

**DAVID
MITRANY**

2

*Un
sistem
de pace
operativ*

Cu o introducere de
Hans J. Morgenthau

Traducere din limba engleză și note de
Laura Cornelia Ciutina, Vladimir Lazurca și Marcela Țușcă

Prefață de
Marius Lazurca

Cuprins

<i>Notă asupra ediției</i>	7
Război și pace la David Mitrany <i>Prefață la ediția în limba română</i>	9
Introducere.....	21
Cuvânt-înainte al autorului	25

I. UN SISTEM DE PACE OPERATIV

Un sistem de pace operativ.....	35
---------------------------------	----

II. TEORIE POLITICĂ ȘI DEZVOLTARE POLITICĂ INTERNAȚIONALĂ

Problema egalității în perspectivă istorică	99
Un progres al reprezentării democratice.....	114
Probleme de administrare internațională.....	120

III. ABORDAREA FUNCȚIONALĂ ȘI FEDERALISMUL

Abordarea funcțională a organizării mondiale	137
Federalismul funcțional	152
Perspectiva integrării europene: federală sau funcțională.....	158
Indice.....	191

Optimismul pragmatic

Volumul oferit azi în premieră publicului de limbă română debutează, în mod surprinzător, printr-o prefață semnată de Hans J. Morgenthau, una dintre cele mai cunoscute figuri ale curentului realist în analiza relațiilor internaționale. Ce are de spus realistul Morgenthau despre „idealistul” Mitrany?¹¹ Că analiza celui din urmă despre resurecția naționalismului tradițional și despre emergența celui postcolonial descrie adecvat realitatea internațională. Mai mult decât atât, că anarhia potențială a scenei internaționale e agravată – cum sugerează Morgenthau – de realitatea că marile puteri strategico-ideologice (SUA și URSS) sunt animate și ele de o formulă *sui generis* de naționalism – cel „universalist”. Acest raționament îl conduce pe prefațator către concluzia că singur funcționalismul – cooperarea transnațională (și postnaționalistă, adaug) pe teme de interes comun, sub autoritatea unor agenții internaționale, poate asigura o pace durabilă.¹²

Introducerea oferită de autorul însuși reia câteva din temele evocate de Morgenthau – caducitatea naționalismului, iluzia soluției federale, presiunea revoluției tehnologice – și pledează fără echivoc pentru abordarea funcționalistă drept singura adecvată pentru provocările timpului nostru.

Studiul care dă titlul și centrul de greutate al acestui volum – „Un sistem de pace operativ” – constituie partea întâi a volumului și reia, cu adaosul unei introduceri noi, textul broșurii din 1943. Analiza lui Mitrany se desfășoară în argumente persuasive și e punctată de câteva din repe-

¹¹ Unul dintre specialiștii reputați în studii mitranyene, Lucian M. Ashworth, contestă definirea, relativ curentă, a lui Mitrany drept un idealist. A se vedea: Ashworth, Lucian M. „Where Are the Idealists in Interwar International Relations?” *Review of International Studies*, vol. 32, no. 2, 2006, pp. 291–308. Pe o poziție similară se situează și profesorul clujean Mihai Alexandrescu în erudita monografie *Funcționalismul și sistemul internațional (David Mitrany)*, Eikon, Cluj-Napoca, 2010. („Noi considerăm că Mitrany nu a fost un idealist, ci mai degrabă un liberal/pragmatic.” p. 172)

¹² La raportul - pentru unii de adversitate, pentru alții de continuitate – dintre funcționalism și realism se referă Jaap de Wilde în subcapitolele „Mitrany vs Morgenthau” și „The flirtations of functionalism and realism” din volumul *Saved from oblivion. Interdependence theory in the first half of the XXth century*, Darmouth, 1991, pp. 187-191. La capătul unei analize convingătoare, de Wilde concluzionează că, deși diferențele dintre cele două curente sunt „mari și fundamentale”, ambele paradigme se înrudesesc prin implantarea lor comună în „tradiția științifică europeană”, în „cultura creștină” și în „istoria europeană”. (p. 189)

Aceasta ar putea fi, până la urmă, explicația eșecului lui Mitrany de a convinge Ministerul britanic de Externe să-i ia în serios scenariul de lucru conținut în „Un sistem de pace operativ”: faptul că savantul născut la București vedea pacea nu drept rezultatul nemijlocit al unor tratate între beligeranți, ci ca efectul indirect al multiplicării până la masă critică a raporturilor de cooperare internaționale concrete, înțelese ca factori implicați de descurajare a conflictului.

