

Stefano Parodi

David Mitrany: le basi pratiche della pace.

1. I problemi della politica internazionale.

David Mitrany¹ (1888-1975) avverte la necessità di un rinnovato sistema di rapporti internazionali; la questione era già stata a lungo dibattuta prima dell'inizio della Seconda Guerra Mondiale. Il punto di partenza della discussione era stato ed era per Mitrany, il fallimento della Società delle Nazioni, i suoi insuccessi nel prevenire le aggressioni e nell'organizzare la pace.

Il nostro autore prende in esame, all'inizio del suo ragionamento, i due principali punti di vista circa le cause di un fallimento che aveva provocato danni così gravi all'umanità.

Secondo la prima prospettiva, l'insuccesso della S.d.N. poteva essere attribuito, alternativamente o simultaneamente, allo scarso senso di responsabilità delle piccole nazioni o all'egoismo delle potenze maggiori; questa diagnosi era sicuramente la più immediata, la più semplice.

La seconda prospettiva era, da molti punti di vista, più interessante: si trattava della diagnosi di coloro tra i quali si stava diffondendo l'idea di un esteso federalismo internazionale. Si sosteneva che la S.d.N. si era dimostrata inefficiente per carenze inerenti alla sua forma organica; in altre parole, non si trattava di mancanza di ingredienti, ma di dosi sbagliate: la S.d.N. non si era spinta avanti a sufficienza. Di conseguenza un'organizzazione internazionale, per avere la vitalità necessaria a durare e a svilupparsi, doveva assumere e coordinare attività, anche di fondamentale importanza, controllate fino ad allora, nell'ambito delle singole nazioni, dallo stato. Si trattava, in pratica, di ripetere, su scala internazionale, il processo che aveva portato lo stato ad assumere progressivamente attività prima svolte da organizzazioni di giurisdizione municipale, provinciale o regionale.

Mitrany palesa subito i suoi dubbi riguardo ad una via federalista; partendo dalla considerazione che le federazioni avevano fino ad allora avuto solo un'estensione nazionale, si pone una prima domanda: si può essere sicuri che un sistema che ha avuto successo in un certo ambito possa essere trasferito senza problemi in un ambito molto più ampio e complesso?

Ed eccoci al grande dubbio di Mitrany: nella sfera internazionale il federalismo garantirebbe la pace e la sicurezza? Per il nostro autore i conflitti sono dei mali dovuti sostanzialmente alla divisione del mondo in unità politico-territoriali diverse e soprattutto rivali: il federalismo semplicemente sposta o riduce le linee di separazione. Conseguentemente è ragionevole pensare che l'esistenza di unità separate, riorganizzate politicamente, possa prima o poi provocare contrasti e guerre.

I rapporti internazionali dovrebbero invece essere caratterizzati dalla progressiva scomparsa delle divisioni politiche.

Esistono quindi, per l'economista rumeno, due strade, due vie: o si crea un unico soggetto politico, un'unica organizzazione statale mondiale che elimini con la forza le divisioni, o si costruisce un sistema che permetta il superamento delle divisioni politiche con un progressivo processo di diffusione e di intensificazione di attività o istituti di carattere internazionale, creati ad hoc al fine di integrare gradualmente gli interessi vitali di tutte le nazioni.

¹ Cfr. D. Mitrany, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, London 1943; trad. it. *Le basi pratiche della pace. Per una organizzazione internazionale su linee funzionali*, in "Orientamenti", Cambridge University Press, Cambridge 1945; cfr. inoltre S. Parodi, *Il funzionalismo di David Mitrany: dall'economia alla scienza politica*, Working Paper POLIS-Political Theory Series n. 122, 2008.

2. Critiche al federalismo.

Mitrany non condivide, innanzitutto, la contrapposizione insita nelle proposizioni teoriche dei federalisti tra Unione di Popoli e Unione di Stati. Una federazione deve necessariamente essere una unione di popoli, altrimenti si rischia di incorrere nel difetto costitutivo della S.d.N. che ebbe gli Stati come membri. In altre parole, per i federalisti deve essere perseguita la buona intesa non delle unità politiche dirigenti ma delle molteplici comunità politiche nazionali, vale a dire i popoli. Ma proprio questo aspetto non convince il nostro autore: si deve considerare popolo la totalità di ciascuna nazione, con tutti i suoi gruppi e tutte le sue frazioni, senza distinzioni, ad esempio, sulla base delle classi o dei partiti di appartenenza. Questo però significa includere nella federazione non solo coloro che appoggiano l'idea dell'Unione, ma anche quelli che sono contrari; si deve anche tenere presente, in democrazia naturalmente, che coloro che si oppongono possono essere oggi minoranza ma domani maggioranza. Come si può quindi parlare di Unione di Popoli se nuove maggioranze possono prima o poi strappare i vincoli comuni?

