
PACIFISMO, REGIONALISMO E NAZIONI UNITE

SOMMARIO: 1. Pacifismo e federalismo - 2. Pacifismo ed organizzazione internazionale - 3. Pacifismo e societarismo - 4. Organizzazione internazionale e diritto internazionale - 5. La tendenza verso le organizzazioni regionali - 6. Prospettive dell'organizzazione internazionale.

1) PACIFISMO E FEDERALISMO.

Il pacifismo comprende tutte le dottrine, i movimenti, le organizzazioni che, proponendosi di favorire il mantenimento della pace e di eliminare le guerre nelle travagliate relazioni tra i popoli, mirano a determinare nell'assetto della società internazionale (ed eventualmente di quella interna) quelle modificazioni che ritengono necessarie per potersi conseguire il risultato. Il Bobbio ha messo in chiaro, molto acutamente, che il pacifismo si è trasformato, a partire dal secolo scorso, da interesse di singoli studiosi, in autentica forza politica, espressione cioè di forze sociali politicamente presenti: ed anzi, più esattamente, nella componente necessaria di ciascuno dei più importanti movimenti politici. Da ciò è derivato che il contrasto fra le diverse dottrine pacifiste, che per l'innanzi era un puro contrasto di teorie astratte, è ora divenuto il contrasto medesimo tra i fondamentali movimenti politici moderni, ciascuno dei quali possiede la propria dottrina pacifista.

Ogni dottrina pacifista si definisce nel proprio programma in relazione a quella che ne sia la diagnosi relativa alle cause del doloroso fenomeno della guerra. Ed anche questo è un punto messo in luce dal Bobbio. Il quale ha potuto così precisare, in relazione al pacifismo contemporaneo, nelle sue espressioni politiche ormai più che teoriche, la distinzione tra un pacifismo economico, di ispirazione liberale, uno sociale di ispirazione socialista, uno religio-

so ossia mirante alla riforma stessa dell'uomo (e qui si può aggiungere anche il pacifismo psicologista e quello spiritualista in genere), per contrapporre a tutti, come forma più recente, seguita dalla sua stessa personale preferenza e adesione, il pacifismo giuridico ossia il federalismo. Quest'ultima espressione delle tendenze pacifiste dovrebbe avere la qualità importante di non essere vincolata ad alcuna ideologia politica determinata, e perciò dovrebbe realizzare una maggiore convergenza di forze sullo scopo di creare i presupposti della pace. Causa permanente delle guerre sarebbe, secondo il federalismo, sempre e soltanto l'attributo della sovranità inerente alla potestà d'impero dello Stato; e non già il semplice mercantilismo economico della concezione liberale, nè lo sfruttamento capitalistico della concezione socialista, nè infine la scarsa carità o l'anormalità psichica degli uomini e dei governanti secondo le opinioni degli spiritualisti.

Il federalismo sviluppa perciò il programma di un superamento dell'individualismo degli Stati, attraverso la federazione degli Stati in un organismo che li controlli assumendosi esso i supremi poteri, e privando con ciò gli Stati di una sovranità che sarebbe riservata esclusivamente alla loro federazione: alla Repubblica federale. Il programma viene però precisato con riferimento ai soli Stati europei, sebbene riesca difficile mettere d'accordo i federalisti intorno alla comprensione che dovrebbe avere codesta Repubblica federale europea; e con ciò viene reso doveroso omaggio alle imposizioni di un indispensabile minimo di realismo. Il male è che al momento di arrivare ad una definizione concreta dell'ambito spaziale della federazione, la supposta neutralità ideologica del movimento mostra la corda, e le divisioni che si profilano immediatamente tra una sinistra e una destra dimostrano che la neutralità permane solo fintanto che il federalismo resta nell'astratto. Ed è inevitabile che sia così, perchè ogni dottrina che debba divenire forza, significare cioè qualcosa nella politica e quindi nella storia, non può non appartenere a certi interessi piuttosto che ad altri: ed il pacifismo giuridico dei federalisti è costretto a divenire a sua volta politico al momento di prendere una decisione sul terreno della realtà storica, materiata dei contrasti tra le forze politiche.

La neutralità ideologica del pacifismo federalista è però tutt'altro che insincera, sebbene destinata a dissolversi nella scelta di un'azione concreta che realizzi il programma. Essa è giustificata da

quella che è l'ideologia politica più generale di questa forma di pacifismo, nient'affatto priva di una sua precisa ispirazione politica. Che è quella medesima ispirazione liberal-democratica che ha celebrato i suoi trionfi nella dottrina dello Stato dell'epoca precedente alle guerre mondiali del secolo ventesimo. Si tratta della dottrina che corrisponde alla vasta affermazione dello Stato liberal-democratico, inteso come ambiente ospitale dei diversi interessi dei ceti e delle classi, contrastanti sì tra di loro, ma armonizzati nel loro stesso contrasto dal comune rispetto della loro casa comune, lo Stato democratico, la cui legge ne è la misura comune e la regola dei conflitti destinati a restare, così, all'interno del sistema.

Alla concezione liberal-democratica dello Stato corrisponde la dottrina logico-formale del diritto e dello Stato, per cui l'uno e l'altro si risolvono in puri sistemi normativi, indifferenti ai rapporti politici che abbiano determinato l'attribuzione del potere a questa o a quella forza sociale e politica. Concezione evidentemente progredita rispetto alle infatuazioni statalistiche del nazionalismo e delle monarchie militariste, ma vera solo entro i limiti di un mondo sostanzialmente conchiuso nell'orbita di una ristretta classe politicamente attiva, che era poi quella borghese, in un momento in cui il c. d. "quarto stato", era ancora assente, ed i contrasti tra le correnti politiche del "terzo stato", non uscivano dalle regole di un sistema necessariamente ad esse accetto perchè loro proprio.

È naturale che ad una simile condizione dovesse corrispondere una concezione del diritto e dello Stato che, trascurandone la pur presente caratterizzazione politica, perchè effettivamente irrilevante rispetto alle forze in gioco (quale loro comune denominatore), potesse affermare il suo carattere *puro*, ed escludere altresì che potesse esistere altro oggetto dello studio giuridico in aggiunta ad un astratto sistema di norme, depurato di ogni riferimento ai presupposti sociali e politici della società regolata dal sistema. Da ciò l'opinione, rimasta in vita anacronisticamente ancor oggi, che il diritto e lo Stato (risolto senza residuo nelle norme giuridiche) siano assolutamente privi di una propria base ideologica e quindi politicamente neutrali e indifferenti.

Non si può certamente negare che il pacifismo *giuridico* dei federalisti sia un frutto immediato di quelle posizioni mentali, e subisca la medesima critica di anacronismo che ad esse muove, prima della riflessione scientifica, la stessa prova dei fatti. E, quanto

al federalismo, si è già ricordato come la critica scaturisca fatalmente dai primi cimenti con una realtà che, negando in pieno la supposizione di un diritto di per sè neutrale, obbliga il federalismo a parteggiare, nel momento di definire le applicazioni concrete del suo programma teorico.

2) PACIFISMO ED ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

In conclusione ci sembra che non esista alcuna tendenza pacifista in grado di professarsi autentica forza di pace, ciascuna riducendosi invece alla funzione di professare le mete ideali e lontane di politica internazionale dei grandi movimenti politici contemporanei. D'altra parte poco interesse possono offrire tutte le altre tendenze pacifiste che restino ai margini della vita politica, puro fatto di individui o di cultura, ma estranee alle forze rilevanti sul terreno delle relazioni internazionali.

Resta allora da valutare criticamente un lato comune a tutte le correnti pacifiste, ed è la loro comune avversione ai sistemi di organizzazione internazionale che, come frutto naturale della realtà degli Stati e dei loro rapporti di potenza nei vari momenti storici, gli Stati stessi pongono in essere, ieri nella Società delle Nazioni, oggi nell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma già in epoche più lontane con il sistema dell'equilibrio politico, e successivamente con il "concerto europeo".

