti USA nel mondo. Uno studio rivela che se si riducessero le barriere sui prodotti agricoli, industriali e sui servizi di un terzo, i guadagni per gli USA sarebbero di circa 177 miliardi di dollari, ovvero una media di 2500 dollari per ciascuna famiglia media». *Economic Report, cit.*, pp. 276-279.

(13) Norbert Elias, *Il processo di civilizzazione*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 778.

LA NUOVA POLITICA AMERICANA PER LA DIFESA E LA SICUREZZA

La politica estera degli Stati Uniti presenta una grande continuità, che prescinde, nei fatti, dai cambiamenti di amministrazione. Anche quando sembra che una nuova presidenza voglia dare impulso all'elaborazione di una nuova strategia americana nel mondo, ciò si riduce, di fatto, al tentativo di rendere più esplicite e strutturate le tendenze maturate negli anni precedenti.

Questo principio vale anche per l'attuale amministrazione. Benché l'atteggiamento di Bush sembri così diverso da quello del suo predecessore, la realtà è che egli sta affrontando i problemi relativi alla politica estera e di sicurezza degli Stati Uniti con la stessa impostazione che era stata di Clinton all'indomani della fine della guerra fredda. La differenza è che Clinton aveva potuto sfruttare il fatto di non essere ancora pressato dall'urgenza, e quindi si era potuto permettere di non compiere scelte definitive. Ma dopo dieci anni di unipolarismo americano nel mondo, durante i quali gli USA hanno, da un lato, cercato di confermare la propria egemonia, utilizzando gli strumenti della superiorità militare e politica, ma hanno, al tempo stesso, faticato a trovare una strategia precisa e coerente che desse unità ai diversi elementi della loro politica, è diventato inevitabile cercare di definire la dottrina statunitense adeguata alla nuova fase dei rapporti internazionali. Bush ha così ereditato il problema di stabilire con chiarezza il quadro mondiale delle priorità americane, prima di tutto le alleanze, i nemici e i pericoli per la sicurezza nazionale, e quindi la politica degli armamenti e la difesa.

Il fatto di sottolineare la continuità tra l'approccio di Clinton e quello di Bush, solo apparentemente, quindi, diversi nel concepire il ruolo americano nel mondo, non vuol dire che non siano possibili atteggiamenti differenziati nell'affrontare la questione, come dimostra la stessa dialettica interna all'amministrazione Bush; significa, però, che il quadro internazionale dei rapporti di potere riporta qualunque alternativa nella politica estera statunitense al problema di *come* rafforzare l'egemonia americana, e che le differenze riguardano solo il fatto di ammantare questa volontà di un'ideologia più internazionalista e democratica o di accentuarne gli aspetti unilaterali ed imperialisti. Differenze che, oltretutto, vanno sempre più assottigliandosi, perché, con il vuoto di potere creatosi alla fine della guerra fredda — vuoto che al momento nessuno, se non gli USA, sono in grado di riempire —, la cogenza delle spinte imperialiste e unilaterali diventa sempre maggiore.

E' così che i primi passi dell'amministrazione Bush hanno spaventato il mondo: una serie di rifiuti a raffica di trattati e protocolli internazionali, da quello di Kyoto sull'ambiente, a quello riguardante le restrizioni del traffico di armi leggere, al progetto di protocollo che mirava ad inserire meccanismi di controllo nel contesto della Convenzione sulle armi batteriologiche, a quello per la messa al bando dei test nucleari, fino all'annuncio del ritiro dal Trattato ABM per poter avviare il progetto di difesa nazionale missilistica (NMD). Il tutto deciso in nome dell'interesse nazionale e imposto al resto del mondo con l'arroganza di chi sa di non poter essere fermato.

Queste mosse americane hanno suscitato molta preoccupazione in Europa, in Russia e in Cina, hanno accresciuto il senso di fastidio e di ostilità nei confronti della superpotenza americana in molte aree del mondo e sono fortemente criticate da una parte, anche se minoritaria, della stessa opinione pubblica americana, forse la più lucida e coerente nel denunciare le derive imperialiste del paese, ma non hanno suscitato nessuna reazione in grado di fermarle. La logica ferrea del potere che può essere contrastato solo da un potere contrapposto, che al momento non esiste, fa sì che gli Stati Uniti non possano ascoltare la voce di chi chiede, soprattutto al proprio interno, di non proseguire sulla via imperialista — che, in prospettiva, non può che mettere in crisi la sicurezza mondiale e quindi la stessa potenza americana — ma di contribuire alla nascita di un ordine mondiale più equilibrato, favorendo la nascita di nuovi poli di responsabilità nel mondo per condividere il peso della leadership mondiale e per accrescere le possibilità della stabilità internazionale, e di liberare una parte delle energie del paese spasmodicamente impegnate

nello sforzo militare per favorire progetti di sviluppo civile e sociale. Il freno alla deriva americana può venire solo dall'esterno, dall'effettivo affacciarsi sulla scena internazionale di nuove forze in grado di confrontarsi con gli Stati Uniti e di assumere iniziative autonome; finché queste non compaiono le alternative non hanno spazio.

Il discorso sullo stato dell'Unione recentemente tenuto da Bush ne è una prova. Sotto un certo profilo, i drammatici avvenimenti dell'11 settembre hanno agevolato le scelte dell'amministrazione americana, grazie al fatto che hanno creato un clima di forte allarme nell'opinione pubblica e, di conseguenza, hanno accresciuto fortemente il consenso di cui gode il Presidente e compattato lo spirito del paese in un nuovo impeto nazionalista. Quello che è apparso agli occhi dell'opinione pubblica del paese, dopo l'attentato, è che gli Stati Uniti, pur profondamente feriti e scossi, hanno saputo dimostrare al mondo la propria potenza: hanno agito forti della supremazia militare di cui dispongono, ridisegnando il fronte delle proprie alleanze strategiche, agendo unilateralmente, senza porsi il problema della copertura da parte delle organizzazioni internazionali, e hanno saputo difendere l'interesse americano nel mondo. In questo clima l'appello di Bush per proseguire ad oltranza la guerra al terrorismo non poteva che raccogliere enormi consensi interni, creando così il clima per l'approvazione di scelte nel campo della politica estera, della sicurezza e della difesa che in realtà erano già nelle intenzioni dell'amministrazione ben prima dell'attacco alle Twin Towers e al Pentagono, ma che senza questi fatti sarebbe stato molto più facile, per l'opinione pubblica interna, valutare obiettivamente e criticare.

Di fatto, nello scenario disegnato da Bush nel suo discorso, le uniche variazioni rispetto alla tendenza già manifestata all'inizio del suo mandato sono l'accento sul rapporto privilegiato con la Russia, la Cina e l'India («un pericolo comune sta cancellando le vecchie rivalità. L'America sta lavorando con la Russia, la Cina e l'India come non aveva mai fatto prima, per raggiungere la pace e la prosperità»), e l'impressione di aver deciso di ritornare alla priorità dello scacchiere asiatico, che qualche mese fa sembrava voler mettere in secondo piano rispetto al quadro panamericano. In sostanza, gli Stati Uniti rinunciano alla tentazione dell'isolazionismo e accettano di assumersi il ruolo di leadership mondiale che i rapporti di forza impongono loro; ma nel farlo, scelgono senza tentennamenti la via dell'egemonia e dell'unilateralismo, dell'identificazione dell'interesse nazionale con l'affermazione della propria schiacciante superiorità, soli contro tutti, senza partner o veri alleati. Le proposte relative al budget che dovrà essere discusso dal Congresso, le

dichiarazioni del Segretario alla Difesa Donald Rumsfeld sulla nuova strategia militare, le indiscrezioni trapelate sul rapporto del Pentagono già approvato dalla Casa Bianca e sottoposto al Congresso all'inizio di gennaio lo confermano ampiamente. Vale la pena di provare ad esaminarli brevemente per valutare meglio le scelte americane.

* * *

Il budget presentato da Bush è incentrato sulle spese militari. Invertendo (e sfruttando) il trend degli anni della Presidenza Clinton, che aveva ripianato il deficit pubblico e raggiunto addirittura un ragguardevole surplus, il piano attuale prevede un ritorno al deficit delle finanze pubbliche, che nelle previsioni potrà essere gradatamente ripianato nei prossimi quattro anni. Per la difesa è previsto un aumento del 15%, che sarà destinato in buona parte alla sicurezza interna (le cui spese raddoppieranno passando a quasi 38 miliardi di dollari) e al progetto dello scudo antimissile (cui sono destinati oltre 7,5 miliardi). Si tratta dell'incremento di spese militari più cospicuo degli ultimi quarant'anni, che va ad accrescere ulteriormente il divario tra gli USA e il resto del mondo; il budget per la difesa americano arriva così a superare la somma di quelli delle quattordici maggiori potenze militari nel mondo. Per rendere compatibile questo incremento nelle spese della difesa con il mantenimento del programma di forte riduzione delle imposte già annunciato da Bush nel suo programma elettorale, il budget prevede tagli in molti settori della spesa pubblica non legata alla difesa, tra cui l'istruzione e la sanità, in cui si cerca di eliminare i costi ritenuti improduttivi. La cosa ha suscitato una forte reazione soprattutto tra le fila dell'opposizione, e sono in molti a ritenere che una parte delle proposte avanzate in questo senso verranno respinte; si prefigura, quindi, una situazione in cui, da un lato, sarà difficile contenere il deficit entro le cifre previste, anche perché basate su proiezioni troppo ottimistiche (a questo proposito l'amministrazione viene da più parti accusata di mascherare l'entità dei debiti pubblici con trucchi contabili degni del caso Enron), dall'altro non si profila nessuna volontà o progetto per affrontare i nodi della spesa pubblica ritenuti prioritari ormai da molto tempo (come ad esempio la questione della previdenza sociale).