In realtà le collettività politiche possono sempre mutare oppure essere alterate.

Non convincono l'economista rumeno neppure le proposte suggerite dai federalisti per risolvere il problema. Essi pensano che si possano utilizzare due criteri di selezione nella scelta dei membri di una federazione: l'uno geografico, l'altro ideologico. Al primo tipo apparterebbe una federazione continentale, cioè una federazione in cui non si dovrebbero considerare le differenze ideologiche, al secondo tipo apparterebbe, per esempio, una federazione delle democrazie e in questo caso non si terrebbe conto delle naturali divisioni geografiche.

La prima obiezione alle Unioni continentali riguarda il fatto che necessariamente un'unione di questo tipo vedrebbe il predominio del membro più potente.

La seconda obiezione verte sul tradimento delle finalità di pace e cooperazione internazionale: infatti si realizzerebbe una specie di processo unitario che porterebbe ad una unità nazionale su vasta scala.

Si passerebbe, nel volgere di pochi anni, dalle rivalità tra Grandi Potenze e Alleanze alle rivalità fra interi continenti.

Esiste inoltre un aspetto economico di primaria importanza: le Unioni continentali avrebbero molte più possibilità dei singoli stati nazionali di praticare l'autarchia, che è causa di divisione.

In buona sostanza, le questioni che dividono gli stati nazionali rimarrebbero tutte in una qualsiasi riorganizzazione di tipo territoriale; si assisterebbe solo ad una variazione dimensionale.

In realtà per Mitrany il problema vero è il perdurare di una concezione che considera le comunità politiche delle unità territoriali chiuse, tendenti all'omogeneità politica e all'autosufficienza economica.

Esiste poi il secondo tipo di federazione, non territoriale, che può essere definita a tendenze comuni: l'Unione ideologica. Si tratta di una federazione ideologicamente concorde, ad esempio quella tra democrazie. Questo criterio di selezione sicuramente risolverebbe il problema legato alla mancanza di unità di pensiero nelle Unioni continentali, ma si fonderebbe su una presunta omogeneità ideologica che è improbabile che esista nei paesi retti da democrazie. Ci sarebbero pertanto gruppi democratici nei paesi esclusi dalla federazione e gruppi antidemocratici in quelli inclusi: in questo caso i gruppi democratici verrebbero lasciati al loro destino, mentre quelli antidemocratici rappresenterebbero un punto debole e una minaccia latente per la nuova organizzazione politica. Inoltre è sempre possibile che uno dei membri della federazione cambi regime: paesi democratici possono diventare fascisti e viceversa. Per Mitrany la soluzione delle Unioni ideologiche porterebbe al caos; infatti si avrebbero continuamente ammissioni ed espulsioni, inconciliabili con un'unione che deve essere piuttosto stretta e solida sia dal punto di vista politico sia da quello economico.

3. La via funzionale.

Serve quindi un qualche altro metodo affinché si possano associare per attività comuni le diverse nazioni.

Mitrany individua il percorso da compiere nella tendenza, generale nelle forme di amministrazione statale del suo tempo, alla creazione di organizzazioni specifiche per specifiche funzioni. E ciò

avviene secondo le particolari condizioni di tempo e di luogo, abbandonando, entro certi limiti, la tradizionale organizzazione basata su prefissate e statutarie suddivisioni giurisdizionali di diritti e poteri. Per l'economista rumeno deve essere rilevato il profondo cambiamento avvenuto nell'ambito degli stati nazionali, in cui concetti come quelli di autorità e di azione pubblica sono in continua evoluzione e vengono determinati più da necessità pratiche che da norme costituzionali.

Si può osservare che accanto ad una tendenza generale verso la centralizzazione dei servizi e quindi dell'autorità, è sorta una controtendenza nella direzione di una delega di poteri e compiti ad autorità regionali o d'altro genere.

Anche a livello internazionale, parallelamente alla formazione di una legislazione basata su norme e convenzioni giuridiche, si sono organizzate attività comuni per mezzo di accordi di tipo funzionale ad hoc.

Nella organizzazione amministrativa moderna, sono fondamentali accordi esecutivi e organi amministrativi di questo tipo.

Sorge però un problema per chi è fautore dell'estensione di questo metodo alla dimensione internazionale. Infatti, è possibile che l'adempimento di funzioni possa essere organizzato su scala internazionale senza essere in qualche modo ricompreso nell'ambito di un sistema politico?

Mitrany ritiene che il funzionalismo non sia incompatibile con una sistemazione generale politica e ricorda che governare significa essenzialmente svolgere un'attività pratica e che è sconveniente elaborare formulazioni costituzionali suggerite da teorici e da visionari.