Orbene, carattere comune a tutte le diverse correnti pacifiste è la costante affermazione, sia pur nelle ben note diverse formulazioni, che il sistema vigente è in ogni caso inadatto a servire la causa della pace, perchè esso medesimo espressione di quella entità, gli Stati (considerati in astratto dai federalisti, o nei loro specifici connotati economici, sociali o spirituali dalle altre tendenze), della cui convivenza è naturale conseguenza la periodica esasperazione dei reciproci contrasti con lo sbocco finale nelle guerre. Da tale premessa muovono le tendenze pacifiste nella loro negazione del valore ed utilità dell'organizzazione internazionale, e per rivestire del programma pacifista i propri concreti indirizzi nel campo della politica internazionale. I quali per altro sono e restano, tutt'altro che fattori di pace, la proiezione su di un piano internazionale di quelle istanze di lotta ideologica che già nella vita interna degli Stati gui-

dano l'azione dei corrispondenti partiti nella lotta politica, sia pure nel dichiarato fine di superare le ragioni della lotta rinnovando la società. È naturale che nella ricerca di un collegamento con tutte le forze analoghe sparse nei diversi Stati, movimenti simili tra di loro si traducano in movimenti aventi struttura e finalità super-nazionali ed acquistino così coscienza dei problemi internazionali. È altrettanto naturale che essi rivolgano anche alla società internazionale quella stessa istanza di rinnovamento che sviluppano nei confronti degli Stati, ed è anche comprensibile che quelli di essi che corrispondano a profonde esigenze umane, rispettivamente rappresentate con efficacia politica dalle diverse classi sociali, additino, come scopo e meta dell'azione nel campo internazionale, la pace, la grande pace, e non la conquista. Sogno e bandiera quest'ultima di movimenti palesemente infantilistici e degenerativi.

La critica mossa dalle tendenze pacifiste in generale all'organizzazione internazionale vigente (in qualsiasi momento) si riassume pertanto nel rifiuto di una realtà attuale, e si esprime nella negazione della sua validità rispetto all'ideologia da ciascuna tendenza professata. Pare superfluo osservare che questo atteggiamento può anche essere legittimo nel momento in cui si tratti di operare, coerentemente con la scelta che ciascuno ritenga di dover fare di una propria linea di azione politica, la scelta di un'alternativa o di un'altra sul terreno della politica internazionale.

Ma il medesimo atteggiamento cessa di essere legittimo e diviene un errore quando dimentichi l'assoluta libertà di giudizio di fronte alla realtà esistente che ne costituisce il punto di partenza, dimentichi di essere una forza al servizio di un'idea destinata a tradursi in una realtà futura diversa dall'attuale e pretenda di porsi esso stesso come criterio per conoscere quella realtà attuale che invece rifiuta, e di giudicarne con i propri criteri i problemi intrinseci, e di dare norma ad essa con i propri principi. In tale deviazione dai suoi compiti propri, essenzialmente proiettati nel futuro (col sostegno di un'azione politica che è espressione di un atto libero di volontà) il pacifismo compie l'errore di snaturare il proprio carattere politico, e simultaneamente di sovrapporre criteri arbitrari e comunque voluti a quelli storicamente validi per la conoscenza di una data realtà giuridica concreta.

È anche naturale un altro errore, conseguenza del precedente, quello cioè di fondare le costruzioni su presupposti inesatti, perchè

non basati su di un'obiettiva conoscenza della realtà cui si riferiscono i programmi di riforma, e degli ostacoli da essa opposti ai tentativi di modificazione.

3) PACIFISMO E SOCIETARISMO.

Le critiche dirette dal pacifismo all'organizzazione internazionale sono le medesime che vengono dirette poi alle tendenze che agiscono a sostegno di essa, non meno che alla stessa scienza del diritto internazionale. La colpa sarebbe quella di non rifiutare una realtà ritenuta malvagia, ma di sostenerla ideologicamente tendendo anzi al suo rafforzamento. Ammesso che la critica possa essere lecita se intesa a colpire sul terreno del dibattito politico movimenti che nell'apologia e difesa di un sistema dato di organizzazione internazionale sostengano propri interessi politici, e non l'interesse generale all'esistenza di un'efficiente organizzazione internazionale; premesso d'altra parte che vengono sul terreno proprio delle correnti societarie quelle altre critiche che intendano sviluppare motivi interni di contraddizione ed inefficienza degli organismi esistenti; al contenuto più propriamente pacifista delle critiche tocca invece di mettere in luce le caratteristiche proprie e distintive, e con esse i particolari pregi, delle tendenze che perseguono, sí, l'ideale della pace, ma più modestamente sul terreno delle contingenti realizzazioni storiche di un'organizzazione internazionale.

Anche a codeste realizzazioni umane corrispondono forze politiche efficienti, anzi forze particolarmente indicate per sviluppare un'azione efficace sul terreno stesso delle relazioni internazionali in cui le organizzazioni devono operare: e sono in primo luogo quegli Stati che si trovino ad avere un prevalente interesse alla difesa della pace, per lo meno quando tale interesse non sia espressione di posizioni di privilegio da difendere. Ma esistono accanto ad essi molte altre forze di varia natura anche presso gli altri Stati, dalla diplomazia alla cultura, entrambe fortemente internazionalistiche e pacifiste; dalle organizzazioni sindacali alle religioni, dagli stessi organismi internazionali a quelli interni corrispondenti nei singoli Stati, e poi ancora nelle associazioni pacifiste non politicizzate, nelle istituzioni e associazioni culturali per gli studi e l'azione nelle relazioni internazionali e così via. La forza di tutti questi

elementi è spesso superiore al loro numero, per l'influenza della posizione normalmente eminente dei loro protagonisti nella vita degli Stati e nelle relazioni internazionali.

Ed anche a queste forze e correnti corrisponde un'ideologia comune che ne caratterizza la posizione nei confronti degli altri movimenti pacifisti, e che può essere indicata come *societarismo*, per utilizzare una parola idonea, già entrata nell'uso corrente per merito del largo consenso che la Società delle Nazioni seppe, almeno inizialmente, suscitare e che poté conservare a lungo, almeno presso le più importanti Nazioni democratiche. Societarismo risorto ora, col risorgere dell'organizzazione internazionale dalle ceneri del grande incendio che aveva travolto la Società delle Nazioni, e che si distingue per certi aspetti dal precedente, ma non in modo tanto deciso da consigliarne una distinzione come forza e ideologia nuova da designare come neo-societarismo o unionismo.

Caratteristica fondamentale del societarismo è, proprio all'opposto delle correnti pacifiste, di muovere dal presupposto elementare di una necessaria accettazione della realtà internazionale quale essa è, di assumerla come esclusivo oggetto del proprio interesse non meno che della propria azione. Da ciò appunto la posizione societaria, ossia il riferimento del problema della pace alle condizioni reali di una società, quale la comunità internazionale, le cui caratteristiche ben note escludono forme di organizzazione di tipo autoritativo, e ne consentono soltanto di tipo associativo.

Il realismo della premessa non vuol dire peraltro conformismo nel programma, nè che la posizione societaria consista nell'apologia delle forme di organizzazione internazionale esistenti in ogni singolo momento. Certo anche di fronte ad esse non sarà consentito il facile disprezzo pronunciato dai pacifisti in seguito al confronto della troppo modesta realtà con le troppo irreali ambizioni; ogni attuazione di un principio di organizzazione è interessante non fosse altro perchè è poi ciò che hanno potuto produrre le forze idonee, cioè gli Stati. Ma ogni momento storico delle relazioni internazionali presenta delle prospettive e dei problemi che possono restar delusi dalle realizzazioni concrete della diplomazia: prospettive di migliori realizzazioni mediante un più efficace impiego di quelle che, tra le altre forze presenti sul terreno delle relazioni internazionali, siano le componenti costruttive, dotate cioè di un valore positivo ai fini della costruzione di un organismo collettivo. Problemi re-

lativi ai presupposti materiali per un efficace funzionamento sia dei meccanismi naturali delle relazioni internazionali, sia di quegli altri che siano appositamente creati appunto per sovrintendere, controllare e indirizzare il gioco naturale delle forze.