Itinerarii

Partea a doua a volumului debutează cu un studiu din 1955, „Problema egalității în perspectivă istorică”, analiză care demonstrează din nou că Mitrany și-a hrănit concepția dintr-o filosofie politică generală, cu aplicații deopotrivă asupra domeniului intern și a scenei internaționale. Într-adevăr, atât în interiorul statelor, cât și în relațiile dintre ele, autorul înregistrează aceeași evoluție – către o progresivă, din ce în ce mai deplină, egalitate juridică între subiecții politicii interne și internaționale: cetățenii, respectiv statele naționale. În logica demonstrației, Mitrany face o distincție importantă pentru înțelegerea operei lui: între egalitatea legală, cea politică și, în fine, cea socială (cea din urmă fiind, în fond, cea mai relevantă în epoca modernă, fiindcă denumeste capacitatea de a beneficia în mod just de beneficiile vieții comunitare). În plan internațional, evoluția istorică – riguros trasată de Mitrany – creează condițiile unei egalități juridice depline între statele naționale, dar acest regim e mai curând o ficțiune pioasă, pe o scenă globală în care distincțiile de putere între țări sunt adesea colosale. Mitrany propune, prin urmare, corectarea acestei situații, sursă potențială de conflict sau măcar frustrare, prin introducerea între state a unor raporturi de colaborare funcțională, pur benevole (sau, dacă se dorește, „egoiste”), întemeiate pe nevoi comune și plasate sub autoritatea unor agenții internaționale. Abia aceste raporturi ar putea pune statele participante în situația de a beneficia în mod egal de serviciile acestor agenții și de a dobândi astfel, în mod manifest, o paritate de acces pe care simpla egalitate suverană nu o putea oferi.

întemeiată pe o logică funcționalistă. Vezi „From the private to the public and back again: the international thought of David Mitrany, 1940-1949”, *Cahiers européens de Sciences Po*, n° 02/2013 Septembre 2013, p. 10.

URDIS | We know
„Un progres al reprezentării democratice” pune o problemă la fel de actuală azi, pe cât era în 1954, data publicării studiului. Plecând de la criza reprezentării democratice în statul liberal modern, scenă a unei activități a executivului din ce în ce mai complexă și, deopotrivă, mai autonomă în raport cu munca legislativului, teatru, prin urmare, al unei rupturi din ce în ce mai evidente a cetățeanului generic de treburile publice, Mitrany își pune problema rolului corectiv pe care l-ar putea avea organizațiile non-guvernamentale. Autorul nostru pleacă de la rolul formal pe care Carta ONU îl atribuie acestor instituții ale societății civile globale, pe care, optimist, le definește drept „instrumente de reprezentare democratică”, cu rolul de a întruchipa „canalul acceptat al opiniei publice”. În egală măsură, cu acuitate profetică, Mitrany realizează ceea ce a devenit evident în ultimii ani: că ONG-urile, naționale sau globale, își pot abandona vocația, renunțând să fie voci amplificate ale cetățeanului și limitându-se la statutul, desigur nereprezentativ, al unor simple grupuri de presiune.

În „Probleme de administrare internațională” (1945), Mitrany își pune din nou problema ordinii postbelice optime și opinează, cu o clarviziune confirmată de texte mai târzii, că soluția funcționalistă nu e doar urgentă, ci și deplin adecvată nevoilor vremii și așteptărilor cetățenilor. Și acest text vedește viziunea „organicistă” a autorului nostru, care crede că impulsul spre cooperare pragmatică între state, prin punerea în comun a suveranității naționale, este un proces evolutiv firesc și chiar, într-o bună măsură, irepresibil.