Ritorna qui una costante del pensiero di Mitrany: gli sviluppi funzionali devono procedere senza badare troppo alle vecchie divisioni di competenza stabilite dalle costituzioni, che, da questo punto di vista, diventano un intralcio per il nuovo che avanza.

Non è quindi necessaria, perché il metodo funzionale possa essere praticamente operativo, una immediata e organica impalcatura costituzionale. Non servono strutture costituzionali predeterminate, che spesso sono o campate in aria o frutto delle nostre passioni politiche del momento, perché quello che tutti gli uomini hanno in comune è una disperata ansia di pace e di condizioni di vita accettabili. In altre parole, anche quando i popoli applaudono proclamazioni di diritti e costituzioni, quello che è veramente necessario è la soddisfazione di necessità improrogabili.

A questo proposito Mitrany ricorda che il presidente statunitense Roosevelt, che aveva ereditato un paese in crisi profonda, non aveva proposto riforme costituzionali ma aveva preso immediate iniziative per provvedere alle necessità politiche del momento.

L'analisi sulla strategia di Roosevelt continua: il presidente USA aveva affrontato ogni singolo problema, cercando specifici metodi di soluzione pratica. In certi casi è un errore richiamarsi a generalizzazioni teoriche o a preesistenti metodi amministrativi. In questo senso la biologia ci insegna: si deve lasciare che ogni funzione generi gradualmente le altre, a somiglianza della suddivisione funzionale delle cellule degli organismi.

Nel caso americano, citato da Mitrany, si era permesso addirittura che l'autorità dirigente si formasse e sviluppasse secondo le necessità sorte via via durante l'assolvimento del compito. Ed è importante notare che il sistema politico nord-americano era stato rivoluzionato da nuove funzioni e nuove autorità.

Quanto di poco federalista ci sia nel funzionalismo è evidente se si pensa che negli anni della presidenza Roosevelt il governo USA, che era federale, si era trasformato, per Mitrany, in un governo nazionale e Washington era diventata per la prima volta veramente la capitale degli Stati Uniti.

L'evoluzione politico-amministrativa degli Stati Uniti è giudicata positiva dall'economista della London School, che ritiene decisamente migliorata l'efficienza del personale e della struttura amministrativa, anche a seguito della caduta in disuso di molti regolamenti restrittivi dei singoli stati.

In questi ultimi concetti troviamo una apparente contraddizione; infatti, da una parte il funzionalismo trasforma un governo federale in un governo nazionale, dall'altra, però, favorisce la

federazione liberandola dai particolarismi dei singoli stati membri. Si tratta però di una contraddizione solo apparente, in quanto il funzionalismo non ha e non può avere il compito di favorire o meno un certo ordinamento costituzionale, ma persegue semplicemente ed esclusivamente l'obiettivo di risolvere singoli problemi e, per questa via, garantisce cooperazione e armonia.

E infatti Mitrany ci ricorda che negli USA nessuno ha lavorato di proposito per le trasformazioni di cui si è detto: nessuna legge ha imposto nulla. Si è avuto quindi un importante mutamento costituzionale senza nessuna modifica della Costituzione.

Eppure modificare la Costituzione sarebbe stato certamente meno rivoluzionario dell'espedito del regime regolatore delle acque per la valle del Tennessee, della Tennessee Valley Authority, che ha introdotto nella struttura politica della federazione nord-americana una nuova giurisdizione territoriale ignota alla Costituzione.

Mitrany, che elabora queste teorie durante la Seconda Guerra Mondiale, immagina uno scenario europeo post-guerra molto simile a quello USA degli anni '30, ma in una scala di proporzioni molto maggiori.

L'Europa, secondo questa visione, si troverà di fronte all'urgenza di risolvere problemi pratici, a vecchi metodi inadeguati, al disorientamento nel giudizio della situazione e alle incertezze sul da farsi.

Infatti, utilizzando il metodo funzionale, si incentiva il sorgere di un lavoro comune costruttivo e di una comunanza di abitudini e interessi che porta alla instaurazione di comuni organi amministrativi; così facendo, i confini fra gli stati non hanno più senso.

Per Mitrany è evidente la benefica ripercussione di un risultato di tal genere sul problema della sicurezza. Solo percorrendo questa via si può pensare di trasformare la difesa in polizia, così come è avvenuto storicamente durante la genesi dello Stato nazionale.

Cambia completamente perfino il significato della parola sicurezza, che non indica più l'intangibilità dei confini di un territorio, intangibilità che comporta lo schieramento di carri armati e bombardieri. Nella prospettiva funzionalista per sicurezza si intende una vita sociale indisturbata, garantita per mezzo di un regime comune.