Necessaria e non opinabile per le tendenze che nominiamo societarie è l'aderenza ad una realtà internazionale che va conosciuta nei suoi dati effettivi; ma completamente libera rimane per esse la valutazione dei problemi di organizzazione che quella realtà propone e delle possibilità che essa offre. Chè anzi la posizione societaria è per sua natura, tutt'altro che apologetica, bensì critica e programmatica, non foss'altro perchè ogni realizzazione giuridica, specialmente nel campo internazionale, è il risultato di situazioni che vengono a trovarsi in arretrato, rispetto alle esigenze di una realtà continuamente mutevole, nel momento stesso in cui riescano a trovare espressione nella norma che, proiettandole nel futuro, le cristallizza quali erano nel passato.

L'organizzazione che può realizzarsi in una società di enti sovrani, come la società internazionale, resta sempre una struttura dominata dalla presenza operante del sistema del diritto internazionale generale. Per questo motivo lo sforzo delle tendenze miranti a preservare la pace mediante l'organizzazione di istituti internazionali consegue lo scopo esclusivamente con l'azione diretta a provocare tutte le modificazioni, nella struttura concreta dell'organizzazione, che siano necessarie per evitare che essa resti in arretrato rispetto al mutare delle situazioni, e venga travolta nel libero riespandersi del diritto internazionale generale. Il problema fondamentale dell'organizzazione internazionale, che determina il carattere critico e programmatico delle tendenze societarie, è quello di indirizzare le forze per loro natura decisive nelle relazioni internazionali, inquadrando nel sistema collettivo per quello che ne sia il reale valore, e controllandone gli indirizzi mediante le nuove forze appositamente suscitate presso le istituzioni collettive; compito questo irraggiungibile se le forze determinanti vengono ignorate, o ne venga erroneamente valutato il peso.

La posizione societaria è anch'essa una posizione ideologica, che è giusto ammettere e porre in chiaro. Ed è una posizione che, sopra l'elemento costante corrispondente all'uniformità di atteggiamento di tutte le sue contingenti incarnazioni di fronte all'eterno problema della pace e della guerra, inserisce un secondo elemento

storicamente variabile in relazione alla concreta natura delle forze che, in ogni singolo momento storico, rivendicando a sè la responsabilità di difendere il bene della pace, rivestano della propria idea l'azione, conferendole attualità ed efficacia politica.

La sua naturale avversione al dogmatismo ideologico ed alla mitologia politica, se da una parte risponde allo scrupolo di aderire alla realtà che determina la natura delle relazioni internazionali, rappresenta un rifiuto deciso di porre alla base dei problemi internazionali dei valori trascendenti cui sia necessario aderire con un atto di fede. Nè, sotto questo profilo, restano maggiormente accettabili premesse affermate in base ad una speculazione filosofica che, pur rifiutando le posizioni trascendenti, voglia proporre egualmente dei valori assoluti.

Lo storicismo che in certo modo caratterizza le tendenze societarie contro il dogmatismo di varia natura dei pacifisti, ivi compreso il razionalismo dei federalisti, non è già esso stesso frutto di un principio filosofico, ma al contrario conseguenza della scelta di una posizione strettamente scientifica in ordine ad un fatto che è sociale, la cui realtà è perciò la sua storia. La posizione metodologica di queste tendenze si caratterizza perciò come consapevolmente ristretta dentro i confini, se si vuole limitati, della pura conoscenza scientifica, ed essa sopporta l'accusa di limitatezza nei fini, pur di servire all'utilità degli uomini in maniera immediata e diretta, rinunciando all'ambizione di perseguire i fini ultimi. Su base e giustificazione teorica è quella valida per ogni scienza, e per quelle sociali in particolare.

Il programma d'azione e le direttive concrete si determinano pertanto, in parte almeno, direttamente in relazione alle caratteristiche dell'oggetto quale risulta definito e conosciuto in base al metodo prescelto. Ma è la scelta di un valore direttivo dell'azione pratica ciò che definisce la tendenza societaria, come tendenza, rispetto alla pura scienza del suo medesimo oggetto (ed è la scienza del diritto internazionale); e la distingue come ideologia dalle altre che condividano la medesima impostazione realistica, ma per desumerne ad esempio la validità come criterio di azione nella politica internazionale dell'interesse esclusivo di ogni singolo Stato e del suo successo, della sua prevalenza, in altre parole la validità delle posizioni note come "machiavellismo".

Al contrario, il valore il cui perseguimento viene ritenuto obbligatorio dalla nostra posizione è quello definito dall'interesse della collettività degli Stati, non dei singoli Stati; o per essere più precisi, quello definito dall'interesse comune di tutta l'umanità distribuita tra i diversi Stati, relativamente alle relazioni tra gli Stati medesimi che su questa umanità dominano: l'interesse alla vita e per ciò stesso alla pace.

La forza pratica delle tendenze societarie si determina peraltro solo quando la componente costante dell'ideologia trovi rispondenza ed espressione attuale in un'idea rappresentativa delle forze politicamente attive in un determinato momento storico. La creazione della Società delle Nazioni ha dato origine ad una fase completamente nuova dell'organizzazione internazionale, tanto da apparire erroneamente come una novità senza precedenti nella storia. Ma l'errore non è casuale nè la novità fa completamente difetto, poichè è vero che per la prima volta con la S. d. N. è stato posto alla base del sistema giuridico un sistema di principi dotati di un valore universale, ed ormai universalmente riconosciuti, anche quando ne fosse rifiutata l'applicazione pratica, se è vero che le stesse violazioni sono state normalmente difese come più esatta loro applicazione.

Si tratta del sistema di principi propri della democrazia, che solo dopo aver compiuto il loro cammino nel corso di tutto il secolo XIX presso i diversi popoli, imponendosi sia pur come tendenza nei singoli Stati, sono infine pervenuti sul piano delle relazioni internazionali postulandone una nuova organizzazione, adeguata alla mutata natura del rapporto tra l'individuo e lo Stato. E non che possa contestarsi la realtà di questa rivoluzione di concetti giuridici andando a sindacare se e fino a qual punto e in quanti Stati abbiano poi effettivamente trovato concreta applicazione costituzionale i principi democratici. Poichè l'avvenuta rivoluzione resterebbe comprovata anche quando per malaugurata fatalità tutti gli Stati dovessero tradire in fatto i canoni della democrazia, almeno fintanto che questi saranno egualmente invocati proprio per giustificare le violazioni come più perfette applicazioni. Situazione che è per altro lontana dall'attuale, come da quella dell'altro dopoguerra, essendo invece drammatico proprio il contrasto delle forze tendenti ad affermare ciascuna un più attuale concetto di democrazia. E in questo clima ormai anche il mondo delle relazioni

internazionali subisce l'influenza decisiva di quella concezione che, ponendo come unica ragione di legittimità dello Stato la sua idoneità ad esprimere e soddisfare interessi e volontà umane, necessariamente propone le identiche ragioni ed istanze agli Stati anche in quella attività, più delle altre forse decisiva per i destini umani, che essi svolgono l'uno nei confronti dell'altro nelle relazioni internazionali.

