Convegno nazionale dei soci su "Conseguenze internazionali della decolonizzazione. Roma,10 IV 67.

- 1) Sommario.
- 2) A.Banfi:note sui rapporti internazionali dei sindacati dei paesi ex coloniali.
- 3) F.Alessandrini: Chiesa cattolica e razzismo contemporaneo.
- 4) -B.Brovedani:Considerazioni riguardanti la massimizzazione e l'efficienza degli aiuti ai paesi di recente indipendenza.
- 5) U.Gori: Aspetti della decolonizzazione: il problema del finanziamento allo sviluppo e la nuova filosofia del commercio internazionale.
- 6) M. Valenzi: L'Italia e il trattato di Yaounde.
- 7) M.L.Paronetto Valier: Aspetti sociali della decolonizzazione.
- 8) P.Fano: Conseguenze della decolonizzazione sulle attività dell'organizzazione internazionale del lavoro.
- 9) A.Guerra: Conseguenze della decolonizzazione nel campo della istruzione e della for-... mazione delle giovani leve nei paesi nuovi del terzo mondo.
- 10) -- R.Ago:L'evoluzione della comunità internazionale e la codificazione del suo diritto.
- 11) A.P.Sereni: I nuovi stati e il diritto internazionale.
- 12) Le nazioni Unite per la decolonizzazione.

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

. PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA



ELENCO DEI DOCUMENTI RELATIVI AL CONVEGNO NAZIONALE DEI SOCI SU "CONSEGUENZE INTERNAZIONALI DELLA DECOLONIZZAZIONE"

(alle ore 16 di lunedì 10 aprile 1967)

- <u>Sezione I</u> Le conseguenze internazionali della decolonizzazione nel campo politico.
 - I/1 Relazione generale dell'On le Prof. Giuseppe Ve dovato su: "Le conseguenze internazionali della decolonizzazione nel campo politico" (17 pp.)
 - U I/2 Comunicazione del Socio Sen. Arialdo Banfi su:
 "Note sui rapporti internazionali dei sindacati
 dei paesi ex coloniali" (8 pp.)
 - Comunicazione del Prof. Federico Alessandrini, Vice direttore de "L'Osservatore Romano", su: "Chiesa cattolica e razzismo contemporaneo" (3 pp.)
- <u>Sezione II</u> Le conseguenze internazionali della decolonizzazione nel campo economico.
 - O II/2 Comunicazione del Dr. Bruno Brovedani, Consulente dell'Ufficio Studi della Banca Nazionale del Lavoro, su: "Considerazioni riguardanti la massimizzazione e l'efficienza degli aiuti ai paesi di recente indipendenza" (6 pp.)
 - II/3 Comunicazione del Dr. Umberto Gori, Vice Direttore della SIOI, su: "Aspetti della decolonizzazione: il problema del finanziamento allo sviluppo e la nuova filosofia del commercio in ternazionale" (17 pp.)
 - O II/4 Comunicazione del Sen. Maurizio Valenzi, membro della Commissione Affari Esteri del Senato, su: "L'Italia e il trattato di Yaoundé" (5 pp.)
 - II/5 Comunicazione del Dr. Gerardo Zampaglione, Direttore Generale del Segretariato generale dei Consigli delle Comunità Europee, su: "L'associazione tra il Mercato Comune e gli Stati africani e malgascio" (estratto da "La Comunità Internazionale", 1967, fasc. 1, 26 pp.)

3478

- Sezione III Le conseguenze internazionali della decolonizzazione nel campo sociale.
 - O III/1 Relazione generale della Prof.ssa Maria Luisa Paronetto Valier, Segretario generale del la Commissione Nazionale Italiana per l'UNE-SCO, su: "Aspetti sociali della decolonizzazione" (14 pp.)
 - O III/2 Relazione dell'Avv. Pier Paolo Fano, Diretto re dell'Ufficio per l'Italia del Bureau International du Travail, su: "Conseguenze del la decolonizzazione sulle attività dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro" (7 pp.)
 - O III/3 Comunicazione del Prof. Achille Guerra,
 Ispettore scolastico ed esperto di educazione fondamentale, su: "Conseguenze della deco
 lonizzazione nel campo dell'istruzione e del
 la formazione delle giovani leve nei paesi
 nuovi del Terzo mondo" (4 pp.)
 - III/4 Comunicazione della Dr.ssa Josephine Finazzo, assistente ordinario di storia ed istituzioni dei paesi afro-asiatici nell'Università di Firenze, su: "Considerazioni su alcuni aspetti sociologici della decolonizzazione" (3 pp.)
- <u>Sezione IV</u> Conseguenze internazionali della decolonizzazione nel campo giuridico.
 - O IV/2 Comunicazione del Prof. Roberto Ago, ordinario di diritto internazionale nell'Università di Roma, su: "L'evoluzione della comunità interna zionale e la codoficazione del suo diritto" (12 pp.)
 - O IV/3 Comunicazione del Prof. Angelo Piero Sereni, ordinario di diritto internazionale nell'Università di Bologna, su: "I nuovi stati e il diritto internazionale" (18 pp.)

Altri: documenti

- O A Le Nazioni Unite per la decolonizzazione 1965-1966 (aggiornamento del volume "Le N.U. per i territori dipendenti e per la decolonizzazione 1945-1964", di Maria Vismara).
 - B Lettera Enciclica di Paolo VI sullo sviluppo dei popoli "De Popolorum Promovenda" (da: "L'Osservatore Romano" 28-29/3/1967).

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA



I/2

CONVEGNO NAZIONALE DEI SOCI SU CONSEGUENZE INTERNAZIONALI DELLA DECOLONIZZAZIONE

COMUNICAZIONE DEL SOCIO SEN. ARIALDO BANFI SU: "NOTE SUI RAP-PORTI INTERNAZIONALI DEI SINDACATI DEI PAESI EX COLONIALI"

Quello che segue vuole essere un modesto contributo ad uno studio, che è tutto da compiera, sulla realtà sindacale nei paesi ex coloniali e sulla loro funzione nel determinare la politica interna ed estera di tali paesi. Prima di affrontare questo tema è però necessaria una premessa: nulla vi è ancora di stabilizza to nelle società dei territori ex coloniali, la situazione muta o può mutare con estrema rapidità, per cui ogni giudizio dato oggi può non essere più valido domani. Il "terzo mondo" non ha trovato una sua autonoma politica, il che è dimostrato dal fallimento della cosiddetta politica del neutralismo attivo o del disimpegno dal la lotta tra i due grandi blocchi di potenze che si dividono il do minio mondiale, dal fallimento della politica cinese verso i paesi ex coloniali messa in evidenza, in modo tragico, dagli avvenimenti d'Indonesia.

Tutte queste difficoltà reali non possono esimerci dal cercare di capire quali forze si muovono nei paesi ex coloniali e come i lavoratori vadano cercando una loro collocazione anche sul piano internazionale, con l'avvertenza che pur necessiri giudizi di ordine generale vanno sempre presi come semplici indicazioni, varie essendo le situazioni anche in zone geograficamente omogenee ed anche in zone unite da una medesima esperienza coloniale.

Una prima sostanziale differenza, che ne comporta altre conseguenti, esiste tra i paesi ove la liberazione dalla potenza ex coloniale è stata conquistata dopo una lunga lotta armata, e quelli ove la dominazione coloniale è cessata per decisione unilaterale della potenza occupante.

Sotto questo profilo deve rilevarsi una profonda analogia tra l'organizzazione della società civile in partiti e quella dei lavoratori in sindacati.

In generale può rilevarsi che, nei paesi ove la decolonizzazione è avvenuta senza lotta armata, si è formato un sistema pluripartitico ed hanno preso vita diverse organizzazioni sindaca li: è stato questo il modo con cui la potenza ex coloniale ha cer cato, prima di passare il potere alle forse politiche locali, di creare situazioni attraverso le quali potesse mantenere il potere reale sulla vita politica ed economica del paese che lasciava.

Una profonda divisione dei gruppi sociali, spesso triba li, dei paesi decolonizzati, era destinata a favorire l'opera di mediazione tra forze opposte e quindi di elementi dominanti con una grande capacità di intervento che quasi sempre si è verificato.

In questa situazione si sono trovate molte colonie ex in glesi ed ex francesi, ove la potenza coloniale ha consegnato il potere ad una ristrettissima classe dirigente, formatasi nel periodo della collaborazione, di cui essa aveva pur bisogno per meglio sfruttare la sua posizione di potenza coloniale.

In questi paesi i partiti sono - o erano - numerosi, tut ti estremamente deboli ed il movimento operaio diviso in molti sin dacati, anch'essi estremamente deboli, tanto da non poter esercita re ruolo alcuno nella determinazione della politica del paese stes so: al limite si notano federazioni di mestiere che si identifica no coi dipendenti di una sola fabbrica, di poche decine di lavora tori, onde la contrattazione sindacale è pressochè inesistente.

In altri paesi invece, la decolonizzazione è avvenuta come conseguenza della sconfitta della potenza occupante a seguito di una lotta che in alcuni casi, come l'Indocina francese o l'Algeria, ha comportato una guerra lunga e sanguinosa: in questi paesi, nel corso della lotta, si è verificata una vera mobilitazione delle forze locali che ha creato un'unità nazionale alla testa della quale erano i lavoratori organizzati nei loro sindacati.

In questi paesi si è così formato il Fronte nazionale che ha rappresentato il movimento più avanzato della lotta ed ha cementato l'alleanza tra operai, contadini e intellettuali contro la potenza occupante e la classe dirigente che la sosteneva e da cui era sostenuta.

Sono queste, in modo schematico, le due diverse forme nelle quali si è verificata la decolonizzazione e che hanno influenzato il costituirsi delle diverse organizzazioni sindacali che si sono trovate inserite in sistemi diversi, ma sempre prive di una reale autonomia: là ove esiste il pluralismo partitico vi è anche, quasi sempre, pluralismo sindacale con una stretta dipendenza di ogni sindacato da uno o dall'altro partito, strumento del le lotte di potere tra i partiti ed i capi che li rappresentano: là ove esiste il partito unico vi è, quasi sempre, il sindacato unico, strumento del partito unico e spesso strumento – non passi vo – delle lotte di potere all'interno del partito stesso.

أرافي والهامين ومها والشرام والمعارف والمعارم ومات والمعارم

Ancora una cosa è da notare: mentre nei paesi che cercavano di ricreare un tipo di organizzazione che potremmo definire, molto impropriamente, di democrazia occidentale, l'orientamento politico era di carattere filo-occidentale (ed in quei paesi il neocolonialismo ha subito assunto un aspetto assai preciso), nei paesi che si erano liberati attraverso la lotta contro la potenza coloniale, si veniva costituendo un sistema politico di tipo socialista; vedremo poi che significato debba darsi al termine "socialista" nei paesi afro-asiatici.

Il fatto è che il movimento dei lavoratori, dandosi strutture diverse, si poneva anche compiti profondamente diversi.

In questa situazione, così generalizzata, si sono ben presto precipitate le due grandi organizzazioni sindacali mondia-li - la C.I.S.L. e la F.S.M. - cercando di stabilire collegamenti coi sindacati dei paesi ex coloniali e di influenzarli nelle loro scelte politiche per utilizzarli come strumenti delle grandi potenze: la C.I.S.L. in funzione filooccidentale, ma sopratutto filo statunitense, la F.S.M. in funzione filosovietica.

E' stato questo un periodo corrispondente a quello della guerra fredda - sia pure con diversi aspetti - ma, in tale forma, la lotta tra le due grandi centrali sindacali non durò a lungo per chè entrambe queste organizzazioni si scontrarono con una realtà di fronte alla quale i loro rispettivi schemi si dimostrarono ben presto non validi.

E' interessante a questo proposito seguire l'evoluzione della C.I.S.L.: ancora nel 1953 (3º Congresso) la C.I.S.L. non par lava di lotta per l'indipendenza ma di "autonomia e autodeterminazione nel caso preciso ove l'emancipazione dei popoli dipendenti trova degli ostacoli"; ma la pressione delle forze più avanzate, in particolare di quelle africane, fu assai vigorosa nel senso che non bastava prendere posizione contro il colonialismo, ma lottare "perchè l'autonomia politica porti a profonde riforme economiche e sociali..: dirette all'elevazione del livello di vita dei lavorato ri... perchè la loro assenza consoliderebbe i privilegi di una minoranza senza nulla apportare al paese..."; ed al VIIº Congresso della C.I.S.L. (Berlino 1962) REUTHER - presidente del Sindacato Lavoratori dell'Automobile degli U.S.A. e vice presidente del-1'A.F.L./C.I.O. - dichiarava "Noi non sappiamo dove andiamo e per questo non riusciamo ad offrire delle soluzioni a lungo termine ai lavoratori dei paesi sottosviluppati".

In questo Congresso, tuttavia, vennero prese decisioni più avanzate anche se legate all'idea della formazione di un "piccolo capitalismo": si afferma la necessità della riforma agraria, di un processo di industrializzazione come condizioni essenziali per uno sviluppo economico.

La F.S.M. si è anch'essa trovata di fronte a gravi difficoltà nel momento in cui la clamorosa frattura fra Cina e U.R.S.S. ha rotto il fronte socialista, ponendo i sindacati dei paesi ex co

loniali nella necessità di operare scelte cui essi si sono rifiuta ti quasi in modo unanime.

E' questo il momento in cui le forze sindacali dei paesi ex coloniali si sono poste, in modo acuto, il problema della loro collocazione internazionale, chiaro essendo per tutte che un sinda cato a livello puramente nazionale non aveva altra scelta se non quella di rafforzare le tendenze nazionalistiche già presenti, in modo determinante, nelle forze politiche.

Si è venuto allora avviando un dibattito per ripensare alla funzione dei sindacati, e negli anni 1962-1963 tale dibattito venne assumendo due direttrici assai precise che consentirono di superare in larga misura la separazione tra paesi a sindacato unico e paesi a pluralità sindacale.

I temi del dibattito furono influenzati dall'acuirsi dei problemi economici come conseguenza, da un lato, del deterioramento dei termini di scambio determinato dalla riduzione dei prezzi delle materie prime prodotte dai paesi in via di sviluppo, dall'altro dalla diminuzione degli aiuti esterni: nel corso del dibattito venne esaminato il processo determinato dal neocolonialismo nei paesi in via di sviluppo, per giungere ad una conclusione assai ge neralizzata, secondo la quale la politica delle riforme è condizio ne dell'avvio al processo di sviluppo e una politica di riforme e di industrializzazione non può che essere promossa dallo stato in modo autonomo e diretto.

Si forma così il concetto di "socialismo africano", ma deve osservarsi col Levrero "Il neocolonialismo è il nemico comune dei sindacati dei paesi europei e dei paesi sottosviluppati" (Rassegna Sindacale n. 4 del 1964) e che "mentre il termine socialismo riveste in Africa significati assai diversi e spesso confusi, il contenuto di tale definizione è assai preciso: evitare le crisi a cui conduce lo sviluppo economico quando esso si compie tramite il capitale privato, cioè nell'incoerenza, nell'anarchia, nella ignoranza dell'interesse generale, nella degradazione generale dei rapporti umani, nell'oppressione e l'ingiustizia sociale, prodotti dal sistema determinato dal profitto privato".

La stessa Conferenza panafricana di Dakar (C.I.S.L. - C.I.S.C.) si pronuncia per una "società socialista africana originale", ma senza precisarne le basi, salvo quella di combattere il capitalismo ed il comunismo.

Così la lotta sindacale viene delineando i suoi obiettivi: da un lato la lotta per le necessità più immediate dei lavoratori, dall'altro la politica delle riforme e dell'industrializzazio ne libera da ipoteche neocolonialiste.

Tutto ciò è avvenuto ed avviene attraverso contrasti, an che gravi, ma che stanno a dimostrare come i sindacati dei paesi ex coloniali vanno trovando la loro collocazione; e sotto questo profilo è interessante notare come nella Carta di Casablanca si tro

vi l'affermazione vigorosa dell'autonomia dei sindacati nei confronti dei Governi e dei Partiti, in funzione di un orientamento realmente anticapitalistico ed anticolonialista.

Un contributo a questo evolversi del pensiero sindacale è stato dato dall'Unione dei Lavoratori dell'Africa Nera, presieduto da Sèkou Touré, il quale - partendo da un esame del sindacalismo europeo e distinguendovi le due componenti, quella classista e ri voluzionaria e quella collaborazionista col capitalismo - ha obiet tato che nessuno dei due schemi possono adattarsi all'Africa: il primo per la mancanza in Africa di una struttura di classe delle società nazionali, il secondo perchè il capitalismo in Africa è so lo di tipo colonialista e con esso non è possibile forma alcuna di collaborazione.

Il pensiero di Sékou Tourè - così riassunto dal Lettieri (Bollettino C.G.I.L. marzo 1965) - si fonda su due tesi:

- <u>a</u>) l'omogeneità fondamentale d'interessi delle varie categorie sociali della società africana;
- <u>b</u>) la necessità di mobilitare tutte le energie verso l'obiettivo dell'indipendenza nazionale, tanto sul piano economico quanto su quello politico. Il sindacato assume, da questo punto di vista, un ruolo decisamente politico.

Su questo stesso piano si sono posti i sindacati di altri paesi, quali il Mali dove, al primo Congresso nazionale dei lavora tori, tenutosi nel luglio 1963, il presidente della Repubblica Mobido Keita dichiarava ai sindacati: "Voi avete nelle vostre mani, a tutti i livelli, i settori più importanti e vitali della Repubblica del Mali. Se voi riuscirete sarà il successo dell'economia del Mali, se voi fallirete sarà, in un certo senso, il fallimento dell'Africa cosciente".

Sempre più, dunque, i sindacati dei paesi ex coloniali si sono staccati dagli schemi tradizionali dei sindacati europei .e si sono differenziati da essi.

Nel corso di questo processo si è posto anche il problema dell'autonomia internazionale del movimento sindacale: la Carta di Casablanca aveva affermato la necessità che ogni organizzazione nazionale si disaffiliasse dalle Centrali internazionali, pur respingendo l'isolazionismo.

Questa tesi non è stata accolta dalla Conferenza di Dakar ma è pur rimasta l'affermazione dell'impegno per una maggior autonomia dei sindacati nei paesi in via di sviluppo. Si è già osservato che, nella misura in cui venivano allentati i rapporti tra sindacati nazionali e Centrali internazionali, i sindacati naziona li venivano realizzando l'esigenza di una maggiore collaborazione fra loro, a livello regionale come pure sulla base di affinità di ordine politico-economico. Si sono costituite due centrali sindaca li a livello internazionale: l'U.S.P.A. (Unione Sindacale Panafricana) e la Federazione Sindacale degli Stati Arabi. La prima riuni sce i sindacati dei paesi che potremmo definire, nel senso sopra

precisato, "socialisti", ma vi aderiscono sindacati anche di altri paesi, la seconda riunisce i paesi arabi, parte dei quali in Africa e parte nel Medio Oriente.

La situazione è permamentemente fluida, basti ricordare, ad esempio, il fatto che il Sindacato Unico del Ghana - che aderi va all'U.S.P.A. - dopo il colpo di stato contro Nkrumah, si è disaffiliato dell'U.S.P.A. ed ha aderito alla C.I.S.L. In occasione dei varì colpi di stato che si sono verificati in questi ultimi an ni nei paesi ex coloniali, la posizione dei sindacati è stata assai diversa da paese a paese ma in generale può dirsi che, salvo alcuni casi (Congo-Brazzaville, Dahomey, Siria), il movimento sindacale è stato spettatore dei rivolgimenti interni, adeguandosi rapidamente alla nuova realtà.

In questa situazione, che è certo lontana dall'aver trouto un suo definitivo assestamento, si vanno però determinando situazioni nuove ed assai interessati, specie sul piano internaziona le: tali situazioni di fatto superano le divisioni relative alla diversa affiliazione alle centrali sindacali internazionali.

Ad esempio, nell'anno 1965 si è realizzato un incontro dei sindacati del Kenya e dell'Uganda (sindacati autonomi) con il sindacato della Tanzania (membro dell'U.S.P.A. ed aderente alla F.S.M.) per elaborare una comune politica degli investimenti.

Altro esempio di azione politica dei sindacati è quella realizzata, nel 1966, tra la Federazione Sindacale Stati Arabi, 1'U.S.P.A. e la F.S.M., per un comune appoggio alla lotta dei lavoratori di Aden per l'indipendenza.

E' manifesto in questo tipo di azione il preminente inte resse della R.A.U. che aspira a succedere agli inglesi nel control lo di Aden, e ciò in contrasto con gli interessi di altri stati arabi, dal che la ripresa delle operazioni militari nello Yemen.

Ma forse il fatto più rilevante è rappresentato dalla larga partecipazione degli stati ex coloniali alla Conferenza Sin dacale Mondiale per lo sviluppo delle relazioni commerciali ed economiche internazionali nell'interesse dei lavoratori e dei popo li, tenutasi a Budapest nel dicembre del 1966. Questa Conferenza, pur sollecitata dalla F.S.M. (la relazione generale è stata tenuta da Saillant, segretario generale della F.S.M.), è stata convocata da un Comitato Sindacale Mondiale di consultazione e di unità antimonopolista, al fine di consentire la partecipazione di sindacati non aderenti alla F.S.M., quali i sindacati del Marocco, d'Algeria, d'Egitto, la Panafricana e la Confederazione dei Sindacati Arabi.

