

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Dalle regole comuni al governo mondiale dell'ecologia

1. Dal 3 al 14 giugno, a Rio, nell'ambito della Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo promossa dall'Onu (UnCED), oltre cento fra Capi di Stato e di governo e leader nazionali hanno cercato di dare una risposta al problema ecologico con la politica dei Vertici mondiali. A Rio sono stati firmati da circa 15 Stati due Trattati, uno sulla protezione del clima e l'altro sulla conservazione della diversità genetica (non sottoscritto dagli Stati Uniti). Sono state adottate la *Dichiarazione di Rio*, che elenca i principi ai quali gli Stati dovrebbero attenersi per promuovere uno sviluppo compatibile con le esigenze dell'ambiente, e l'*Agenda 21*, un piano per l'attuazione degli impegni sottoscritti a Rio. Nell'*Agenda 21*, che ambiziosamente si propone di fissare le linee principali dell'azione dell'Onu in campo ambientale per il prossimo secolo, gli Stati hanno riconosciuto «la necessità di riforme istituzionali delle Nazioni Unite, e di azioni fondate sui principi dell'universalità, della democrazia e della responsabilità». Ma l'unica novità istituzionale contenuta nell'*Agenda* è rappresentata dalla proposta di istituire una Commissione per lo sviluppo sostenibile, i cui compiti e le cui competenze sono vaghi.

Per quanto riguarda i rapporti Nord-Sud, l'assenza di decisioni vincolanti sul reperimento di maggiori risorse finanziarie e sui trasferimenti tecnologici lascia alla Banca mondiale, al Fondo monetario internazionale, al Gatt e al G7 – tutte istituzioni in cui attualmente i paesi più poveri hanno scarsa influenza – la discrezionalità delle modalità di finanziamento delle politiche ambientali nazionali. I paesi del Sud, con in testa la Cina e il Gruppo dei 77 – del quale ormai fanno parte più di cento Stati – che rappresentano la maggioranza dell'umanità sia in termini di popolazione, sia per numero di Stati, hanno ottenuto solamente l'inserimento nell'*Agenda 21* di una clausola sulla necessità di democra-

tizzare la gestione di alcune strutture di intervento della Banca mondiale in campo ambientale.

2. Se consideriamo i risultati della Conferenza di Rio sulla base delle richieste dei federalisti, il giudizio non può che essere negativo. A Rio non è stata creata un'Autorità mondiale, non è stata decisa l'introduzione di una tassa ecologica internazionale, non è stata avviata alcuna riforma delle Nazioni Unite. La Conferenza di Rio non ha rappresentato neppure un avanzamento, per quanto riguarda le proposte, rispetto al Vertice internazionale sull'ambiente dell'Aja, svoltosi l'11 marzo 1989. In quella occasione 24 Capi di Stato e di governo, fra cui Mitterrand e Kohl, avevano sottoscritto una dichiarazione in cui si chiedeva l'istituzione di un'Autorità che, al fine di conservare l'atmosfera terrestre, diventasse responsabile della lotta contro il riscaldamento della Terra mediante un meccanismo decisionale efficace, anche nel caso in cui non fosse possibile raggiungere un accordo all'unanimità.

Con il Vertice di Rio l'opinione pubblica mondiale ha certamente acquisito una maggiore consapevolezza della necessità di fissare nuove regole comuni a livello internazionale anche in campo ecologico. Ma essa ha anche potuto prendere atto dell'inefficacia, della non democraticità e della macchinosità del metodo intergovernativo seguito dai circa 180 Stati coinvolti.

Il fatto è che a livello mondiale si è tentato di applicare, ma in modo incerto e inadeguato, il modello di integrazione europea, senza tenere conto che questo, sin dall'inizio, solo in parte si è basato sull'azione intergovernativa. Jean Monnet, nelle sue memorie, ricorda come la nascita della Ceca nel 1951 sia stata una conseguenza dell'impegno, da parte di un piccolo gruppo di Stati europei guidati da Francia e Germania, di andare al di là della semplice fissazione di regole comuni nei settori strategici del carbone e dell'acciaio, pena un ritorno ai conflitti del passato. Infatti il Trattato della Ceca, grazie alla lungimiranza di Jean Monnet e alla volontà di Francia e Germania, non nacque come un normale accordo internazionale per la regolamentazione dello sfruttamento del carbone e della produzione dell'acciaio. Esso segnò invece la nascita «delle prime assise di una comunità più larga e profonda» tra popoli fino a quel momento divisi da conflitti sanguinosi. Così, fin dalla sua nascita, la Ceca fu dotata di istituzioni che già prefiguravano la sua trasformazione in una solida Unione

federale. Il Trattato infatti prevedeva, per esempio, la creazione di un'Alta Autorità sottoposta al controllo di un'Assemblea che avrebbe dovuto, in futuro, essere eletta direttamente dal popolo europeo (cosa che avvenne nel 1979).