Iluzia federalistă

Partea a treia a volumului examinează, în trei secvențe distincte, ideea unei ordini postbelice federale și pledează, din nou, pentru avantajele abordării funcționale. În primul studiu, din 1948, Mitrany își propune rezolvarea unuia dintre paradoxurile epocii moderne, cel al suveranității: multiplicarea postbelică a țărilor suverane a coincis cu creșterea nevoilor acestora de cooperare, altfel spus, cu presiunea împotriva noilor state de a-și relativiza suveranitatea pentru a permite cooperării internaționale să funcționeze. Autorului i se pare limpede că uniunile de natură federală, întemeiate pe acorduri de tip constituțional, extind, dar nu elimină, paradoxul suveranității și reprezintă, prin urmare, limitări ale unei cooperări concrete la scară cu adevărat globală. Mai mult, într-o epocă în care exi-

gența soluționării în comun a unor nevoi globale e omniprezentă, federalismul perpetuează logica diferenței relative de putere și prezintă astfel o sursă de competiție și tensiune, nu de antantă și cooperare. A doua etapă a analizei, „Federalismul funcțional” (1950), continuă reflecția din studiul precedent și dă, mi se pare, mai multă acuitate și adâncime distincției dintre cele două soluții pentru edificarea unei ordini internaționale în egală măsură stabile și pacific dinamice: abordarea constituționalist-federalistă, pe de-o parte, și cea funcționalist-pragmatică, pe de alta.

Volumul se încheie în forță printr-un text din 1965 consacrat celei mai potrivite formule de a realiza unitatea europeană, în condițiile Războiului Rece, la doar 8 ani de la semnarea Tratatului de la Roma, actul de naștere al Uniunii Europene.¹⁴ Focalizat asupra temei federalizării europene și mobilizând o analiză de-o rară acuitate asupra echilibrului, deopotrivă necesar și dificil, dintre Comisia și Parlamentul Europene, studiul își păstrează până azi actualitatea și prospețimea. „Perspectiva integrării europene: federală sau funcțională” pune în scenă toate instrumentele conceptuale cu care Mitrany ne-a obișnuit deja: metamorfoza naționalismului odată cu apariția statului bunăstării, inflația postcolonială de „suveranități” statale, sentimentul (și oportunitatea) globalizării pe care agenda socială a statului modern îl produce, impactul evoluției tehnico-științifice asupra scenei globale, cusururile inerente ale federalismului. Autorul nostru remarcă îndreptățit că viziunea federalistă, când mai vagă (Denis de Rougemont), când mai explicită (Coudenhove-Kalergi), a însoțit mereu – ca un păcat originar – proiectul unității europene. În egală măsură, Mitrany se referă – oblic, dar clar – și la antiamericanismul tenace al multor europeniști și observă paradoxul de a plănui edificarea Statelor Unite ale Europei, pe modelul SUA, dintr-un sentiment de adversitate și competiție la adresa Americii. De interes pentru cititori e și ironia – sarcasmul, poate – cu care, în opinia mea, autorul încarcă termenul „europeni”, mereu plasat între ghilimele, ca pentru a sublinia o altă idee mitranyană importantă: că a închide Europa între marginile unei „uniuni regionale închise” e contrar „ideii istorice europene”, adică, până la urmă, spiritului european pe care UE ar avea ambiția de a-l ipostazia. Profetic, Mitrany a anticipat și că o federație europeană va avea dificultăți

¹⁴ Lucian M. Ashworth, unul dintre cei mai cunoscuți experți contemporani în opera lui Mitrany, observă, pe bună dreptate, că *Un sistem de pace operativ* a fost citit și citat de mulți experți și promotori ai proiectului european. Vezi Lucian M. Ashworth, „David Mitrany and South-East Europe. The Balkan Key to world peace”, *The Historical Review*, Institute for Neohellenic Research, Volume II (2005), p. 207.

LIBRIS | We know books
 majore să asigure o deplină reprezentativitate democratică Parlamentului European și că va imprima, în mod natural, Comisiei un impuls irepresibil de planificare și intervenție executivă din ce în ce mai cuprinzătoare în viața europenilor.