A questo riconoscimento del valore preminente degli interessi umani affermati dalla concezione democratica, rispetto al machiavellismo dello Stato tradizionale, si ispira chiaramente la Società delle Nazioni, ed essa per la prima volta nella storia dell'organizzazione internazionale. In ciò appunto la sua novità, il suo merito, nonostante i molti vizi nell'applicazione del principio, in ciò infine l'origine del societarismo attuale e della sua forza politica. Nè sostanzialmente diversa l'ideologia accolta o presupposta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, in cui il riconoscimento di una maggiore autorità e di una maggiore libertà rispetto alla volontà dell'ente collettivo, fatto a favore delle maggiori Potenze, non rappresenta, almeno in sede ideologica, un ritorno verso le posizioni dell'imperialismo o più in generale del machiavellismo, ma piuttosto una concessione a esigenze pratiche ben precise; di salvaguardare maggiormente l'universalità del sistema evitando di renderlo insopportabile alla grande Potenza che vi si trovasse in minoranza; e di tentare una nuova soluzione dell'eterno problema di organizzare un centro di autorità nelle relazioni internazionali. Altra questione è se, in linea di fatto, non ne sia scaturito un cedimento proprio verso l'imperialismo delle maggiori Potenze; ma su ciò brevemente in seguito.

4) ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE E DIRITTO INTERNAZIONALE.

La riduzione del problema della pace ad un problema di organizzazione internazionale (salva la validità della tesi secondo cui è necessaria un'evoluzione complementare degli stessi ordinamenti interni e del costume) si giustifica per il giudizio negativo che occorre portare sulle opinioni che ritengono superata l'attuale struttura della società internazionale, basata sulla sovranità degli Stati, e destinata a scomparire sol che si rendano evidenti nelle

forme giuridiche le forze unificatrici già oggi presenti ed operanti nella sostanza delle relazioni internazionali.

Che esistano delle notevoli forze unificatrici è indubbiamente vero; e se ne esprime l'efficacia proprio nel già rilevato abbandono del vecchio concetto dello Stato, sovrano sul popolo, e nella sua sostituzione ad opera della nuova concezione del popolo sovrano ed organizzato come Stato. Una delle prime conseguenze di quella rivoluzione ideologica è indubbiamente l'imposizione di un criterio desunto dagli interessi individuali come fondamento e guida dell'azione degli Stati anche nella loro condotta sul piano internazionale. Ma sarebbe eccessivamente ingenuo desumere da ciò che la politica internazionale debba seguire ormai le linee che sarebbero postulate dal principio democratico. Esattamente come avviene anche nell'interno dei singoli Stati, il principio democratico non elimina e non risolve affatto in identità Stati e individui, ma esprime piuttosto la natura del rapporto che le nuove concezioni politiche stabiliscono tra gli individui e lo Stato. Questo rimane perciò entità a sé stante, irriducibile ai singoli individui, espressione piuttosto delle singole società nazionali nella composizione ed organizzazione che storicamente le abbiano determinate nella struttura presente; e, sia pure, valida espressione politica e giuridica per una società nazionale solo in quanto sia espressione sincera del principio democratico. Foss'anche unico il principio, non per questo uniformi ne sarebbero le realizzazioni concrete: poichè si tratta di un criterio che decide un giudizio di valore intorno alle forme politiche, e non certo della loro causa efficiente, che si ritrova notoriamente nella dinamica delle forze sociali, ivi comprese le stesse istituzioni giuridiche, che per altro verso ne sono un riflesso.

Ed anche nella politica internazionale è inutile cercare effetti prematuri dell'evoluzione dello Stato in senso democratico. È già un grande passo avanti quello cui la storia moderna fa assistere, di una consacrazione nelle stesse istituzioni internazionali degli ideali puramente umani messi in primo piano dalle nuove concezioni, ma questo non significa che sia ormai già in via di superamento la società degli Stati per essere sostituita dalla società dei popoli.

Si tratta di una formula priva di valore obiettivo, anche se non priva di efficacia educativa. Sta di fatto che anche una società di popoli è destinata a rimanere una società di enti sovrani, quindi

di Stati, almeno fintanto che non si concluderà un'era che appare ora appena iniziata e che deve veder prima esaurita l'esperienza, da parte di questi popoli, di quel grado sia pur ridotto di unità giuridica che può assicurare un'organizzazione internazionale, prima di passare, in una nuova era, a nuovi destini, auspicabili forse nel senso di una più completa unificazione giuridica, magari federativa, ma certo per ora del tutto ignoti e imprevedibili. L'errore dei federalisti, di ritenere fin d'ora esistenti forze adeguate a determinare una trasformazione dell'attuale società internazionale mediante l'abbandono della sovranità da parte dei singoli Stati, a favore di un supremo ente federale, è d'altronde tutt'altro che una novità. Esso non è altro che la divulgazione di una tesi largamente dibattuta nella dottrina internazionalistica, e che si esprime in una serie di graduazioni, tutte portanti egualmente alla negazione di un carattere tipico del diritto internazionale, quello cioè della sua separazione dal diritto statuale, carattere affermato ed espresso dalla concezione denominata dualistica. Contro di essa si schierano, in una serie continua di posizioni successive, e i negatori del diritto internazionale, e i sostenitori delle concezioni dette monistiche, si tratti della versione del primato del diritto statuale (equivalente delle concezioni negatrici) o di quella favorevole al primato del diritto internazionale. Entrambe le posizioni vengono riassunte dalla concezione federalista: sia quella che una società di Stati sovrani non abbia un proprio diritto, ed in tal momento il federalista traduce la negazione teorica del diritto internazionale nell'affermazione politica di una condanna del diritto internazionale; sia quella che sussistano nella società internazionale i presupposti per un superamento delle sovranità statuali a favore della sovranità di un solo ente superiore, ed in questo secondo momento il federalista traduce l'interpretazione monistica del diritto nell'istanza politica dell'unificazione federativa. La questione del carattere giuridico o meno dell'ordinamento internazionale, del resto già in varie sedi risolta affermativamente anche da noi, non ha particolare interesse una volta escluso il fondamento delle concezioni monistiche anche come tendenze. Perchè resterebbe sempre fuori questione l'utilità e l'importanza dell'organizzazione internazionale, quanto meno per mancanza del meglio. E poi si tratta di concezioni, quando non aprioristiche, piuttosto puerili che porterebbero a negare valore di diritto oltre che al diritto internazionale, anche al diritto costitu-

zionale interno che possiede la medesima natura, e quindi anche a tutto il diritto statale.

Più interessante è l'altro aspetto della questione, specialmente se considerato per un ulteriore chiarimento dei termini in cui attualmente si presenta il problema dell'organizzazione internazionale. Quando si afferma che la molteplicità degli Stati è ormai condannata dal fatto dell'avvenuta formazione di una sufficiente unità dei popoli, che ne postula il superamento, si compie l'errore di porre alla base di una valutazione storica una pura astrazione. Quella dell'individuo isolato, che certamente non è titolare di altri interessi che non siano puramente umani, ed i cui interessi, le cui aspirazioni vengono prospettati come il fattore di unificazione di tutti i popoli. Sarà quello appunto il fattore di unificazione, ed avrà la sua non piccola importanza, ma non vale a giustificare le conseguenze immaginate, proprio perchè praticamente secondario rispetto ai motivi concreti della politica internazionale, in cui domina, in luogo di quell'astrazione, la concreta molteplicità dei popoli esprimendosi in quella degli Stati.

Ogni Stato rappresenta la soluzione storica di un problema concreto: quello di tradurre in un apparato, e in un centro di autorità, quel dato sistema di organizzazione dei rapporti interindividuali che venga a determinarsi in un certo ambito spaziale facendone giusto l'ambiente di un sistema unitario. Gli elementi che compongono il sistema e che ne determinano l'unità mediante l'intreccio delle relazioni reciproche, le quali mettono capo in definitiva a un ente supremo coordinatore cui tutti gli altri elementi restano subordinati, non sono affatto gli individui isolati, nè quindi, nemmeno in regime di perfetta democrazia, decisiva sarebbe la teorica volontà dell'individuo isolato a determinare come debba essere lo Stato, quali ne debbano essere i confini, quale la misura della sua sovranità anche verso l'esterno. Tutto ciò sarebbe pura astrazione, nè potrebbe dar base ad induzioni o programmi sulle modalità per superare la presente molteplicità degli Stati sovrani.