Il problema non è di poco conto. E non solo perché queste scelte nel medio periodo potrebbero avere serie ripercussioni sull'andamento dell'economia americana, ma ancor di più perché gli attacchi terroristici subiti dagli Stati Uniti, incluso il caso antrace, hanno messo in luce la

grave debolezza delle strutture dello Stato federale americano, e le proposte contenute in questo budget dimostrano che non è ancora maturata la coscienza della necessità di affrontare la questione. Solo sul fronte della sicurezza interna viene chiesto un forte potenziamento, soprattutto indirizzato alla sicurezza delle frontiere e dei trasporti e alla difesa contro attacchi con armi biologiche. Ma né si rimette in discussione il tradizionale ruolo, limitato alla difesa dei cittadini, che caratterizza la visione americana dello Stato, né si prevedono interventi importanti per rafforzare quei settori statali indeboliti da anni di progressivo smantellamento delle strutture federali. Tanto per fare un esempio, dopo l'11 settembre, la destra repubblicana, sostenuta da Bush, ha bocciato il progetto democratico di accordare lo statuto di funzionari federali ai 28.000 agenti privati, mal pagati e ancora peggio preparati, di cui si servono gli aeroporti per garantire la sicurezza; così come non è nelle intenzioni del potere federale prevedere una carta d'identità nazionale, nonostante il forte favore che l'idea incontra nell'opinione pubblica. L'idea dominante continua ad essere quella non tanto di un rafforzamento del ruolo dello Stato federale, quanto di un incremento della partecipazione del settore privato e delle comunità locali allo sforzo della sicurezza collettiva; senza però tenere in considerazione né le difficoltà di coordinamento che attualmente esistono tra il livello federale e le comunità locali (ad esempio, nei momenti drammatici immediatamente seguenti gli attentati, il sindaco Giuliani ha dovuto implorare Washington affinché l'FBI accettasse di collaborare con la polizia di New York), né l'impotenza del livello federale nel promuovere serie riforme in settori di interesse nazionale, come ad esempio quello della sanità (le cui debolezze strutturali sono state drammaticamente messe in risalto dal caso antrace).

Le scelte strategiche americane rischiano quindi di avere un costo pesante sullo sviluppo della vita statuale statunitense ed è prevedibile che nel medio periodo costituiscano un fattore di forte indebolimento della stessa potenza americana.

* * *

L'accento posto da Bush sul rafforzamento della supremazia militare degli Stati Uniti sembra comportare, a sua volta, una serie di rischi di involuzione del quadro internazionale che sono destinati a ritorcersi contro la stessa sicurezza americana. Il 31 gennaio scorso, Rumsfeld ha illustrato per la prima volta in pubblico la nuova dottrina militare degli USA per far fronte alla «guerra contro il terrorismo». Dopo aver spiegato

che la vecchia dottrina, nata dalla guerra fredda, che prevedeva la capacità di condurre due conflitti contemporaneamente, doveva ormai esser sostituita, Rumsfeld ha affermato che gli Stati Uniti «oggi devono organizzarsi per avere una capacità di dissuasione su quattro teatri importanti. Questa capacità di dissuasione deve essere sostenuta dalla possibilità di sconfiggere due aggressori contemporaneamente, essendo in grado di condurre al tempo stesso una contro-offensiva su larga scala e di occupare la capitale di un nemico e di installarvi un nuovo regime» (*Le Monde*, 1-2-2002).

Come l'America possa essere in grado di dispiegare una simile potenza lo si è capito qualche settimana dopo, quando sono trapelate sui giornali americani alcune indiscrezioni riguardanti il *Nuclear Posture Review*, il Rapporto, teoricamente segreto, che il Pentagono ha preparato per la Casa Bianca e che Bush ha già passato ai primi di gennaio al Congresso perché ne prenda visione. In questo Rapporto (che ha suscitato aspre reazioni in tutti i paesi, con punte particolarmente dure in Cina, e nell'opinione pubblica mondiale — *Le Monde* lo ha definito «un documento degno di uno Stato in preda al panico» — con l'eccezione, ovviamente, dei 15 paesi dell'Unione, che hanno evitato commenti con la scusa che non si trattava ancora di un testo ufficiale) il Pentagono cerca di porre le basi della nuova strategia militare americana in una situazione mondiale in cui, non esistendo più un nemico definito cui contrapporsi, bisogna fronteggiare più nemici insidiosi e imprevedibili, che cercano sia di dotarsi di armi di distruzione di massa con cui potrebbero minacciare il territorio americano, sia di sfidare la sicurezza degli Stati Uniti sulla base delle tecniche di «conflitto asimmetrico» (*asymmetrical warfare*) che comportano, appunto, attacchi terroristici di ogni tipo, inclusi gli atti di pirateria e di sabotaggio informatici, difficilissimi da prevedere e in grado di avere effetti devastanti sul paese. La strategia passa quindi dalla *Mutual Assured Destruction* (MAD), su cui si basava la deterrenza ai tempi della guerra fredda, ad una sorta di *unilateral assured destruction*, in cui gli Stati Uniti devono mostrarsi in grado di colpire chiunque minacci i loro interessi in modo assolutamente efficace e credibile (il che implica, tra l'altro, che deve prevedere scarse perdite umane da parte americana). Questo risultato è raggiungibile, secondo il Rapporto, sulla base di una «nuova triade», che vede una diminuzione del numero delle armi nucleari — ma con la previsione di un utilizzo, su cui torneremo, in parte nuovo —, una nuova generazione di armi convenzionali avanzate e un nuovo sistema di difesa contro le armi di distruzione di massa, inclusi i missili.

Per quanto riguarda la diminuzione del numero delle armi atomiche, gli Stati Uniti sperano di riuscire a negoziare con la Russia, l'unico altro paese che possieda un grande arsenale nucleare, un taglio che porti il numero delle testate dalle attuali 6000-7000 a 2200 e poi a 1500 nell'arco di dieci anni. Gli americani vogliono però stipulare un accordo in base al quale le testate verrebbero smantellate ma non distrutte, per preservarsi la possibilità di ricostituire il proprio arsenale in caso emergessero nuove e improvvise minacce che lo rendessero necessario. Si tratta, chiaramente, di una clausola che crea seri problemi ai russi, interessati alla diminuzione dei rispettivi arsenali soprattutto nella misura in cui tale diminuzione si accompagna all'eliminazione definitiva delle armi nucleari considerate eccedenti. In questo modo gli Stati Uniti non rendono sicuramente più facili i rapporti con un paese non solo considerato ormai non più una minaccia, anche se ovviamente non si esclude che possa tornare ad esserlo, ma che potrebbe addirittura avere un ruolo importantissimo nel sostegno alla lotta contro il terrorismo internazionale. Al di là delle formulazioni verbali, l'America non sembra quindi intenzionata a cercare di costruire una reale partnership con la Russia.

Con la Cina la situazione è ancora più ambigua, perché al di là dell'alleanza strategica legata alla guerra in Afghanistan, gli Stati Uniti né rinunciano ad alimentare le suscettibilità cinesi per quanto riguarda Taiwan (contravvenendo sia agli accordi presi circa la vendita di armi, sia creando incidenti diplomatici certamente non casuali), né negano di considerare la Cina un pericoloso antagonista nel medio periodo, per la sua capacità di sviluppare obiettivi strategici in grado di minacciare la sicurezza degli Stati Uniti e la sua supremazia militare in Asia. In questo senso Bush mantiene una assoluta continuità con Clinton che, in un Rapporto di cinque anni fa, rimasto allora segreto, denominato *Presidential Decision Directive* (PDD-60), prevedeva appunto uno spostamento dell'attenzione strategica dalla Russia alla Cina e introduceva per la prima volta l'indicazione delle cinque *rogue nations* indicate anche da Bush (Iraq, Iran, Corea del Nord, Libia e Siria) come possibili obiettivi di un attacco americano. Anche per l'amministrazione precedente, le armi nucleari (che lo stesso Clinton voleva ridurre drasticamente) erano la pietra angolare del sistema di sicurezza americano. Bush si limita a considerare, rispetto a Clinton, un numero maggiore di eventualità in cui potrebbero essere utilizzate. Nel *Nuclear Posture Review*, infatti, non si esclude la possibilità del primo colpo preventivo, soprattutto ipotizzando l'utilizzo della minibomba (la *Bunker Buster*), che alimenta il sogno del bombardamento chirurgico che minimizza le perdite umane (soprattutto da parte americana): si tratterebbe, infatti, di armi in grado di penetrare in profondità nel terreno e di distruggere gli arsenali nascosti del potenziale nemico. In questo modo il Pentagono sconfessa gli accordi internazionali che prevedono che non si usi l'armamento atomico contro paesi che non ne siano a loro volta dotati, e si arroga il diritto di scegliere senza nessun vincolo come garantire la propria sicurezza.

Anche se effettivamente la difficoltà di individuare i pericoli potenziali che possono mettere a repentaglio la sicurezza americana rendono complessa le definizione di una strategia militare efficace, resta il fatto che le scelte verso cui si avviano gli Stati Uniti, che ribadiscono la volontà di imporre al resto del mondo la propria supremazia e la propria strategia, non possono che alimentare la tensione internazionale, innescare una nuova corsa verso la proliferazione nucleare e in ultima istanza rendere più forte la minaccia contro gli Stati Uniti stessi. E' difficile infatti credere che, nonostante lo sfoggio di forza, gli Stati Uniti possano realmente mettersi al riparo dai rischi di un «conflitto asimmetrico» e in più, come molti osservatori sottolineano, il costo diplomatico che l'America pagherà per questi progetti sarà elevatissimo, e non contribuirà certo a renderla più forte.