A Rio non si è manifestata una leadership analoga a quella esercitata negli anni '50, in Europa, da Francia e Germania. Usa, Urss e Comunità europea, che all'inizio dei lavori preparatori della Conferenza di Rio sembravano destinate ad assumere questo ruolo, sono via via usciti di scena. L'Urss, che aveva a più riprese proposto una riforma dell'Onu che tenesse conto dell'emergenza ecologica, si è disintegrata. La Comunità europea, che era stata sollecitata nel proporre un documento sulle possibili soluzioni istituzionali e aveva lanciato la proposta della carbon tax, si è presentata alla scadenza di Rio dopo il «no» danese a Maastricht, in una situazione in cui sembrava rimessa in forse la prosecuzione del cammino sulla strada dell'Unione europea. Gli Usa, che durante i lavori preparatori avevano cercato di contrastare sia la nuova visione sovietica, sia le proposte europee, hanno avuto buon gioco nel sostenere che non c'era alcuna ragione di accettare una subordinazione della politica ambientale americana a nuove regole internazionali.

3. L'appuntamento di Rio ha suscitato grandi aspettative nell'opinione pubblica mondiale e nelle centinaia di Organizzazioni non governative che, con diverse iniziative internazionali, hanno cercato in tutti i modi di influenzare l'esito della Conferenza. Fra queste iniziative sono da ricordare la raccolta di milioni di firme di cittadini su diversi appelli, le pressioni su parlamentari di tutto il mondo, un Global Forum svoltosi parallelamente al Vertice mondiale dei Capi di Stato e di governo che ha visto la partecipazione di rappresentanti di circa duemila organizzazioni. A queste aspettative, come abbiamo visto, la Conferenza non ha saputo dare risposte esaurienti. Ma essa non ha potuto ignorarle. Infatti nell'*Agenda 21* sono state previste due scadenze, in vista delle quali molte organizzazioni ambientaliste in Europa e in America hanno già incominciato a lavorare: entro il 1993 dovrebbe riunirsi la nuova Commissione sullo sviluppo sostenibile, ed entro il 1997 l'Assemblea generale dovrebbe tenere una sessione speciale per verificare se e come le decisioni di Rio hanno avuto un seguito e pianificare successivi interventi sul piano istituzionale. Queste

date assumono una particolare importanza se si considera un'altra scadenza proposta dal Segretario generale dell'Onu Boutros-Ghali nella sua *Agenda for Peace*: il 1995, data entro la quale dovrebbe compiersi la prima fase della riforma delle Nazioni Unite.

Gli anni '90 si annunciano perciò come gli anni in cui l'umanità avrà la seconda opportunità in questo secolo (la prima essendo naufragata con il fallimento della Società delle Nazioni) di porre le basi di una solida comunità mondiale. In questa prospettiva la Conferenza di Rio va considerata come un passo avanti solo nella misura in cui verrà utilizzata per accelerare il rafforzamento in senso democratico delle istituzioni mondiali. E questo sarà possibile se verrà avviata la creazione di un'Assemblea parlamentare mondiale e verrà ripreso il metodo proposto nel 1946 dal Piano Baruch, che prevedeva, nel campo della sicurezza militare, a) l'abolizione del diritto di veto in materia di sanzioni e punizioni nei confronti degli Stati inadempienti rispetto agli accordi sull'uso pacifico dell'energia nucleare e b) l'attribuzione ad un'Autorità mondiale, sotto il diretto controllo del Consiglio di Sicurezza, della responsabilità nel campo della ricerca e dell'uso dell'energia atomica. Al contrario la Conferenza dovrà essere considerata come l'ennesimo fallimento degli Stati, qualora le sue decisioni venissero utilizzate per mantenere lo status quo.

Per concludere, occorre sottolineare che l'opportunità di riformare l'Onu su basi democratiche rischierà di svanire irrimediabilmente qualora il processo di integrazione mondiale – che nei prossimi anni sembra destinato a procedere più rapidamente sul terreno della definizione di regole comuni nel campo della sicurezza militare ed ecologica – non venisse saldamente ancorato ad un progressivo rafforzamento delle istituzioni internazionali. Su questo terreno i federalisti possono contribuire – sulla base dell'esperienza maturata nel corso della rivendicazione dell'elezione diretta del Parlamento europeo negli anni '70, e dell'azione attuale tesa ad attribuire a quest'ultimo il mandato costituente – alla definizione di una iniziativa internazionale per la riforma democratica dell'Onu. A questo proposito vale la pena di ricordare che a Rio è già stato riconosciuto al World Federalist Movement un ruolo di leadership nel coordinare l'azione delle Organizzazioni non governative. È quindi possibile, partendo dai nodi lasciati irrisolti dalla Conferenza di Rio, rilanciare un'azione che prepari il terreno per un'evoluzione di tipo costituzionale delle

istituzioni a livello mondiale. Un'azione cioè che consenta al popolo delle nazioni del mondo di affermare il proprio diritto di esercitare un ruolo nella preparazione della fase costituente per la creazione della Federazione mondiale.

In «Il Federalista», XXXIV (1992), n. 3.