Sta di fatto invece che la sovranità dello Stato, intesa come pretesa al controllo supremo della vita collettiva dell'ambiente ed all'esclusione dei poteri di altre autorità entro il proprio territorio, è altrettanto necessaria quanto lo è l'esistenza di un centro unitario di autorità nell'organizzazione delle società a base individuale. E che pertanto essa può, sì, essere in vario modo limitata dal di-

ritto e dalle organizzazioni internazionali, ma non può invece essere sostituita dalla sovranità di un ente sovrastante agli Stati stessi, se non alla condizione che si sia creata in fatto una sufficiente unità sociale in un ambiente più vasto, e tale da implicare che il problema dell'organizzazione statale si debba ormai proporre in un più vasto ambiente, mettendo in crisi l'esistenza degli Stati che si trovino in quell'ambiente. Ora, a determinare tale possibilità non serve affatto la volontà dell'individuo astrattamente considerato, ma occorre invece il concorso di quelle forze sociali che mettono capo appunto alla formazione degli Stati. È vero perciò che è sempre possibile concepire il superamento di una molteplicità di Stati in un complesso statale unitario, ma questo non mai come auspicabile effetto di un rinnovamento dell'opinione pubblica, nè mai perciò nel senso immaginato dal volontarismo dei federalisti. Bensì e soltanto per effetto di quelle medesime forze che essi condannano perchè portanti all'affermazione della sovranità statale, quando naturalmente queste forze si determinino su di un ambiente comprensivo di più Stati, mettendone in crisi effettivamente la rispettiva indipendenza.

Ad ulteriore chiarimento del punto di vista per cui oggi non meno di ieri l'esistenza degli Stati sovrani è il fatto principale con cui si devono fare i conti, che pertanto resta come sempre decisivo a regolare le relazioni fra gli Stati il diritto internazionale, e che perciò la ricerca di un controllo sull'assoluta libertà concessa agli Stati dal diritto internazionale comune deve tradursi in un problema di organizzazione internazionale, e solo in esso, crediamo utile ricordare quanto già in passato si ebbe occasione di scrivere (nella Rivista "Società Nuova", del gennaio 1946):

" Il primo dei fondamentali fattori che determinano un'estensione della sovranità degli Stati, tanto contraria agli interessi elementari dei popoli, risiede nel fatto stesso che ciascuno Stato è il risultato di un processo storico in cui problemi di convivenza tra classi economiche diverse e regioni di distinta civiltà, tra forze sociali privilegiate e forze nuove, problemi di organizzazione economica dell'ambiente nei suoi aspetti generali, di organizzazione politica delle forze sociali dentro schemi giuridici, tutti hanno trovato soluzioni necessariamente specifiche per ogni singolo Stato, appunto perchè frutto del suo processo concreto di formazione storica,,.

“ Su questo fondamento sociale che esplica già di per sè una notevole efficacia determinante sulla condotta dello Stato nel senso di contrapporlo agli altri, come espressione di un'individualità caratteristica, si costruisce poi un successivo motivo di accentuazione di quella contrapposizione in cui ogni Stato si colloca nei confronti degli altri e che rende, a sua volta, più gravi la distinzione e l'opposizione tra le diverse sfere in cui l'umanità è suddivisa nella sua distribuzione tra i diversi Stati „.

“ Ogni Stato, infatti, si pone come rappresentante degli interessi della società da lui organizzata, e perciò rappresenta interessi particolari come sono quelli di una società che si è costituita e sviluppata in un ambito chiuso e limitato: gli interessi delle persone che la compongono sarebbero ben diversi se la società stessa avesse basi più larghe o fosse addirittura priva di altri limiti, entro cui svolgersi, di quelli del mondo intero; questi interessi diversi e più ampi sono anzi indubbiamente già ora importanti; ma sono meno determinanti in quanto si traducono in un'aspirazione ed in una tendenza, mentre gli altri interessi sono immediati e concreti. Ancor più immediati e concreti perchè caratterizzati dalla distinzione e dall'opposizione attiva con quelli rappresentati e fatti valere dagli altri Stati „.

“ Ma ogni Stato, oltre a rappresentare costantemente questi ultimi interessi, li presenta anche e naturalmente in coerenza con l'interpretazione che sia condotto a farne, e l'interpretazione stessa introduce, almeno normalmente, un successivo elemento di particolarizzazione „.

“ Indubbiamente è assai più facile che gli interessi comuni dell'umanità siano sentiti come prevalenti rispetto a quelli di una società nazionale da tutti coloro che in essa poco contano e poco ne ricevono, che non dai titolari e dai beneficiari dei suoi interessi specifici; e sembra evidente che nessuno possa, al contrario, dare maggior peso agli interessi nazionali di chi ne sia più direttamente investito. Lo Stato, qualunque ne sia la struttura o il contenuto ideologico, per la sua stessa natura si trova in quest'ultima condizione, in quanto è espressione delle forze che si sono affermate su quella società e quindi è il titolare degli interessi prevalenti in essa; e quand'anche questi interessi prendano le mosse da un'ideologia universalistica non si sottraggono ad una caratterizzazione in senso

nazionalistico sia pur soltanto, in estrema ipotesi, come difesa delle realizzazioni politiche corrispondenti a quell'ideologia „.

“ Gli *interessi nazionali* di cui ogni Stato si fa assertore e vindice non sono dunque il criterio della politica estera di una sola categoria di Stati, ma ogni Stato è avvinto dalla legge tendenziale di sviluppare una politica nazionalistica, anche se espressione di forze politicamente ispirate da un'ideologia universalistica. Gli stessi partiti politici a tendenze universalistiche non si sottraggono all'attrazione di una politica estera a base nazionalistica nel momento in cui si atteggino come *partiti di governo* „.

“ Il secondo fattore che fa mantenere alla sovranità dello Stato tutta la sua primitiva estensione dipende dal fatto che lo Stato è sempre espressione di classi e ceti socialmente delimitati, i cui interessi non si identificano, se non forse in brevi momenti rivoluzionari, con quelli veramente generali del popolo da essi organizzato; con quelli, cioè, comuni agli individui che lo compongono e che coincidono in gran parte con gli interessi dell'umanità tutt'intera „.

“ Questa affermazione è di evidenza intuitiva dovunque si realizzino forme di governo schiettamente monarchiche, come specialmente nel passato, oppure dispotiche: mentre l'affermazione medesima può apparire meno evidente quando si considerino gli Stati costituzionali moderni, specialmente ove maggiore sia l'estensione di un principio democratico di organizzazione. E lasciamo pure fuor discussione la natura di *classi* o meno dei gruppi sociali dominanti nelle varie democrazie moderne: qui basta accertare un puro carattere formale, ossia inerente alla struttura dello Stato, qualunque ne sia la sostanza „.

“ Sta di fatto che si affermano come preminenti nelle varie nazioni quelle forze sociali che siano investite di interessi più maturi storicamente e più concretamente determinati, e che questi finora sono stati sempre interessi assolutamente particolari a singoli ceti o classi di ogni singola nazione, o anche interessi di estensione ultranazionale, ma di altrettanto più ristretti e particolari, ed ancor più noncuranti degli interessi generali dei popoli, come quelli del super-capitalismo „.

Crediamo che ormai ci sia lecito giungere ad una precisa conclusione: che cioè il problema reale desumibile dagli spunti federalistici per chi voglia tenersi fermo all'esame realistico della situazione internazionale; non è già quello della federazione come

mezzo per raggiungere la pace attraverso il superamento delle sovranità; bensì quello ben diverso di valutare la probabilità, le conseguenze, e se mai la convenienza politica delle sorgenti organizzazioni ed unioni regionali, in relazione ai problemi della società internazionale e della sua organizzazione generale. Tenendo presente che nelle unioni regionali, e per loro mezzo, è piuttosto destinata a rinforzarsi che non a indebolirsi l'azione sovrana dello Stato (sia pur del nuovo risultante dall'unione), posto che la capacità a sviluppare una politica indipendente, presso la maggior parte degli Stati, è oggi assai limitata in una situazione internazionale dominata da Potenze eccezionalmente soverchianti.