* * *

Un effetto analogo minaccia di avere anche il progetto di difesa missilistico. Anche in questo caso, Bush riprende un progetto che ha iniziato ad essere perseguito sin dai tempi di Eisenhower. L'idea di poter fermare i missili nemici e rendere addirittura invulnerabile il territorio americano appartiene alla categoria dei sogni che ogni Presidente cerca di realizzare. Ma nonostante gli enormi progressi tecnici, questo rimane appunto un sogno, e perseguirlo può avere solo due effetti: dare l'illusione agli americani stessi di essere più forti e sicuri e, contemporaneamente, spingere gli altri paesi verso una corsa al riarmo che può solo rendere più instabile la situazione internazionale e accrescere le tensioni. E' evidente, infatti, che un simile sistema di difesa, per quanto venga perfezionato (e i problemi sono tanti e di tale portata da far credere che sia impossibile arrivare a perfezionarlo in modo realmente soddisfacente) si rivelerà davvero efficace solo nel momento in cui avrà fermato dei veri missili nemici, i quali costituiscono un'incognita per definizione. Il successo dei test, sotto questo profilo, è un risultato solo molto parzialmente significativo, perché i trucchi per sviare lo scudo missilistico sono quasi infiniti, e soprattutto il fattore sorpresa e l'imprevedibilità costituiscono un

rischio che, per definizione, non si può valutare in precedenza in modo esaustivo.

Quindi, un simile sistema di difesa avrà l'effetto di essere preso sufficientemente sul serio dai potenziali nemici tanto da innescare una corsa al riarmo compensativa, ma al tempo stesso non potrà affatto far sentire tranquilla l'America, che non potrà mai essere certa delle sue possibilità di successo.

C'è poi da aggiungere che, dichiaratamente, questo scudo non potrà servire contro un attacco massiccio, quale potrebbe venire, ad esempio, dalla Russia, ma è destinato a fungere da deterrente contro le cosiddette *rogue nations*. Ora, è abbastanza evidente che è molto più sicuro in un confronto con questi paesi distruggere direttamente a terra il loro arsenale nucleare, senza aspettare che essi arrivino a lanciare dei missili contro gli Stati Uniti, o i loro alleati o anche solo dei vicini.

Il sistema difensivo così concepito sembra quindi corrispondere a una scelta fondata su motivi ideologici, piuttosto che su una strategia razionale. Infatti, se la speranza che renda l'America più sicura appare infondata, sono invece certi i costi da pagare in termini di aumento della tensione internazionale e di mancati investimenti in settori più cruciali (tra cui, ad esempio, l'*intelligence*). Ancora una volta sembra che negli Stati Uniti si stia affermando la corrente più oltranzista e che la tentazione di fare sfoggio, di fronte al resto del mondo, della propria forza e della propria supremazia tecnologica abbia il sopravvento sulle ragioni della politica e del perseguimento dell'interesse americano più lucidamente inteso. L'America, in questo modo, sembra voler esorcizzare o nascondere, innanzitutto a sé stessa, la propria incapacità, o meglio ancora impotenza, di fronte all'instabilità mondiale.

* * *

A fronte di questa debolezza politica americana, cui fa riscontro peraltro un crescente divario in termini di potenza militare rispetto al resto del mondo, paesi come la Russia e la Cina, pur reagendo con malcelata preoccupazione, non possono offrire nessuna alternativa, perché ancora troppo impegnati nel proprio processo di consolidamento e rafforzamento. Gli europei, a loro volta, dimostrano di non essere in grado di intervenire con iniziative autonome. Anzi, stando così le cose, il loro ruolo e il loro peso diventa sempre più marginale dal punto di vista strategico. E' evidente la scarsa importanza — e lo scarso rispetto — che gli Stati Uniti attribuiscono agli europei; con un'immagine sferzante

(riportata da *Le Monde* il 1° marzo scorso) un diplomatico americano riassumeva così il modo in cui la situazione è vista negli Stati Uniti: «*The US fights, the UN feeds, the EU funds*» (gli USA combattono, l'ONU sfama, l'UE finanzia).

Non è un caso, quindi, che Bush non abbia nemmeno menzionato l'Alleanza atlantica nel suo Discorso sullo stato dell'Unione, né che non abbia avuto alcun bisogno della NATO durante la guerra in Afghanistan. Il divario tra la capacità militare statunitense e quella europea continua ad aumentare, tanto che l'ambasciatore americano presso la NATO, Nicholas Burns, ha recentemente dichiarato che senza interventi drastici per ridurre il *gap* di capacità attualmente esistente, c'è il rischio che l'Alleanza «sia così sbilanciata da impedirci, nel futuro, di combattere insieme» (*New York Times*, 16 marzo 2002).

Ma il problema non è militare. E' vero che gli europei spendono molto meno e molto peggio degli americani per il settore della difesa; ed è vero che la debolezza degli Stati europei dal punto di vista tecnologico e operativo è enorme. Ma la ragione di questa situazione è politica: se gli europei ritenessero vitale ammodernare le proprie forze militari potrebbero farlo anche separatamente e nell'ambito dell'attuale Unione. Certo, sarebbe un ammodernamento sempre finalizzato ad una complementarietà con gli USA, quindi non pensato per una difesa europea autonoma, e tuttavia, sarebbe già un notevole miglioramento dal punto di vista strettamente delle capacità operative. Ma il punto è che gli europei non ritengono vitale il settore militare, e quindi non investono in questo campo, perché non ritengono di avere responsabilità internazionali tali da rendere necessario un esercito degno di questo nome. Gli europei scontano la divisione che impedisce loro qualsiasi visione e progetto politico. Scelgono di fare i finanziatori, naturalmente in modo subordinato alle decisioni politiche americane, agitando così l'ombra di quella politica di cooperazione e sostegno allo sviluppo che sarebbe nel DNA di un'Europa capace di azione. Ma di più non riescono a fare. La politica della sicurezza non può essere separata dalla politica estera, e la politica estera non può essere fatta né da una confederazione litigiosa né da 15 staterelli insignificanti. Perché l'Europa possa avere una difesa degna di questo nome deve prima farsi Stato e assumersi *ipso facto* le proprie responsabilità internazionali, vale a dire diventare un polo autonomo della politica mondiale; questa è la sola alternativa alla situazione attuale e l'unico reale contributo che gli europei possono dare alla pace mondiale e agli stessi Stati Uniti, per fermare il processo di degenerazione inevitabile cui sono sottoposti.

Per far questo serve che gli Stati che hanno avviato il processo di integrazione europea ormai più di cinquant'anni fa abbiano il coraggio di porre sul tappeto il problema del trasferimento della sovranità nazionale ad uno Stato federale europeo; il tempo per compiere questo passo, prima che la crisi travolga gli assetti attuali, sta probabilmente per scadere. Dobbiamo esserne tutti consapevoli e sapere che chi vuole la pace oggi più che mai deve battersi perché gli Stati fondatori della Comunità europea assumano l'iniziativa per fondare il primo nucleo dello Stato federale europeo.

Luisa Trumellini

Interventi *

SOVRANITA', AUTOGOVERNO E GOVERNO GLOBALE. UNA PROSPETTIVA FEDERALISTA MONDIALE

In questa nota vengono presi in esame un concetto di sovranità, un insieme di punti di vista sull'autodeterminazione e sull'autogoverno che da esso derivano e, da ultimo, viene proposto un sistema federale per governare il mondo. Queste idee riflettono una *Weltanschauung* assai diversa da quella che sottende al concetto di sovranità che ancora prevale ed alle sue conseguenze.

Crollo del concetto del sovrano onnipotente.

Per tre secoli dopo i trattati di Vestfalia, man mano che il concetto di monarca assoluto veniva gradualmente eroso, il centro della sovranità — ossia la legittimità del governo e dei poteri che ne derivano — è passato gradualmente dal «sovrano» al governo del suo territorio o addirittura al territorio stesso, in particolare allo Stato nazionale. Tuttavia, nonostante il persistere di questo concetto di sovranità centrato sullo Stato, hanno cominciato ad emergere due differenti paradigmi. In primo luogo, la Riforma ha messo in dubbio il potere assoluto esercitato dal Papato e dal suo clero, che erano intervenuti non solo negli affari di fede, ma anche negli affari di Stato ed avevano preteso una fedeltà incondizionata, sostenendo di essere gli agenti terreni del potere divino. Successivamente, il clero protestante mirò ad ereditare il potere secolare dei suoi predecessori cattolici, ma con il Rinascimento, che aveva valorizzato il governo democratico greco e la repubblica romana, e con l'Illuminismo si arrivò alla graduale separazione del potere religioso da quello temporale, fino all'abolizione del monopolio o dell'oligopolio del potere nelle

* In questa rubrica vengono ospitati interventi che la redazione ritiene interessanti per il lettore, ma che non riflettono necessariamente l'orientamento della rivista.

mani delle famiglie regnanti e dell'aristocrazia.

Democratizzazione della sovranità.

Questi sviluppi socio-culturali contribuirono alle due principali rivoluzioni del XVIII secolo, che diedero vita agli Stati Uniti d'America e alla Repubblica francese, repubbliche laiche che abolirono sovrani ereditari e religione di Stato. In entrambe le repubbliche, il diritto di governare — di scegliere cioè i governi e di fare le leggi — fu trasferito ai cittadini, cioè al popolo. Allo stesso tempo, in America nacque una nuova entità politica, la federazione, capace di unificare ed accogliere la popolazione di un territorio ampio e diversificato, una formula istituzionale alternativa rispetto a una debole lega o confederazione di Stati, quale era in precedenza l'America, o allo Stato unitario fortemente accentrato come quello francese.

L'idea dei Principi Fondamentali (*First Principles*) — l'attribuzione ai cittadini della sovranità, ossia del potere di creare e sostituire i governi e di approvare costituzioni, Carte fondamentali e leggi (1) — era largamente diffusa durante la rivoluzione americana. La Dichiarazione dei diritti della Virginia, in larga parte redatta da George Mason e adottata dalla Convenzione costituzionale della Virginia il 12 giugno 1776, affermava che «tutto il potere risiede e quindi deriva dal popolo...» e «qualora un governo si rivelasse inadeguato o contrario al bene comune, alla difesa e alla sicurezza del popolo, della nazione o della comunità, la maggioranza della comunità ha l'innegabile, inalienabile ed irrevocabile diritto di riformarlo, modificarlo o abolirlo...» (2).

Tre settimane dopo, la Dichiarazione di indipendenza delle tredici colonie americane, redatta dal virginiano Thomas Jefferson, proclamava non solo che «tutti gli uomini sono creati uguali» (un principio universale di eguaglianza dei diritti), ma anche che «i governi sono istituiti tra gli uomini e derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati...» e che «è un diritto del popolo modificare o abolire un governo rovinoso e istituire un nuovo governo».