Il tema della Conferenza era quello stesso affrontato nel 1964 della Conferenza per il Commercio e lo Sviluppo indetta dalle Nazioni Unite a Ginevra, e le discussioni si sono concentrate sul tema specifico del compito dei sindacati nell'azione di rimozione degli ostacoli allo sviluppo dei commerci, con particolare riferimento ai paesi in via di sviluppo, moltissimi dei quali ex colonie.

L'aspetto più interessante della Conferenza è stato l'accentuazione dell'internazionalismo del movimento operaio e la presa di coscienza che i problemi del sottosviluppo riguardano non so lo i sindacati dei paesi in via di sviluppo, ma pure i sindacati dei paesi sviluppati e che una politica di sviluppo non può essere portata avanti senza la collaborazione dei sindacati dei paesi industrialmente sviluppati.

Altro aspetto importante è stato quello - messo in particolare evidenza dai delegati dell'Unione Marocchina dei Lavoratori (U.M.T.) - della necessità del rapporto tra la lotta per la democratizzazione interna dei singoli paesi e l'instaurazione di nuovi rapporti economici sul piano internazionale.

Al termine della Conferenza di Budapest si è tenuta una riunione di sindacati dei paesi europei e dei paesi africani, nel corso della quale fu decisa la convocazione di un'analoga Conferenza dei sindacati dell'Africa e dell'Europa, dando incarico alla F.S.M., alla Confederazione araba ed alla Panafricana di predispor re proposte precise circa l'organizzazione della Conferenza stessa.

Sempre nel quadro di queste nuove prospettive è in corso di preparazione una conferenza dei sindacati di paesi africani, asiatici ed europei sullo specifico problema delle fonti di energia, campo nel quale il neocolonialismo manifesta da tempo particolare aggressività.

Su questo problema delle fonti di energia - che per i paesi in via di sviluppo si chiama petrolio - sono in corso incon tri anche bilaterali tra i sindacati dei paesi produttori e fra questi e quelli dei paesi industrializzati, per esaminare quale possa essere una comune azione sindacale nei confronti delle grandi compagnie petrolifere che operano su scala mondiale.

Altri incontri si vanno promuovendo per discutere sui problemi dell'agricoltura e della sua industrializzazione, avendo come base di partenza la divisione internazionale del lavoro.

A questi convegni partecipano anche i rappresentanti dei sindacati che operano nella clandestinità e che spesso sono più forti di quelli ufficiali: come avviene per il Sudafrica e per l'Irak.

Un discorso a parte meriterebbe la situazione sindacale dei paesi ex coloniali dell'Oriente: i sindacati di tali paesi hanno caratteristiche particolari e diversissime fra loro, ma in generale può constatarsi che in taluni sia pur grandi paesi, come l'India, si è in presenza di una polverizzazione sindacale; in al tri convivono ed hanno rapporti tra loro sindacati ammessi e sindacati clandestini che si influenzano reciprocamente, come nella Malaysia.

Nei paesi ex coloniali dell'Oriente la collaborazione in ternazionale dei sindacati è varia come nei paesi africani, ma non pare prenda consistenza una politica sindacale a livello plurinazionale anche se, sul tema dell'opposizione alla guerra americana nel Viet Nam, si vanno sempre più organizzando azioni concordate tra sindacati di paesi diversi: tali azioni, tuttavia, non superano le occasionali manifestazioni, come quelle avvenute in occasione del lungo viaggio in Oriente compiuto nel 1966 dal presidente Johnson.

La divisione sindacale è aggravata dal dissidio cino-se vietico che ha investito tutti i sindacati e che ne ha indebolito l'organizzazione, talvolta con tragiche conseguenze, come è avvenu to in Indonesia.

Si è detto all'inizio come l'effetto della decolonizzazio ne sulla natura, sulla struttura, sulla collocazione internazionale dei sindacati dei paesi ex coloniali costituisca un campo di studio non ancora approfondito, ma di cui si cominciano ad intravvedere i possibili interessanti sviluppi.

Il processo che si è cercato di delineare - e che ha avu to come prima fase il tentativo di impostare il movimento sindacale dei paesi ex coloniali sull'esempio di quelli dei paesi ex coloniz zatori, con la conseguente collocazione internazionale nelle due Centrali mondiali C.I.S.L. e F.S.M., come seconda fase un processo di autonomiale di organizzazione regionale (Panafricana - Confede razione Sindacale degli Stati Arabi) e come terza fase una ripresa di rapporti internazionali tra organizzazioni sindacali dei paesi ex coloniali ed organizzazioni sindacali dei paesi ex coloniali vanno prendendo coscienza della loro funzione quale elemento essenziale per una politica di sviluppo economico, cui si accompagna una profonda esigenza di democratizzazione all'interno dei singoli paesi.

Tale esigenza si scontra con la tendenza al mantenimento di regimi autoritari, e questo fenomeno spiega, in parte, i molti colpi di stato compiuti di recente dai militari che detengono il solo potere reale nei paesi all'inizio del processo di sviluppo, e nei quali non esiste una società civile organizzata.

Questi appunti vogliono contribuire a far prendere coscienza del fatto che un'azione internazionale per l'aiuto ai pag si in via di sviluppo passa attraverso i sindacati, senza la cui collaborazione, autonoma e non subordinata, ogni politica è desti nata a fallire.

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA

2 de 10 m 1 1 1 1 1



I/3

CONVEGNO NAZIONALE DEI SOCI SU

CONSEGUENZE INTERNAZIONALI DELLA DECOLONIZZAZIONE

COMUNICAZIONE DEL PROF. FEDERICO ALESSANDRINI; VICEDIRETTORE DE "L'OSSERVATORE ROMANO", SU: "CHIESA CATTOLICA E RAZZISMO CONTEMPORANEO".

La recentissima enciclica "Populorum Progressio" (Parte II nn. 63-64) elenca il razzismo tra gli ostacoli che si oppongono alla edificazione di un mondo più giusto e più strutturato secondo una solidarietà uni mersale:

"... Il razzismo - dice in particolare - non é appannaggio esclusivo delle nazioni giovani, dove esso si dissimula talvol ta sotto il velo di rivalità di clan e di partiti politici, con grande pregiudizio della giustizia e mettendo a repentaglio la pace civile. Durante l'era coloniale ha spesso imperversato tra colo ni ed indigeni, creando ostacoli ad una feconda comprensione reciproca e provocando rancori che sono la conseguenza di reali ingiustizie. Esso costituisce altresì un ostacolo alla collaborazione tra nazioni sfavorite e un fermento generatore di divisione e di odio nel seno stesso degli Stati, quando, in spregio dei diritti imperscrittibili della persona umana individui e famiglie si vedono ingiustamente sottoposti ad un regime di eccezione, a causa della loro razza e del loro colore.

Une tale situazione, così gravida di minacce per l'avvenire, Ci affligge profondamente. Noi conserviamo tuttavia la speranza che un bisogno più sentito di collaborazione, un sentimento più acuto della solidarietà finiranno con l'aver la meglio sulle incomprensioni e sugli egoismi..."

riferisce ad una situazione particolare ben nota esistente nel Sud-Africa e in Rholesia. Le Encicliche sono documenti del magistero ec clesiastico che possono riguardare aspetti particolari, localizzati

nello spazio e nel tempo; in questi casi può accadere che i documenti vengano pubblicati nella lingua del paese al quale il messaggio é rivolto (ad esempio la Mit brennender Sorge sul nazionalsocialismo razzista del 1937) o la "Non abbiamo bisogno", del 1931, sul conflitto col fascismo per l'azione cattolica).

La "Populorum progressio" ha un'ampiezza universale e richiama la meditazione e l'impegno dei cattolici, dei cristiani e degli "uomini di buona volontà", sul problema sempre più acuto dei Paesi in via di sviluppo che appare destinato a dominare l'avvenire per un periodo di tempo non definibile. L'accenno al razzismo e il riferimento alle situazioni dolorose dell'Africa meridionale, in questa cornice, sono soltanto un particolare, componente non secondaria del dramma di cui tutti siamo spettatori e, in modo più o meno diretto, attori.

E' inutile ricordare che il razzismo, teorizzato o sempli cemente pratico, é agli antipodi del cristianesimo; ed é nota la posizione della Chiesa cattolica a fronte di sistemi ideologici e di prassi che sono nella memoria di tutti e che si sperava di non veder più risorgere dopo la seconda guerra mondiale.

Il Concilio ecumenico Vaticano II conferma e rinnova que ste condanne, implicitamente e, in parecchi documenti, in modo e-splicito: in particolare nella Costituzione pastorale "Gaudium et Spes" sulla Chiesa nel mondo contemporaneo; nel Decreto sull'atti-vità missionaria, nella Dichiarazione sui rapporti con le religioni non cristiane. Quest'ultimo documento si chiude con parole solennemente gravi:

"... Non possiamo invocare Dio Padre di tutti gli uomini se ci rifiutiamo di comportarci da fratelli verso alcuni tra gli uomini, creati ad immagine di Dio. L'atteggiamento dell'uomo verso Dio Padre e quello dell'uomo verso gli altri uomini suoi fratel li sono canto connessi che la scrittura dice: 'Chi non ama non conosce Dio'.

Viene dunque sottratto il fondamento ad ogni teoria o prassi che introduce tra uomo e uomo, tra popolo e popolo una discriminazione in ciò che riguarda la dignità umana e i diritti che ne derivano. La Chiesa, dunque, condanna, come contraria alla volontà di Cristo, qualsiasi discriminazione o persecuzione perpetrata tra gli uomini per motivi di razza, di colore, di condizione sociale, di religione..." (n.5).

Se questi documenti recenti o recentissimi riguardano situazioni particolarmente dolorose in modo, a dir così, indiretto, non sono mancate in questi anni prese di posizione più dirette, concernenti la politica razzista nell'Africa meridionale. Nella Repubblica Sudafricana, com'é risaputo, la politica dell'apartheid prese inizio, ad opera soprattutto del Presidente Malan, intorno al 1950 e fu accentuata con rigore consequenziario dal successore Strijdom nei primi mesi del 1954, quando cominciò il trasferimento

della popolazione negra nei nuovi villaggi costruiti ad hoc ai limiti estremi delle città. Nel settembre del 1955 si procedette alla "riclassificazione" razziale dei mulatti. Tutti coloro che all'esame craniometrico e per altri segni presentavano caratteristiche negroidi, venivano considerati negri e trasferiti in residenza obbligata nei villaggi periferici.

In quei giorni l'"Osservatore Romano" (27 ottobre 1955) prese posizione nettamente:

"Questo non é il luogo appropriato - scriveva tra l'altro il giornale del Vaticano - per dire se una tale politica possa o no conseguire gli scopi che si prefigge; ma é doveroso affermare ch'essa é ingiusta e immorale sia negli scopi che persegue, come nei mezzi che usa. Siamo di fronte al disprezzo della persona umana, sistematico e teorizzato, all'oppressione di popolazioni innocenti delle quali, peraltro, ci si serve come mano d'opera non qua lificata a buon mercato. Una politica simile non può che determina re reazioni eguali e contrarie. Il 'Movimento per l'unione dei non europei' ha fatto proprio in senso inverso il razzismo dei nazionalisti bianchi e proclama la necessità di espellere gli intrusi...".

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA



·II/2

CONVEGNO NAZIONALE DEI SOCI SU CONSEGUENZE INTERNAZIONALI DELLA DECOLONIZZAZIONE

COMUNICAZIONE DEL DR. BRUNO <u>BROVEDANI</u>, CONSULENTE DELL'UFFICIO STUDI DELLA BANCA NAZIONALE DEL LAVORO SU: "CONSIDERAZIONI RIGUARDANTI LA MASSIMIZZAZIONE E L'EFFICIENZA DEGLI AIUTI AI PAESI DI RECENTE INDIPENDENZA"

Non c'è forse problema economico che sia stato sviscerato in tutti i suoi più oscuri aspetti teorici e pratici, come quel lo degli aiuti ai paesi sottosviluppati. Se qualcosa rimane da fare si tratta - come in questo breve intervento - solamente di sottolineature, semplificazioni e sintesi.

In primo luogo occorre sgombrare il terreno dalle solite questioni di natura semantica, che richiedono tempo e sono fonte di confusione. Definiremo gli aiuti come il trasferimento di potere d'acquisto, a mezzo di donazioni o prestiti, sia direttamente che tramite organizzazioni internazionali, consorzi fra paesi, ecc., dai paesi ricchi (che chiameremo Gruppo A) a quelli poveri (Gruppo B). Si tratta di "aiuti" dati volontariamente, per soddisfare ad un obbligo che i paesi del Gruppo A considerano fondamentale e che è quello di collaborare ad accelerare il tasso di sviluppo dei pae si del Gruppo B, non importa quale ne sia la ragione, di natura so ciale, politica, umanitaria o economica. Non saranno inclusi gli investimenti diretti - non sussidiati - o il credito commerciale, perchè rispondenti a motivazioni privatistiche. Quando non sia altrimenti specificato il concetto di aiuto si riferirà al "trasferi mento netto", ossia a quello lordo depurato del costo del servizio di prestiti precedentemente ottenuti, deducendo anche - per quanto ciò possa sembrare arbitrario - le fughe di capitali dai paesi poveri ai paesi ricchi, quando esse siano rilevanti.

·I

Occorre in primo luogo sottolineare che esistono ottime ragioni economiche per la concessione di aiuti. L'eliminazione delle sacche di povertà e di stagnazione torna a vantaggio di tutti. Si tratta quindi di uno "strumento" di politica economica da usarsi, non solo in funzione anticiclica, ma anche per il benessere della collettività tutta (comunità internazionale), inclusi i paesi del Gruppo A.

Il primo problema da affrontare è quello della massimizzazione del potenziale degli aiuti, che è l'aspetto quantitativo della questione. Nel trattarne si assume, forse ingenuamente, che un aumento quantitativo degli aiuti determini un maggior beneficio per i pae si sottosviluppati, il che non è sempre vero. Il "potenziale" di aiuti deve necessariamente corrispondere all'eccedenza di risparmio nei paesi del Gruppo A, complessivamente considerati, cioè al risparmio che emerge una volta soddisfatte le necessità di investimento e l'accumulazione di riserve auree. E' quest'ultima grandezza che deve esre massimizzata.

Il ragionamento si complica perchè molti sono i paesi del Gruppo A, ognuno di essi con differenti obiettivi di politica economica, particolari situazioni finanziarie e di bilancia dei pagamenti e, soprattutto, perchè diversa è in ognuno di essi la disposizione o inclinazione a concedere aiuti. In proposito è opportuno distingue re, almeno idealmente, gli aiuti in due fasi e cioè quella della concessione (per esempio di un prestito o dono) e quella dell'effettivo trasferimento. Il paese che effettua il trasferimento dovrà necessariamente avere un "avanzo" nelle partite correnti della bilancia dei pagamenti, che non è poi altro che l'eccedenza di risparmio che viene trasferita all'estero.

Per esempio, se il paese concedente l'aiuto ha un disavanzo nelle partite correnti (supponiamo di entità uguale all'aiuto) e tale disavanzo è finanziato da altri paesi del Gruppo A, saranno que sti ultimi che, in definitiva, pur non concedendo l'aiuto, effettueranno il sacrificio di consumo che l'aiuto comporta.

Continui sono gli spostamenti dello squilibrio fra risparmio e investimento da un paese all'altro. Il determinarsi di uno squilibrio/(ossia di una carenza di risparmio) nei paesi che hanno maggior disposizione o tradizione nella concessione di aiuti spesso li costringe a ridurre drasticamente tale concessione, mentre gli al tri paesi cercheranno di utilizzare il margine di risparmio disponibile in consumi o investimenti meno essenziali: si ridurrebbe così il "potenziale" complessivo di aiuto (1).

E' lecito concludere che <u>nella fase di concessione</u>, una più coerente distribuzione degli aiuti fra paesi <u>a seconda delle lo-ro effettive disponibilità di risparmio</u>, potrebbe considuire a massimizzare l'effettivo volume degli aiuti stessi.

Il risparmio disponibile per gli aiuti nei paesi del Gruppo A potrebbe essere maggiore in un periodo di ristagno economico, caratterizzato da un basso livello di investimenti e alti redditi, quale ora si sta preannunciando. Per il lungo periodo però ciò non è vero perchè abbassandosi gli investimenti viene a ridursi a lungo andare il saggio di sviluppo dei paesi del Gruppo A e, conseguentemente, il loro potenziale di risparmio. Nei periodi di tensione inflazionistica, il risparmio, e con esso il potenziale di aiuto, ven gono erosi da aumenti di prezzi. E' logico supporre che la "massimizzazione" del potenziale di aiuto implichi condizioni di stabilità per i paesi del Gruppo A.

La necessità di mantenere la bilancia dei pagamenti in equilibrio costringe spesso i paesi del Gruppo A ad "abbinare" gli aiuti alle esportazioni (procurement tying). Ne deriva, com'è noto, un forte aumento di costo e, conseguentemente, una riduzione del-l'ammontare dell'aiuto in termini reali. La libera scelta del merca to di acquisto sembra essere requisito fondamentale della "massimiz zazione".

Alcuni fattori extra-economici influiscono spesso sulle condizioni ambientali, provocando variazioni nel "potenziale di aiu to". Per esempio, la guerra fredda ha contribuito nel passato ad ac crescere gli aiuti, sempre nella fase di concessione (pur senza migliorarne la qualità), per la concorrenza "politica" fra i paesi del Gruppo A.

Per terminare è opportuno richiamare l'attenzione sulle discussioni in corso riguardanti il funzionamento del sistema monetario internazionale. E' ovvio che una correzione dello squilibrio esistente nelle bilance dei pagamenti dei paesi che emettono moneta di riserva (Stati Uniti, Inghilterra), ottenuta senza provocare una

⁽¹⁾ Non del tutto ipotetico è il caso di aiuti concessi da un paese del Gruppo A che fluendo per varie vie - non tutte legali e che includono le fughe di capitali dai paesi del Gruppo B a quelli del Gruppo A - finiscono sotto forma di depositi o di investimenti liquidi in un paese del Gruppo A. Quest'ultimo usa tale "eccedenza" per finanziare il disavanzo della bilancia dei pagamenti del paese che ha concesso l'aiuto. Inutile dire che in questo caso non c'è stato alcun "aiuto" nel senso di trasferimento netto di potere acquisitivo dal Gruppo A al Gruppo B.

deflazione nei paesi del Gruppo A, ma in un clima di stabilità, con tribuirebbe validamente alla massimizzazione del potenziale di aiuto.

II

Un successivo gruppo di problemi da affrontare in questo intervento riguarda la <u>ricerca del massimo grado di efficienza</u> nella ripartizione geografica degli aiuti, o nella ripartizione per setto re, o nel tempo.

Nei riguardi della distribuzione geografica sorge una pri ma grossa alternativa: concentrazione o diffusione? Una tesi che trova sempre maggior credito sostiene che la concentrazione su di un gruppo limitato di paesi potrebbe assicurare a tali zone il raggiungimento, in un periodo sufficientemente breve, della fase di sviluppo spontaneo, il raggiungimento cioè dell'uguaglianza fra risparmi e investimenti, garantendo successivamente il formarsi di quell'ulteriore "margine di risparmio" che si renderà necessario per il trasferimento inverso, ossia per provvedere al servizio del debi to precedentemente contratto. Queste disponibilità verrebbero poi destinate agli altri paesi in cui successivamente si decidesse concentrare lo sforzo.

La seconda alternativa implica la distribuzione uniforme degli aiuti, secondo criteri prescelti, fra paesi del Gruppo B. Data la esiguità del potenziale disponibile ne può derivare una riduzione degli aiuti per ogni singolo paese sottosviluppato al disotto della quantità necessaria per il raggiungimento della fase del "take-off". Questa strategia si appoggia su ragioni extra-economiche, politiche o umanitarie, più che di efficienza, ed ha avuto diffusa applicazione, pur con le dovute eccezioni, negli anni passati. Se gli aiuti sono concessi sotto forma di prestiti, la "diffusione" può causare il fenomeno dell'indebitamento eccessivo, dell'insostenibile costo del servizio, ed essere così causa di frustrazioni, dissapori e molto spesso di difficoltà sociali e politiche di estrema pe ricolosità.

Quando prevale il criterio produttivistico della "concentrazione" sorge il duplice ordine di problemi afferenti la scelta dei pochi fortunati cui concedere gli aiuti e il coordinamento, in un campo in cui operano centri di decisione molto numerosi con obiettivi difformi e talvolta fra loro in conflitto. Negli anni recenti una certa "concentrazione" di sforzo c'è stata (Formosa, Pakistan, Corea del Sud, Ghana, ecc.), non per programma preordinato, ma piuttosto per ragioni di strategia geopolitica o per effetto di altri fattori extra-economici. E' naturale che per assicurare il massimo grado di efficienza agli aiuti le ragioni economiche dovreb bero prevalere nelle decisioni circa la loro ripartizione.