5) LA TENDENZA VERSO LE ORGANIZZAZIONI REGIONALI.

Ma anzitutto: esiste nella storia presente un fatto nuovo in materia di organizzazioni regionali? Riteniamo di sì, e che anzi si tratti di un fenomeno imponente cui solo la caratteristica presbiopia del contemporaneo toglie la chiarezza dei contorni e del significato.

La novità non è certo nel fatto che si formino delle organizzazioni regionali: ne sono sempre esistite. Ed anche tralasciando di considerare quelle unioni di Stati formatesi in dati ambiti regionali ed in vista di interessi localmente determinati, ma prive di una loro propria organizzazione, non manca una serie continua di esempi in cui gli interessi regionali hanno dato luogo ad unioni organizzate, intese regionali, confederazioni, forme *sui generis*, leghe, blocchi e così via. L'esempio più imponente di organizzazione regionale nell'epoca moderna potrebbe anche essere visto nella Società delle Nazioni. Non in ciò che la Società mirava ad essere e dichiarava di essere, ma in ciò che essa effettivamente finì per essere, società costituitasi tra gli Stati vincitori, e governata da una parte ristretta ed omogenea, anche nel costume politico interno, degli stessi vincitori: legata ad interessi regionali definiti dai trattati di pace in cui non per caso il patto era contenuto; e, sia pure, dotata della capacità di investirsi dei più lontani problemi della politica internazionale; nei limiti peraltro e con il grado di impegno con cui quei problemi fossero sentiti dalle potenze europee che in essa prevalevano. Vero è che la Società voleva essere la prima realizzazione di un'organizzazione universale degli Stati, e che in essa

non esisteva certo una chiara coscienza di essere sopattutto un organismo regionale, ma questa non è che la solita ben nota spiegazione della sua finale insufficienza sia come organismo regionale, sia come società universale.

Ma tutte le unioni regionali degli ultimi decenni, compresa la Società delle Nazioni (intesa nel suo aspetto regionalistico), sono esse stesse un normale prodotto delle tendenze e degli interessi di politica estera dello Stato tradizionale. Non già segno e manifestazione di forze e tendenze nuove irrompenti sulla scena politica, e postulanti una radicale trasformazione della struttura internazionale. Gli Stati che si associano sul piano regionale non sono spinti a fare ciò da una forza che stia prima della stessa formazione del consenso, ma da quella normale valutazione delle opportunità politiche che decide ogni altra unione fra Stati anche fuori dell'ambito regionale. Si tratta perciò di collegamenti che gli Stati associati stabiliscono tra di loro su di un piano esterno, espressione di una semplice volontà di collaborazione, destinati a vivere di questa volontà ed a cessare con essa, tipica rappresentazione del concetto stesso di unione internazionale.

Era l'epoca in cui si poteva pensare di vietare perfino queste unioni come pericolose per la pace (3° punto di Wilson), ed in cui, quando si finiva poi per rinunciare a vietarle, se ne faceva oggetto di semplice tolleranza, come nel Patto della Società, all'articolo 21. Evidentemente ciò presuppone l'attribuzione ad esse di un carattere puramente volontario, che esse effettivamente possedevano. E lo possedevano perchè gli Stati apparivano ancora portatori, nelle relazioni internazionali, di una volontà determinatasi liberamente nel loro interno; non erano ancora determinati, nella formazione stessa della loro volontà, da un fatto ad essi superiore, perchè espressione delle forze prementanti su di essi da un ambiente più vasto e più efficiente.

Eppure era proprio il ventennio che vedeva allontanarsi sempre più dalla realtà quel presupposto di assoluta e libera facoltà di determinarsi dei singoli Stati nazionali, che stava alla base del sistema, e che si traduceva anche nel carattere puramente volontario delle intese ed unioni. Il dogma della sovranità è stato innalzato a vessillo dei singoli Stati proprio quando in essi era ormai logoro e si apprestava esso stesso, sotto nuova incarnazione, a mettere in crisi quegli Stati. I federalisti molto hanno sperato in quel periodo, esat-

tamente intravedendo la crisi degli Stati singoli, ma inesattamente proponendo l'unione federativa come un problema di volontà, volontà che non può generare altro che unioni volontarie di Stati sovrani. Rinnovano ora lo sforzo, ma esso è ormai superato da fatti che operano per forza propria ed in un senso del tutto indipendente da quello auspicato da chi del federalismo non si faccia soltanto la copertura di ben altri programmi.

Ed ecco il fatto nuovo di un regionalismo, e non soltanto europeo, che non è più il prodotto di una tendenza all'organizzazione internazionale degli ambienti regionali, ma è invece l'espressione di una completa reimpostazione del problema dell'assetto politico dei popoli nelle forme giuridiche statuali. Non già in questo o quel settore, come nel secolo scorso poteva essere per l'Italia o la Germania, ma in maniera del tutto generale si è ora infatti riproposto il problema della struttura politica della società internazionale. La composizione di questa società è rimessa completamente in discussione, dopo la frana generale dell'argine che aveva preservato la vecchia struttura fino alla seconda guerra mondiale: l'argine della sovranità dei singoli Stati nazionali. E, naturalmente, mentre è in discussione la composizione della società internazionale, la sua struttura nelle Potenze costitutive, ancor più incerto diventa il problema di quale sia o debba esserne il funzionamento, quale l'organizzazione giuridica.

Nuovo è soprattutto l'aspetto generale di un problema che, in singoli settori determinati, si era già altre volte presentato, e che in altri settori più ristretti ha avuto un decorso pressochè ricorrente: si pensi alla Cina, alla regione balcanica, al medio oriente. Nuovo nella storia contemporanea, che prende origine, come ogni fondata partizione di epoche storiche, da un lontano analogo processo di completa revisione delle situazioni politiche generali, che chiudeva a sua volta un'era precedente. Ed ormai appare chiaro, per l'impotenza del problema politico immanente sul mondo, che un'altra era sta per trapassare; e segno ne è tra l'altro quel regionalismo odierno che ha solo il nome in comune col fenomeno conosciuto nei decenni precedenti.

Aspetto questo del problema attuale delle organizzazioni regionali che appare completamente ignorato o trascurato, tanto che delle unioni regionali si tende a fare ancora un problema di puro diritto internazionale volontario, quasi che le unioni sorgenti o già

sorte non siano altro che l'accordo libero di assumere reciproci impegni esterni, tra Stati liberi di determinarsi secondo una pura valutazione di preferenza. Come se la decisione non fosse invece determinata dalla stessa situazione interna degli Stati, e dalla loro posizione in mezzo agli altri; che della prima è talvolta effetto, tal'altra causa, più spesso causa ed effetto insieme.

E correlativamente si cade nell'errore di presentare i problemi inerenti alla disciplina che l'organizzazione delle Nazioni Unite debba stabilire per coordinare la propria con l'azione delle unioni regionali, come un problema di organizzazione internazionale, dando perciò logicamente all'O. N. U. la veste dell'ente superiore e coordinatore di queste presunte, minori organizzazioni internazionali decentrate. Tutto ciò è invece inesatto, perchè trascura il lato essenziale della questione, lato costituito dal nuovo aspetto propriamente statalistico che le odierne tendenze regionalistiche hanno chiaramente dimostrato. Cosicchè appare ormai chiaro che il coordinamento dell'organizzazione internazionale con i "blocchi", non è affatto problema interno dell'organizzazione internazionale, ma è invece il solito gravissimo problema del rapporto tra l'organizzazione internazionale da una parte e le Potenze statuali dall'altra. Problema che si ripropone nei confronti di entità non ancora ben definite, ma che tendono a definirsi sul piano di quelle Grandi Potenze la cui posizione peculiare in seno all'O. N. U. esprime proprio il limite dell'organizzazione internazionale nei confronti della sovranità statale. La quale, nei suoi aspetti tradizionali ben noti, resiste appunto presso le maggiori Potenze e, prevalentemente appoggiandosi ad esse e facendo ad esse corona, tende a riaffermarsi anche presso le altre unità politiche, attraverso un superamento ragionalistico della loro propria autonoma individualità.