Textul autorului nostru va suna familiar, salutar poate, și celor care azi privesc cu scepticism, eventual cu îngrijorare, evoluția de etapă a proiectului european. Toți aceștia, șefi de stat sau simpli cetățeni informați, vor găsi în funcționalismul mitranyan¹⁵ deopotrivă o cură pentru excesele federalizante și o promisiune pentru o unitate mai adecvată a continentului nostru.

Pacem in terris¹⁶

Echipe¹⁷ dindărătul proiectului de (re)integrare a operei și gândirii lui David Mitrany în cultura română nu s-a înhămat la o muncă arheologică sau de restituire muzeală. Ce ne interesează nu e, desigur, să scoatem dintr-o uitare, oricum fictivă, un autor cândva important, ci să introducem în conversația publică, savantă sau pur și simplu civică, din România, ideile, pentru noi de-o limpede actualitate, ale autorului născut la București. Urgența de a-l (re)citi cu atenție pe Mitrany e subliniată și de realitatea tragică a războiului din Ucraina. Așa cum am văzut, pentru autorul nostru, cele două războaie mondiale au reprezentat o oportunitate de reflecție savantă, dar și un imperativ moral categoric: de a gândi în termenii cei mai adecvați pacea postbelică.

Războiul Rusiei împotriva Ucrainei e, fără îndoială – și nu doar în mod implicit –, o punere în criză a proiectului de unificare continentală „de

¹⁵ Mitrany nu a fost mereu un antifederalist, așa cum documentează convingător Mihai Alexandrescu în *Funcționalismul și sistemul internațional (David Mitrany)*, Eikon, Cluj-Napoca, 2010: „Alternativa funcționalistă s-a creat progresiv sub aspect intelectual, ideatic și conceptual. Pentru început, ea a apărut la Mitrany ca un instrument de eficientizare a sistemului Societății Națiunilor, prin redefinirea elementelor sale de bază: statul, suveranitatea, naționalitatea, libertatea, individualitatea, bunăstarea.” (p. 232). Vezi, de asemenea, Mihail Alexandrescu, „David Mitrany: from Federalism to Functionalism”, *Transylvanian Review*, vol. XVI, no. 1 (spring 2007), pp. 20-33.

¹⁶ Este titlul ultimei enciclice a Papei Ioan al XXIII-lea, o reflecție despre răspunderea persoanelor și statelor pentru menținerea păcii, text dat publicității în 1963, în plin Război Rece și îndată după criza rachetelor din Cuba, document, în fine, care se hrănește din aceeași convingere cu privire la unitatea familiei umane ca și viziunea lui Mitrany.

¹⁷ Pentru detalii despre această echipă, îi rog pe cititori să consulte introducerea mea la primul volum al seriei Mitrany, *Teoria funcțională a politicii*, ed. cit., pp. xxiv-xxvi.

la Lisabona la Vladivostok". Marginile orientale ale continentului nostru urmează azi frontul sângeros din Donbas și ține doar de vitejia ucrainenilor și de promptitudinea asistenței noastre care va fi configurația Europei de mâine. Dar războiul Rusiei împotriva noastră mai e și ultima, cea mai sângeroasă, dintre crizele succesive prin care a trecut UE în ultimii ani: de la (cvasi)bancruta Greciei și criza, încă în curs, a datoriilor noastre suverane, până la Covid-19, UE a trecut prin teste de stres *in vivo* și, de asemenea, printr-un efort colosal de adaptare care i-a schimbat, am impresia, echilibrele interne. Sub asediul crizelor, suntem azi, poate, mai aproape de nașterea unui *demos* european, dar și de realizarea unei predicții vizionare a lui Mitrany: apariția unei Comisii Europene excepțional de active și de prezente în viața, inclusiv privată, a membrilor ipoteticului *populus europeus*.¹⁸

Opera lui Mitrany ne reamintește câteva adevăruri simple.¹⁹ Mai întâi, că tensiunea, competiția deschisă și, în fine, războiul sunt realități potențial ineluctabile ale scenei internaționale. Că ele se pot actualiza sau – dimpotrivă – pot fi menținute în latență, printr-un efort politico-diplomatic niciodată întrerupt. Și că, în eventualitatea declanșării conflictului armat, una dintre primele noastre urgențe este de a gândi pacea stabilă de mâine. O pace a cărei formulă David Mitrany era convins că a și descoperit-o.