Di fronte alla debolezza della Confederazione americana, basata sulla *League of Friendship* e sugli *Articles of Confederation*, James Madison e Alexander Hamilton proposero a Filadelfia, nel 1787, una nuova costituzione federale. Nel tentativo di ottenere che la sovranità del popolo fosse sancita da questo documento fondamentale, Madison aveva l'appoggio di altri due delegati che sostenevano la democrazia: Mason e il delegato della Pennsylvania, di origine scozzese, James Wilson.

Nelle lettere di accompagnamento a Jefferson, al governatore della Virginia Edmund Randolph e al generale George Washington, nell'aprile del 1787, Madison definì il suo documento di lavoro (che successivamente fu indicato con il nome di Piano della Virginia) la prima bozza «di un governo costituzionale dell'Unione... che dovrà essere sanzionato dai popoli degli Stati, sulla base del loro carattere originario e sovrano». Nella Convenzione costituzionale, Madison stesso e Wilson proposero che l'autorità della «prima branca» del legislativo (la Camera dei Rappresentanti) derivasse dalla fonte legittima di ogni autorità, il popolo. Madison insistette anche perché la Costituzione fosse ratificata «dalla suprema autorità dei popoli stessi» e non dai parlamenti degli Stati membri. E quando un delegato chiese sulla base di quale autorità uno Stato di recente indipendenza potesse accedere alla nuova federazione nel caso in cui la Costituzione dello Stato non prevedesse una tale evenienza, egli rispose che «i popoli erano, di fatto, la fonte di ogni potere... Essi potevano modificare le costituzioni come meglio credevano. Nel *Bill of Rights* si stabiliva che si potesse fare ricorso ai principi fondamentali»(3).

Nell'assumere l'incarico di redigere i primi emendamenti alla Costituzione federale come rappresentante nel primo Congresso, nel 1789, Madison chiese che le parole sopracitate della Dichiarazione dei diritti della Virginia fossero inserite all'inizio della Costituzione. Tuttavia i deputati conservatori annacquarono il riferimento ai poteri e ai diritti del popolo in quelli che divennero il 9° e 10° emendamento.

Due mesi dopo, in seguito alla rivolta del popolo francese contro quelli che considerava i suoi oppressori — la monarchia, l'aristocrazia ed il clero — la nuova Assemblea nazionale promulgò la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, che proclamava: «La legge è l'espressione della volontà della comunità. Tutti i cittadini hanno il diritto di svolgere il proprio ruolo nella sua formazione, sia personalmente, sia attraverso i loro rappresentanti».

In entrambi i casi, nell'esercizio della propria sovranità, il popolo delegò poteri ai governi delle proprie comunità, ossia, nel caso degli USA, gli Stati membri e l'Unione federale repubblicana e, nel caso della Francia, la repubblica unitaria.

Cent'anni dopo, nel 1948, questi principi sono stati riconosciuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. L'articolo 21 stabilisce: «La volontà del popolo è la base del potere del governo... Ognuno ha il diritto di prendere parte al governo del proprio paese sia direttamente, sia tramite

rappresentanti liberamente scelti...».

Applicazione della sovranità al governo del mondo.

L'idea che gli Stati nazionali siano sovrani ha continuato a dominare per tutto il XX secolo. Di conseguenza, alla Conferenza del 1945, la Carta delle Nazioni Unite ha seguito l'esempio del suo pur criticato predecessore, la Società delle Nazioni, basando l'ONU sul «principio dell'eguaglianza sovrana di tutti i suoi membri» (4). Gli estensori del Preambolo della Carta si sono richiamati al Preambolo della Costituzione degli Stati Uniti iniziando con le parole «Noi, popoli delle Nazioni Unite» (pare che ciò sia avvenuto più per le insistenze di un'organizzazione di cittadini americani che per quelle dei delegati dei governi). Tuttavia, dato che in esso veniva richiamato il vecchio concetto di sovranità, il Preambolo avrebbe potuto tranquillamente conservare la formula tradizionale con cui iniziano i trattati, che troviamo anche nel *Covenant* della Società delle Nazioni, e cioè: «le Alte Parti contraenti». In effetti si può affermare che la Carta dell'ONU non è neanche potenzialmente una costituzione democratica dei popoli del mondo.

Alla fine della seconda guerra mondiale, Emery Reves, un editore di origine ungherese, diede un importante contributo all'analisi di queste problematiche con il libro *Anatomia della pace*. Egli sostenne che era giunto il momento di mettere in pratica un concetto rivoluzionario, che introduceva un nuovo paradigma nel modo di pensare. Se i popoli potevano delegare ai governi delle loro comunità locali, delle loro province e dei loro Stati nazionali i poteri di fare, far applicare e decidere leggi, essi avevano la stessa autorità per trasferire alcuni poteri ad un governo della loro comunità globale, il mondo (5).

La visione del mondo dei federalisti mondiali.

Queste idee democratiche e globali hanno direttamente influenzato, negli anni '90 alcune solenni dichiarazioni da parte di militanti di diversi gruppi di federalisti mondiali. Già durante la seconda guerra mondiale, gli Studenti federalisti, negli Stati Uniti, avevano chiesto un governo democratico del mondo radicalmente diverso. Successivamente, nel 1947, diversi gruppi americani confluirono negli *United World Federalists* (oggi *World Federalists Association*, WFA). Sempre nel 1947, l'UWF e i Federalisti mondiali del Canada, dei paesi dell'Europa occidentale e dell'Asia divennero affiliati al *World Movement for World Federal Government* (oggi *World Federalist Movement*, WFM). Tuttavia, la spinta verso una campagna globale, democratica e federalista fu ben presto frenata quando Stalin, il dittatore dell'Unione Sovietica, iniziò la guerra fredda occupando con la forza l'Europa centrale ed orientale, imponendo regimi comunisti e marchiando i federalisti mondiali come fascisti. Fortunatamente, all'inizio degli anni '90, il Presidente sovietico Michail Gorbaciov, che era giunto a richiedere lui stesso una forma di governo mondiale democratico (6), mise fine alla guerra fredda (ponendo involontariamente le premesse per il collasso dell'Unione Sovietica e del suo impero nell'Europa orientale). Allora, per la prima volta in mezzo secolo, apparve possibile la realizzazione di due obiettivi: realizzare a livello mondiale il principio della sovranità popolare, emerso nel XVIII secolo, e preparare un piano d'azione affinché il mondo potesse essere governato in modo democratico.

Nel 1997, nello sforzo di modificare la tradizionale concezione che la sovranità sia assoluta e risieda nello Stato nazionale, la WFA ne ha formulato una definizione aggiornata, definendola come «il potere di creare e di cambiare il governo di uno Stato o di un'altra entità politica e di gestire sia gli affari interni che quelli esteri», limitato dai principi morali generalmente accettati, dai diritti civili dei popoli, dalla legge internazionale corrente e dai trattati internazionali applicabili (compresa la Carta delle Nazioni Unite). Mentre i governanti di Stati ed imperi unitari ed autoritari possono pretendere di esercitare poteri sovrani sulle popolazioni loro soggette, negli Stati democratici, o nelle altre unità politiche che si autogovernano, la sovranità è «la legittima autorità dei cittadini, che possono esercitare i loro poteri di governo direttamente, come nelle comunità politiche di minori dimensioni o, più spesso, indirettamente, delegando ed affidando poteri ai loro rappresentanti e governanti eletti secondo i dettati di una costituzione». Nei sistemi federali democratici, la sovranità è «la legittima autorità dei cittadini, che delegano, affidano e distribuiscono poteri tra il governo centrale dell'unione e quelli delle unità politiche che ne sono membri, secondo i dettati di una costituzione federale» (7).

Un comitato del *World Federalist Movement*, i cui membri provenivano da una dozzina di paesi di quattro continenti, nel 1998-99 ha elaborato una Dichiarazione di principi su «Federalismo e diritto dei popoli all'autogoverno». Tra i principi proposti si affermava: «La fonte della sovranità — legittima autorità di governare — sono i cittadini, che si associano per delegare ed affidare poteri ad istituzioni di governo di comunità via via più ampie. In un sistema federale, i poteri sono distribuiti

tra governi di comunità a diversi livelli... Ogni abitante può essere cittadino non solo delle comunità più piccole, ma anche, alla fine, di una istituzione politica mondiale. I cittadini hanno diritto ad un governo democratico ed alla partecipazione, sia diretta, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti, al governo delle rispettive comunità...

Tra gli elementi indispensabili della democrazia vanno inclusi libere ed eque elezioni periodiche a scrutinio segreto e a suffragio universale dei cittadini adulti, la regolamentazione del finanziamento delle campagne elettorali, l'eguaglianza di fronte alle legge e un sistema giudiziario indipendente, il controllo civile dei militari, le libertà di religione, di parola e di riunione e la libertà dei mezzi di comunicazione di massa. Sono inoltre auspicabili: la separazione dell'autorità civile da quella religiosa, un limite temporale agli incarichi ufficiali (sia in caso di nomina che di elezione), una educazione ampiamente disponibile, il diritto di iniziativa, di referendum e di revoca, e il difensore civico per garantire la responsabilità dei pubblici ufficiali, la difesa dei diritti umani e la salvaguardia contro la corruzione.

I governanti oppressivi spesso sostengono che il loro regime è 'sovrano', e quindi autorizzato a governare il popolo soggetto senza 'interferenze nei suoi affari interni' da parte del mondo esterno. Tuttavia il loro potere è illegittimo, perché usurpato al popolo. Perciò la comunità mondiale, attraverso le Nazioni Unite, dovrebbe sentirsi obbligata a trovare i mezzi per restituire al popolo oppresso i suoi diritti fondamentali. In una federazione mondiale democratica i diritti di tutti i gruppi sarebbero salvaguardati, prevenendo l'ascesa di tiranni» (8).