00/=

Un largo ventaglio di alternative si presenta nei riguardi dell'utilizzo "settoriale" da dare agli aiuti (agricultura, indu
stria, produzione per il mercato interno o d'esportazione). Il criterio prevalente è stato finora quello di lasciare libero il governo del paese sottosviluppato di dirigere gli aiuti dove lo ritenga
più opportuno, non senza avere in precedenza esaminato i suoi programmi assieme agli enti finanziatori, siano essi organizzazioni in
ternazionali, consorzi o governi esteri. Ci si lamenta però dell'inefficienza di questo criterio liberale, osservando che spesso si
creano industrie prive di mercato, o che vengono duplicati gli sfor
zi, o che si spende per costruire "elefanti bianchi". Il criterio
economico sembrerebbe favorire il coordinamento sia per paesi che
per settore.

Il problema dell'efficienza riguarda anche la scelta del mercato su cui acquistare i prodotti finanziati dagli aiuti. Si pre senta l'alternativa fra il sistema inefficiente del già menzionato "procurement tying" e il suo opposto, del mercato più convemiente. Si è già accennato agli svantaggi del primo sistema, ora in voga per ragioni di difesa della bilancia dei pagamenti. Implicito è l'aumento del prezzo dei prodotti e la conseguente riduzione degli aiuti, in entità reale. Forme simili di abbinamento di aiuti ed esportazioni si hanno per i crediti di fornitori (suppliers' credits) sussidiati o garantiti dal governo del paese esportatore. Il sistema è causa di grosse difficoltà, quali l'indebitamento eccessivo per investimenti spesso di scarsa utilità.

Altri problemi sorgono nei riguardi della distribuzione degli aiuti nel tempo. Il criterio economico sembrerebbe favorire almeno in linea teorica una distribuzione che tenesse conto, per ogni singolo paese, della necessità di adattare il flusso netto de gli aiuti alle successive fasi del processo di sviluppo, evitando l'eccessiva concentrazione o le sospensioni intermittenti del flus so. E' importante soprattutto che la fase del rimborso non cominaci prima che il paese abbia raggiunto un livello di reddito che consenta il regolare servizio del debito senza costringerlo ad interrompere il processo di sviluppo.

III

Data la limitatezza dello spazio si è voluto solamente accennare ai più grossi problemi incontrati nell'impostazione di quelli generali della massimizzazione ed efficienza. L'intendimento era di presentare alcune alternative: ogni scelta in questo cam po porta con sé l'automatica esclusione di gruppi piuttosto grandi di soluzioni di dettaglio.

In una trattazione così generale non c'è ragione di considerare separatamente i problemi dei paesi di recente indipendenza. Indubbiamente questi si distinguono soprattutto per i loro più stretti legami bilaterali (la massimizzazione è servita meglio dal la "multilateralizzazione" degli aiuti); per di più - e ciò può es sere un bene o un male - questi paesi mancano di un "passato" (credit record) e quindi mancano precedenti per stabilire che cosa in realtà valgano come debitori; la loro capacità di utilizzare gli aiuti o di far fronte al servizio dei prestiti non è ancora nota ai paesi del Gruppo A.

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA



11/3

CONVEGNO NAZIONALE DEI SOCI SU

CONSEGUENZE INTERNAZIONALI DELLA DECOLONIZZAZIONE

COMUNICAZIONE DEL DR. UMBERTO GORI, VICE DIRETTORE DELLA S41.0.1., SU: "ASPETTI DELLA DECOLONIZZAZIONE: IL PROBLE MA DEL FINANZIAMENTO ALLO SVILUPPO E LA NUOVA FILOSOFIA DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE"

Introduzione

Il processo di decolonizzazione ha dato l'avvio ad una serie di conseguenze e di modificazioni nel cempo dei rapporti economici internazionali, la cui importanza non è sufficientemente avvertita. Tali conseguenze e modificazioni conducono inevitabilmente, se non si vuol correre il rischio di una crisi di gravissime proporzioni, verso una profonda ristrutturazione di quelli che sono stati finora i canoni fondamentali del commercio internazionale e delle relazioni economiche fra stati. Al conseguimento dell'indipendenza politica da parte dei territori ex-coloniali non ha fatto infatti riscontro un parallelo evolversi della situazione economica e sociale di quegli stessi territori . All'indipendenza politica non è seguita l'indipendenza economica. Alla "forma" della sovranità non ha corrisposto la "sostanza" della sovranità. Eppure quella sovranità soltanto 🕆 formale è stata capace di scatenare una serie di problemi dalla cui soluzione dipende l'avvenire del mondo.

Stati sottosviluppati esistevano ben prima dell'inizio del processo di decolonizzazione, ma solo gli stati nuovi, usciti da questo processo; nati da questo travaglio, hanno messo in moto le forze inarrestabili della storia. Due sembrano essere le ragioni di questa singolare capacità, una di carattere quantitativo e l'altra di carattere qualitativo. Da una parte, cioè, il rapido e spettacolare aumento degli stati nuovi (con il

che si è raddoppiato il numero di soggetti della comunità internazionale esistenti al termine del secondo conflitto mondiale)ha fatto esplodere il problema della inconsistenza economica e quindi della subordinazione economica degli stati non industrializzati e ne ha reso indilazionabile la soluzione. Dall'altra, una maggiore possibilità di raffronto in un mondo sempre più piccolo, un senso nuovo dei diritti umani e nello stesso tempo un vigoroso spirito nazionalistico, anche se diverso da luogo a luogo, hanno creato nei nuovi stati una consapevolezza acuta della propria precaria situazione e la tensione, o volontà politica, necessaria per ricercarne i rimedi.

A ben guardare, infatti, non sono diversi i problemi del sottosviluppo dell'America latina e quelli del sottosviluppo dell'Africa o dell'Asia, anche se certamente si può dissertare sulla maggiore o minore disponibilità agli imperativi del progresso tecnico del rispettivo elemento umano, o sui maggiori o minori ostacoli che antiche tradizioni nazionali, o la mancanza di esse, innalzano sulla via della ricerca di soluzioni comunitarie, rese necessaria - molto spesso - dalla estrema piccolezza di tanti stati nuovi.

Oggi, al "colonialismo" politico di un tempo si dice faccia riscontro un "colonialismo" economico o neo-colonialismo- altrettanto paventato dagli stati di recente formazione -, certo profondamente diverso dal primo nello spirito e nei mezzi, ma non per questo meno lesivo dell'indipendenza effettiva dei popoli.Ciò può essere certo vero, ed anzi spesso appare incontestabile, anche se è altrettanto vero che il colonialismo - come avverte Paul Hoffmann, direttore del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD), nel suo libro "World without want" (p.29 sc.) - non sempre è stato caratterizzato da un'opera riprovevole di sfruttamento, ma ha anche, in non pochi casi, creato le prime infrastrutture del progresso industriale, oltre alla consapevolezza, nelle popolazioni autoctone, delle possibilità di un miglioramento materiale.

Ovviare a questo stato di cose è aspirazione suprema dei nuovi stati, i quali guardano, con comprensibile - anche se non sempre giustificata - diffidenza, a questo nuovo interesse che viene loro dimostrato dalle antiche potenze coloniali.

\$ 35 pt 15 pt 16

Contrative to the state of the second Ecco quindi che guadagnano sempre più terreno l'idea ed il metodo della cooperazione multilaterale attraverso i canali - delle lorganizzazioni internazionali, come contrapposto all'aiuto bilaterale. Ecco che appaiono essere indispensabili garanzie prima non necessarie. Ecco che si vanno delineando ed affermando principi diversi nella condotta del commercio internazionale. Ecco infine che si prospettano nuove teorie per lo sfruttamento delle risorse del mondo e nuove filosofie di convivenza e di solidarietà.

Esaminare, sia pure sinteticamente e senza pretese di compiutezza, i principali fra i nuovi problemi e le prospettive di soluzione, le nuove tecniche e le nuove teorie, è lo scopo di questa comunicazione, adesso che abbiamo delineato quali sono le situazioni nuove, originate sì dal processo di decolonizzazione, ma che si applicheranno, in genere, a tutti i paesi in via di sviluppo, anche se di meno recente indipendenza.

Dall'assistenza tecnica all'aiuto finanziario ai raesi in via di sviluppo. Evoluzione e problemi.

Da quanto si è detto si delinea evidente l'importanza dei programmi di assistenza tecnica delle Nazioni Unite e delle istituzioni collegate di cui si riconosce, a differenza di quanto accade per quelli bilaterali, l'osservanza scrupolosa dei principi di non discriminazione e di non intervento nei confronti degli stati beneficiari.

Tre sono le tappe salienti dell'azione delle Nazioni Unite in questo settore: la creazione del Programma ampliato di assistenza tecnica (ETAP) nel 1950, che coordinò in un tutto armonico l'opera dei principali enti internazionali, pur nella permanenza di autonomia di ciascuno di essi per interventi di settore; la creazione del Fondo speciale delle Nazioni Unite, nel 1959, per risolvere i problemi del preinvestimento; e, infine, l'unificazione dell'ETAP e del Fondo speciale nel programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD), nel 1965 (ris.dell'A.G.2029-XX), atta a razionalizzare ed aumentare l'efficienza del primo e del secondo.

Per quanto riguarda il PNUD, quattro dovrebbero essere - è stato affermato - i suoi principi ispiratori: 1) concentrazione degli sforzi sulle questioni essenziali aventi un interesse vitale per i paesi in via di sviluppo; 2) possibilità, anche per gli stati non membri delle Nazioni Unite, o degli istituti specializzati, di partecipare all'azione del PNUD; 3) rilevanza dell'opinione dei paesi in via di sviluppo quanto alla natura dell'aiuto necessario e dei loro piani nazionali di sviluppo che spesso mettono l'accento sull'industrializzazione; 4) cura nellevitare la dispersione di fondi dell'elemento Fondo speciale.

Un discorso a parte merita il problema collegato con la creazione, appunto, del <u>Fondo speciale</u>, nato da un compromesso e di cui veniva auspicata, da certe parti, la trasformazione in Fondo per il finanziamento dell'attrezzatura capitale, (Fonds d'équi ement) sulla base della constatazione che, da parte dei paesi industrializzati, si è sviluppata una tendenza " a fornire maggiore assistenza allo sviluppo attraverso organizzazioni delle Nazioni Unite" (E/3850), tendenza - questa - corrisponden-

te ai crescenti bisogni che di questa forma d'aiuto hanno i paesi in via di sviluppo ed in particolare quelli di recente indipendenza.

Come si ricorderà, nel 1951 erano iniziati i dibattiti relativi ad un Fondo speciale che venisse ad integrare l'azione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) e della Società finanziaria internazionale (SFI) nel settore specifico del finanziamento delle infrastrutture economiche e sociali (1).

Il progetto di SUNFED, appoggiato dai paesi sottosviluppati e che diede luogo ad innumerevoli dispute, fu definitivamente, - non però nelle speranze di molti - abbandonato, allorchè la delegazione statunitense alle Nazioni Unite propose la costituzione del "Fondo speciale", con compiti che non erano più di carattere finanziario, ma di assistenza tecnica.

Le obiezioni al SUNFED, irriducibili, si basavano su motivazioni di indisponibilità finanziaria per costituire un altro organismo inteso ad operare su un terreno limitrofo od uguale a quello in cui operavano già con profitto la BIRS e la SFI.

Le contro-obiezioni , d'altro lato - oltre a sostenere che l'esperienza interna ed internazionale dimostrava che il volume dei capitali tende ad accrescersi in funzione dell'aumento del numero degli organismi finanziari - si risolvevano in vere e proprie accuse ai paesi ricchi e cosiddetti"capitalisti" di ostacolare il progetto di SUNFED per favorire, a scopi neocolonialisti, l'impiego ceicapitali privati, e comunque per evitare che i finanziamenti venissero effettuati tramite il canale delle Nazioni Unite, dove essi non detenevano più la maggioranza, mentre questa era ancora in loro potere in organismi come la BIRS attraverso la procedura del voto ponderato.

Il Fondo speciale, approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite durante la sua XIII sessione, venne peraltro accettato da molti (A/AC.102/3) come un primo passo verso la traduzione in realtà del progetto di SUNFED, o - il che sostanzialmente non cambia nulla - come la premessa di un Fondo per il Finanziamento dell'attrezzatura-capitale, di un ritorno, cioè, dal settore dell'assistenza tecnica a quello finanziario, dal settore del preinvestimento a quello degli investimenti veri e propri (A/4820).

Una volta proposta dagli Stati Uniti la costituzione di un'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA), la polemica ebbe ulteriori possibilità di espansione, indugiando sull'opportunità o meno, o meglio sulla razionalità di una coesistenza "side by side", di quest'ultima e dell'auspicato Fondo per il finanziamento dell'attrezzatura-capitale. Mentre la IDA, infatti come si sosteneva da parte dei difensori del progetto di Fondo -

avrebbe avuto funzioni strettamente bancarie, il Fondo avrebbe dovuto concentrare la sua attenzione sul fi anziamento dello sviluppo infrastrutturale.

Si arrivava comunque, alla XV sessione dell'Assemblea Generale, alla risoluzione 1521 che decideva, in linea di principio la creazione di un Fondo per il finanziamento dell'attrezzatura-capitale e costituiva un Comitato formato da 25 rappresentanti di stati membri designati da parte del presidente del-1'A.G. sulla base di un'equa ripartizione geografica, col compito di studiare tutte le misure necessarie a tal fine, compresi alcuni progetti di testi legislativi. Tale Comitato presentava, alla XXXII sessione del Consiglio economico e sociale, un rapporto (E/3514) che enunciava, fra l'altro, i principi - unanimemente accolti - che dovrebbero guidare l'azione degli organismi internazionali di finanziamento, ma riferiti, nell'intenzione di non poche delegazioni, direttamente al Fonds d'equipa ment. L'elencazione di tali principi è in effetti preceduta da un titolo che suona: "Principes généraux régissant la création et les opérations d'un fonds d'équiponent des Nations Unies" (E/ 3514, p.33).

Essi sono: 1) l'assistenza del Fondo ai paesi sottosviluppati dovrebbe favorire la crescita accelerata ed auto-sostenuta delle loro economie. In conformità a questo fine, l'assistenza dovrebbe essere orientata verso la diversificazione delle loro economie: tenuto debitamente conto della necessità dello sviluppo industriale come base del progresso sociale; 2) la fornitura dell'assistenza dovrà essere conforme ai fini ed ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite; 3) le operazioni del Fondo non dovrebbero consentire alcuna ingerenza straniera di ordine economico e politico negli affari interni dei paesi assistiti e non dovrebbero essere influenzate da considerazioni relative alla natura dei loro regimi economici e politici; 4) l'assistenza dovrebbe essere di una natura e di una forma rispondenti ai desideri dei beneficiari e non dovrebbe accompagnarsi ad alcuna condizione per essi inaccettabile, politica, economica, militare o di altro genere; 5) l'assistenza del Fondo dovrebbe essere fornita in forme e a condizioni tali che fossero compatibili con lo sviluppo economico continuo dei paesi assistiti, tenuto debitamente conto della situazione e delle prospettive della loro bilancia dei pagamenti; 6) l'assistenza del Fondo dovrebbe essere fornita in modo elastico e non essere necessariamente limitata a progetti particolari. L'assistenza potrebe be anche essere fornita per aiutare a dare esecuzione a piani generali di sviluppo, quando ne esistono, o a far fronte al bisogni dal punto di vista dello sviluppo generale; 7) le riscuse del Fondo devono essere assai importanti per contribuire in una misura apprezzabile alla realizzazione di una crescita economica accelerata ed autosostenuta dei paesi poco sviluppati; 8) se è stabilito che i fondi dovrebbero provenire da contributi di tutti i membri, la maggior parte dei contributi versati al Fondo dovrebbe venire dai paesi sviluppati; 9) i contributi dei paesi poco sviluppati non dovrebbero essere di un ammontare e di una natura tale da rischiare di ostacolare la mobilizzazione effettiva delle loro risorse per il loro proprio sviluppo economico; 10) i contributi dovrebbero assicurare la fornitura dell'assistenza su una base a lungo termine e regolare; 11) le risorse a disposizione del Fondo dovrebbero essere aumentate di una parte di tutte le economie risultanti dai progressi ottenuti nel settore di un disarmo mondiale sotto controllo internazionale; 12) bisognerebbe non trascurare alcunché per coordinare l'assistenza fornita dal Fondo con l'assistenza proveniente da altre fonti, in modo da ottenere il massimo di effetto utile permanente per le economie dei paesi poco sviluppati.

Per Venire al dunque, tre erano recentemente, in sostanza, le posizioni a fronte: l'una, secondo la quale la creazione del Fonds d'équipament non era opportuna, sia che esso costituisse un organismo distinto dai precedenti, sia che esso derivasse da una tra sformazione del PNUD; la seconda, secondo la quale era opportuno istituire tale Fonds d'équirement soltanto attraverso la trasformazione progressiva del Fondo speciale delle Nazioni Unite. In genere - ripetiamo - gli stati che sostenevano questo punto di vista denunciavano il fatto che le attività di preinvestimento caratteristiche del PNUD erano state in realtà concepite all'origine non tento per rispondere ai bisogni dei paesi in via di sviluppo, quanto per secondare gli sforzi delle società private straniere che cercano di inserirsi nell'economia dei paesi in via di sviluppo; la terza, secondo la quale era irrealistico concepire una trasformazione a breve scadenza del PNUD ed era quindi necessario istituire ex novo un organismo concepito e strutturato per il finanziamento allo sviluppo.

Finalmente, nella recente XXI sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, veniva presentato dal Sudan, a nome di 41 paesi in via di sviluppo africani, asiatici e latino-americani, e della Jugoslavia, il progetto di risoluzione per la creazione del Fonds d'équirement, comprendente lo statuto del Fondo medesimo.

L'insieme del progetto di risoluzione è stato approvato in commissione con 62 voti a favore, 19 contrari e 19 astensioni. Hanno votato a favore i paesi in via di sviluppo e la Jugoslavia ed hanno votato contro i paesi industrializzati ad economia di mercato, tra cui l'Italia. Fra gli astenuti figurano l'Unione Sovietica e gli altri paesi socialisti.

In sede plenaria, la risoluzione (2186-XXI) è stata approvata il 13 dicembre 1966 con 76 voti a favore, 19 contrari e 14 astenuti. E' da notare però che sul paragrafo 2 dell'art.IV della risoluzione, relativo al bilancio del fondo, ai voti contrari dei paesi industrializzati ad economia di mercato si ag-

giungevano quelli dell'URSS e degli altri paesi socialisti.

Nella risoluzione, l' Assemblea Generale, riconosciuto tra l'altro che i paesi in via di sviluppo sono in grado di assorbire utilmente delle somme importanti oltre ai capitali che possono loro fornire le istituzioni finanziarie esistenti con le loro risorse e la loro struttura istituzionale, e considerato che le condizioni alle quali i paesi in via di sviluppo ottengono attualmente un'assistenza finanziaria sono tali che esse hanno per effetto, nella maggior parte dei casi, di neutralizzare i vantaggi di tale assistenza, decide di creare il Fonds d'équir ement delle Nazioni Unite, come "organo dell'Assemblea Generale, funzionante come un'organizzazione autonoma nel quadro delle Nazioni Unite".

Tutto quanto precede ci appare fatto di estrema importenza, perché, se è vero che si è arrivati al Fóndo contro la volontà delle maggiori potenze e che questo pone il problema di sapere fino a che punto queste ultime vorranno, alla resa dei conti, impegnarsi finanziariamente con il nuovo organismo, è altrettanto vero che siamo di fronte ad una grande vittoria del "blocco" dei paesi sotto-sviluppati che hanno dimostrato - col portare sotto il controllo politico dell'Assemblea Generale dove dispongono della maggioranza un'attività di siffatta importanza - di sapere unitariamente manovrare in difesa dei loro interessi, conseguenza questa del loro aumentato número (e quindi in pratica della decolonizzazione); ed anche di una conseguente più profonda presa di cosdenza delle necessità comuni. Ed appare anche lampante, dalle votazioni dei paesi so-¿cialisti, come la divisione del mondo non debba più tanto concepirsi in termini di dissidio Est - Ovest, quanto di contrasto di posizioni e di interessi fra Nord e Sud. Il che è nondimeno preoccupante, nella misura in cui tutto ciò dimostri una scarsa sensibilità dei paesi ricchi verso i problemi vitali dei paesi poveri ed una quantomeno esitante volontà politica dei primi di correre coraggiosamente ai ripari prima che sia troppo tardi.