Marius Lazurca

¹⁸ Pentru o descriere a raporturilor dintre funcționalism și neofuncționalism, pe de-o parte, și evoluția proiectului european se poate consulta studiul lui Lisbet Hooghe și Gary Marks „The Neofunctionalists Were (almost) Right: Politicization and European Integration”, *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB No. 5/2005.

¹⁹ O remarcabilă încercare de a verifica validitatea instrumentelor conceptuale mitranyene pentru a recontextualiza războiul Rusiei împotriva Ucrainei este și cea a lui Kamil Zwolski din „Wider Europe, Greater Europe? David Mitrany on European Security Order”, *Journal of Common Market Studies*, 2017, vol. 55. nr. 3. pp. 645-661.

Un sistem de pace operativ

Introducere

Când acest scurt studiu a fost publicat pentru prima oară în vara lui 1943, exista o mare încredere în unitatea care se dezvoltase în timpul războiului, iar cercetătorii organizațiilor internaționale se gândeau în principal cum să consolideze acea unitate și să o extindă. Mulți dintre ei simțeau că era nevoie de un cadru constituțional determinat, în interiorul căruia societatea mondială ar crește de la sine, și, firește, au privit ideile acestei broșuri ca fiind inadecvate politic; alții simțeau, împreună cu autorul, că o societate mondială s-ar dezvolta mai degrabă dacă am face lucruri împreună în ateliere și piețe decât semnând tratate în cancelarii. De atunci ne-am mișcat repede, dar nu bine. Structura Națiunilor Unite a fost înălțată în toată grandoarea ei, dar în același timp, unitatea practică a perioadei războiului dă să se destrame. Această situație incertă ne-a trimis înapoi la elementele fundamentale. Pare cel mai potrivit, așadar, la reeditarea acestui mic studiu, să lăsăm argumentul original așa cum a fost, iar în această nouă introducere să examinăm câteva dintre ideile care au apărut între timp.

Căci a prefera o abordare funcțională uneia constituționale nu înseamnă a fi timid, cu atât mai puțin haotic. Argumentul a evoluat dintr-o viziune precisă a problemei istorice a epocii noastre, a cărei trăsătură principală este diviziunea izbitoare dintre popoarele lumii. Toate marile religii, precum și crezul laic al umanismului au propovăduit unitatea lumii, în sensul unei umanități comune, și totuși, după secole de astfel de învățături, ne găsim în situația de a percepe prea puțin o astfel de unitate în viața și acțiunile noastre. Este cu atât mai bizar cu cât, în viața ei materială, lumea a mers mult în direcția unei unități comune. Când sentimentul

unității era încă viu, în Evul Mediu, viața socială era un mozaic de unități locale mici și în mare autosuficiente; acum, viața socială are o unitate organică extrem de integrată, dar, din punct de vedere politic, perspectiva noastră este legată de un mozaic de unități naționale separate. Mult atâr-nă de cum înțelegem acest paradox, acum că ne aflăm într-un punct de cotitură istoric. Cum a apărut, ce semnificație are pentru politica mondială? În linii foarte generale, l-am moștenit de la dinamicul secol al XIX-lea, care, la nivel internațional, s-a mișcat în două direcții distincte și opuse. Sub aspect politic, a văzut ascensiunea statelor naționale, o tendință care a fost consacrată solemn când, în 1919, Conferința de la Paris și-a luat „autodeterminarea națională” drept principiu director și care în Orientul Mijlociu, Orientul Îndepărtat și probabil Africa este încă departe de a se fi stins. Cu o nouă eră socială înaintea noastră, găsim statele naționale un obstacol, dar, istoric vorbind, tendința a fost în sine întemeiată. Și-a avut rădăcina în aceleași curente – Renașterea, umanismul și antiautoritarismul – care au insuflat respectul pentru personalitatea individuală, iar astfel, printr-o prelungire naturală, și pentru personalitatea de grup sau cea națională. Iar așa cum prima a condus politic la emanciparea individului, persoana devenind cetățean, a doua a condus, în societatea mai largă, la emanciparea grupurilor naționale prin formarea de state proprii. Să o denumim în linii generale latura culturală a civilizației occidentale. În paralel cu ea însă, aceeași perioadă a produs o diviziune a muncii rapidă și crescândă. Autosuficiența economică a individului și a grupului local a fost suspendată de dezvoltarea comunicațiilor, a unor surse noi de energie, a materiilor noi, de accesul la teritorii noi și de dezvoltarea producției de masă – iar acești factori au conectat popoarele din ce în ce mai mult între ele. Aceasta este latura materială a civilizației occidentale, iar tendințele naționale și mondiale au fost aceleași.