Un ente morale pubblico, Filadelfia II, fondato in California all'inizio degli anni '90, soprattutto per iniziativa di federalisti mondiali, nel 2000 ha promosso la *National Initiative for Democracy*. Ispirandosi ai Principi fondamentali — il potere del popolo di creare, modificare o sciogliere i propri governi — così come furono applicati dai redattori della Costituzione federale (Filadelfia I) e dalle Convenzioni di ratifica, Filadelfia II ha elaborato il *Democracy Amendment* alla Costituzione americana e il *Democracy Act*. Il preambolo di quest'ultimo proclama: «Noi, popolo degli Stati Uniti, possediamo intrinsecamente la sovranità e il potere di autogovernarci. Abbiamo affermato questo potere nella Dichiarazione di Indipendenza e nella ratifica della nostra Costituzione attraverso l'esercizio dei Principi fondamentali...» (9).

La legge proposta estenderebbe il processo di iniziativa a tutte le giurisdizioni degli Stati Uniti. Movimenti per la democrazia diretta simili sono attivi in altri paesi, specialmente in Europa. Ne consegue che i

Principi fondamentali possono essere elaborati in modo da essere applicabili universalmente.

La democrazia contro la tirannia.

Nonostante tutte le dichiarazioni che sostengono il diritto del popolo all'autogoverno, tra i pessimisti fautori della *Realpolitik* — sia politici che accademici — rimangono forti resistenze ad affrancare milioni di oppressi. Gli apologeti degli oppressori ribadiscono la teoria ormai superata che i loro regimi, essendo «sovrani», possono esercitare il potere sui loro sfortunati sottoposti in assoluta autonomia e senza interferenze esterne nei loro affari interni.

Gli oppositori del diritto all'autodeterminazione sostengono che, se essa venisse messa in atto, ne deriverebbero violenze. Tuttavia, come osservato nel 1999 da un militante civile filippino a proposito di Timor Est, e come sostenuto da molti americani ed europei negli ultimi decenni pensando al Tibet e alla Palestina, «la violenza è il risultato non dell'esercizio del diritto all'autodeterminazione, ma del tentativo di sopprimerlo o di negarlo» (10). Infine, sta crescendo il consenso all'idea che in alcuni casi di gravi discriminazioni e violazioni continue dei diritti umani fondamentali, come la pulizia etnica, si possa giustificare il ricorso, come estremo rimedio, alla secessione.

Nel 1991, non molto dopo che Idi Amin e Pol Pot portarono impunemente al disastro i loro popoli e che Saddam Hussein attaccò il Kuwait dopo la pulizia etnica nei confronti dei Curdi, i Ministri degli Esteri di Canada, Germania, Italia ed Unione Sovietica affermarono che la comunità mondiale avrebbe dovuto intervenire per scopi umanitari contro questi tiranni (11).

Nel 1999, mentre Slobodan Milosevic, il responsabile della disgregazione della Iugoslavia, era ancora al potere, il Segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, chiese, di fronte all'Assemblea generale, di trovare un punto di equilibrio fra la sovranità dello Stato e la sovranità dell'individuo affermando: «Le forze della globalizzazione e della cooperazione internazionale stanno ridefinendo la sovranità dello Stato. Si ritiene ormai diffusamente che lo Stato sia al servizio del suo popolo e non viceversa. Contemporaneamente, la sovranità dell'individuo — i diritti umani e le libertà fondamentali di ogni individuo contenuti nella nostra Carta — è cresciuta sotto la spinta della rinnovata coscienza del diritto di ogni uomo al controllo del proprio destino».

La sfida centrale per le Nazioni Unite nel prossimo secolo — ha

continuato — è «di forgiare l'unità sulla base del principio che non si deve permettere l'esistenza di massicce e sistematiche violazioni dei diritti umani, ovunque possano verificarsi». Ci troviamo «in un'era in cui le nozioni tradizionali di sovranità non fanno più giustizia delle aspirazioni di tutti i popoli a raggiungere le proprie libertà fondamentali» (12).

Il futuro.

Che cosa dire del futuro? La Federazione degli Stati americani nacque dalla guerra di indipendenza. L'Unione europea — che evolve verso una Federazione europea — è nata da due disastrose guerre mondiali. Il sistema anarchico che persiste oggi nel mondo rende difficile agire contro coloro che perpetrano crimini contro l'umanità. Tuttavia, accanto alla tappa intermedia di insediare un Tribunale penale internazionale, la risposta ai crimini mondiali — insieme alla soluzione dei problemi globali che i singoli paesi, agendo da soli, non sono in grado di risolvere — potrebbe trovarsi nel fatto che al più presto il popolo mondiale divenga cosciente della necessità di un sistema federale di governo del mondo e combatta per esercitare la propria sovranità attraverso di esso, ossia un sistema del popolo, retto dal popolo e per il popolo.

John O. Sutter

NOTE

(1) Vedi Philadelphia II, «First Principles», in www.p2dd.org/firstprinciples.htm.

(2) Sezioni 2 e 3.

(3) James Madison, *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787*, New York, W.W. Norton, 1987, pp. 16, 70, 74, 97, 348, 564.

(4) Articolo 2.1 della Carta.

(5) Emery Reves, *The Anatomy of Peace*, New York, Harper & Brothers, 1945/46 (trad. it.: *Anatomia della pace*, Bologna, Il Mulino, 1990).

(6) Gorbaciov, parlando a Fulton, nel Missouri, nel maggio del 1992, osservò: «Oggi all'ordine del giorno non c'è solo una unione di Stati democratici, ma anche una comunità mondiale organizzata democraticamente... Sta crescendo la coscienza della necessità di un governo globale, al quale possano prendere parte tutti i membri della comunità mondiale».

(7) Vedi *Toward Democratic World Federation*, San Francisco, autunno 1997, p. 8.

(8) Vedi «Issues», in www.wfanca.org.

(9) Vedi Philadelphia II, *Democracy Act*, in http://p2dd.org/nationalinitiative/act.htm.

(10) *The Human Rights Agenda*, Manila, ottobre 1999.

(11) Vedi *Toward Democratic World Federation*, San Francisco, inverno 1992, p. 5. Il tedesco Hans-Dietrich Genscher ha dichiarato: «Oggi la sovranità trova il suo limite nella responsabilità degli Stati verso l'umanità nel suo insieme e verso la sopravvivenza del Creato. Quando vengono calpestati i diritti umani, la famiglia delle nazioni non è confinata nel ruolo di spettatore... Deve intervenire». L'italiano Gianni De Michelis ha proposto di rivedere alcune parti della Carta delle Nazioni Unite per far posto al «diritto di intervenire» negli affari interni degli Stati «per scopi umanitari e per difendere i diritti umani». La comunità internazionale «deve avere il potere di sospendere la sovranità ogniqualvolta essa viene esercitata in modo criminale. Essa deve trovarsi al fianco sia dei parlamenti eletti democraticamente, sia delle nazionalità oppresse». La canadese Barbara McDougall e il sovietico Boris Pankin si sono espressi in modo analogo.

(12) Da un discorso all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 20 settembre 1999.

Trent'anni fa

RAPPORTO POLITICO DEL PRESIDENTE DEL BUREAU EXECUTIF, MARIO ALBERTINI *

I

Questo Congresso, il XIII del MFE, non deve soltanto discutere, e scegliere, una linea politica sulla base della situazione europea attuale. Deve anche dare il suo contributo all'unificazione di tutti i federalisti, e ciò comporta da parte di tutti, e quindi anche da parte nostra, la ricerca dei presupposti che consentono ai federalisti di scegliere in comune, di volta in volta, una politica concreta.

Nel nostro passato c'è, d'altra parte, l'esperienza di una scissione. Dobbiamo dunque fondare la riunificazione su basi più solide di quelle del passato, superando anche la difficoltà costituita dal fatto che, dal 1956, le esperienze dei federalisti sono state diverse per ragioni che la divisione in organizzazioni separate ci ha impedito di conoscere bene.

Bisogna dunque, in primo luogo, prendere coscienza di queste differenze teoriche e pratiche, ed accettarle lealmente, poiché nessuno, nell'ambito del federalismo, ha il diritto di lanciare scomuniche. E bisogna, nello stesso tempo, cercare e trovare ciò che ci unisce al di sopra di queste differenze, per fondare la nostra unità su basi indistruttibili.

Non potremmo certo criticare seriamente la divisione dell'Europa restando, noi stessi, divisi. Ma c'è di più. Per il solo fatto di esistere, la nostra unità ha un grande significato politico e storico. Siamo la prima, e ancora l'unica, organizzazione sovranazionale di lotta politica della storia del sistema europeo. La nostra organizzazione costituisce dunque la prova concreta che è possibile superare, nell'impegno politico, la posizione nazionale. In quanto tale, è una sfida per tutti, e innanzitutto per noi stessi.

Per noi stessi, che dobbiamo mostrare di essere capaci di mantenere, di sviluppare, e di impiegare efficacemente nella lotta, la nostra unità

* Si tratta del Rapporto al Congresso di Nancy (6-9 aprile 1972), pubblicato in francese in *Le Fédéraliste*, XIV (1972).

sovranazionale. Per i partiti, e per ogni altro gruppo politico, ivi compresi i partiti che potrebbero formarsi nel settore della contestazione, che, nel confronto con la nostra unità sovranazionale, non potrebbero mascherare eternamente la sostanza nazionale della loro politica con un internazionalismo di facciata o velleitario.

Naturalmente la nostra unità non esclude, anzi comporta, la diversità. Non si può certo fondarla su un pensiero monolitico e dogmatico. Il federalismo è la forma più alta di libertà perché è l'unità di tutte le libertà, di tutte le diversità. E' dunque una unità da riconquistare giorno per giorno, ristabilendo ogni volta un legame tra le esperienze, necessariamente diverse a causa della continua novità della vita, di ogni gruppo e di ogni federalista. Una unità di questo genere non può esistere senza la reciproca fiducia, e il massimo sforzo di chiarezza da parte di tutti.