Tale scarsa volontà politica è dimostrata dal fatto che nel quinquennio 1961-1965 il flusso netto degli aiuti pubblici dati dai paesi industrializzati a quelli in via di sviluppo ed alle istituzioni multilaterali è rimasto più o meno stazionario su circa 6 miliardi e 600 milioni di dollari (2). Ora tale ristagno appare pericoloso soprattutto se si pensa che esso è avvenuto in un periodo di rapido sviluppo economico per i paesi industrializzati e se si considera che l'aiuto pubblico è per sua natura controllabile e suscettibile di aumento programmato.

Ciò che induce alla riflessione è che l'aiuto internazionale, notevole allorché, - inizialmente - era spontaneo, si è loccato improvvisamente proprio quando l'istituzione di meccanismi internazionali ne razionalizzava gli oneri, le modalità e la distribuzione. A questo proposito, il sottosegretario delle Nazioni Unite agli affari economici e sociali, signor De Seynes, ha affermato: Sur le plan de l'histoire il y a quelque chose d'étrange, de choquant et de difficilement explicable dans cette séquence et dans ce brusque revirement. Et cette Assemblée n'y peut rester indifférente. Elle doit chercher à en comprendre les causes, car il ne serait guère utile de poursuivre l'examen, déjà si nourri, des modalités techniques du financ mont si nous ne parvenions pas à replacer ces interrogations dans le contexte politique, sociologique, psycologique, que sais-je encore, où elles se posent."(3).

Il problema (4) è fondamentale sia per lo sviluppo del commercio internazionale che per quello dei paesi arretrati, tanto più che il problema dello sviluppo non deve essere concepito in assoluto, ma in relazione allo scarto crescente esistente fra paesi ricchi e paesi poveri, dato che in un mondo sempre più rimpicciolito dalla tecnica e dai mezzi di comunicazione è da un costante raffronto che dipende la stabilità o meno dei rapporti internazionali.

Ora, appunto, a parte le cifre, è una certa indifferenza dei legislatori verso questo problema fondamentale che è fonte di preoccupazione, tanto più che la capacità di assorbimento di capitali da parte dei paesi in via di sviluppo è sensibilmente aumentata a seguito dei programmi di preinvestimento ivi effettuati. A questo proposito, il direttore del PNUD si è dichiarato convinto che un aumento annuo di 1 miliardo di dollari di prestiti accordati a condizioni liberali ed un aumento annuo di 500 milioni di dollari di spese di pre-investimento avrebbero come conseguenza, ogni anno, un afflusso supplementare di 6,5 miliardi di dollari verso i paesi in via di sviluppo, sotto forma di investimenti ordinari e di prestiti bancari.

Vale la pena qui di ricordare la proposta Horowitz relativa al finanziamento dello sviluppo economico ed intesa ad accrescere il flusso di capitali verso i paesi in via di sviluppo mediante un fondo di parificazione degli interessi (" Interessi est Equalization Fund"). Come è noto, la proposta tendeva, sostanzialmente, a mettere in moto un meccanismo che consentisse di accrescere le disponibilità dell' IDA, affinché questa potesse continuare la sua azione di assistenza ai paesi in via di sviluppo. I necessari crediti di sviluppo a lungo termine ed a basso interesse dovrebbero essere resi possibili attraverso

la vendita di obbligazioni sul mercato finanziario internazionale. Il Fondo di parificazione degli interessi dovrebbe essere incrementato dai paesi industrializzati e dovrebbe servire a coprire la differenza fra i tassi di interesse del mercato ed il tasso inferiore pagato dai paesi in via di sviluppo. Uno studio della BIRS, richiesto dall'UNCTAD e presentato alle Nazioni Unite (TD/B/C.3/1 e Add.1 e 2), accetta sostanzialmente l'idea ispiratrice della proposta, pur rilevando come sia praticemente impossibile il reperimento dei 3 miliardi di dollari in un periodo di 5 anni, così come previsto dalla proposta medesima. Lo studio della BIRS copre anche gli aspetti politici della questione, ma si limita a porre - lasciando la ' decisione di merito a chi di dovere - degli interrogativi su quelle che sarebbero le principali conseguenze politiche per gli stati, se si vuole realizzare la proposta Horowitz (fraquesti il problema della garanzia che dovrebbe essere data da parte dei paesi industrializzati, detti anche "della prima parte").

Ma c'è un altro problema, collegato strettamente con l'aiuto finanziario, ed è il rapido aumento degli oneri finanziari conseguenti al debito contratto dai paesi in via di sviluppo, che già nel 1965 assorbiva oltre la metà dell'intero ammontare dei prestiti e dei doni ricevuti, e che rischia - se condo dichiarazioni del Presidente della BIRS - difacontrobilanciare completamente fra 15 anni, a questo ritmo, tale apporto.

Al fine di risolvere questo grave problema, non solo sono in corso, relativamente ai casi più difficili, negoziati particolari, ma per la generalità dei casi si cerca anche di evitare con lo stabilimento di certe condizioni, il nuovo verificarsi di simili inconvenienti. In particolare, una risoluzione (1183), approvate alla XII sessione del Consiglio economico e sociale, invita gli stati sviluppati a voler riesaminare il problema degli interessi passivi dei paesi in via di sviluppo conformemente alle raccomandazioni, di cui all'allegato A/IV.5 dell'Atto finale della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD), di cui diremo fra poco.

Come si vede, siamo di fronte ad una impostazione del problema tendente a modificare i criteri e le condizioni tradizionali dei prestiti internazionali.

Altrettanto delicati sono i problemi che si pongono allorcié si ponga mente ai rischi che corrono i capitali, in particolare privati, che si dirigono verso i paesi in via di sviluppo (5). Molti sono i progetti per garantire gli investimenti a mezzo di una assicurazione multilaterale: la Proposta della Association Internationale d'Etudes pour la Promotion et la Protection des Investissements Privés en Territoires Etrangers (A. P.P.I.), la Proposta del Consiglio dell'Europa, le Proposte Mond.

నాలాడు కారా కేటున్నానుకు ఉత్తుంది. గాపడ్ కొవులాంకి గా ఉక్కారి ప్రత్యేశాలు చేశాలు ఈ ఉక్కారణడు గాడుకేంట్స్ కోషం ఇద్ ఇదా తంది కొత్తుకుండాం కారణ కోసుకు కారు కారుకుండింది. కారుకు కారుకుండింది. కార్మం కేర్యుత్తింది. ఈ

मानका है है है है है कि पहुंच अपने अपने कार कि अपने हैं। अपने कि एक एक अपने कि अपने के अपने के पहुंच

and removable transfer a report to give the responsibilities a new constitu

Table Brown Brown Brown

dentercona si, vede, stono di anconta na una impostatione dal Jalan Matity; Osborne; PontengaPeyrequistraus; Tilney-Begnall, Van leghen, Zolotas, la Proposta dell'OCSE per la creazione di una "International Investment Guarantee Corporation", ed il rap-Altreettanen delige i seno eleibnom sance i capital in par--ive ib sty sostance, a parter of difference più ovimeno dildettainno in sostance, a parter di fference più ovimeno dildettainno in sostance di dettainno in sostance di dettai Leading of Later and the Later of the Line of Line of the Line of the Later of the coupito de essicurare din investmento principal appropriate di con control de la contr president via di sviluppo contro certi risdugnon commerciali. -n in genere esproprio o nazionalizzazione senza adeguato compen-· 'So (Bolitical atisk), ampossibilità a trasferire profitti od a rimpatriare il capitale (transfer risk), conflitti internaziohali (Ealanity orisk) with covio che illaproblema più grosso sta i hel définire con soddisfazione dictutti, questi gischi genericamente politica (tanon-business risks) i se politica evigore con le strathamente at certe conditatoni, il anove veri-"" Effetti negativi sul flusso dei capitali privati verso i paeoulsume particolare dal timore della mezionalizzazione che je vuna forma di politica economica Orspesso dettata; soprattutto negli statindi nuova indipendenza, da motivi dazionalistici empsicologici nei confronti di quelle - istitusioni chella stampa dei paesi osocialisti chiama il strumenti imperialistici di attività sovversive" contro l'indipendenza dei paesi in via di sviluppo (6). In particolare, la nazionalizzazione appare come un passo importante verso l'indipendenza economica, dopo l'ottenimento di quella politica, e un mezzo atto a permettere lo sfruttamento in proprio delle risorse naturali locali, anche se non è certo da escludersi che essa sia spesso il portato di un preciso intendimento ideologicothel compordell'economies a purent agnoc te monge ticolore privati, one of dirigone verse i peesi in vie di svi-fetti sul flusso del capitalimprivati; raiseconda della loro natura e della loro destinazione (7), per cui - sintetizzando si può concludere dicendo che; benche appaio, certo, che una, garangia multilaterale possar avere come risultato un maggior - flusso di capitale privato nei paesi in vie di sviluppo, non · si può peraltro affermare con sicurezza fino a che punto ciò sia vero. Nonostante il permanere di tale incertezza quanto calla quantità dei risultati possibili, appare indubbio che un programma multilaterale di garanzie agli, investimenti conse-.guirebbe i seguenti vantaggi: semplificazione amministrativa, -- per quanto riguarda i governi, rispetto ai programmi naziona-- li di assicurazione; possibilità di effettuare investimenti . ""misti" (consorzi internazionali od altri gruppi di nazionalità mista); ripartizione dei rischi; possibilità di combinazione con un codice di protezione degli investimenti; maggio-.. re protezione per quanto riguarda la possibilità che i paesi Cimportatori di capitale attuino misure discriminatorie, etc.

Viceversa, uno dei problemi che si pongono è che, a differenza di un programma bilaterale, con un programma multilaterale eventuali regolamenti finanziari da parte dei paesi importatori di capitale dovrebbero venire sempre assicurati in valuta convertibile (8). Il che è uno dei motivi da ricordare allorché accenneremo alla questione della liquidità internazionale in relazione ai problemi dei paesi in via di sviluppo.

Una nuova filosofia del commercio internazionale: 1'UNCTAD.

Un'idea di quanto sia stata rivoluzionaria la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo è data dall'enunciato del 14º principio generale del suo Atto finale. Esso recita: " La décolonisation complète, opérée conformément à la Declaration des Nations Unies sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, et la liquidation des séquelles du colonialisme sous toutes ses formes sont une condition nécessaire du développement économique et de l'accide de droits souverains sur les ressources naturelles".

Ma c'è di più: il 4° principio generale impegna addirittura i vari stati "ad applicare, all'interno come all'esterno, politiche economiche destinate ad accelerare lo sviluppo economico nel mondo intero e, in particolare, a favorire nei paesi in via di sviluppo un tasso di sviluppo compatibile con la necessità di aumentare sostanzialmente e regolarmente il reddito medio al fine di ridurre lo scarto fra il livello di vita dei paesi in via di sviluppo e quello dei paesi sviluppati".

Il 5° principio generale postula l'esigenza di una divisione internazionale del lavoro, e l'obbligo, da parte dei paesi sviluppati, di cooperare alle misure prese dai paesi in via di sviluppo per diversificare la loro struttura economica e di incoraggiare a tal fine gli aggiustamenti necessari nella propria economia.

Il 7º principio generale, fra l'altro, fa obbligo agli stati sviluppati di ridurre progressivamente o di eliminare addirittura le barriere doganali ed altri ostacoli al commercio ed al consumo del prodotti che interessano in modo particolare i paesi in via di sviluppo.

L'8° principio generale riguarda le concessioni presenziali ai paesi in via di sviluppo in deroga alla <u>clausola</u> della nazione più favorita. E così via (9).

Questi, alcuni dei risultati dell'UNCTAD, convocata - e quindi istituzionalizzata - contro la volontà delle grandi potenze occidentali, le quali poi desistettero dal proprie at-

teggismento negativo, determinato dal timore - che poi risulterà infondato - di uno sfruttamento propagandistico da parte dei paesi socialisti, i quali ultimi, all'atto pratico si sono trovati spesso vicino alle posizioni "occidentali" per difendere i propri interessi di paesi industrializzati. Come affermò alla 37° sessione dell'ECOSCC il Segretario generale delle Nazioni Unite, U Thant, il fatto che ben 75 paesi del "Sud" del mondo si siano raggruppati ed abbiamo avanzato congiuntamente le loro richieste fa apparire chiaro che l'UNCTAD ha rappresentato una svolta decisiva della storia delle relazioni economiche internazionali, svolta decisiva che sarebbe stata impensabile senza la decolonizzazione. L'UNCTAD è stata anche una prova evidente della funzione mediatrice delle Nazioni Unite, in quanto - durante la Conferenza - gravi ed apparentemente insolubili problemi sono stati studiati attentamente e portati a soluzione, in uno sforzo di compromesso che non è cessato neppure dopo l'approvazione a maggioranza di alcune risoluzioni particolarmente complesse.

Impensabile addirittura, poi, sarebbe stato - prima della Conferenza - la sola idea secondo la quale gli stati, in particolare quelli sviluppati (i maggiormente toccati sono quelli ad economia di mercato) dovevano procedere a riforme struttura-li interne, essenziali per modificare la struttura economica internazionale a beneficio del mondo intero.

E' ben vero che, secondo la stragrande maggioranza delle opinioni espresse, le raccomandazioni della Conferenza non hanno nè gli effetti nè il carattere obbligatorio di una legge. Peraltro, è da sottolineare che le delegazioni dei paesi in via di sviluppo hanno - non senza un qualche fondamento - messo in rilievo come il fatto di accettare una raccomandazione implichi ipso facto l'impegno di attuare le disposizioni previste dalla risoluzione medesima. In particolare, non vi dovrebbero essere dubbi di sorta per ciò che riguarda le risoluzioni adottate all'unanimità. Dal canto loro, le delegazioni dei paesi sviluppati ad economia di mercato hanno messo in chiaro la loro volontà di partecipare in piena coscienza ai lavori del-1'UNCTAD, ma hanno anche rilevato come, secondo loro, la funzione dell'UNCTAD consista innanzitutto nel formulare degli obiettivi e delle politiche e quindi nel presentare delle proposte per la realizzazione di questi obiettivi e di queste politiche attraverso gli strumenti costituiti dalle raccomandazioni e dalla negoziazione di accordi internazionali.

Ovviamente, gli interessi in gioco sono enormi e non c'é da stupirsi se le cose marciano a rilento. Per esempio, per quanto riguarda le preferenze, la discussione tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo è serrata. Questi ultimi partono dal principio che i paesi in via di sviluppo non sono

in grado di fare concorrenza ad armi pari ai paesi sviluppati in materia di esportazioni di articoli manufatti e semifiniti, per cui si renderebbe necessaria la concessione di preferenze per compensare questo svantaggio. I paesi in via di sviluppo pensano, tra l'altro, che anche dopo il Kennedy Round può loro ancora essere accordato un margine preferenziale di un certo interesse e sostengono che i problemi tecnici posti dall'applicazione di un sistema di preferenze non sono insormontabili.

Per contro, la tesi di certi paesi sviluppati è che le preferenze contravvengono al principio della nazione più favorita che, contribuendo ad incoraggiare la liberazione degli scambi, ha avuto effetti positivi sullo sviluppo dei paesi sviluppati e quindi sull'allargamento degli sbocchi per i prodotti dei paesi in via di sviluppo. Questi paesi sostengono anche, tra l'altro, che dopo i negoziati del Kennedy Round non vi saranno più margini preferenziali di una certa consistenza da offire, che l'abbandono del principio della nazione più favorita porterà ad una recrudescenza degli accordi discriminatori e che l'applicazione pratica delle preferenze pone dei problemi tecnici talora irresolubili.

Comunque, la Conferenza ha costituito delle Commissioni (dei prodotti di base, degli articoli manufatti, degli invisibili e del finanziamento legato al commercio, etc.) aventi il compito, sostanzialmente, di portare avanti la realizzazione delle varie politiche stabilite dall'UNCTAD.

Il problema maggiore, però, dei paesi in via di sviluppo è quello dell'instabilità dei prezzi internazionali dei prodotti di base che sono definiti come "prodotti dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e della caccia, od ogni minerale il cui valore non sia dovuto che per una piccola parte alla
industria manufatturiera" (TD/B/C.2/3). Questo problema, troppo noto perché ci si debba soffermare sopra, ne porta con sè
un altro, che è quello dei deficit della bilancia dei pagamenti, per cui i paesi sottosviluppati sono inevitabilmente soggetti al circolo vizioso del controllo sulle importazioni e
delle restrizioni, alla svalutazione del cambio ed all'interruzione dei piani di sviluppo. Da notare che il danno che un paese può ricavare in un solo anno dalle fluttuazioni delle entrate da esportazioni può superare di gran lunga il vantaggio tratto dall'ammontare totale degli aiuti ricevuti.

Questo problema, che alla lunga può essere risolto solo dallo sviluppo economico (10) e dalla diversificazione delle produzioni, costituisce uno dei punti focali dell'attività dell'UNCTAD che ha anche incaricato la Banca Mondiale di studiare un meccanismo atto a prevenire l'interruzione del ritmo di sviluppo conseguente ad una crisi del genere tramite l'erogazione

rapida di finanziamenti supplementari di emergenza (11).

Qui si inserisce, ovviemente, anche il grosso problema della liquidità internazionale (12). A questo proposito
basti qui ricordare che l'11° principio generale dell'UNCTAD
afferma, tra l'altro, che "les politiques financières et mon taires internationales doivent être conçues de manière à
tenir entièrement compte des besoins des pays en voie de développement en matière de commerce et de développement".

Anche in questo campo così delicato, quindi, i paesi di recente indipendenza si preparano ad incidere non poco. A proposito della liquidità, vale la pena di ricordare che il sottosegretario delle Nazioni Unite agli affari economici e sociali, De Seynes, ha affermato che, non esistendo per l'insieme dei paesi industrializzati un problema di bilancia dei pagamenti in connessione con l'aiuto da dare ai paesi meno progrediti, degli accordi di tipo cooperativo tra i primi potrebbero svincolare la politica degli aiuti dalle vicissitudini della bilancia dei pagamenti di questo o di quel paese preso isolatamente.

A CONTRACTOR OF THE STATE OF TH

Considerazioni conclusive

Resterebbero ancora vari argomenti che meriterebbe quanto meno tratteggiare: mi riferisco innanzitemen al problema delle risorse naturali, strettamente collegato al problema delle disponibilità tecnologiche. Qui, al principio della sovranità permanente sulle risorse locali fa doverosamente riscontro, in prospettiva, il principio dell'internazionalizzazione delle risorse oceaniche. Mi riferisco al problema dell'<u>industrializzazione</u> e della creazione dell'Organizzazione delle Mazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO) che fu all'origine, anche essa, ostoggiata dagli stati sviluppati ad economia di mercato e fra i cul compiti non dovrà mancare quello del coordinamento internazionale del settore industriale, la cui organizzazione e integrazione, già attuata o prevista a livello regionale, diventerà necessaria, a partire dal prossimo decennio, anche a livello mondiale. Mi riferisco alle numerose lacune di cui sono necessariamente intessute le pagine che precedono. Ci basti qui ricapitolare brevemente le cose dette, cercando di ricomporle in un'immagine, in una tendenza, ed in una prospettiva unitarie.

Innanzitutto, il finanziamento allo sviluppo. Esco - è stato affermato da De Seynes - trova un ostacolo non solo e non tanto negli squilibri delle bilanc dei pagamenti, quanto piuttosto in una reazione psicologica motivata dalla

scarsità di risultati apparenti immediati. Ciò è dovuto in parte ad una non completamente esatta visione dello sviluppo economico, valutato in termini e con criteri di riferimento puramente economici e quantitativi (livello dei redditi). Ben diversa è la situazione che viceversa si palesa allorché misuriamo il lavoro fatto in termini e con criteri sociali e qualitativi (tasso di scolarità, livello della formazione tecnica, sviluppo dell'igiene e della salute pubblica).

Quindi, il problema del commercio internazionale, concepito non più come"un affare", ma come "un efficace strumento di sviluppo" (13), e sostitutivo di formule meno rispettose della dignità dei popoli (trade not aid). Come è enunciato nel 10° principio generale dell'UNCTAD, è in gran parte nel regionalismo economico che possono trovare soluzione i problemi con cui sono alle prese i paesi del cosi "terzo mondo".

Dal primo e dal secondo di questi settori, nei quali abbiamo creduto di poter riconoscere i maggiori effetti della decolonizzazione, riteniamo - avviandoci verso la fine del Decennio per lo sviluppo - una unica grande lezione, che il mondo sta scoprendo cioè, anche se con fatica, anche se talora controvoglia, la legge suprema della solidarietà internazionale. Come ha detto il direttore del PNUD, "la lotta mondiale contro il bisogno è una necessità politica, economica e morale e, in questa lotta, non è permesso di fallire". In un messaggio alla seconda sessione del Consiglio d'amministrazione del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, identico concetto è stato ribadito da Papa Paolo VI, il quale ha fatto Propria una suggestiva espressione consacrata poi alla storia nella "Popolorum progressio", indirizzata a tutti gli uomini di buona volontà: "Lo sviluppo è il nuovo nome della pace".