A reconcilia aceste două tendințe este sarcina pe care ne-o pune istoria. Ambele sunt legitime; ambele trebuie satisfăcute. A ignora devotamentele adânc înrădăcinate ale naționalității în căutarea eficienței materiale sau a nega apelul din ce în ce mai zgomotos la ameliorare socială de dragul unei independențe fictive înseamnă a perpetua neliniștea care este izvorul conflictului peren. Abia în lumina acestei sarcini – cum să ajungem la unitate în diversitate (iar în sfera internă deopotrivă, problema este cum să avem planificare fără să încălcăm prea multe libertăți individuale) – trebuie să ne uităm la diferitele idei referitoare la organizarea internațională. Acestea au urmat în special trei direcții de gândire: (1) O asociere

Această nouă abordare în direcția obiectivului colaborării internaționale nu este dogmatică și evită limitările restrictive ale unui sistem mai bine pus la punct, dar rigid. Este o tentativă, după ce am confruntat onest lecțiile istoriei, de a oferi o linie practică de acțiune, care ar putea depăși diviziunea adânc înrădăcinată dintre nevoile unității materiale și devotamentele naționale înverșunate – o diviziune care explică de ce apelurile la o unitate mondială au rămas până acum sterpe și de ce sarcina este în mod esențial una de guvernare practică. Cele două criterii evidente ale oricărui pas în direcția unei ordini internaționale sunt, în primul rând, mijloacele prin care producem schimbarea și, în al doilea rând, potrivirea schimbării la nevoile comune ale timpului. De-a lungul istoriei am cunoscut două modalități de a adapta raza de acțiune a guvernării la nevoile și aspirațiile schimbătoare – cucerirea și consensul. „Noua Ordine” nazistă și „sfera de coproșperitate” japoneză au fost tentative de primul soi. În ce ne privește, întrebarea este în ce măsură sunt pregătite popoarele pentru consens, iar răspunsul trebuie să determine în mare perspectiva noastră de acțiune. Dacă noul experiment internațional este să fie eficient, trebuie să i se încredințeze sarcini reale de guvernare. Dar în același timp, el trebuie să accepte în compoziția lui realitatea actuală a unei lumi care este divizată în multe state naționale. Tot ce putem spera pe durata perioadei de tranziție este ca guvernele naționale să acționeze ca agenții benevole ale autorității internaționale incipiente; căci chiar dacă ar fi posibil să se confere în întregime o autoritate formală unui organism internațional, elementele care intră în constituția puterii – materiile prime și forța de muncă, potențialul industrial și pozițiile strategice – ar rămâne încă, prin natura lucrurilor, până când granițele și autoritățile naționale vor fi eliminate deplin, în mâna unor grupuri naționale specifice. Nimic nu ar putea fi mai sterp și încâlcit, așadar, decât năravul unei gândiri care, în cuvintele lui Reinhold Niebuhr, „crede că ducem lipsă de un guvern internațional doar pentru că nimeni nu a conceput un model potrivit al lui. Prin urmare, produc astfel de modele din belșug. Acești constituționaliști puri au o credință înduioșătoare în puterea unei formule asupra materialului brut al istoriei.”