Le diversità separano quando non vengono apertamente ammesse, quando si cela in tutto o in parte il proprio pensiero per la paura del giudizio altrui, o per dominare gli altri lasciandoli all'oscuro delle proprie intenzioni. Le diversità separano gli uomini non liberi, ma uniscono gli uomini liberi, che non hanno bisogno di nascondere il loro pensiero perché non vogliono né dominare né servire, e che non sono tratti a disprezzare il pensiero di nessuno perché non si mettono mai al di sopra degli altri, e sanno che anche l'errore fa parte del processo di conoscenza della verità.

Per quanto ci riguarda, il dovere della chiarezza ci impone di dire apertamente, senza alcuna reticenza, come abbiamo interpretato il federalismo nel corso di questi anni. Io non potrò certo dire che cosa sia stato, nel suo significato globale, il MFE dal 1956 in poi. Si tratta di un problema che ciascuno di noi può lasciare tranquillamente agli storici che se ne occuperanno nel futuro. Ma ciascuno di noi deve dire come ha vissuto la sua esperienza federalistica, il che significa anche, nella misura del possibile, e con l'animo sempre disposto ad ammettere i propri errori, come ha capito l'esperienza degli altri militanti, e, in primo luogo, quella dei grandi teorici che hanno creato le basi del pensiero federalistico.

Questa è la prima cosa da fare per riconquistare l'unità, e mantenerla. Le difficoltà da superare per creare un movimento supernazionale non solo sulla carta, ma anche nella realtà concreta dell'azione e della lotta, sono molto grandi, e noi le abbiamo superate solo in parte. Per superarle completamente, dobbiamo conoscerci meglio. Chi vi parla ha fatto con altri militanti una esperienza alla quale è stata data, dagli altri, il nome «hamiltoniana». Orbene, è certo che noi abbiamo studiato il pensiero di Hamilton, che ci pare indispensabile per ogni federalista, ma è anche

certo che se dovessimo, per scegliere la nostra etichetta, scegliere il nome di un solo teorico, noi faremmo il nome di Kant e non quello di Hamilton.

Come teorico della politica e del diritto, Kant è un federalista. Kant è il solo pensatore che abbia elaborato una concezione federalistica dello sviluppo dialettico della storia verso il traguardo dell'affermazione universale della pace, della libertà, dell'eguaglianza e della ragione. Oggi si pensa, da parte di molti, che sia possibile fare politica senza ispirarsi a grandi principi teorici. Questo atteggiamento è presente, purtroppo, anche tra i federalisti. Ma a nostro parere bisogna chiedersi se questo non sia un atteggiamento da superare. Bisogna chiedersi se questo non sia un segno, forse il maggiore, della decadenza dell'Europa divisa, della resa a poteri sempre più distaccati dalla società, dal senso che ha la vita per tutti gli uomini, della resa a poteri sempre più tecnocratici e sempre meno umani.

A nostro parere, la nostra forza, e la forza stessa dell'Europa che cerca ancora di unirsi, è, in ultima istanza, la forza dei principi teorici, e dunque, in primo luogo, la forza del pensiero di Kant, e di tutti i grandi teorici che, dopo Kant, hanno dato dei contributi effettivi alla concezione del federalismo, cioè alla sola concezione con la quale si può unire l'Europa, quella dell'unità nella diversità.

II

Dire in breve quale sia per noi il significato dell'unità europea non è facile. Quando ci si rende conto che l'unità europea è necessaria, e che l'unità può essere assicurata solo da una federazione, ci si può illudere di aver capito l'essenziale, di essere giunti ad una conclusione. Ma non è vero. In questo modo si è trovato solo il punto di partenza di una esperienza nuova, ed è solo nel corso di questa esperienza che si svela, gradualmente, il significato dell'unità europea.

Dirò dunque quale sia stato per noi il significato dell'unità europea all'inizio della nostra esperienza, e quale sia ora. Il concetto dell'unità europea non è un concetto nuovo. Nella sua forma moderna, federalistica, risale ai nodi sciolti e creati dalla rivoluzione francese. E' un passato che ci riguarda, che dovremmo conoscere, che dovremmo illustrare.

E' cosa nota che, quando si affermò nella realtà pratica il principio nazionale moderno con lo Stato popolare, lo Stato nazionale, si affermò anche, nella realtà ideale, il principio degli Stati Uniti d'Europa. C'è, a questo proposito, un filo continuo, che comincia con la componente cosmopolitica della rivoluzione francese e l'utopia europea di Saint-Simon, e non si spezza più. Non lo si ritrova soltanto nei grandi utopisti, negli animatori dei congressi della pace e dei congressi di giuristi della fine del secolo scorso. Lo si ritrova anche, a cavallo tra l'utopia e la realtà politica, nelle ideologie che hanno costituito, di volta in volta, il pensiero politico dominante. Ha alimentato il pensiero liberale, quello democratico e quello socialista, che non erano del resto formulabili senza formularli come soluzioni valide per tutti gli uomini, ed in particolare per gli europei, e non solo per i cittadini di questo o di quel paese.

Questa sostanza internazionalistica a tendenza federalistica nel corpo stesso delle ideologie che animarono il processo storico del secolo scorso è molto più consistente di quanto non si ritenga di solito se è vero che Lenin, nel 1915, sentì il bisogno di prendere posizione sulla «parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa». La forza di questa parola d'ordine era ancora tale da costituire un ostacolo per l'affermazione della sua linea politica, e Lenin, nel suo scritto al proposito, non volle, né forse poteva, smentire il significato positivo degli Stati Uniti d'Europa, ma si limitò ad affermare la necessità di una premessa, quella della rivoluzione socialista in Europa, che egli del resto riteneva prossima, mantenendo così nell'orizzonte di un futuro prossimo e concepibile la lotta per gli Stati Uniti d'Europa.

A che cosa si deve la resistenza storica di un ideale così smentito dai fatti, nel secolo scorso e nella prima metà del nostro? La nostra ipotesi è che la contemporaneità — ancora in ombra e purtuttavia vera — dell'affermazione pratica delle nazioni moderne e dell'affermazione ideale degli Stati Uniti d'Europa nascerebbe da una necessità ideale, afferrabile subito: il concetto nazionale come nuovo concetto dello Stato richiedeva in effetti una nuova concezione della società internazionale. Questa necessità non era soltanto ideale ma anche pratica. Non si è ancora messo sufficientemente in rilievo, ma Proudhon l'aveva intuito durante il corso stesso degli eventi e Mazzini aveva superato l'ostacolo col suo vaticinio di fratellanza dei popoli, che lo Stato nazionale, come formula politica, è incompatibile con la vecchia pratica dell'equilibrio europeo, basato su Stati assoluti ma limitati.

Questo limite era molto forte nella politica internazionale perché l'aristocrazia era una società europea con una solidarietà europea al di sopra degli Stati. Sino alla rivoluzione francese l'identificazione ultima e fondamentale della personalità politica non si manifestava come legame con lo Stato, e nemmeno con la nazionalità, ma con la cristianità o, nella versione laica, con la Repubblica europea dei letterati. Metternich pensava ancora in questo modo, e credeva davvero nella esistenza di un

ordine — anche giuridico, il diritto europeo — al di sopra degli Stati.

Questo limite, d'altra parte, era molto forte anche nei condizionamenti interni della politica internazionale sia perché la cultura del popolo (la nazionalità) non costituiva ancora un elemento vitale per lo Stato, sia perché non si era ancora formato l'amalgama degli interessi economici di tutti e di motivazioni della politica degli Stati che si è sviluppata con la rivoluzione industriale e la piena realizzazione dello Stato burocratico moderno.

La fusione di Stato e nazione ha fatto cadere questi limiti, che lasciavano fuori dalla sfera dello Stato molti valori civili e materiali. I rapporti fra gli Stati divennero molto difficili. L'Europa esperimentò una divisione che non aveva mai conosciuto nel passato. Questo aspetto dell'ultima fase della vita del sistema europeo degli Stati — ormai come sistema degli Stati nazionali — dovrebbe essere, a mio parere, tenuto più presente, e studiato in profondità. In ogni modo, un fatto è certo: l'affermazione del principio nazionale in Italia e in Germania, che corrisponde al superamento definitivo della politica internazionale dei sovrani illuminati, è sfociata nella prima guerra mondiale, e spiega il carattere nuovo, generalizzato, totale di questa guerra. D'altra parte, l'universalizzazione dei principio nazionale in Europa, generata dalla prima guerra mondiale, è sfociata nella seconda guerra mondiale, nella fine dell'Europa, che può ormai ritrovare una storia attiva solo se risolverà, con la sua riunificazione, il problema internazionale posto dalla creazione dello Stato nazionale.

La potenza, cioè il potere effettivo di decisione a livello internazionale, è emigrata dall'Europa nell'America del Nord, nel territorio coperto dall'Impero zarista e consolidato dall'Unione Sovietica, e nella Cina, anche se in forme ancora embrionali. E non si tratta di una vicenda che potremmo, sin da ora, iscrivere nell'idea dei cicli storici come esaurimento di vecchie forze storico-sociali e avvento di nuove forze storico-sociali. Si tratta invece, e la partita è ancora aperta perché l'Europa è ancora unificabile, dell'esaurimento storico di una formula politica, quella dello Stato nazionale, e dell'affermazione storica irreversibile di nuove forme statali, più vaste e più complesse, con una base implicitamente o esplicitamente plurinazionale (la Cina è una civiltà, come l'Europa, non una nazione, ed entro certi limiti gli Stati Uniti d'America sono, come è stato detto, una federazione europea riuscita), e una struttura federale, o, praticamente, dietro il velo dell'ideologia, imperiale.