- 1) V. per tutti G.M. DI SIMONE, <u>Dal SUNFED al Fondo speciale</u>
 <u>per i paesi sottosvilu pati</u>, in : "La Comunità Internazionale", vol.XIV (1959), fasc.2-3, pp.257-274.
- 2) Rapporto annuale della BIRS per il 1965-66 (E/4272). Se si mette in relazione questa cifra con quelle pubblicate dall'OCSE (Le moyens financiers mis à la disposition des pays moins développés 1956-1963, Paris 1964, p.21 ss.), si osserva come la stragrande maggioranza dei contributi provenga dai paesi industrializzati dell'OCSE medesima.
 Si veda anche, per l'argomento, OCSE, Geographical distribution of financial flows to less developed countries (Disbursements) 1960-1964, Paris 1966. Per i precedenti, cfr.
 Le courant international des capitaux à long terme et des
 donations publiques 1951-1959, Nations Unies, doc.A/4906/
 Rev.1-ST/ECA/70.
 - 3) La Comunità Internazionale, vol.XXII (1967), fasc.1.
 - 4) Sul problema del finanziamento allo sviluppo si veda anche United Nations, Export Credits and Development Financing, (Part I. Current Practices and Problems), New York 1966, E/4274-ST/ECA/95.
 - 5) Sul problema delle garanzie, si veda: Multilateral Investment Insurance (A Staff Report of the International Bank for Reconstruction and Development) in: "International Financing and Investment" (Proceedings of the 1962 Conferen co : International Trade and Investment conducted at the Yale Law School), New York 1964, pp.170-246; G.WHITE, Nationalization of Foreign Property, London,, 1961; Report on the status of the International Bank Studies on multilateral investment guarantees e Summary of OECD Report on multilateral investment guarantees in :"International Legal Materials" dell'American Society of International Law, 1966, n.1; G.R. DELAUME, La Convention (della BANK) pour Le règlement des différents relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats (istitutiva del Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements), in: "Journal du Droit Intes national, Paris 1965, n.1, pp.26-61; N.U., Dispositionalegislatives et règlementaires sur les investissements (E/CN. 14/INR/28/REV.2)
 - 6) Rude Pravo, in G.White, op.cit., p.26.
 - 7) Amplius in: Multilateral Investment Insurance, cit.p.176 85.
 - 3) Amplius in: Multilateral Investment Insurance cit. p.209-217.
 - 9) Per maggiori v.U.GCRI, Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, in "La Comunità Internazionale", vol.XIX (1964), fasc.4, p. 627 ss.

- 10) Cfr. BANK-IDA, The Commodity Problem, 1964 (EC-129),p.42
- 11) Cfr. International Legal Materials cit., p.81-91.
- 12) Cfr. B.BROVEDANI, Bretton Woods vent'anni dopo, in "La Comunità Internazionale", vol.XXI (1966), fasc. 4, p. 504-525, che tratta del problema della liquidità con riferimento anche ai problemi dei pasi in via di sviluppo.
- 13) Cfr. La Comunità Internazionale, vol.XX (1965), fasc.2-3, p.286-287.

Commence of the Commence of th

on in Antones Indonesial Communication of the Commu

Design valuate the second of the second of the second of the first second of the secon

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA



II/4

CONVEGNO NAZIONALE DEI SOCI SU CONSEGUENZE INTERNAZIONALI DELLA DECOLONIZZAZIONE

COMUNICAZIONE DEL SENATORE MAURIZIO VALENZI, MEMBRO DELLA COMMISSIONE AFFARI ESTERI DEL SENATO, SU: "L'ITALIA E IL TRATTATO DI YACUNDE'"

E' ormai chiaro alla stragrande maggioranza della classe politica del nostro Paese che il fenomeno sociale e politico più decisivo verificatosi nell'attuale periodo storico - fenomeno che marca ormai della sua impronta ogni momento della vita internazio nale - è l'entrata prepotente sulla scena politica mondiale delle nazioni ex coloniali dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina.

Si tratta di un enorme potenziale umano dislocato su im mensi territori dalle risorse ancora non tutte esplorate, ricchi di materie prime e dalle sorgenti di energia quanto mai vaste. Sul terreno politico e diplomatico basta osservare come l'entrata in campo di questi numerosi nuovi Stati indipendenti abbia sconvolto i rapporti di forza in seno all'ONU.

E', ormai, si può dire, un luogo comune affermare che l'Italia ha tutto da guadagnare e nulla da perdere nel ricercare e nel promuovere una politica estera autonoma ed audace di scambi culturali e commerciali con questi Paesi. E, da qualche anno, nei discorsi ufficiali degli uomini più responsabili del governo italiano non sono mai mancate le dichiarazioni di buone intenzioni, L'On. Fanfani le ha ripetute più spesso di altri è l'On. Zagari, sottosegretario agli Esteri, non si lascia sfuggire nessuna occasione per riaffermare questa buona volontà e parla di una "filosofia nuova" che costituirebbe la base di questa "nuova" politica dell'Italia verso i Paesi del Terzo mondo in generale e l'Africa in particolare.

Anche se tutte queste dichiarazioni sono state ormai largamente superate, e di gran lunga, dalle assai più pertinenti e coraggiose affermazioni di Paolo VI, esse sarebbero da salutare

come un elemento positivo e suscettibili di farci sperare in una svolta della nostra politica estera in questo settore, se non fog sero costantemente smentite dai fatti.

A dimostrazione di quanto assumo si potrebbero citare molti e diversi esempi, dall'atteggiamento della delegazione italiana all'ONU che non ha cessato dal 1960 in poi di votare contro le mozioni anticolonialiste proposte dai Paesi del Terzo Mondo, all'involuzione sempre più netta della politica dell'ENT all'este ro e sopratutto dopo gli accordi con la ESSO, dalla posizione assunta dal Ministro Mattarella alla la Conferenza di Ginevra sul Commercio mondiale, al silenzio del Piano Pieraccini sulla nostra politica verso il Terzo Mondo, per non citare che alcuni fatti tra i più macroscopici che tolgono valore alle affermazioni di buone intenzioni e fanno assomigliare la "filosofia nuova" del go verno italiano al guscio di un uovo.

Particolarmente dimostrativo agli effetti della mia tesi, e del quale vorrei dire meno sinteticamente di quelli fin qui enunciati, è l'esempio del Trattato di Vaoundé.

Il Trattato dette di Maoundé costituisce l'accordo di associazione alla CEE dei 18 paesi africani e malgascio che fu si glato appunto nella capitale del Camerun, dalla quale prende il nome, in data 30 luglio 1963. E' stato discusso e approvato dalla maggioranza di centrosinistra prima alla Camera e poi al Senato nell'aprile 1964.

Prima di giungere all'accordo le trattative durarono ol tre due anni, sulla base di una prima convenzione che era del 1958. Le trattative nuove cominciarono proprio a Roma nel 1961 e si prolungarono per tutta una serie di incontri durante i quali i dirigenti degli Stati africani tentarono in tutti i modi di trasfor mare le offerte di aiuti in proposte di rapporti commerciali e fi nanziari tra uguali. Finalmente dovettero capitolare ottenendo soltanto um aumento dello stanziamento che nei trattati di Roma era stato indicato nella somma complessiva di 591 milioni di dollari e che a conclusione dell'Accordo di Yaoundé raggiunse la cifra di 780 milioni di dollari, da distribuirsi in 5 anni. La Fran cia, con l'appoggio sopratutto della Germania, impose il suo volere sia agli associati che ai quattro altri governi aderenti al MEC. E, d'altra parte, nessuno dei Sei della "piccola Europa" ave va più interesse dei grandi gruppi economici francesi (oltre i ben noti motivi del "prestige et de la grandeur française" caratteristici del gollismo) a concludere quegli accordi ed a concluderli in un modo tale da farne uno dei più begli esempi della politica del neocolomialismo europeo. La Francia infatti, come è scritto nel ben noto "rapporto Jeanneney", ha ancora presenti nelle sue ex colonie circa 50,000 funzionari o ex funzionari della sua vecchia amministrazione, dei quali ben 10,000 nell'Africa nera e nel Madagascar; trattandosi, inoître, quasi esclusivamente di sue ex colonie, la Francia ha ancora, si può dire, il monopolio del commercio estero di quei Paesi (vedi p.es. per il cacao del Camerun),

E come ebbe a dire apertamente il Gen. De Gaulle a proposito degli aiuti a questi Paesi, nel corso della sua conferenza stampa del 31/1/1964, dopo aver osservato che i 7 miliardi di nuovi franchi allora stanziati rappresentavano il più alto contributo di uno Stato europeo ai Paesi in via di sviluppo:

"E' vero che noi però abbiamo una contropartita. Il mantenimento di correnti commerciali e attive con i paesi arabi e con l'Africa nera, così come certi diritti che ci sono riconosciuti nello fruttamento di questa o di quella materia prima, p.es. il petrolio algerino, non ci lasciano certo indifferenti". E terminava: "D'altra parte noi non siamo gente disposta a dare qualcosa senza contropartita".

La Francia dispone infatti di ben 33 voti in seno al "Co mitato dei rappresentanti degli Stati membri" al quale sono comuni cate per il parere le proposte di finanziamento di cui all'art. 9 del Trattato, le richieste cioè che vengono man mano avanzate dagli "associati". Anche la Germania di Bonn dispone di 33 voti. Il Lussemburgo di un sol voto, ma che può essere decisivo. Infatti, il Belgio ha 10 voti, l'Olanda 9 e l'Italia 14 (vedi art. 11 dell'accordo interno relativo al finanziamento e alla gestione degli aiuti concessi dalla Comunità dei Sei). Gli articoli 21, 31, 35 e 37 dell'accordo di Yaoundé stabiliscono una serie di clausole dalle quali risulta che è la Comunità a "fissare l'ammontare e la durata delle anticipazioni che sono garantite dallo Stato", che è la Comunità che "distribuisce praticamente e decide degli stanziamenti ai Paesi associati". In questo modo vi sono due gruppi ben distinti. I "Paesi associati" che sono in condizioni di vassallaggio possono chiedere, separatamente l'uno dall'altro, e devono aspetta re le decisioni dei "Paesi della Comunità" nel cui ambito, poi, co me abbiamo visto, non sono sei a decidere ma soltanto due i quali, da soli, dispongono di 66 voti mentre gli altri quattro assieme ap pena di 34.

Insomma l'accordo di Yaoundé è un esempio tipico della politica neocolonialista, ed il governo di centro-sinistra l'ha sottoscritto. Non solo. L'Italia, a norma del trattato, dovrà contribuire ai finanziamenti previsti con una somma complessiva di 62 miliardi invece dei 40 inizialmente previsti. Somma non indifferente, se si calcola che il Piano Pieraccini prevede per 5 anni uno stanziamento complessivo, per tutta la politica italiana verso il Terzo Mondo, di 1.900 miliardi.

Quali vantaggi politici può mai sperare di trarre il nostro Paese da una simile politica?

Perchè dunque l'On. Zagari, nel suo discorso del 18 settembre 1966 a Catanzaro, al Convegno di Studi dell'Istituto Italia no per l'Africa (vedi Mondo Economico n. 39 del 1º/10/1966), ha parlato di Yaoundé come di "un importante passo sulla via della coo perazione paritaria fra Europa ed Africa" e come di un esempio da seguire nella politica di "cooperazione organica istituzionalizzata" verso il Terzo Mondo? L'On. Fanfani dal canto suo ebbe a dire,

nella seduta del 28 maggio al Senato sulla legge delega per la CEE, che questa forma di accordo politico poteva andare di pari passo con altri tipi di accordi e di scambi più aderenti alla volontà di una politica nuova finalmente scevra di ogni traccia di neocolonialismo. Come è possibile pensare di poter svolgere due politiche così contraddittorie (e con così pochi mezzi a disposizione) contemporaneamente? Non si capisce. Nè l'On. Fanfani nè l'On. Zagari ci hanno mai saputo dire perchè - accettando per ipo tesi polemica il loro punto di vista - nel corso di quei due anni di trattative tra MEC e SAMA l'Italia non si è almeno presentata come là nazione più comprensiva verso le rivendicazioni dei candi dati all'Associazione.

Tutte queste nostre critiche trovano motivi di conferma nelle continue resistenze degli stessi dirigenti dei Paesi del SAMA (gli associati), costretti ad accettare con l'acqua alla gola la volontà dei "Sei" e nel fatto che, come ha dovuto riconosce re lo stesso relatore di maggioranza On. Vedovato, "i SAMA hanno beneficiato degli sviluppi economici della Comunità in misura minore di quanto ne abbiano fruito i Paesi di altre aree geografiche" (v. pag. 27 della relazione Vedovato sull'accordo di Yaoundé edit. Camera dei Deputati, 1964).

Il trattato di Yaoundé - voluto da De Gaulle, il quale però poi per altri versi sa muovere altri e diversi passi verso i Paesi del Terzo Mondo, differenziandosi non solo dagli Stati Uniti d'America ma anche dagli altri 5 della CEE (ed è allora che i rappresentanti italiani negli organismi internazionali si rivelano antigollisti) -, è dunque in effetti un tipico esempio di politica neocolonialista nel quale il governo italiano si è buttato alla cicca, perdente ad ogni colpo, pagando 62 miliardi, per smentire ancora una volta tutte le belle dichiarazioni di voler fare verso i Paesi del Terzo Mondo in generale, e quelli dell'Africa e del Mediterraneo in particolare, una politica ispirata ad una "filoso fia nuova".

L'On. Pedini - che è anche egli uno di quegli esponenti della maggioranza governativa "animati di buone intenzioni" - nel suo rapporto, redatto per incarico della Conferenza Parlamentare della Associazione tra la CEE e i 18 Stati africani e malgascio. (rapporto che è stato poi approvato all'unanimità dalla Commissio ne paritetica nell'ottobre del 1965), ha tracciato il primo bilan cio di attività dell'Associazione (v. "Relazioni Internazionali" del 4 dicembre 1965). Tale relazione, ricca peraltro di acute os-~servazioningiuridiche e di dati, non può fare a meno di giungere a delle conclusioni assai amare. L'On. Mario Pedini finisce col riporre ogni speranza nel futuro quando, nel 1969, dovrà avvenire il rinnovo dell'accordo. Egli non può fare a meno di osservare che occorre fitrovare "la nobile fiducia nella persona, in Africa e nel Madagascar, di una Europa che non può più confondersi con l'antica potenza coloniale". E ancora: "Gli Stati associati cerca no, di questa Europa nuova, il segno sensibile. Solo quando ciò

esisterà sarà possibile dare un contenuto effettivo a quanto vien fatto oggi dall'Associazione. Solo allora aiuti finanziari e preferenze commerciali potranno acquistare una dimensione rispondente alle attese degli Stati associati".

Non c'è bisogno di un grande sforzo per leggere in que sto triste rifugiarsi nella speranza di un migliore futuro, basata non si sa bene su che, un vero e proprio bilancio fallimentare di meritevoli ma astratte aspirazioni.

E' tempo di rompere con questa politica di doppiezza che non inganna nessuno. E' tempo di smetterla con questa logora linea di sudditanza verso la diplomazia delle grandi potenze imperialiste, troppo strettamente legata agli interessi dei più grandi trusts americani ed europei.

E' tempo di dar corso ad una radicale svolta della nostra politica estera verso il Terzo Mondo che la caratterizzi come una politica autonoma, moderna, audace; come una politica - è il caso di dirlo in questa occasione - di vera decolonizzazione.

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA



III/

CONVERNO NAZIONALE DEI SOCI SU CONSEGUENZE INTERNAZIONALI DELLA DECOLONIZZAZIONE

RELAZIONE GENERALE DELLA PROF.SSA MARIA LUISA PARONETTO VALIER, SEGRETARIO GENERALE DELLA COMMISSIONE NAZIONALE ITALIANA PER L'UNESCO SU: "ASPETTI SOCIALI DELLA DECOLONIZZAZIONE".

Vastissimo il tema proposto e difficile da trattare, dato che, nei paesi nuovi, dove le strutture sono meno articolate e le distinzioni meno nette, è particolarmente arduo distinguere ciò che è sociale e ciò che politico ed economico.

Quasi impossibile, inoltre, parlare di "decolonizzazione", che è realtà di data così recente (tanto da essere, in taluni casi, ancora... futura) senza avere di continuo presente il fatto della colonizzazione. Le lacerazioni che si riscontrano nelle strutture di quelli che furono non già paesi o nazioni, ma "territori", e sono state appunto prodotte dal processo di colonizzazione, che, contemporaneamente, introduceva quei territori, quelle società nella intensa circolazione della vita moderna, suscitando in essi aspirazioni nuove, ponendo ad essi nuove mete che, mediante il processo di decolonizzazione saranno appunto perseguite.

Il contatto con forme di civiltà e di tecnica più progredite ha provocato un processo di accelerazione ad un tempo stupendo e pauroso, ha imposto la ricerca di un diverso equilibrio che comporta la pericolosa rottura di un equilibrio antico: la moltiplicazione delle cose materiali si presenta come esigenza drammatica ed urgente, ma ci si avvede che il ritmo della crescita dell'uomo è assai più lento e non tollera forzature artificiose e necessariamen te violente.

Una relazione come questa dovrebbe cominciare collo studiare l'evoluzione della famiglia, quella dei gruppi intermedi, dei sindacati e dei partiti, sino all'apparire dello stato sovrano, modellato secondo schemi che non hanno, localmente, autorevoli ed anti che tradizioni. Dovrebbe anche trattare dell'esplosione demografica

e delle trasformazioni profonde che essa determina fra i vari grupo d'età, al livello delle singole famiglie ed al livello delle nazioni nel suo insieme. Paesi nuovi sono infatti giovani, anche in senso strettamente fisiologico, poichè oltre metà della loro popolazione è al di sotto dei venti anni.

E che dire dell'esodo rurale e del tumultuoso processo di urbanizzazione che sradica gli individui da una immutabile costella zione di rapporti famigliari e tribali, in cui ogni realtà è ad un tempo sacra e profana, economica e sociale, per farne gli anonimi abitanti di spaventose "bidonvilles" o "favelas"?

Carattere dominante del fenomeno della colonizzazione appare la violenza, e non solamente quella antica del commercio degli schiavi, ma quella più recente di un'ordinaria (e spesso bene intenzionata) amministrazione, che ha distrutto una realtà senza quasi rendersi conto che essa esistesse, o avesse almeno un valore e senza riuscire a sostituirla con valori e modelli nuovi, radicati in quella stessa sostanza umana e capaci di svilupparsi con essa.

A sanare le conseguenze di tale violenza, il momento della decolonizzazione appare caratterizzato da uno sforzo di recupero
e di riabilitazione sociale con cui si tenta di ricostituire, in un
contesto profondamente mutato, modi di vita e strutture sociali nuo
ve ed insieme antiche. Si procede infatti in una direzione che è du
plice, per non dire contradditoria: da un lato ci si appella ai valori della cultura tradizionale e della ragione intuitiva, dall'altro si invocano le categorie della logica e dell'eficienza occidentale e si elaborano piani globali di sviluppo: ciò che nei paesi avanzati è stato il frutto di lente e quasi impercettibili maturazio
ni, viene, nei paesi nuovi, razionalmente ed in certa misura artifi
ciosamente programmato. Per ciascun settore della vita economica e
sociale si prevedono scuole, corsi, stages: industria, amministrazione e la stessa politica escono dalla scuola.

Dovendo scegliere un punto, necessariamente particolare e fatalmente unilaterale, da cui considerare la materia troppo vasta e complessa di questa relazione, ho ritenuto quindi che esso potesse essere appunto la scuola, o meglio l'educazione, nel senso più ampio del termine. Non diceva il nostro Tommaseo che "Educare vale emancipare"?

La personale e ormai lunga esperienza della azione svolta dall'Unesco a favore di questa particolare "emancipazione" dei paesi nuovi (azione che è rilevante non già sul piano quantitativo, ma su quello qualitativo, come modello e stimolo e su quello politico, in quanto è quella che più riesce gradita a coloro che ne sono i be neficiari) mi consentirà inoltre di basare la maggior parte della mia esposizione e delle mie considerazioni su testimonianze precise e di prima mano, quali possono essere quelle tratte da documenti dell'Unesco o dalla viva voce dei delegati alle Conferenze Generali della Organizzazione.

Il Ministro algerino della Educazione, Ahmed Taleb, in un interessante discorso tenuto alcune settimane fa ai soci della S.I.O.I., accennò, fra l'altro, alle critiche che, durante l'ultima Conferenza Generale dell'Unesco, un membro della Delegazione britan nica aveva mosso alla sostanza ed'al tono degli interventi svolti, in quella sede, dai rappresentanti di molti Paesi nuovi e più adatti, a suo parere, all'Assemblea dell'ONU che alla Conferenza Genera le dell'Unesco. "Ecco un profondo errore, commentava vibratamente il Ministro Taleb, poiché l'esperienza dimostra che non è possibile parlare della miseria e dell'ignoranza senza scoprire subito che, sul piano nazionale come sul piano internazionale, lottare contro la miseria significa in verità lottare contro l'implustizia".