Idealul ultim e simplu și universal. Dar perspectiva primilor pași în direcția lui depinde în măsură deloc mică de faptul că depunem eforturi pentru o idee formală sau constituțională – în raport cu care există multe crezuri – sau lucrăm pentru o realizare practică la care am putea aspira împreună. Câteva dintre chestiunile de principiu și structură con-

stituțională care au fost discutate în ultima vreme arată cât de serioasă poate fi diferența dacă alegem o cale sau cealaltă. Nu există o ilustrare mai bună a acestui fapt decât pledoaria frecventă pentru o „cedare a suveranității”, și nicio altă chestiune nu s-a abătut mai mult de la nevoile și posibilitățile practice. Suveranitatea este un concept legal, un statut; ea nu poate fi cedată decât dacă unitățile care formează comunitatea politică, fie indivizi ori grupuri, renunță la drepturile lor politice. Indivizilor nu li s-a cerut să-și cedeze drepturile ca cetățeni de către statul național, cu excepția dictaturilor totalitare; nu li s-a cerut membrilor constitutivi ai unei federații, care nu ar fi luat ființă cu prețul unui astfel de lucru. Procesul istoric nu s-a desfășurat nicidecum în direcția aceasta. Au avut loc schimbări abrupte de suveranitate, dar prin cucerire sau revoluție, în timp ce calea normală o reprezentase un transfer gradual de suveranitate în funcție de nevoile sociale și evoluțiile politice. Dovada acestui fapt este că procesul s-a desfășurat în ambele direcții. Coloniile britanice dobândite prin cucerire s-au emancipat treptat, iar părți de suveranitate le-au fost transferate *pari passu*. La nivel intern, deopotrivă, suveranitatea a fost de obicei transferată gradual de la regi autoritari la parlamente populare, iar autoritatea administrativă, de la nobili și domenii la organisme locale alese. În toate acestea, accentul era pus pe emanciparea politică. Dar sub presiunile sociale ale timpului nostru, tendința se desfășoară acum în direcția opusă, iar autoritatea este transferată din ce în ce mai mult de la organisme locale la executive centrale. Chiar și așa, dacă o nouă autoritate mondială este să ia ființă prin consens, nu prin cucerire, statutul ei va depinde de măsura în care transferul de suveranitate de la grupurile naționale este benevol și continuu deopotrivă.

Pentru astfel de transferuri benevole de suveranitate – sau restrângeri ale suveranității naționale – nu există o limită în afară de cea impusă de maturitatea noastră politică. Dar există un minimum eficace, care trebuie să includă câteva funcții esențiale îndeplinite acum de statele naționale. Securitatea este prima dintre ele. Nu poate exista un transfer real de suveranitate până când apărarea nu este încredințată unei autorități comune, întrucât mijloacele naționale de apărare sunt, de asemenea, mijloace de ofensivă și totodată de posibilă rezistență față de acea autoritate comună. Viziunea că funcția ramurii militare este să fie custodele comun al legii și ordinii, iar în acest scop trebuie să fie sub controlul unei autorități centrale, și-a găsit acum o primă expresie internațională în Consiliul de Securitate și încă mai multe în propunerile americane pentru controlul

internațional al energiei atomice. Dincolo de asta, multe alte sarcini și activități ar putea sau ar trebui transformate în chestiuni de interes comun, iar societatea internațională se va dezvolta anume în măsura în care ne unim cu adevărat în acest fel. Un editorial din *Nature* (decembrie 1943) a sugerat că „cooperarea funcțională ar putea fi un mijloc de a convinge Puterile să facă în cele din urmă amplele sacrificii în materie de suveranitate națională pe care le va cere menținerea păcii.” Este un fapt adevărat din punct de vedere istoric și valid din punct de vedere politic. În orice evoluție normală, schimbarea a fost graduală – un transfer gradual de suveranitate de la conducător la popor, poporul la rândul lui încredințând gradual exercițiul ei unei autorități centrale. Prin urmare, încercările democratice s-au exprimat din capul locului printr-o selecție de politici și de control final al execuției lor, nu prin vreun gest juridic grandios. Suveranitatea nu poate fi în fond transferată efectiv printr-o formulă, ci doar printr-un serviciu. Încredințând unei autorități o anumită sarcină, care comportă controlul asupra puterilor și mijloacelor necesare, o felie de suveranitate este transferată de la autoritatea veche la cea nouă: iar acumularea în timp a unor astfel de transferuri parțiale produce o translație a adevăratului sediu al autorității. Dacă acesta a fost procesul măsurat din sfera internă, nu este încă mai relevant în sfera internațională, unde chiar elementele unității trebuie construite laborios tocmai prin acest proces de schimbare susținută? Ar fi într-adevăr mai corect și mai înțelept să vorbim nu de cedarea, ci de punerea în comun a suveranității. Când zece sau douăzeci de autorități naționale, care îndeplinescă fiecare o anumită sarcină proprie, pot fi determinate să îndeplinească acea sarcină în comun, ele își vor comasa autoritatea suverană cât se poate de firesc în acel scop, în măsura în care o cere buna îndeplinire a sarcinii.