L'errore di prospettiva storica che si nota presso gli studiosi dell'argomento è il medesimo che li conduce anche a sviluppare tutta una serie di critiche e di riserve sugli articoli della Carta di S. Francisco relativi ai rapporti dell'O. N. U. con le organizzazioni regionali. E la critica è estremamente facile poichè indubbiamente la posizione riconosciuta a quest'ultime non è in armonia con un sistema ideale di organizzazione internazionale unitaria. Ma il fatto è che queste organizzazioni sono viste soltanto in parte come strumento decentrato dell'organizzazione internazionale; mentre sono viste anzitutto, nella Carta, come una realtà con cui tocca all'O.N.U.

di fare i conti, non diversamente da quanto avviene con gli Stati, e con i maggiori. Ed è per questo che lo Statuto dell'O.N.U. contiene, da una parte norme per la coordinazione delle intese regionali con la propria organizzazione; ma dall'altra contiene invece norme di genere ben diverso, che servono infatti ed in realtà a determinare i limiti della propria competenza di fronte alla sfera di questi altri enti, piuttosto che ad inquadrarne l'azione. Norme cioè che riconoscono e presuppongono, anche se in modo incerto, il carattere originario e l'autonomia completa di quelle intese rispetto all'organizzazione internazionale. Sotto questo profilo particolarmente rilevanti sono gli art. 51 e 53 della Carta; il primo che riconosce alle intese, non diversamente che agli Stati, il diritto naturale di legittima difesa, chiaramente riconoscendone con ciò l'appartenenza al terreno degli interessi e delle forze statuali, non a quello dell'organizzazione internazionale; il secondo perchè spinge tale riconoscimento fino al punto di estendere alle intese regionali quella libertà di azione nei confronti degli Stati ex-nemici che l'art. 107 concede ai singoli Stati responsabili; i quali sono esclusivamente le maggiori Potenze.

Mentre con ciò le intese vengono considerate, non soltanto enti di natura statale, ma anche fra quelli di maggiore importanza, si apre anche la via a qualsivoglia forma di blocco, sol che venga opportunamente sfruttata la copertura del riferimento del blocco alle minacce di aggressione di Stati ex-nemici. La norma dell'art. 53 pertanto, a parte le sue ragioni contingenti, significa riconoscimento di una realtà che non era dato all'O. N. U. di invalidare, perchè appartenente ai "dati", della situazione politica: la trasformazione del vecchio sistema basato su un'indeterminata molteplicità di Stati, in un sistema nuovo dominato da poche organizzazioni regionali che degli Stati ripetono gli interessi ed i procedimenti. E come non è dato all'O. N. U. di negare la legittimità degli Stati stessi, nei loro fini e metodi di politica internazionale, salvo intervenire nei casi consentiti, così non c'era ragione nè modo di avverare la formazione di intese regionali, fossero pur copertamente aggressive.

6) PROSPETTIVE DELL' ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE.

La novità dell'imponente tendenza al raggruppamento delle formazioni statali ed alla concentrazione dei relativi poteri in centri sempre maggiormente potenti, novità che si esprime nella nuova posizione delle Grandi Potenze e nello sviluppo verso strutture statali delle intese regionali, è circostanza profondamente contrastante con uno dei principali obiettivi del societarismo, che è l'attenuazione e per così dire la smobilitazione degli attributi della sovranità. Eppure mai come oggi è stata tanto diffusa e sentita la convinzione che quella tesi è giusta, che la sovranità non è santa, che l'organizzazione internazionale è un compito essenziale dell'umanità. Ma nessuna epoca poteva presentarsi altrettanto inadatta ad una coerente codificazione di uno statuto per così dire liberale della società degli Stati quanto l'attuale, in cui un mondo appare in istato di transizione e le nuove strutture sono tuttora nel pieno tormento dell'elaborazione.

Chiarire il processo di questo rimescolamento val forse più che ricordarne cause e fattori prossimi o remoti. Ora non sembra dubbio che l'odierna tendenza verso un raggruppamento degli Stati in complessi più vasti non abbia nessun rapporto con le idealistiche aspirazioni ad un superamento della sovranità dello Stato. O meglio, per andare al concreto, queste tendenze non sono il risultato di un'attenuazione della pretesa dello Stato a gestire autoritariamente la propria sfera di dominio con esclusione di ogni altro potere estraneo. Al contrario, ferma restando ed accentuandosi presso tutti gli Stati la rivendicazione delle proprie prerogative, l'elemento nuovo che entra in gioco è costituito dalla nuova consapevolezza dell'insufficienza delle forze direttamente controllate da ciascuno Stato, rispetto alla volontà ed alla pretesa di difendere e potenziare le proprie prerogative.

Sembrerebbe fattore decisivo di questa nuova ricerca, nell'associazione con altri Stati, delle forze materiali necessarie alla difesa degli interessi di ciascuno Stato, l'intervenuto indebolimento dei singoli Stati, come Potenze sul piano internazionale. La loro necessità, pertanto, di ricreare con un'unione di forze un'apparato sufficiente a consentire una politica internazionale in un mondo in cui mutato è il rapporto delle forze e priva ormai di significato la pretesa delle minori Potenze ad un'autonomia politica internazio-

nale. Decisivo può anche apparire, nel determinare la trasformazione della tradizionale forma di alleanza nella nuova forma del blocco organizzato unitariamente, lo stadio di evoluzione tecnica del mondo, per cui la prospettiva di ogni guerra è ormai inseparabile da quella di una completa mobilitazione delle risorse economiche e militari di intere regioni, sì che alla previsione di una guerra si accompagna ormai piuttosto la predisposizione di un'unitaria organizzazione economica, e quindi almeno in parte, politica degli alleati, piuttosto che la semplice programmazione di un piano militare comune che entri in funzione al verificarsi del *casus foederis*.

E queste considerazioni, con molte altre che potrebbero essere aggiunte possono anche avere la loro giustificazione; ed in ogni caso avrebbero il pregio di mantenere la spiegazione del fenomeno nella sede che gli è propria, al riparo delle contaminazioni del falso moralismo che ne vorrebbe essere la spiegazione accreditata. Ma tutte queste spiegazioni da una parte rimangono alla superficie, dall'altra hanno il torto di presupporre una concezione dello Stato che è insufficiente sotto due profili. Prima perchè non più rispondente alla realtà presente; poi perchè eccessivamente astratta, e non idonea perciò a svelare i termini concreti di un problema che essa anzi contiene inevitabilmente entro i termini astratti in cui lo definisce.

Se è vero infatti che sulla tendenza alla formazione di blocchi organizzati di Stati agisce lo stesso motivo che poteva agire nel passato nella formazione delle alleanze, e se è anche indubbiamente vero che forme di alleanze del tipo tradizionale, meno impegnative dei blocchi che vanno oggi costituendosi, non servirebbero ormai più al loro fine; bisogna d'altronde per forza ammettere che la formazione di un blocco è qualcosa di profondamente diverso dalla formazione di un'alleanza. Che perciò il relativo processo non potrebbe spiegarsi con i medesimi termini con cui può spiegarsi la formazione delle alleanze. E soprattutto che la minaccia di aggressione non è più il motivo dell'unione fra gli Stati, ma è al contrario la volontà dell'unificazione che cerca giustificazioni tradizionali prospettando, o anche suscitando e predisponendo la minaccia dell'aggressione.