Il sentimento della ingiustizia subita e della giustizia da affermare/da attuare informa di sé, ad un tempo, programmi politici e programmi sociali dei Paesi di nuova indipendenza e rappresenta l'elemento che caratterizza e differenzia il fenomeno della decolonizzazione rispetto a quello della lotta contro il sottosviluppo economico e sociale, con cui pure ha legami così profondi da sembrare con esso addirittura coincidere.

Segno dell'ingiustizia subita sono la malattia, la disoccupazione, l'ignoranza, le piaghe sociali, note attraverso misurazioni quantitative, che si concretano in paurosi dati statistici, ma la fondamentale ingiustizia è di natura spirituale ed è il senti mento di una ineguale dignità attribuita a ciò che costituisce il valore intimo ed unico di ciascun popolo.

Federico Chabod, nel saggio "Storia dell'idea d'Europa", aveva sapientemente delineato la genesi del concetto di Europa ed il suo effettivo coincidere con la coscienza che l'Occidente andava prendendo di mondi diversi per cultura e per civiltà. Non sembre rà paradossale il sostenere, semba voler forzare le analogie, che il Paesi nuovi hanno preso coscienza di sé per rapporto ed in contrasso con l'Europa. Dall'Europa essi hanno attinto il concetto di eguaglianza della nazione, della classe, della razza e prima ancora, dell'eguaglianza dell'uomo con ogni altro uomo, e appunto contro l'Europa essi affermano oggi la propria identità, la propria eguale dignità.

La decolonizzazione è dunque, anzitutto, un fatto spirituale e le sue implicazioni sociali hanno profonde e lontane radici psicologiche. Ascoltiamo alcune testimonianze che vengono da paesi diversi, giunti alla indipendenza per vie ed in momenti diversi, ma tutti parimente impegnati a ritrovare e definire se stessi, per affermare, nel nome di una ideale giustizia ed eguaglianza, il proprio diritto ad una piena partecipazione alla comunità internaziona le.

In una intervista concessa al giornale "Le Monde" nel settembre del 1957, L. Sédar Senghor, che di lì a pochi anni sarebbe divenuto il presidente della Repubblica del Senegal, affermava: "Per decolonizzazione intendo l'abolizione di ogni pregiudizio, di ogni complesso di superiorità nello spirito del colonizzatore ed in sieme di ogni complesso di inferiorità nello spirito del colonizzato... La colonizzazione porta fatalmente con sé l'alienazione, quel la del colonizzatore e quella del colonizzato, ma se la decolonizzazione istituzionale, ovvero la revisione della Costituzione, è preliminare alla abolizione del fatto coloniale, non ne è una condizio ne sufficiente; essa esige che si compia in precedenza la decolonizzazione degli spiriti".

Gli stessi sentimenti esprimeva di recente, con passione e quasi con esasperazione, un giovane poeta e uomo politico della Costa d'Avorio, Bernard Dadié: "Si rispetta forse colui che si ritiene inferiore e senza cultura, cioé senza passato? Per lungo tempo altri uomini hanno sentito per me, riflettuto per me, parlato a mio nome, ma oggi il processo storico mi autorizza a dirvi ciò che penso e che sento. Questo mi infonde, a torto o a ragione, un certo sentimento di pienezza, una certa fiducia nella vita e mi permette di guardare gli altri uomini con occhi nuovi."

Sono dichiarazioni che sanno forse un po' troppo di cultu ra... francofona, ma ascoltiamo un'altra testimonianza, quella di Frans Seda, esponente della élite politica indonesiana e già Ministro delle Piantagioni nel Governo di Sukarno. Nell'ultimo fascicolo di "Logos", rivista redatta e stampata a Ceylon, egli scrive: "I Paesi di nuova indipendenza cercano per prima cosa di riscoprire la propria identità smarrita o soppressa durante il precedente periodo, aspirano perciò a costruire una unità nazionale allo scopo di restaurare la dignità della nazione come un tutto e di riabilita re nella sua dignità umana ogni singolo cittadino".

Mi si consenta di citare, sebbene possano a prima vista apparire estranee a questo discorso (ma la decolonizzazione è processo lento e va misurato in tempi lunghissimi) anche le parole con cui Gabriela Mistral, cilena, premio Nobel per la poesia, confidava anni fa all'amico, Eduardo Frei Montalva (l'attuale Presidente del Cile) la sua pena e la sua amarezza, di fronte alla situazione culturale e morale del suo paese, ed anzi di tutta l'America Latina: "Noi siamo, scriveva, dei paesi di ripercussione... Tanti anni a vivere una vita americana, cioé originale, tanto slancio, quale appare dai nostri testi di storia, per giungere al punto che non sappiamo salvarci se non attraverso la soluzione fascista, o comunista, o primitiva, o qualunque altra, fuorché la nostra propria!".

•E come non ricordare infine la malinconica constatazione di Nehru, che pure rappresenta il vertice di un sincretismo capace, almeno in linea teorica, di conciliare e di mediare fra opposte con cezioni: "Sono uno straniero in Occidente, ma nel mio stesso paese ho talora il senso della esilio".

../.

Alla luce di queste testimoniande si comprende meglio per chè,nel citato discorso alla SIOI, il Ministro Taleb per illustrare la legittimità, la necessità delle scelte politiche e sociali dei Paesi neo-indipendenti, citasse i due primi articoli della solenne Dichiarazione sui Principi della Cooperazione Culturale Internazionale, adottata il 4 novembre scorso dalla Conferenza Generale dell'Unesco, articoli che suonano:

- 1) Ogni cultura ha una sua dignità ed un valore che devono essere rispettati e salvaguardati;
- 2) Ogni popolo ha il diritto ed il dovere di sviluppare la propria cultura.

Sono î popoli che hanno visto disprezzato, frantumato e disperso il patrimonio delle proprie tradizioni e dei propri costumi e profonda mente lacerato, di conseguenza, il tessuto dei complessi rapporti fra gli individui ed i gruppi, che rivendicano, in nome della giustizia, l'eguaglianza.

* *

Il fenomeno della colonizzazione è complesso, difficile da analizzare e definire. Potremmo limitarci qui a constatare che esso determina una distinzione verticale fra civiltà superiori ed inferiori e che tale distinzione diviene frattura profonda, quando la superiorità si misura non solo in termini di potenza fisica, ma nei termini di quel progresso intellettuale e di quella evoluzione tecnologica per cui l'uomo si fa padrone non solo di altri uomini, ma della stessa natura. L'espansione coloniale dell'Europa coincise appunto con la prima rivoluzione industriale, resa possibile da una accelerazione scientifica e tecnologica senza precedenti e l'imperialismo impose alle colonie la propulsione oconomica del capitalismo, senza le necessarie basi sociali e politiche, iniettando nella circolazione della vita primitiva un virus pericoloso che ebbe straordinari effetti.

Il caratteristico ottimismo della mentalità imperialistica era basato sulla tranquilla coscienza della superiorità europea come fatto naturale, incontrovertibile. La storia era creazione dell'Europa e non un processo di cui anch'essa facesse parte. Gilbert Murray poteva scrivere, nel 1900: "La superiorità del nostro Impero all'estero è provata, in nero su bianco, dai libri dei nostri espo ratori, dei nostri missionari, dei nostri amministratori e dei nostri soldati, i quali tutti affermano che il nostro giogo è una benedizione per coloro che lo portano".

Quando le colonie cominciarono a rivelarsi non solo come la proiezione in altri continenti delle rivalità e della politica internazionale delle potenze europee, ma anche come fonte di redditi e sede di proficui investimenti, i colonizzatori dimostrarono maggiore interesse per le popolazioni locali (gli indigeni, i nativi) il cui aiuto si rivelava indispensabile per lo sfruttamento del
le risorse locali. Non senza stupore si avvidero che essi potevano
essere istruiti, almeno quel tanto che bastava per formare i quadri
inferiori, e talora intermedi, per migliorare quindi la produttività e, last not least, per divenire consumatori dei manufatti importati dalla metropoli.

Si creò così , accanto alle scuole dei Missionari, una prima struttura scolastica ufficiale che, pur ridimensionata ad uso locale, chiaramente riflette le concezioni e la cultura della poten za occupante. L'insegnamento, impartito in inglese o in francese, non solo forniva le nozioni indispensabili, ma plasmava, entro la struttura della lingua, tutto un modo di collegare le idee e di esprimerle venendo a dare una certa artificiale, eppur reale, coeren za ed omogeneità a "territori" i cui confini erano stati tracciati a Londra, a Parigi, a Berlino, sulla base di carte geografiche quasi sempre così imprecise, che si preferiva spesso rimettersi alla incontrovertibile oggettività dei meridiani e dei paralleli per fissare le sfere della reciproca influenza. E l'astratta suddivisione del mappamondo tagliava sovente nel vivo di una unità tribale, separando uomini della stessa razza e della stessa lingua e destinandoli ad un diverso destino politico e sociale.

L'insegnamento, riservato a gruppi iristretti e, ovviamente, agli elementi più giovani, creava inoltre fratture profonde, rendendo difficile la convivenza fra le varie generazioni, sia allo interno delle famiglie, sia fra i "notabili" tradizionali e le nuove élites.

E' stata la scuola comunque ad introdurre la futura élite nell'Università dell'Occidente e l'Università la ha stimolata ad una rivoluzioneria presa di coscienza di valori e di doveri, non sempre accompagnata da una adeguata conoscenza della situazione rea le, dei bisogni concreti del Paese. Quasi sempre la nuova élite è stata dunque intellettuale e soprattutto politica, mentre i problemi da risolvere, entro il nuovo contesto politico e psicologico, so no essenzialmente sociali.

Il popolo, specie quello delle immense città formicaio africane, ha applaudito fremeticamente mentre veniva ammainata la bandiera della potenza coloniale ed issata quella tutta nuova, simbolo della nuova sovranità. Uomini e donne, quando potevano permetterselo, si sono cuciti variopinti vestiti su cui era stampato il volto dei "grandi", Modibo Keita, Sékou Touré, o, più sobriamente, una grande scritta svolazzante "Indipendence Day". Ma. all'indo mani il risveglio è stato quasi sempre doloroso: i problemi che era no stati accantonati perché ogni energia doveva essere concentrata nella lotta politica, il cui successo avrebbe condizionato ogni ulteriore sviluppo in campo economico e sociale, sono riapparsi in una luce più cruda, in un contesto più elementare, che esige confronti radicali e diretti.

Nei paesi dell'Occidente lo sviluppo economico e sociale, nelle sue varie basi, si è compiuto con assai scarso riguardo per gli operai che primi costruirono macchine, officine, intere città: la legislazione sociale, nei suoi progressivi e battaglieri sviluppi, si attuò attraverso successivi adattamenti a situazioni che erano totalmente nuove per l'esperienza umana ed alle quali ciascun Paese dovette dare risposta, operando una propria rivoluzione. Il brusco contatto fra questi Paesi ormai evoluti ed i Paesi arretrati e quasi immobili ha messo in luce stridenti divarii, provocando il sentimento come di una nudità improvvisamente esposta agli occhi di tutti, qualcosa di intollerabile a cui va posto riparo in ogni modo ed al più presto.

Il Sottosegretario delle Nazioni Unite, de Seynes, affermava infatti recentemente "La disoccupazione, il sottoimpiego, le migrazioni incontrollabili verso le città, la sottoalimentazione, l'analfabetismo esercitano, ogni giorno di più, intense pressioni di carattere sociale e politico e suscitano rivendicazioni di carattere prioritario sulle risorse nazionali. L'itinerario percorso dai paesi progrediti nel XIX secolo e caratterizzato da un notevole anticipo della accumulazione del capitale rispetto alla attuazione di una politica sociale non è più accettabile, nel quadro delle società contemporanee ed alla luce della attuale evoluzione del Terzo Mondo".

Ma come, e da dove cominciare?

All'indomani dell'indipendenza, i nuovi Paesi fanno l'inventario delle loro risorse e si sforzano di identificare il punto su cui far leva, per rompere il circolo vizioso formato dalla pover tà, dalla malattia, dalla ignoranza. In realtà non mancano di risor se fisiche, ma esse rimangono solo parzialmente utilizzate, a causa del deteriorarsi della ragione di scambio con i paesi tecnicamente evoluti poiché, proprio il progresso tecnico rende disponibili in misura crescente materie sintetiche e sostitutive che affrancano la industria dalla necessità di importare materie prime. Mancano inoltre gli impianti adeguati e le competenze tecniche necessarie per trasformare ed utilizzare in loco tali materie.

Il fatto più grave rimane tuttavia che, in un mondo in cui si calcola che il 60% dello sviluppo provenga non dal capitale, ma dall'intelligenza esercitata e formata, solo il 10% del potenziale intellettuale dei Paesi nuovi risulta sufficientemente preparato per far accedere la nazione alla economia moderna.

Quasi d'istinto, la nuova classe politica dei paesi neoindipendenti, uscita essa stessa dalla scuola, ha puntato quindi sulla scuola. Questi paesi si sono riconosciuti "proletari", la cui unica ricchezza è il capitale umano e questo capitale hanno deciso di mettere a frutto, con intelligenza e coraggio. L'educazione è ap parsa loro come la via obbligata che sola consente il passaggio dal la vita primitiva alla vita moderna, l'unica scala che introduce red perchio ancora ristretto delle élites, l'unica speranza di poter riscattare l'inferiorità tecnico-crganizzativa e di emanciparsi sia dalla miseria che dalla tutela economica di altri paesi.

La lotta contro l'analfabetismo occupa un posto di rilievo in tale quadro. L'anciata sul piano internazionale da una Conferen
za Mondiale dei Ministri dell'Educazione, riuniti a Teheran nel settembre 1965, essa si pone non solo sotto il segno dello sviluppo e
della produttività, ma anche sotto quello dello stesso equilibrio
politico e psicologico delle singole comunità nazionali, dove l'aspirazione all'eguaglianza è incontinua accelerazione, e viene a
collegarsi con le varie forme di "sviluppo della comunità".

Sono cadute le illusioni della "donward filtration", il sistema che ad esempio, era stato applicato in India, con il brillante risultato che, nel 1902, il tasso dell'analfabetismo era più elevato che nel 1830. Sono caduti anche, almeno in linea teorica, i programmi della cosidetta "educazione di base", che erano stati con cepiti come un'opera di pronto intervento e che sono apparsi come un frettoloso surrogato da riservare a chi, per motivi economici, ambientali, ecc., non ha fruito di un fondamentale diritto umano, quello all'istruzione (il termine di "educazione di base", dietro sollecitazione dei paesi decolonizzati, è addirittura scomparso dal vocabolario dell'Unesco!).

Il fenomeno cui assistiamo nei paesi neoindipendenti presenta punti di analogia con quanto avvenne nei paesi industrializza ti nel corso del XIX secolo: l'obbligo scolastico generalizzato è imposto dalla rapida trasformazione dei processi produttivi e dalla evoluzione sociale ed è, al tempo stesso, il risultato di una precisa scelta politica. Nei bilanci nazionali la voce educazione si trova al primo posto, oscilla in media fra il 15 ed il 20%, ma raggiunge talora punte del 50% per quanto riguarda le assegnazioni finanziarie. Quello della educazione è l'unico settore in cui i progressi realizzati non sono annullati dall'incremento demografico, sebbene, nella maggior parte dei paesi nuovi (ed è questo un altro dei motivi che spinge i governanti a "scegliere" l'educazione) il 50% della popolazione è in età inferiore ai 15 anni!

"Tutti i paesi in via di sviluppo, diceva recentemente il Ministro dell'Educazione del Ghana, amelano alla istruzione, ma è necessaria una rivoluzione nella stessa educazione, di importanza pari alla rivoluzione politica che ci ha introditti nell'indipenden za". Ed il Ministro dell'Educazione dell'Alto Volta gli faceva eco e, conducendo avanti il discorso, affermava la necessità di una integrazione più rigorosa dei programmi educativi in un piano globale di sviluppo. "I fini del sistema scolastico non sono infatti quali potevano essere al tempo della colonizzazione, sono mutati lo spazio economico ed il sistema politico e bisogna operare un prodigioso ri dimensionamento quantitativo/delle strutture." La scuola deve preparare alle attività lavorative indispensabili allo sviluppo locale

e non divenire pretesto per sfuggire al peso del lavoro manuale (specie agricolo) o limitarmi ad essere la via di comodo e privilegiato accesso ai vari livelli della funzione amministrativa.

Ma, se da un lato è stato dimostrato che la frequenza sco · lastica e le campagne di alfabetizzazione incidono favorevolmente sulla produttività media, si è constatato, dall'altro, che l'istruzione non è una panacea universale, che essa è un potente motore, ma può anche esere un esplosivo. Essa va adattata ai bisogni ed alle aspirazioni della società che serve, sotto pena di creare, anziché dei lavoratori coscienti e qualificati e dei quadri amministrativi, tecnici e scientifici, proporzionati ai bisogni del paese, delle masse inerti ed irrequiete di disoccupati. Si tratta di una equazione nazionale, diceva un altro delegato africano, alla tribuna dell'ultima Conferenza Generale dell'Unesco, in cui le incognite sono più numerose dei dati verificabili. "A monte rimangono incerti gli elementi della espansione demografica, a valle il mercato dello impiego, che è funzione dell'espansione economica, dipende troppo dagli investimenti esterni per essere considerato una variabile con trollata nazionalmente. Se si aggiunge il gioco delle forze centrifughe di origine regionale e l'alea delle relazioni diplomatiche fra paesi africani, si vedrà quale tremendo puzzle si trovino ad af frontare i responsabili della educazione, quando volgono lo sguardo all'avvenire."

I paesi che hanno puntato sull'educazione, come elemento capace di rompere il circolo vizioso del sottosviluppo, inducendo i mutamenti che altrove sono stati frutto di una progressiva evoluzio ne, si trovano di fronte ad un processo comulativo inesorabile: la soddisfazione di certi bisogni crea o rivela immediatamente dei bisogni ancora più ampi, di qui la necessità di elaborare un piano.

Nel più progredito mondo occidentale, dove l'opinione pub blica non solo consente, ma esige che la scuola debba possedere, ol treché un programma, un piano, il concetto di pianificazione della istruzione si è affermato solo in questi ultimi tempi. I paesi deco lonizzati, anche qui, come in altri settori, si sono inseriti diret tamente nella fase più avanzata di una laboriosa elaborazione culturale e di una decisiva scelta politica, parlando subito di "pianificazione". Ad Addis Abeba, a Karachi ed in altri centri, si sono te nute riunioni dei Ministri dell'Istruzione, a livello regionale, che hanno elaborato piani di sviluppo della scuola, che sono stati poi periodicamente riesaminati e ridimensionati, alla luce della esperienza. Un Istituto Internazionale di Pianificazione dell'Educazione è stato inoltre creato, con sede a Parigi, con lo scopo principale di servire come centro di ricerca, di documentazione e di formazione per i "pianificatori" dei paesi in via di sviluppo.

Nel quadro di una organica pianificazione la scuola potrà autenticamente porsi al servizio di tutto il paese, garantirne lo sviluppo sociale ed economico, e stabilire le basi di una effettiva democrazia, cementando l'unità nazionale. Quale era concepita ed im

partita durante l'era coloniale, l'istruzione costituiva spesso, consapevolmente o inconsapevolmente, un privilegio, ed aggravava la frattura fra i modi di vigo della élite e quelli delle masse disere date. E se ne è avuto conferma, quando si è dovuto constatare che quella élite, portata al potere dalla lotta per la decolonizzazione, non sempre è stata all'altezza del suo compito ed ha dato talora de plorevoli esempi di sperperi inauditi, ritenendo suo diritto, anzi dovere, il sostituire le gerarchie coloniali non solo nelle loro funzioni, ma anche nelle loro ville di lusso, nei loro abbondanti loisirs, al volante della loro automobili (si potrebbero citare, a questo proposito il saggio di René Dumont. L'Afrique Noire est mal partie, o quello di R. Wraith e E. Simpkins, Corruption in Developing Countries o anche il drammatico romanzo No Longer at Ease, del nigeriano Chinua Achebe).

* *

I paesi decolonizzati si rendono conto che, in assenza di quadri tecnici capaci di organizzare e dirigere efficacemente l'apparato produttivo, la principale, se non l'unica, industria rimane quella della amministrazione e che ciò impedisce ogni effettivo sviluppo. Si rendono conto, al tempo stesso, che a causa dei rapidi progressi della scienza e della tecnologia, il distacco fra i paesi che si trovano a ineguali limelli di sviluppo si accentua pericolosamente, avvetono perciò l'urgenza d'inserirsi anch'essi, da protagonisti e non solo come consumatori, nel mondo della scienza, della tecnica, delle macchine.

"Oggi siamo dominati e quasi governati dalle macchine, di ceva recentemente il Ministro dell'Educazione dell'Alto Volta. Non ci sarà salvezza per l'Africa al di fuori della tecnica... Dopo il progresso folgorante effettuato nell'era paleulitica, quando l'Africa recava un'assistenza tecnica (sic) agli altri continenti e dopo i vertici del miracolo egiziano, l'Africa ha preferito partecipare al mondo mediante i riti e la magia del verbo, piuttosto che dominarlo con gli strumenti e le macchine. Perciò essa registra oggi un ritardo difficile da colmare. Per essere stata tagliata fuori dalla carovana umana verso il XV secolo, al momento in cui tecniche di origine diversa consentivano all'uomo di affermare il proprio dominio sulla natura, questo continente si è dimostrato così vulnerabile davanti alle imprese storiche della volontà di potenza... Oggi abbiamo bisogno di uomini che sappiano e sappiano fare".