Quando abbiamo iniziato la nostra esperienza federalistica, ci siamo trovati di fronte a questa realtà, a queste conseguenze di un passato storico che ci era ancora oscuro. Ma una cosa ci risultava chiara. Per l'Europa la divisione significava ormai la morte storica. I mali della divisione dell'Europa erano, e sono, un fatto di comune evidenza. Ma non era, e non è ancora, di comune evidenza il fatto che questi mali sono mortali, che non c'è avvenire per gli Stati se non si federano a tempo. Questo carattere della realtà era riconoscibile, nei suoi elementi essenziali, nel pensiero di un saggio italiano. Possiamo richiamare il suo pensiero in breve perché, pur essendo stato il travaglio di una vita intera, è stato espresso con una brevità lapidaria in una occasione drammatica, quella della temuta, e imminente, caduta della CED. Eccolo: «Nella vita delle nazioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile. La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti o scomparire. Le esitazioni e le discordie degli stati italiani della fine del quattrocento costarono agli italiani la perdita dell'indipendenza lungo tre secoli; e il tempo della decisione, allora, durò forse pochi mesi. Il tempo propizio per l'unione europea è ora soltanto quello durante il quale dureranno nell'Europa occidentale i medesimi ideali di libertà. Siamo sicuri che i fattori avversi agli ideali di libertà non acquistino inopinatamente forza sufficiente ad impedire l'unione, facendo cadere gli uni nell'orbita nord-americana e gli altri in quella russa? Esisterà ancora un territorio italiano, non più una nazione, destinata a vivere come unità spirituale e morale solo a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica».

Si tratta di una nota scritta il 1° marzo 1954 da Luigi Einaudi mentre esercitava l'ufficio di Presidente della Repubblica italiana. Noi conoscevamo da molto tempo questo giudizio storico di Luigi Einaudi. Sapevamo di essere di fronte all'eventualità della morte storica dell'Europa, e che il tempo disponibile era breve. Sapevamo di doverci battere per l'unità senza perdere tempo, anche se tutte le forze politiche perdevano e perdono tempo perché antepongono sempre finalità nazionali al vero obiettivo europeo, e concepiscono l'unificazione come un processo molto lungo, così lungo da risultare impossibile.

Almeno in noi, l'unità europea avrebbe dovuto vivere subito, perché solo la vita può sconfiggere la morte. E nel batterci contro ogni cosa che divide l'Europa, nel tentativo di negare la divisione dell'Europa, si è fatta luce in noi l'idea di ciò che potrebbe essere la vita dell'Europa. Noi siamo stati, e siamo, i nemici dello Stato nazionale esclusivo. La nostra esperienza culturale si è fondata sulla negazione dello Stato nazionale. Ci

siamo formati e cerchiamo di esprimerci attraverso questa negazione.

Del resto, sono proprio i nostri lavori, se non mi sbaglio, che costituiscono il solo serio tentativo di demistificazione di questo tipo di Stato. Naturalmente, la pretesa di negare non corrisponde al successo della negazione. Non siamo noi i giudici, ma sono gli altri. Io non posso fare altro che esporre brevemente le nostre idee. Una di esse è che il passaggio dallo Stato nazionale allo Stato europeo implica una trasformazione materiale, storica, di grande rilevanza, un vero e proprio cambiamento sociale di base. C'è l'abitudine di considerare la parola «sociale» come un sinonimo di «classe» e di «lotta di classe». Ma la realtà è più complessa, perché così si dimentica l'enorme importanza sociale del fatto nazionale.

Lo Stato nazionale è la comunità politica che tenta di rendere, e in parte vi riesce, omogenei tutti i nuclei comunitari esistenti al suo interno. In fondo, la sua natura tendenzialmente totalitaria si manifesta già nel fatto che questo tipo di Stato è in grado di vivere solo se riesce a rendere la lingua unica e omogenei i costumi su tutto il suo raggio d'azione (anche se, per i costumi, è riuscito a imporre l'illusione, più che la realtà, della loro unificazione). Questa base sociale articiale fa sì che un uomo che nasce a Torino si senta uguale a un uomo che nasce a Palermo e diverso, nella sua origine umana, da qualsiasi uomo nato in un altro Stato (anche se, di fatto, e a prescindere dall'origine comune di tutti gli uomini, c'è più diversità fra un torinese e un palermitano che, ad esempio, fra un torinese e un lionese).

Al contrario, non è possibile costruire lo Stato europeo su questa base sociale, o provocare la formazione di questa base con l'aiuto di uno Stato europeo. E' stato possible creare la lingua italiana come lingua nazionale partendo da Firenze, la lingua francese partendo da Parigi, per l'Europa non è possibile fare nulla di simile. Nessun centro di potere è in grado di imporre una lingua unica in Europa, di ottenere che i francesi cessino di parlare in francese e gli italiani in italiano. A maggior ragione nessun centro di potere è in grado di imporre in Europa l'illusione, e in parte la realtà, dell'unificazione dei costumi. Per illustrare con una formula questa situazione, i federalisti non si stancano di ripetere che in Europa sarà possibile la formazione di un popolo di nazioni, non un popolo nazionale, un popolo federale, pluralista, non monolitico.

Questo è un aspetto concreto che bisogna prendere in considerazione. Il secondo aspetto concreto è di carattere istituzionale. Bisogna premettere che le accuse di «istituzionalismo» rivolte ai federalisti sono prive di senso. E' ovvio che non esistono istituzioni senza una base sociale corrispondente e che non si può lottare per alcune istituzioni che quando si ritiene che vi sia una base sociale su cui fondarle e farle funzionare. Spesso il supremo dovere politico è proprio quello di distruggere le istituzioni che soffocano nuovi sviluppi sociali e di creare nuove istituzioni per nuovi sviluppi. Bisogna anche precisare che chi rifiuta l'istituzionalismo europeo accetta, di fatto, l'istituzionalismo nazionale, anche se non se ne rende conto, e considera «organico» un processo, quello della nazione, che esige in realtà una condizione istituzionale preliminare: il quadro nazionale organizzato di espressione delle forze storiche.

Detto questo, si può affrontare rapidamente l'argomento con l'ausilio di una chiave presa in prestito dalla cultura anglosassone. La cultura europea del continente presenta una lacuna, rispetto alla cultura anglosassone. In quest'ultima si fa una netta distinzione fra il principio unitario (nazionale) e il principio federale (pluralista). Nello Stato nazionale la rappresentanza sovrana è unitaria. La «repubblica una e indivisibile» ne è la naturale conseguenza. Ma questa repubblica riduce ad una pura forma apparente la divisione dei poteri, che dovrebbe invece costituire la garanzia politica della libertà. E con risultati veramente demoniaci essa affida al centro di potere che ha in mano la «spada», l'esercito, anche la scuola, la cultura.

Questo Stato non può — ogni aspirazione in un altro senso resta marginale, velleitaria — non servirsi della scuola e della cultura per fare dei cittadini dei buoni soldati. E lo fa. La storia nazionale, che ci perseguita dalla scuola elementare fino all'università, mette a nudo, a cominciare dai racconti edificanti per i ragazzi, il rispetto della cultura storico-sociale per le necessità pratiche, autoritarie e bellicose, dello Stato. E' questa cultura che ritroviamo nell'aspetto statale dei comportamenti sociali — elezioni nazionali, servizio militare nazionale — e nei riti politici.

Ed è ancora questa cultura che si manifesta nel riferimento arbitrario dei dati universali della realtà storica e dell'attualità politica e sociale ai quadri nazionali, con una insidia ancora maggiore perché questa manipolazione, per l'assenza del lato scopertamente edificante, fa tacere la coscienza di aver servito il potere invece della verità. Questa cultura, che dipende dallo Stato, fa dello Stato nazionale il padrone della coscienza degli individui.

Al contrario, nello Stato federale vi è lo sdoppiamento della funzione sovrana, della sovranità. La lotta politica non si sviluppa in un solo quadro, per un solo potere, il quale poi controlla con i prefetti tutti i poteri

al livello inferiore. Essa si sviluppa nel quadro federale e nel quadro degli Stati membri. La differenza è basilare. La divisione del potere su scala territoriale, invece di essere esclusivamente funzionale, trova una base sociale concreta. E questa distribuzione del potere su una base territoriale, nella sua più tipica espressione, non può sopravvivere senza il primato della Costituzione sul potere.

La sua unità si fonda in effetti su una regola, quella della distribuzione del potere tra ogni Stato membro e il governo federale, mentre nello Stato unitario l'unità risiede in un centro di potere al quale tutto è subordinato, giudice e parte di fatto della stessa Costituzione. Non è per caso che la teoria del giudizio costituzionale dei tribunali — e non solo la Corte costituzionale, frutto tardivo della decadenza dello Stato nazionale — è nata con il primo Stato federale della storia, la Federazione americana. Non è per caso che la Federazione americana, embrione e residuo del primo fatto federale, non ha un ministro per l'educazione, un ministro dell'interno, né prefetti.

L'Europa avrebbe dunque questa base sociale, questo carattere istituzionale, questa distribuzione legale del potere. E' la ragionevole previsione di una situazione possibile, anche se bisogna ammettere che non sarebbe ancora perfettamente federalistica. E' una previsione, non un sogno, perché questa situazione non dipenderebbe dall'arbitrio individuale, ma dall'impossibilità di formare uno Stato nazionale europeo, unitario e centralizzato.

Ma questa conclusione non è sufficiente per spiegare il senso dell'unità europea. I federalisti si assumono la responsabilità dell'imperfezione europea, alla quale ho fatto allusione, e del fatto che tale imperfezione corrisponde in effetti a una negazione insufficiente dei valori autoritari e bellicosi dello Stato nazionale. Per questa ragione il loro discorso va oltre l'Europa, e in modo ben preciso. Per questa ragione, quando le servitù della lotta restringono troppo l'orizzonte e nasce il bisogno di guardare lontano, noi diciamo che bisogna ancora fare politica per preparare il giorno in cui gli uomini non saranno più costretti a fare politica. Noi ci battiamo per la Federazione europea solo perché la coscienza rivoluzionaria non permette di evadere dalla realtà.