La seconda questione che può fungere da banco di prova del funzionalismo è quella tormentosa dell'eguaglianza fra gli Stati. Il problema, in termini generali, è quello di rendere possibile una relazione ragionevole e conciliante fra l'autorità e la responsabilità. In altre parole, è necessario che la partecipazione di ciascun membro sia proporzionata non al peso della mera potenza, ma a quello della responsabilità di fatto. Qualsiasi trasferimento di autorità, infatti, deve essere mantenuto nei limiti specifici derivanti dal particolare scopo da raggiungere. Gli Stati meno potenti hanno sempre accettato e a volte richiesto la guida e la direzione delle maggiori potenze per condurre guerre o affrontare crisi economiche, similmente anche in una organizzazione funzionale si comportano allo stesso modo, pur di assicurare il compimento di funzioni che essi stessi desiderano vedere ben adempiute.

Mitrany, quindi, propone di contrapporre ad una finzione legale di eguaglianza una evidente ineguaglianza di fatto, dovuta però non a rapporti di forza, ma a differenze reali nella capacità e nell'interesse di ciascuno, riguardo ad una singola funzione specifica. E' importante notare che in questo modo non vengono offesi né principi fondamentali né la dignità nazionale. Inoltre, nei singoli casi specifici, non è lo Stato a trovarsi in una posizione di inferiorità, ma soltanto una sua specifica mansione. Conseguentemente, si tratta di una posizione di inferiorità di fatto, parziale, accidentale e mutevole. Un paese perciò ha sempre la possibilità, in prospettiva futura, di progredire nel compimento di una determinata attività funzionale e, di conseguenza, di progredire anche nella gerarchia del suo controllo internazionale.

Mitrany considera il metodo funzionale l'unico che possa aprire la strada ad un progresso graduale verso una eguaglianza fra le nazioni ben più reale di quella ottenuta tramite finzioni giuridiche: non eguaglianza formale ma eguaglianza pratica.

Inoltre, per questa via, un graduale e sempre crescente sviluppo funzionale, la distribuzione di comuni servizi secondo le necessità sono in grado di creare un tale avvicinamento nelle condizioni di vita comune e, addirittura, nel modo di considerare le cose, da costituire una solida base per una più stretta associazione politica.

A questo punto sorge una domanda: a quali organi amministrativi deve essere affidata la gestione di una organizzazione funzionale?

Per il nostro autore la risposta a questa domanda è insita in quella che considera una virtù fondamentale del metodo funzionale: l'autodefinizione. Le dimensioni di una funzione hanno la particolarità intrinseca di autodefinirsi, in pratica è la funzione stessa a determinare quali organi le siano più appropriati. In altre parole, il metodo funzionale, nel suo svolgimento pratico, indica la natura dell'azione richiesta e, date certe condizioni, i poteri richiesti dall'adempimento di tale attività. Inoltre, la funzione non solo determina lo strumento adatto per la sua attività specifica, ma, in un certo senso, provvede anche ai cambiamenti necessari in tale strumento per le successive fasi di attività.

Per Mitrany ciò rappresenta l'ennesima prova dell'inutilità di divisioni statutarie e prescritte in anticipo di autorità e di potere: tali norme sarebbero solo d'intralcio.

Esiste indubbiamente un problema di coordinamento tra i vari istituti funzionali che sorgono via via in una organizzazione di questo tipo. Ogni istituto funzionale è in grado di lavorare in autonomia, ma questo non esclude che alcuni di essi o tutti possano essere legati insieme, in una qualche maniera, in caso di necessità. Il criterio, in questo caso, deriva dal senso stesso del metodo funzionale, che prevede che ogni funzione possa organizzarsi liberamente nel momento in cui sorge la necessità di una attività comune e nei limiti in cui questa è riconosciuta come comune.

Coerentemente con l'approccio funzionale, anche in questo caso, è considerato fuori luogo progettare in anticipo piani formali per il coordinamento delle diverse funzioni. Potremmo dire che, in un certo qual modo, anche il loro coordinamento deve sorgere in maniera funzionale.

L'essenza stessa, pertanto, della procedura funzionale rifiuta qualsiasi forma di pianificazione. Tuttavia Mitrany ipotizza alcune eccezioni (con poco entusiasmo): si tratta delle funzioni di uno stesso tipo o gruppo che devono essere coordinate sia per ragioni tecniche sia per fini funzionali più estesi, primo passo verso un livello più ampio di integrazione. Ma in ogni caso è necessario che tutto nasca dalla pratica, dall'azione concreta.

In definitiva, la pace deve poggiare su "basi pratiche" e sulla depoliticizzazione delle decisioni assunte in ambito internazionale.