I paesi che, a proprie spese, hanno constatato che <u>Knowledge is power</u>, vogliono risalire dunque la corrente, animati ed incoraggiati anche dalle conclusioni della Gonferenza delle Nazioni Unite sull'applicazione della scienza e della tecnica a favore delle regioni in via di sviluppo (Ginevra, febbraio 1963). Alla scienza essi chiedono una promozione intellettuale ed una mutazione socio

logica. Lo sviluppo della scienza nei paesi nuovi, il suo mettervi radici, non come un albero che venga trapiantato, ma come un seme che germini in terreno propizio (la pittoresca immagine e del già citato Ministro algerino Taleb) risponde pertanto a due esigenze, l'una di carattere ideologico, l'altra di carattere economico e sociale, de reciprocamente si condizionano: solo infatti una educazio ne convenientemente sviluppata può garantire il passaggio ad una mentalità, adeguata al mondo moderno, ad un nuovo modo di concepire la natura e di reagire di fronte ai suoi fenomeni, e solo a questa condizione si potranno formare i quadri tecnici e scientifici, indi spensabili per l'autonomo sviluppo e per la vera indipendenza.

Anche qui lo sforzo da fornire è immenso, perchè quello della istruzione superiore e della ricerca scientifica è il campo che più era stato negletto dalle potenze coloniali, anche da quelle che, in certa misura, incoraggiavano la formazione di quadri superiori locali. Nella Zambia, al momento della indipendenza (1964) su una popolazione di 4.000.000 di abitanti, si contavano un solo inge gnere e cinque medici. Quale fosse la situazione del Congo, a questo proposito, e quali le sue disastrose conseguenze, è cosa risapu ta e non val la pena di insistervi, ma quello che normalmente non si dice è che, se il Congo non aveva nessun laureato, aveva tuttavia il maggior numero di alfabetizzati rispetto agli altri paesi dell'Africa Nera. Era buona cosa infatti, secondo una tipica concezione paternalistica, insegnare i rudimenti del sapere, ma non si doveva andare più in là, con il rischio di creare élites pericolose e, dopo tutto, superflue: "pas d'élites pas d'ennuis."

Di qui l'importanza essenziale che acquistano, nei paesi neoindipendenti le istituzioni universitarie, coronamento del "piano" della scuola, chiamate a fornire i quadri per l'insegnamento se condario, a preparare gli elementi direttivi della società, a forni re un effettivo contributo alla ricerca scientifica. L'imparare nuo ve tecniche richiede infatti che si comprendano le relative teorie e poiché la conoscenza della natura non è mai completa né statica, è inevitabile che ogni centro di ricerca contribuisca ad espanderne le frontiere.

"Bisogna refutare l'opinione secondo la quale, nei paesi in via di sviluppo, la ricerca fondamentale sarebbe un lusso, affer mava il Rettore dell'Università di Lagos nel corso della Conferenza internazionale sulla organizzazione della ricerca e la formazione del personale in Africa (Lagos, luglio 1964). Si sostiene che questi paesi, proseguiva polemicamente il Rettore, debbono far fronte a numerosi urgenti problemi; il tasso di analfabetismo è elevato e la popolazione deve condurre una lotta quotidiana nient'altro che per assicurare la propria sussistenza. Bisognerebbe dunque preoccuparsi non di sviluppare la ricerca, ma di ottenere un importante aiuto finanziario e di trarre profitto dai metodi già messi a punto nei paesi più avanzati... e tuttavia, proprio per aver trascurato la ricerca applicata, molti progetti di sviluppo messi in atto con

la miglior buona volontà sono andati falliti... Inoltre se i paesi africani vogliono colmare il loro ritardo, devono costituire le loro proprie comunità scientifiche... A fianco delle nozioni di indipendenza politica ed economica è indispensabile, per ogni Stato sovrano, introdurre quella di autonomia scientifica e tecnica. Il grado di autonomia scientifica di un paese può essere valutato per rapporto al livello degli elementi che costituiscono il suo potenziale scientifico e tecnico. Se esso è inadeguato, ne consegue una dipendenza del paese nei confronti di paesi più avanzati...".

Una conferma a tali affermazioni è venuta anche dalla Conferenza sulla applicazione della Scienza e della Tecnica allo Sviuppo in America Latina (Santiago del Cile, settembre 1965) che ha riconosciuto all'unanimità che la penuria di personale tecnico e scientifico è uno degli ostacoli principali all'avvio di qualunque piano di sviluppo ed ha affermato la necessità di costituire una massa critica di specialisti, capaci di determinare una reazione a catena, e di esercitare pertanto una reale influenza sulla società.

L'insufficienza numerica, e talora qualitativa, delle Università locali è alla base dell'immensa diaspora degli studenti dei paesi nuovi, che si formano all'estero, quasi sempre grazie a borse di studio, messe a disposizione dai rispettivi governi, o sul la base di accordi internazionali, bilaterali e multirali. Ci sono anche studenti africani che possono frequentare l'Università, grazie alla solidarietà del loro villaggio, che si impegna a mantenerli agli studi! Ma questa formazione all'estero non è priva di rischi e di inconvenienti. "Come può la gioventù, destinata a divenire l'élite del paese, acquisire il senso dei problemi nazionali, si chiedeva il delegato del Laos alla recente Conferenza Generale dell'Unesco, quando, rientrando in patria dai quattro punti cardinali a cui il sistema delle borse di studio la ha dispersa, fatica a com prendere i problemi del paese e ad adattarvisi?... E come faranno a svolgere l'indispensabile lavoro di équipe persone che si sono formate secondo schemi ed in ambienti profondamente diversi?"

La formazione all'estero, inoltre, come è stato messo in evidenza anche da analisi condotte su piano regionale, rischia di essere viziata alla sua origine, poiché i criteri della selezione dei candidati mancano spesso di oggettiva validità, e vanificata al suo termine, poiché è frequente il caso di giovani che, concluso il ciclo degli studi, non si sentano di rientrare in patria e prefe riscano esercitare a beneficio di altri (spesso degli antichi colonizzatori) la professione appresa. Le borse di studio rischiano per ciò di trasformarsi in una pericolosa emorragia e si comprende come i nuovi Stati siano ansiosi di istituire proprie università.

Nel clima delle nuove università (e bisogna averne fatto personale esperienza per sapere quanto esso sia vivo ed intenso) si forma inoltre quella coscienza di una propria cultura, che è elemen to essenziale per l'autonomo, armonico sviluppo dei nuovi Stati. I colonizzatori, e assai spesso molti colonizzati, si legge nell'edi-

toriale dell'ultimo numero di "Présence Africaine", hanno ritenuto di "liberare l'individuo integrandolo alla civiltà occidentale", è infatti "abitudine naturale negli Occidentali di pensare, definire e dirigere il mondo... e tale abitudine è divenuta istinto e addirit tura elemento costitutivo della coscienza etica". "... nessuno ha pensato che l'individuo africano aveva dei legami con la sua comuni tà e che non poteva respirare e fiorire che a condizione di essere liberato con la e nella sua comunita".

Le nuove Università, così vitalmente inserite nell'humus locale, con la loro passione e anche con la loro ribellione (durante la dittatura di Nkrumah, l'Università di Legon, Accra, era uno dei rari centri di non-conformismo) intendono portare nella circola zione universale della cultura degli elementi nuovi, mettendo in va lore il patrimonio di valori ideali e di tradizioni a cui hanno attinto la loro volontà di indipendenza ed attorno a cui vogliono ricostituire la loro identità culturale. Se gli africani si preoccupa no anzitutto di riscoprire le radici della loro vicenda storica, an cora avvolta da profonde oscurità, gli asiatici si pongono il problema di "scoprire i tesori sepolti delle tradizioni e delle culture locali, perché su di essi è costruito l'edificio dell'istruzione moderna e perché la cultura deve essere la sorgente a cui si alimenta l'educazione" (così si esprimeva il Ministro dell'Istruzione del Pakistan alla XIV Conferenza Generale dell'Unesco). Gli asiatici vanno anche oltre, fino a porsi il problema di un "design of integral living", che renda attuali ed attuabili i voti di Nehru: "Il potere è necessario, ma la sapienza è indispensabile e solo il potere, unito alla sapienza è buono. Potremo combinare il progresso della scien za e della tecnologia con quello dello spirito?".

In questi termini si ripropone un eterno dilemma ed un'eterna, ideale aspirazione che accomuna i paesi antichi e i paesi nuovi, l'umanità intiera, la quale incessantemente cerca di dominare e possedere la realtà del mondo, ed insieme rischia di esserne dominata e quasi schiacciata.

Il quadro del processo di decolonizzazione sociale, o meglio intellettuale e psicologica qui abbozzato sarebbe, oltreché lacunoso, arbitrariamente unilaterale, se non si aggiungesse che agenti essenziali di quel processo restano pur sempre coloro che hanno avuto accesso alla educazione ed alla scienza ai livelli elevati che solo nei paesi più progrediti sono stati raggiunti. In gergo moderno sono detti "esperti" e, sebbene quasi sempre appartengano alciviltà dei paesi colonizzatori, "non devono comportarsi da padroni, ma da assistenti e da collaboratori", per usare la felice espressione del Documento conciliare Gaudium et Spes, citato nella recente Enciclica Progressio Populorum.

Molte doti e molte virtù si richiedono all'esperto e tali che sembra arduo trovarle riunite in una sola persona, ma essenziale è che egli sia autentico interprete ed efficace mediatore del proprio patrimonio di conoscenze ed insieme rispettoso dell'altrui saggezza. Che sia disposto a dare sino in fondo il meglio di sé, sa pendo che la sua opera sarà coronata dal vero successo, solo quando sarà divenuta superflua, perché altri saranno in essa subentrati (ed i paesi beneficiari dell'assistenza non fanno certo mister del la loro ansia di riuscire a far a meno di esperti venuti da altri paesi).

Sarebbe più semplice e facile mandare in un paese dei trattori, invece che degli uomini che insegnano ad altri uomini come usare, come costruire il trattore. Ma l'elemento uomo non è fungibile a nessun livello, esso è troppo prezioso, anche nella sua im prevedibilità. E imprevedibili sono anche, in taluni casi, gli atteggiamenti dei paesi che sulla base di accordi bilaterali o multilaterali, richiedono l'invio di esperti per affidare loro compiti che sono non già tecnicamente più complessi, ma semplicemente più faticosi e perciò meno graditi dai limitati esperti locali, e criti cano poi l'inadeguatezza di una organizzazione che non ha consentito di fare l'uso migliore dell'aiuto concesso.

Nel settore della educazione, poi, la sensibilità del beneficio è particolarmente vivace. "Gli esperti non sono dei paracadutisti", diceva alla ultima Conferenza Generale dell'Unesco il delegato dell'Alto Vólta, e proseguiva sostenendo, ed a ragione, che "la costruzione di ponti e strade può farsi sulla base di criteri tecnici quasi interamente esogeni, ma la cooperazione tecnica in materia di educazione e cultura deve sentire che introduce lo scalpel lo nella carne viva di un popolo, o almeno che somministra la medicina ad un essere vivo".

Il discorso sugli esperti dovrebbe a questo punto ampliar si, fino ad abbracciare l'intera nozione di un aiuto che, per essere efficace, va concepito in funzione di un "bene comune universale", di una giustizia che esige l'organizzazione delle risorse della umanità, considerata nella sua totalità. "L'impresa dello svilup po, per concludere citando la recente Enciclica Progressio Populorum, ravvicinerà i popoli, nelle realizzazioni portate avanti con uno sforzo comune, se tutti a cominciare dai governi e dai loro rappresentanti e fino al più umile esperto, saranno animati da uno spirito di amore fraterno e mossi dal desiderio sincero di costruire una ci viltà fondata sulla solidarietà mondiale".

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA



III/2

CONVEGNO NAZIONALE DEI SOCI SU CONSEGUENZE INTERNAZIONALI DELLA DECOLONIZZAZIONE

RELAZIONE DELL'AVV. PIER PAOLO FANO, DIRETTORE DELL'UFFICIO PER L'ITALIA DEL BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, SU: "CONSEGUENZE DELLA DECOLONIZZAZIONE SULLE ATTIVITA' DELL'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO"

Evoluzione dei problemi e dei mezzi di azione

Sui 118 Stati membri che conta attualmente l'Organizzazione Internazionale del Lavoro non meno di 53 sono entrati a farne parte per la prima volta dopo la liberazione dal dominio coloniale, portanco con sé un bagaglio di problemi di natura profondamente diversa da quelli che avevano dominato la politica sociale internazionale nel periodo tra le due guerre, quando gli Stati mem bri dell'O.I.L. non avevano mai superato i 59 e appartenevano per lo più alla categoria dei paesi economicamente progrediti.

In quel periodo e nei paesi in cui la rivoluzione industriale aveva già dato frutti cospicui, i problemi sociali si pone vano quasi esclusivamente nei termini di una più equa ripartizione della ricchezza e di protezione reciproca dalla minaccia che poteva costituire, per il livello dell'occupazione e dei salari, la concorrenza commerciale basata su prezzi più favorevoli consentiti da costi di lavoro più bassi.

Per risolvere questi problemi i fondatori dell'O.I.L. le diedero come principale mezzo d'azione l'elaborazione di norme internazionali del lavoro destinate a rendere più giusta e più uniforme la legislazione sociale degli Stati membri. E pertanto, durante il primo ventennio, le attività dell'O.I.L. si sono concentrate su questo tipo di attività.

Certo l'adozione di una legislazione sociale giusta ed efficace non è senza interesse per i paesi di indipendenza recente, tanto è vero che in talune convenzioni e raccomandazioni sono state adottate per venire incontro al loro desiderio di veder regolate da norme internazionali certe questioni che stanno loro partico

larmente a cuore, come per esempio quelle che riguardano le condizioni di lavoro e la politica sociale nei territori ancora dipendenti o quelle relative all'agricoltura e al lavoro nelle piantagioni.

Inoltre le norme internazionali del lavoro hanno trovato un inaspettato veicolo di diffusione nei paesi arretrati servendo di guida agli esperti dell'assistenza tecnica che si sono dovuti occupare di questioni già regolate in via di principio da tali norme.

Tuttavia la preoccupazione principale dei paesi che non hanno avuto il beneficio della rivoluzione industriale, non è, in primo luogo, quella di migliorare il contenuto della loro legislazione sociale, quanto di aumentare la loro capacità di produrre ricchezza, senza di cui le leggi progressive e tutte le altre misure di politica sociale rischiano di restare senza seguito per mancanza di mezzi.

Il problema dello sviluppo economico si è imposto quasi contemporaneamente anche alla comunità internazionale nel suo insieme, la quale ha capito che il basso tenore di vita di questi paesi è un elemento di instabilità del loro ancor fragile assetto politico e quindi dell'equilibrio internazionale e che la miseria degli uni costituisce una minaccia per la prosperità economica degli altri.

Quest'ultimo concetto, che aveva già ispirato i fondatori dell'O.I.L. nel 1919, ma che non era mai riuscito a prevalere nel periodo fra le due guerre, è stato solennemente riaffermato dall'O.I.L. nel 1945 (Dichiarazione di Philadelphia) ed è ora alla base di tutte le attività internazionali nel campo sociale.

Il rafforzamento della solidarietà internazionale che ha seguito la decolonizzazione si è ripercosso direttamente sulle attività delle organizzazioni internazionali allargandone il raggio di azione e facendo sì che fosse necessario dotarle di nuovi mezzi di azione più adatti ad affrontare i nuovi problemi sui quali erano chiamate ad operare.

Il passo più significativo compiuto in questa direzione resta senza dubbio, ancora oggi, la creazione del programma di co-operazione tecnica internazionale delle Nazioni Unite con il quale l'aiuto internazionale perde finalmente il suo carattere episodico, acquista un'ampiezza senza precedenti, si organizza su basi permanenti e multilaterali, e viene amministrato al riparo delle pressioni politiche.

Per quanto riguarda l'azione internazionale nel campo del lavoro, il programma di cooperazione tecnica internazionale ha consentito all'O.I.L. di integrare le sue attività normative tradizionali con attività di assistenza diretta che prendono la forma ormai nota dell'invio di esperti, l'organizzazione di riunioni per lo

ranta en estado en la compansión de la final de la compansión de la compan

Here is a substitution of the substitution of

scambio di esperienze e di informazioni, l'elargizione di borse di studio, il dono di attrezzature, ecc.

D'altra parte, le attività di ricerca e di divulgazione, che hanno sempre costituito una parte molto importante delle attività dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, sono state largamente riorientate verso i problemi sociali dei paesi arretrati.

Utilizzando tutti questi mezzi, l'O.I.L. è entrata nel vi vo dei grandi problemi sociali di sua competenza che affliggono qua si tutte le ex colonie e i paesi arretrati in generale: la disoccupazione e il sottoimpiego, che lasciano improduttive e nella miseria larghe masse di popolazioni tanto nelle città come nelle campagne; la carenza di manodopera qualificata e di quadri intermedi e superiori necessari a dar soffio di vita ai piani di sviluppo economico; la debolezza e talvolta addirittura l'assenza delle istituzioni necessarie all'amministrazione dei problemi del lavoro.

Valorizzazione della mano d'opera

Per quanto riguarda la questione della disoccupazione e del sottoimpiego si tratta di assistere i governi a promuovere tutte le iniziative che danno affidamento di assorbire in impieghi produttivi il massimo numero di lavoratori, come la riforma agraria, lo sviluppo industriale, compreso lo sviluppo delle piccole industrie e dell'artigianato, le cooperative ecc.

Per quanto riguarda il problema della qualificazione professionale si tratta di assistere i governi e prevedere i bisogni di mano d'opera – in termini quantitativi e qualitativi, in funzione della dinamica dello sviluppo dei vari settori dell'economia – e di diffondere l'istruzione professionale per i mestieri e le profes sioni richieste.

Per questo tipo di programmi che comportano le inchieste sui bisogni di mano d'opera, la creazione di scuole di addestramento per operai e istruttori, corsi di dimostrazioni sulle tecniche di organizzazione aziendale e centri di perfezionamento tecnico e professionale (di cui il Centro di Torino è l'esempio più vicino a noi e più grandioso) l'O.I.L. ha speso l'anno scorso (1966) oltre 13 milioni di dollari pari a oltre il 70 per cento dei fondi di assistenza tecnica di cui disponeva.

Consolidamento delle istituzioni

Anche per quanto riguarda il rafforzamento delle istituzioni e delle strutture amministrative che si occupano dei problemi del lavoro, l'azione dell'O.I.L. si è mossa in varie direzioni. In

primo luogo, nel senso di prestare aiuto ai governi ad organizzare su basi più solide i servizi che si occupano dell'amministrazione del lavoro e ad assistere e perfezionare i funzionari di questi servizi nello svolgimento dei loro compiti più complessi: per esem pio, l'elaborazione della legislazione del lavoro, il funzionamento degli uffici di collocamento, l'ispezione del lavoro, la conciliazione delle controversie di lavoro, l'organizzazione e l'ammini strazione della previdenza sociale, la compilazione delle statisti che del lavoro e così via.

In secondo luogo, l'O.I.L. ha promosso nei paesi arretra ti, e specialmente nelle ex colonie, lo sviluppo di associazioni sindacali autonome, forti e capaci di portare il contributo effettivo e indispensabile delle classi lavoratrici allo sviluppo di rapporti di lavoro sani e di partecipare attivamente al progresso economico e sociale dei loro rispettivi paesi.

Parte integrante di questo tipo di attività è il program ma di educazione operaia che l'O.I.L. ha istituito per aiutare le organizzazioni sindacali che intendono valersi della sua opera a diffondere tra i loro elementi più giovani e attivi la conoscenza dei problemi economici e politici del mondo moderno e i metodi e le tecniche dell'azione sindacale.

Va da se che questi aiuti - che consistono soprattutto nel mettere a disposizione dei sindacati dei conferenzieri, degli organizzatori di corsi, dei manuali di educazione e dei sussidi audiovisivi - sono diretti in particolare verso quei paesi dove il movimento sindacale ha avuto fin'ora scarse possibilità di sviluppo, com'è il caso della maggior parte dei paesi africani.

Un cenno particolare meritano inoltre le procedure stabilite nel 1950 dall'O.I.L., d'accordo con le Nazioni Unite, per l'esame e la definizione dei ricorsi che vengono proposti dalle associazioni professionali in sede internazionale contro presunté violazioni della libertà sindacale.