Poate părea un mers șchiop spre comunitatea globală. Dar entuziasmul pentru o constituție finalizată poate să împiedice, de fapt, progresul. Se trece prea des cu vederea că constituțiile scrise au servit în principal pentru a ține autoritatea sub control; iar constituțiile federale, deși servesc să unească, servesc să și despartă. Un sistem federal este prin natura lui rigid și limitativ deopotrivă. Rânduiește ca unele lucruri să fie făcute în comun, dar le limitează strict și fixează, de asemenea, multe lucruri care trebuie să rămână separate. Experimentul indian ar putea eșua tocmai din pricina acestei chestiuni a puterii la centru. Dacă așa a fost în statele federale naționale, definirea sferelor va fi inevitabil încă mai rigidă în cadrul oricărei prime încercări de a cupla câteva state cu sisteme po-

litice și sociale diferite. Or, aceasta este o epocă a unei schimbări sociale puternice. Cine poate prezice care vor fi nevoile vieții sociale peste o generație? E înțelept să deschidem o eră internațională cu o diviziune rigidă a sarcinilor și autorităților? În Statele Unite, efectul unei astfel de diviziuni constituționale a fost atât de obstinat, încât, în ciuda unei crize frenetice și a prestigiului președintelui Roosevelt, remediile *New Deal*-ului au putut fi puse în practică doar prin mecanisme politice care au ocolit Constituția. *New Deal*-ul a fost o evoluție funcțională de la cap la coadă, fără nicio schimbare de texte sau de forme juridice, dar efectul total a fost de a transforma un sistem mai mult sau mai puțin federal într-un guvern național cât se poate de centralizat. Adevărul este că ideea federală merge într-un sens prea departe, iar în alt sens insuficient de departe. Din punct de vedere politic, este mai mult decât putem spera să obținem în prezent la o scară mondială; din punct de vedere economic și social, ea oferă mai puțin decât este necesar pentru o dezvoltare unită, pașnică.

În America, metoda funcțională a schimbării a fost folosită nu pentru că a fost ușoară, ci pentru că metoda constituțională a fost aproape impracticabilă. Cei care studiază problema realizează cât de dificil este să schimbi constituții scrise; ei sugerează adesea, așadar, că un pact internațional ar trebui să stipuleze revizuirea sa periodică sau amendarea sa printr-un vot limitat. Aceasta a fost viziunea pe care a circulat-o un grup american în timpul Adunării Generale a Națiunilor Unite în primăvara lui 1946. A propus ca Adunarea să poată adopta amendamente cu o majoritate de două treimi, votul fiind ponderat, și ca aceste amendamente să intre în vigoare după ce au fost ratificate de o majoritate a membrilor Națiunilor Unite. Este ciudat ca astfel de scheme iscusite să fie propuse de cercetători americani care trebuie să știe ce sarcină grea și ingrată este încercarea de a amenda Constituția în propria lor țară unită. Rareori izbutește, iar adesea readuce la suprafață chestiuni și sentimente care fuseseră într-o stare latentă și astfel, dimpotrivă, întărește divizarea politică existentă. E limpede că ar fi mult mai dificilă în cazul unei constituții internaționale. Experiența Ligii și a OIM a fost că până și atunci când amendamentele sunt acceptate de către organismele internaționale, ele sunt rareori ratificate de către guvernele vizate, nu doar pentru că sunt state suverane, ci pentru că scopul însuși al unei constituții formale este de a preveni schimbarea în aceeași măsură în care inițial fusesse de a o produce. Prea multe schimbări ar altera echilibrul de putere într-un sistem federal, deoarece toate noile funcții alocate autorităților centrale ar avea un