A questo proposito, vorrei sottolineare due cose. La prima è che nessuno obbligherà i federalisti, anche se col loro contributo si formerà l'Europa per la quale si battono, a fiancheggiare il governo europeo. Anche a costo di essere scherniti, come si è verificato, i più coscienti di noi hanno sempre sostenuto che il loro posto, in Europa, sarà all'opposizione. L'Europa lo permetterà. L'Europa avrà una opposizione. E' singolare che le sinistre europee non ne tengano conto, e giungano così ad immaginare uno Stato europeo più compatto, più totalitario, dello Stato nazionale. In realtà, le sinistre nazionali dovrebbero chiedersi se una opposizione europea non sarebbe più feconda delle opposizioni nazionali. Ma voglio spiegare questo paradosso: la partecipazione alla costruzione di uno Stato che sappiamo già di dover criticare. Non è affatto sconcertante. E' il paradosso di ogni progresso sulla strada della rivoluzione. La rivoluzione è mondiale e universale. Per tale ragione ogni progresso su questa via perde il suo senso, per chi se ne assume la responsabilità — e ciò, in un modo o in un altro, avviene sempre — se egli non accetta questo destino: restare all'opposizione dopo aver assolto il proprio compito.

Mi spiegherò meglio, spero, sottolineando il secondo punto. Le grandi tappe della rivoluzione hanno sempre avuto due significati: uno pratico, immediato, accertabile nelle nuove istituzioni e nei nuovi comportamenti politici e sociali, e uno teorico, accertabile solo nella cultura, se per cultura si intende ciò che motiva in profondità la formazione del pensiero umano. La rivoluzione francese, valutata in confronto non alla vita di prima, ma agli ideali dell'incendio rivoluzionario, ha avuto un esito modesto: lo Stato che oggi condanniamo con l'espressione «giacobino-napoleonico», senza con ciò disconoscere le barriere che ha fatto cadere, le forze storiche che ha liberato.

In ogni modo, lo Stato «giacobino-napoleonico» non ha distrutto il significato globale della rivoluzione francese. Con la rivoluzione francese è stato affermato nella cultura dell'umanità il principio democratico. Nonostante la sua realizzazione imperfetta, nonostante tutte le sconfitte della democrazia, questo principio ha messo salde radici nel cuore dell'uomo, non è stato più tolto di mezzo. Il fascismo, che lo negava apertamente, è stato spazzato via. Gli Stati socialisti a partito unico, che lo negano di fatto nella pratica, non possono smentirlo nella teoria e nei riti della vita politica.

Una osservazione analoga vale per la rivoluzione sovietica. Il distacco tra le aspirazioni rivoluzionarie e lo Stato sovietico è così forte che ormai è ovvio concludere che non si è realizzato il comunismo, ma un rigido capitalismo di Stato. Tuttavia, dicendo «capitalismo di Stato», si mette in evidenza un aspetto empirico della realtà sovietica a danno del suo significato storico. Siamo consapevoli che il comunismo non si è realizzato. Ma dovremmo anche essere consapevoli del fatto che, dopo la rivoluzione sovietica, non è più legittima, sotto il profilo culturale, la proprietà privata dei mezzi sociali di produzione. La vera proprietà

sociale dei mezzi di produzione è ancora lontana, come è ancora lontana, d'altra parte, la democrazia vera e propria. Ma come l'assolutismo è morto, io credo per sempre, nel cuore degli uomini, così sta morendo, nel cuore degli uomini, il principio della legittimità della proprietà privata dei mezzi sociali di produzione.

La pratica si adatta alla democrazia imperfetta, guidata e manipolata, dell'Occidente; alla gestione, guidata e manipolata, della produzione collettiva, in Oriente. La cultura, no. Ed è la cultura che segna il distacco tra ciò che è e ciò che deve essere, motivando così le correnti più profonde della vita.

Alla luce di queste osservazioni mi pare che non si possa valutare lo Stato europeo senza tener presente, accanto a ciò che negherà in pratica — come pratica negata che mostra quale potrà essere la sua realtà pratica — ciò che negherà in teoria, per mettere in evidenza non solo ciò che affermerà praticamente, immediatamente, ma anche ciò che affermerà nella sfera della cultura. In pratica, lo Stato europeo negherà, con le conseguenze già esposte, lo Stato nazionale. In teoria, negherà le nazioni, o meglio, la fusione della nazione e dello Stato, l'asservimento della nazione, che di per sé è cultura e universalità, allo Stato unitario, cioè chiuso, che di per sé è potenza e particolarismo. Nel suo messaggio natalizio del 1954 Pio XII, un Papa discusso, ma che tuttavia non ci si deve rifiutare di ascoltare se e quando dice la verità, ha definito, a mio modesto avviso giustamente, questo tipo di Stato come una delle creazioni più demoniache della storia umana, proprio per questa ragione.

Qual è il significato di questa negazione teorica? La Federazione americana non permette di constatarlo. Ci sono ragioni storiche. Essa si è formata in quella che era ancora una via marginale della storia, al riparo dai grandi conflitti fra gli Stati e fra le classi. Ed essa ha negato — è la constatazione specifica — tredici piccoli Stati senza storia statale e nazionale. Ma la Federazione europea dovrà negare fin dall'inizio la Francia, la Germania, l'Italia: le grandi nazioni storiche. Le grandi nazioni storiche sono l'espressione della cultura della divisione politica del genere umano. La loro negazione equivarrà dunque alla negazione della cultura della divisione politica del genere umano.

E' vero che la Federazione europea sarà uno Stato fra gli Stati. Sdoppierà il lealismo dei cittadini, affiancando una elezione europea alle elezioni nazionali. Si può pensare che romperà l'equazione «cittadino eguale soldato», abolendo il servizio militare obbligatorio. Ma dovrà difendere la sua autonomia anche con mezzi militari, come potenza fra le potenze. Con la pratica, resterà sul terreno della divisione politica del

genere umano, anche se l'esame della sua ragion di Stato, che richiederebbe un altro discorso, induce a ritenere che sarà meno brutale, e socialmente meno compressa, dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti d'America.

Ma, con la teoria, lo Stato europeo sarà sul terreno della negazione della divisione politica del genere umano. Questa è la cosa storicamente più importante. La cultura della divisione politica del genere umano è la cultura che ha legittimato nei fatti, mistificando il liberalismo, la democrazia e il socialismo, sovietico e non, il dovere di uccidere. La cultura della negazione della divisione politica del genere umano è la negazione storica di questo dovere; è l'affermazione, nella sfera del pensiero, del diritto di non uccidere, e perciò il quadro storico della lotta per affermarlo anche in pratica, al di là della Federazione europea, con la Federazione mondiale e l'emancipazione di tutti gli uomini.

Solo questa potrà essere, per noi, la vita dell'Europa.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

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

IOANNIS F. PAPAGEORGIOU, già Presidente della JEF Europe, Avvocato presso il servizio giuridico del Consiglio greco per i rifugiati.

FRANCO SPOLTORE, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

JOHN O. SUTTER, Ph. D. (Comparative Government), Presidente della World Federalist Association of Northern Carolina, Direttore di «Toward Democratic World Federation».

LUISA TRUMELLINI, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 1998

Editoriali

L'Europa e l'emigrazione.
Moneta europea e sovranità.
Verso un sistema mondiale degli Stati.

Saggi

Lucio Levi, La teoria della nazione.
John Pinder, Spinelli Monnet Albertini.
Karl Lamers, Dopo l'Unione monetaria nuove sfide per l'Europa.
Guido Montani, La costruzione dell'Unione monetaria: due metodi a confronto.

Note

Unificazioni regionali e riforme del Consiglio di sicurezza dell'ONU.
L'interpretazione del Novecento di Ernst Nolte.
Federalismo e cittadinanza.
Sovrani ma interdipendenti: il futuro del G7.
Il welfare e il futuro dell'Europa.

Interventi

J. Isawa Elaigwu, Federalismo, regionalizzazione e globalizzazione. Il caso dell'Africa.
Sergei A. Beliaev, I problemi del federalismo nell'ex Unione Sovietica.

Il federalismo nella storia del pensiero

Immanuel Kant.

Anno 1999

Editoriali

La battaglia decisiva.
L'Europa e la guerra nel Kosovo.

Come l'Europa può aiutare gli Stati Uniti.

Saggi

Francesco Rossolillo, Federazione europea e Federazione mondiale.
Lucio Levi, L'unificazione del mondo come progetto e come processo. Il ruolo dell'Europa.

Note

La rivoluzione scientifica e Internet.
Riflessioni sul totalitarismo.
L'Europa, la Turchia e i curdi.
La crisi finanziaria delle Nazioni Unite e i federalisti.
Gli USA e la nuova anarchia internazionale.

Discussioni

A proposito della cittadinanza mondiale.

Trent'anni fa

Mario Albertini, L'aspetto di potere della programmazione europea.

Il federalismo nella storia del pensiero

Giuseppe Mazzini.

Anno 2000

Editoriali

L'Europa e il commercio mondiale.
Per la creazione di un nucleo federale.
La potenza economica americana e la divisione dell'Europa.

Saggi

Antonio Mosconi, Euro e dollaro. Per un sistema monetario mondiale.
Franco Spoltore, Il dibattito tra federalisti ed antifederalisti americani dal 1787 al 1800 e la sua attualità.

Note

L'Europa e la nuova Convenzione di Lomé.
Interdipendenza globale e crisi della statualità.

Discussioni

Interdipendenza uguale unificazione?
La crisi degli Stati come criterio di giudizio storico e politico.

Trent'anni fa

Francesco Rossolillo, L'Europa per che fare?

Il federalismo nella storia del pensiero

Ortega Y Gasset.

Anno 2001

Editoriali

L'Europa dopo Nizza.
Diritto e politica.
L'Europa e il mondo islamico.

Saggi

Sergio Pistone, La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista.
Alfonso Sabatino, La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea.
Francesco Rossolillo, Appunti sulla sovranità.

Note

Il processo di dollarizzazione in America latina e la crisi del Mercosur.
La rivoluzione scientifica e gli ogm.
Limiti e dilemmi del pacifismo.

Discussioni

Sull'attualità del federalismo mondiale.
All'Europa occorre una nuova «iniziativa Schuman».

Trent'anni fa

Mario Albertini, L'Unione monetaria e l'alternativa politica europea.

Il federalismo nella storia del pensiero

James Madison

Direttore Responsabile: Giovanni Vigo - Editrice EDIF - Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Sped. in abb. postale art. 2 comma 20/c legge 662/96 - Filiale di Pavia