Gli Stati che creano un'alleanza proiettano in questa i loro fini di politica estera, comuni ad essi nei confronti degli Stati avversari, e l'alleanza è perciò un prodotto di forze che formano le

loro decisioni nell'interno dell'ambiente statale proiettandole poi verso l'esterno ed animando di sè le alleanze. Ma la formazione del blocco avviene invece in un ambiente esterno ai singoli Stati destinati ad entrarvi, come costruzione di forze che agiscono su di un piano più vasto, inglobante in sè la vita politica degli Stati interessati. La formazione di un'alleanza è pertanto un fenomeno che si spiega assai bene facendo riferimento al concetto della sovranità nazionale, che abbiamo anche prima richiamato. È nell'ambiente nazionale, quindi ad opera delle forze in esso decisive, che si crea l'unione di alleanza. E l'unione resta una pura alleanza fintanto che in ogni ambiente nazionale resta una propria individualità politica autonoma, e perciò fintanto che in ogni ambiente nazionale decisivi siano, presso le forze politicamente dominanti, gli interessi nazionali.

Il concetto dello Stato proprio della tradizione è un punto di riferimento esatto fin che si rimane nell'era delle alleanze, poichè corrisponde ad una realtà di quell'ora medesima, la prevalenza cioè nei singoli Stati di classi rappresentative di interessi spiccatamente nazionali, in relazione allo stesso processo di formazione storica degli Stati nazionali che a quelle classi aveva conferito il diritto di rappresentare gli interessi collettivi e di esprimerli nella formula dell'interesse nazionale. Ogni Stato essendo così il risultato di un equilibrio interno la cui espressione verso l'esterno è data dalla formula degli interessi nazionali, rimane possibile di riconoscere una volontà dello Stato anche nell'assumere gli impegni di un'alleanza. Volontà dello Stato sia nel senso che tale poteva riconoscersi, rispetto ad un sistema politico che esprimeva nella definizione degli interessi nazionali il proprio punto di equilibrio, la volontà degli organi dello Stato; sia nel senso che da nessun'altra forza traeva vita un'alleanza se non appunto da quella volontà.

Ma il riferimento al concetto di Stato, proprio della tradizione anche recente, non è più nè giustificato, nè illuminante nella nostra epoca dei blocchi. Di conseguenza non sono decisive ad illustrare il processo in via di svolgimento tutte quelle considerazioni che tendono a riportarne la spiegazione alle ragioni ispiratrici della politica estera di un solo Stato, rappresentative dei cosiddetti interessi nazionali. Non è decisiva perciò la spiegazione della necessità odierna di nuove e più organizzate forme di alleanza, nè quella della necessità di sopperire all'indebolimento, relativo all'imponente

potenza dei Grandi, dell'apparato statale. Perchè non è esatto dare per presente quel soggetto cui tali necessità ed esigenze potevano indirizzarsi, ma che non è più presente mentre, se lo fosse, sarebbe sempre negato per definizione ad accettare una soluzione che lo annullerebbe. Ed infatti nel ventennio tra le due guerre, sebbene ci fossero già tutte quelle necessità ed esigenze, il resistente Stato nazionale ha difeso, precariamente, la propria indipendenza. Ora che quest'ultima crolla, viene in evidenza che anche quello Stato è venuto meno, almeno là dove ne scompare la pretesa all'indipendenza, con esclusione perciò delle poche maggiori Potenze.

Il deciso sviluppo della tendenza al raggruppamento regionale degli Stati significa essenzialmente una cosa, la sovrapposizione cioè delle forze politiche e dei relativi interessi dell'ambiente regionale sulle forze e gli interessi dell'ambiente nazionale. Ciò presuppone naturalmente la trasposizione della lotta politica dal piano nazionale al piano regionale, la scomparsa perciò di una legge statale riconosciuta come legittima unanimamente, in seguito al venir meno del criterio stesso di legittimità che era costituito dagli interessi nazionali. E siccome la definizione di quelli che siano gli interessi regionali è il primo oggetto dell'attuale lotta politica, questa si sviluppa senza quartiere all'interno dei singoli stati non meno che in tutto l'ambiente regionale, senza che nessuna delle parti abbia finora il vantaggio della legittimità appunto perchè ancora in discussione è proprio il presupposto della legittimità, e cioè la determinazione della sostanza e della struttura del nuovo ente sovrano.

Non ancora definito dunque positivamente il problema della riorganizzazione delle formazioni politiche sovrane, ma tuttavia ben definito ne appare già il lato negativo: che la matrice di esse non è più l'ambiente nazionale, ma l'ambiente regionale. Si può fin da ora ritenere e giudicare per chiari segni che la trasposizione è avvenuta, mentre è altrettanto chiaro che ancora indefinito è il risultato finale. Per cui la lotta politica non ha alcuna possibilità attuale di inserirsi in un sistema onde determinarne l'equilibrio mutevole, ma al contrario si pone ancora come contrasto tra sistemi distinti e negantisi. Correlativamente si sviluppa l'azione delle Grandi Potenze più direttamente interessate, sia animando le forze interne dell'ambiente regionale, sia all'esterno di esso sul piano dei reciproci rapporti internazionali.

Le prospettive dell'organizzazione internazionale in un'epoca di tanto e così profondo travaglio non sono naturalmente di una agevole prosperità. Tanto più poi per quegli istituti che sono stati costituiti sulla base di un'esperienza cui la realtà non corrisponde più che in parte. Tuttavia non sarebbe nemmeno esatto pronosticare la necessaria inefficienza di fronte ad un mondo in movimento, in quanto al contrario è ovvio che molto dipende dai risultati cui tale movimento finirà per approdare. Risultati che a loro volta dipendono assai dagli uomini che animeranno le forze decisive dell'attuale contrasto, specialmente nel settore più delicato, che è naturalmente l'Europa. In certo senso la formazione di una Grande Potenza europea potrebbe essere il rimedio alla malattia più grave di cui soffre, con la società internazionale tutt'intera, anche l'Organizzazione delle Nazioni Unite; ed è malattia di squilibrio, quindi assai grave per un sistema che, ispirato al principio paritario, ha bisogno di un equilibrio di forze che lo garantisca. Ma occorrerebbe naturalmente che quella nuova Europa non nascesse proprio per compromettere definitivamente ogni possibilità di equilibrio.

Ma a questo punto preferiamo interrompere il discorso, perchè non porti su argomenti estranei al tema obiettivo che ci interessa. Certo è solo che, qualora l'unione regionale europea sia frutto di ambienti esterni, in cui le forze politiche europee non siano altro che un modesto elemento, non dovrà propriamente parlarsi di unità europea, quanto piuttosto di blocco occidentale o orientale, per rappresentare esattamente la secondarietà o dipendenza dei monconi di Europa rispettivamente inglobati nell'uno o nell'altro, di fronte alle forze estranee che abbiano deciso la formazione del blocco. In una tale situazione è evidente che sarebbe pura ipocrisia invocare a favore dell'uno o dell'altro blocco gli argomenti che potrebbero essere invocati a favore di un'Europa Unita; e soprattutto che non sarebbe la formazione di tali blocchi un equivalente di quella nuova Potenza la cui mancanza attuale determina lo squilibrio lamentato nello svolgimento delle relazioni internazionali.

Tuttavia il difetto di tutte queste maniere di impostare i problemi inerenti alla struttura della società internazionale è quello di accettare un angolo visuale eccessivamente limitato, per effetto probabilmente della tradizionale prevalenza del problema europeo nelle questioni relative all'equilibrio internazionale. L'errore è evidente e non ha bisogno di essere dimostrato. Ne deriva l'apertura di una

grande quantità di problemi nuovi, che dovranno essere prima o poi presi in giusta considerazione. Ed uno di questi riguarda anche la funzione delle medie Potenze, quando non ne sia compromessa l'indipendenza politica da qualche grossa Potenza, per eccessiva prossimità geografica o per eccessivo interesse diretto. Si potrebbe con ciò raggiungere anche il risultato di modificare le conclusioni prese in precedenza sul tema delle organizzazioni regionali. Naturalmente siamo stati indotti a tracciare anzitutto quelle linee dell'argomento che appaiono oggi più particolarmente in risalto, come espressione dei più gravi problemi internazionali attualmente aperti.

PROF. PIERO ZICCARDI