Queste procedure comprendono una Commissione internazionale di inchiesta e di conciliazione e un comitato del Consiglio di Amministrazione del B.I.T. sulla libertà sindacale, quest'ultimo con il compito di esaminare i ricorsi in prima istanza. Mentre la Commissione internazionale ha avuto ancora poche occasioni di essere chiamata ad intervenire, il Comitato del Consiglio di Amministrazione, nel corso dell'esame di oltre cinquecento ricorsi di cui è stato investito fin'ora, ha esercitato un'azione efficace per scoraggiare i Governi (tanto di vecchi come di nuovi Stati) dal cedere alla facile tentazione di prendere o di tollerare misure che possono impedire al movimento operaio di vivere di vita spontanea e di svolgere tutti i compiti che gli competono.

Problemi costituzionali e attività regionali

Le conseguenze della decolonizzazione si sono fatte sentire oltre che sui programmi e sul modus operandi dell'Organizzazione, anche sul suo Statuto, sui suoi regolamenti e sulla sua struttura.

Per esempio, due volte, nel 1953 e nel 1962, la Conferenza internazionale del lavoro fu chiamata ad emendare lo Statuto del l'Organizzazione per aumentare il numero dei membri del Consiglio di Amministrazione al fine di dare a questo organismo – il più importante dopo la Conferenze – un carattere più rappresentativo del maggior numero e varietà degli Stati membri. L'emendamento del 1962 è stato adottato essenzialmente "per aumentare la rappresentanza dei nuovi paesi indipendenti dell'Africa, in via di sviluppo ed essenzialmente agricoli".

Nel 1964; la Conferenza ritornava su un altro problema costituzionale deliberando di cancellare dallo Statuto dell'Organiz zazione la cosiddetta "clauscla coloniale", concernente l'applicazione nei paesi dipendenti delle convenzioni ratificate dai paesi responsabili della loro amministrazione. (Le norme ancora necessarie per regolare questa materia furono inserite nel contesto di un altro articolo, con l'intesa che sarebbero diventate caduche mano a mano che i territori dipendenti fossero divenuti sovrani).

Anche degno di nota è il nuovo impulso che è stato dato alle conferenze regionali dell'Organizzazione. Tra la prima e la seconda guerra mondiale queste conferenze erano state saltuariamente convocate per gli Stati membri del continente americano ma, aper tosi il processo di decolonizzazione, questo tipo di riunioni è stato sistematicamente esteso all'Asia e all'Africa, in modo da consentire ai paesi di quelle regioni di discutere periodicamente fra di loro i problemi che hanno in comune e di suggerire loro stessi i mezzi che essi ritengono più adatti a risolverli.

La prima Conferenza regionale asiatica è stata convocata fin dal 1950 ed è stata seguita, fino ad oggi, da altre quattro riu nioni. La Conferenza regionale africana si è riunita due volte a partire dal 1960.

Inoltre, în questi ultimi anni, il Consiglio di amministra zione del B.I.T. ha costituito nel suo seno dei comitati consultivi composti rispettivamente di delegati dei paesi dell'Asia e dell'Africa e dell'America Latina per assisterlo nella considerazione dei programmi dell'C.I.L. che riguardano più da vicino questi paesi.

Lo stesso Ufficio ha subito delle profonde modificazioni con l'immissione a tutti i livelli gerarchici di funzionari provenienti dai nuovi Stati, l'assunzione di una più vasta gamma di specialisti dei problemi dei paesi in via di sviluppo e un notevole de centramento di attività, compresa la creazione di numerosi centri di azione in Asia, in Africa e in America Latina.

Conclusioni

I brevi e necessariamente incompleti riferimenti contenuti nei precedenti paragrafi dovrebbero dare un'idea dei vasti mutamenti intervenuti, in seguito alla decolonizzazione, nelle attività internazionali che riguardano i problemi del lavoro.

Principi di politica sociale, programmi, mezzi di azione, strutture organizzative, tutto è stato rimesso in discussione, molto modificato o integrato o rinnovato per far posto ai problemi e alle preoccupazioni dei nuovi Stati indipendenti.

Ma il mutamento più straordinario e di più lunga portata è probabilmente quello che si va delineando nello spirito dei dibat titi che hanno luogo in seno all'Organizzazione da quendo la sua composizione ha subito così profonde modificazioni qualitative.

Prima dell'ultima guerra i paesi membri dell'O.I.L. aveva no, quasi tutti, un patrimonio comune di tradizioni e di cultura e affinità di indirizzi politici e sociali. Oggi, viceversa, anche e sopratutto per effetto della decolonizzazione, le differenze a questi riguardi, sono immense e hanno provocato tensioni, sospetti e conflitti di una natura diversa e più radicale di quelli che erano ormai divenuti consueti - e quindi ben sopportati - nei primi venti anni di attività dell'Organizzazione.

Tuttavia dal periodico ritrovarsi dei rappresentanti di tanti popoli, dal continuo confronto e dallo scontro delle loro i-dee e delle loro esperienze, dalla consuetudine stessa dei loro rapporti, qualche cosa di nuovo sta nascendo nell'Organizzazione internazionale del Lavoro - come del resto in tutte le altre organizzazioni internazionali - che conduce inevitabilmente la comunità internazionale ad una più chiara coscienza del comune destino, una maggiore comprensione dei problemi che assillano diversamente gli uni e gli altri e una più concreta volontà di risolverli in uno sforzo comune.

E ci piace corroborare quest'ultima considerazione con la citazione di un passo dettato da un grande scienziato proprio in quell'anno 1946 che ha visto gli albori della decolonizzazione:

"Più ci respingiamo più ci compenetriamo. E in verità come potrebbe essere altrimenti? Sulla superficie geometricamente limitata della Terra, costantemente ristretta dall'accrescimento del loro raggio di azione, le particelle umane, non soltanto si moltiplicano ogni giorno di più, ma, per reazione ai loro attriti reciproci, esse sviluppano attorno una rete sempre più densa di nessi economici e sociali. Inoltre, esposta ognuna.

fin nel suo centro, alle innumerevoli influenze spirituali emanate ad ogni istante dal pensiero, dalla volontà, dalle passioni di tutte le altre, esse si trovano costantemente sottoposte, all'interno, ad un regime forzato di risonanza. Sotto la pressione di questi fattori che non perdonano, perchè si connettono alle condizioni più generali e più profonde della struttura planetaria, non è forse evidente che una sola direzione rimane aperta al movimento che ci trascina: quella di una sempre maggiore unificazione?". *)

^{*)} Pierre Teilhard de Chardin - "L'avvenire dell'uomo".

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA



III/3

CONVEGNO NAZIONALE DEI SOCI SU

CONSEGUENZE INTERNAZIONALI DELLA DECOLONIZZAZIONE

COMUNICAZIONE DEL PROF.ACHILLE GUERRA, ISPETTORE SCOLASTICO ED ESPERTO DI EDUCAZIONE FONDAMENTALE SU: "CONSEGUENZE DELLA DECOLONIZZAZIONE NEL CAMPO DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE DELLE GIOVANI LEVE NEI PAESI NUOVI DEL TERZO MONDO"

1.-Premessa - Uno degli aspetti senza dubbio particolarmente notevole delle conseguenze della decolonizzazione nel campo sociale è quello concernente la tematica relativa ai problemi dell'istruzione e della formazione delle giovani leve nei Paesi mi del terzo mondo.

Significante il fatto che già vent'anni addietro, appena al termine dell'ultimo conflitto, molti furono coloro che si
premurarono di avviare agli studi in Occidente giovani appartenenti ai "gruppi" o "famiglie di maggiorenti", i quali avrebbero
potuto essere preparati a rifornire i quadri direttivi dei nuovi Stati al momento nel quale gli ultimi "Consiglieri europei"
avrebbero dovuto abbandonare quelle zone che sino ad allora erano rimaste soggette alle cosidette "Potenze coloniali".

Altrettanto da sottolineare il fatto che già nel quinquennio 1950-55, quando i primi "laureati" delle varie "pépinières" installate sul tipo di "università castrensi" nello stesso Medio Oriente, si avvertivano i primi segni di una insofferenza costantemente crescente di questi "gruppi" avverso gli stessi loro "educatori", "patroni" e "patrocinatori".

2.-Non è una scoperta di attualità quella espressa in proposito da alcuni autori abituati a considerare il fatto "culturale" come a sé stante, enucleato cioé dal contesto socio-economico e politico di un popolo, per cui la cultura diventa un patrimonio da museo, posseduto da una élite di iniziati e pri-

vilegio di "gruppi di potere" che, appunto per questo, se ne facevano custodi tesaurizzatori?

"Il problema dell'istruzione in Paesi nuovi, assume oggi una importanza notevolissima - si può leggere in uno dei testi che vanno per la maggiore come manuale di diffusione di informazioni sul Continente africano - non solo dal punto di vista culturale, ma anche da quello politico, economico e sociale; poiché è l'istruzione il fattore principale se non addirittura determinante dell'evoluzione politica, economica e sociale di un Paese". Basterebbe questo, anzidetto, per comprendere come - purtroppo ancora oggi siamo lontani da una concezione dinamica ed attualistica del fatto di cultura. Siamo, purtroppo, ripetiamo, molto spesso ancorati ad un sistema paternalistico che tuttora sovraintende a questo settore come ad altri, in cui aleggia uno spirito che va dal filantropico all'assistenziale in senso pressoché del tutto caritativo. Non rivolto, cioé, ad un impianto di istituti e di servizi miranti a fondare un sistema adeguato di sicurezza sociale e politica così come vogliono, e giustamente, le generazioni di oggi di quegli Stati.

Difatti, potremmo anticipare da qui l'asserto che ci sembra non soltanto opportuno, ma il più valido per una attività che determini mobilità ed ancor più promozione sociale e politica in senso democratico delle comunità: la Scuola deve realizzare nel suo istituirsi qualcosa che possa rappresentare l'ambiente più idoneo a creare proficuamente agevolandone in ogni modo e con ogni mezzo l'ottenimento, ciò che può veramente essere congeniale a al patrimonio socio-culturale dello stesso popolo e al patrimonio delle tradizioni - talvolta ultramillenarie, basate sulla saggezza dei ritrovati sperimentati e verificati attraverso magari sacrifici enormi, da generazioni e generazioni.

3. - Ecco perché l'aver imposto, nella maggioranza dei casi, un tipo di cultura occidentale, o schemi di istituzioni e metodiche risultate utili per i popoli già pervenuti a livelli culturali discreti con coefficienti buoni di alfabetizzazione, senza preoccuparsi di validarne l'efficacia in ambienti per questo aspetto del tutto vergini, ha prodotto risentimento, insofferenza, diserzione, e tavolta, ribellione verso parametri culturali ancora del tipo ormai scontato, perché appartenenti alle Potenze coloniali e resi disponibili per largizione benevola e quasi caritativa.

Un esame anche sommario delle istituzioni scolastiche e delle organizzazioni culturali preesistenti all'ultimo conflitto ci conferma in questa certezza. Se tralasciamo la ormai ultracentenaria Università egiziana di Al-Azhar e quella

di Al-Zaituma all'altro estremo della costa mediterranea, ed il meno calebre ma altrettanto importante "seminario islamico" della città santa di Zliten nella Tripolitania orientale, deve usavano confluire da secoli ormai coloro che volevano nell'un caso più che altro dedicarsi allo studio del Diritto coranico e della lingua araba e nell'altro alla conoscenza approfondita dei salmi coranici e del commento al Libro sacro di Allah, ben poco possiamo noverare di istituti fondati dalle Potenze occupanti per una diffusione dell'istruzione così come è da noi concepita secondo la trama degli Stati moderni e l'affermazione sempre più decisa del diritto di tutti all'istruzione.

E' bene qui ricordare che nell'hinterland africano e più ancora nella vita tribale dell'interno la educazione e l'istruzione fuse in unità assolute hanno avuto ed hanno tuttora in molti casi modelli di rituale magico e strutture quasi esclusivamente empiriche.

Me non dobbiamo imputare a certe missioni laiche o religiose di questa o quella fede o setta la megazione del principio di cultura e istruzione diffusa "erga omnes". Già noi, fra gli Occidentali, siamo buoni ultimi ed appena ora con sacrifici e sforzi e lamentele di ogni sorta stiamo raggiungendo un minimo di cultura di base. Tutto questo però non ci esime e non ci autorizza in alcun modo a continuare ad imporre agli altri meno provveduti "moduli culturali" che non sono affatto congeniali ai Popoli nuovi, anche se fra essi con maggiore veemenza che altrove urge una scuola tecnica e una preparazione professionale accelerata e aggiornata al massimo.

Dobbiamo chiedere alla storia del mondo alcumi suggerimenti, ma dobbiamo dalla storicità delle circostanze saper trarre quegli incentivi e quegli insegnamenti che meglio si attagliano a situazioni diversificate ed in maniera sostanziale. Non si può pertanto trarre motivo determinante da quanto ascardo nel Continente nuovo a ses longes perché i portatori della cultura" erano "pari" come origine ai "pionieri" che avevano dissodato terre, aggredito aridità e vinto avversità di suolo e di stagioni. Qui ci troviamo dinnanzi a "Civiltà" magari sepolte o obnubilate da secoli, ma "civiltà" che ci insegnarono a numerare, a medicare, a filosofare! Dobblamo perciò misurarci con questo patrimonio che per nostro mezzo è stato possibile dissepellire e misurarne l'importanza, anche se cagione, fra i meno provveduti, di preoccupanti manifestazioni di fanatismo mistico e forsanco razziale!

5. - Quanto è affarmato nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art.26), dalla Convenzione di Ginevra del dicembre 1980, la lotta contro la discriminazione
nel settore dell'insegnamento, la Dichiarazione dei Diritti
del Fanciullo del novembre 1959, le Dichiarazioni e Raccomandazioni delle varie Conferenze generali dell'UNESCO da Elsinor - "scuela di base" - a Firenze - "un alfabeto per tutti"
- a Nuova Delhi - "educazione permanente" - è di per sé eloquente, ma significativo altrettanto è il Documento pubblicato dall'UNESCO in occasione del Congresso mondiale dei Ministri dell'Educazione sulla eliminazione dell'analfabetismo di Teheran nel settembre 1965, come tutti gli interventi avutisi in questa circostanza, dallo stesso Presidente di
questa Commissione di studio a dal Responsabile del Dicastero della P.I. del nostro Paese.

6. - Quello però che ci preme sottolineare, a mo' di conclusione, è l'apporto del nostro Paese come sistema di interventi in taluni Paesi del Terzo mondo. In Somalia, durante il periodo dell'Amministrazione fiduciaria, abbiamo addirittura"inventato" un tipo di scuola che potesse soddisfare le esigenze di quel Popolo e al contempo lo ponesse in condizioni di inserirsi il più velocemente possibile nel circuito della produttività. In Libia, accanto alle nostre scuole tradizionali mano mano sempre maggiormente ridimensionate secundo le nuove esigenze locali, sono stati fondati e funzionano egregiamente istituti tecnici e professionali che potranno completare con prestezza e validità il processo di acculturazione dopo la diffusione dell'alfabeto: oggi la Libia, a parte le migliorate condizioni economiche dovute di massima all'oro nero, è un paese che procede saldamente e senza avventure anche per l'illuminato Governo del suo Re.

In Africa centrale dove recentemente era stata perfino installata una specie di filiale di università generosamente largita dalla Potenza occupante, al primo vento di fronda, con una velocissima quanto immatura manovra di indipendenza si è visto crollare in mantera sconvolgente tutta una struttura che sembrava salda come roccia, Intanto in Etiopia si fonda un nuovo Istituto universitario ed un altro illuminato Sovrano vi chiama come docenti Uomini del nostro Ateneo, perché in essi ripone fiducia di un modulo di cultura che sia capace di indirizzare "al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali", ma nel contempo a tutto quanto recita il successivo art. 27 della citata D.U.D. e soprattutto a poter godere di una formazione integrale e specifica per il settore delle attività operative nel Mondo che sta vivendo la grande trasformazione scientifica propria della nostra Età,

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA



IV/2

CONVEGNO NAZIONALE DEI SOCI SU CONSEGUENZE INTERNAZIONALI DELLA DECOLONIZZAZIONE

COMUNICAZIONE DEL PROF. ROBERTO AGO, ORDINARIO DI DIRITTO INTERNAZIONALE NELL'UNIVERSITA' DI ROMA, SU: "L'EVOLUZIONE DELLA COMUNITA' INTERNAZIONALE E LA CODIFICAZIONE DEL SUO DIRITTO" (*).

Il tema di questa prolusione si inserisce tipicamente nel programma del corso di organizzazione internazionale promosso dalla Università di Firenze d'intesa con la Sezione fiorentina della S.I.O.I., e risponde, credo, in modo particolare allo spirito che intende animarlo: l'evoluzione della comunità internazionale, la co dificazione del suo diritto.

C'è una domanda che spesso vien fatto di porsi quando si riflette su certi particolari avvenimenti storici e sopratutto sui grandi eventi rivoluzionari; e intendo qui per rivoluzioni non già dei semplici mutamenti nei vertici di determinate società, ma delle vere è profonde trasformazioni che incidono sulla vita della società e sui rapporti umani. La domanda che ci si pone è se i contem poranei si rendessero conto veramente di vivere quei momenti storici e quelle trasformazioni. Orodo in realtà che soltanto più tardi, ritornando con lo spirito sugli avvenimenti trascorsi, e vedendoli in prospettiva, ci si può rendere conto veramente del fatto che si è vissuta una rivoluzione. Se dico questo è perchè io ritengo che noi che viviamo in questo particolare periodo storico non ci rendia mo forse del tutto conto che nella nostra epoca è avvenuta e sta an cora avvenendo una delle più vaste rivoluzioni che forse vi siano mai state. Non si tratta di una rivoluzione nell'ambito interno, non intendo parlare di quella profonda trasformazione sociale che

^(*) La presente comunicazione è costituita dal testo della conferenza tenuta a Firenze, in Palazzo Vecchio, il 14 marzo 1967.

pure anch'essa certamente si produce sotto i nostri occhi e fa sì che la nostra società di oggi vià così diversa da quella che abbiamo conosciuto nella nostra giovinezza. Parlo di una rivoluzione avvenuta in una società più vasta, in una società alla quale faticosa mente cominciamo a renderci conto di appartenere, di essere membri: la comunità internazionale degli Stati, la società universale. questa società che io ritengo sia oggi teatro di una rivoluzione, di una trasformazione assai più intensa di quelle precedentemente subite. Nei due decenni di vita delle Nazioni Unite, un attimo, se si vuole, nella storia del mondo, si è verificato un mutamento radi cale nella composizione, nella struttura e nei caratteri della società internazionale. Due grandi continenti che fino a ieri si pote va dire fossero per larga parte oggetto di storia, e di relazioni internazionali sono diventati soggetto attivo; sul territorio di es si, di uno ancora più che dell'altro, non c'erano, ancora non molti anni or sono, che poche entità politiche sovrane e indipendenti. Og gi il loro territorio, con poche eccezioni del resto trasmettali, è coperto da Stati, da entità politiche sovrane che hanno raggiunto la piena indipendenza.

Il primo effetto immediato di questa trasformazione è che il numero dei membri della società internazionale in meno di venti anni è più che raddoppiato, e quasi ogni giorno si registra ancora un aumento.

Questo mutamento numerico, che pure ha la sua grande importanza, non costituisce tuttavia l'aspetto fondamentale della tra sformazione che si è prodotta. Altri mutamenti di questo genere sono avvenuti in passato nella società internazionale; ci sono stati altri periodi nei quali essa si è accrecciuta, è divenuta più vasta. Il momento in cui le provincie apagnole e portoghesi dell'America Latina si sono trasformate in Stati indipendenti è stato un momento storico importante che ha immesso rapidamente nella società interna zionale una ventina di nuovi membri. Anche allora si è praticamente raddoppiato il numero degli Stati rispetto a quello degli Stati preesistenti. E tuttavia quell'avvenimento, che pure ha avuto i suoi effetti anche per il diritto internazionale - perchè indubbiamente alcuni principi nuovi sono renetrati nel diritto internazionale qua le apporto dello spirito particolare dalle repubbliche sud-america ne - non è nemmeno lontanamente paragonabile con quello attuale. Gli Stati latino-americani erano in una posizione di sostanziale omogeneità con gli Stati preesistenti. La loro cultura, le loro con cezioni filosofico-religiose, la loro idea del diritto, provenivano dall'Europa; la formazione delle loro classi dominanti, era una for mazione europeo-occidentale, essenzialmente ispano-franco-italiana. L'ingresso di quegli Stati nella Comunità internazionale non poteva produrre quindi scosse gravi; e l'assimilazione di questo insieme rilevante di nuovi membri da parte della società internazionale è avvenuta quasi naturalmente e senza lasciare traccia di turbamento. La situazione di oggi è ben diversa: gli Stati nuovi che si sono co

stituiti in Asia, in Africa, non hanno la stessa omogeneità con gli Stati preesistenti; sono paesi, sono popoli che sono entrati a far parte della società internazionale non solo da pari a pari, ma con il loro spirito, con il loro genio, con le loro concezioni filosofiche, religiose, giuridiche, sociali, profondamente diverse da quelle europee. Noi ci troviamo quindi oggi di fronte ad un mondo che non solo è assai più vasto, ma è più civersificato, più articolato nella sua composizione di quello che avevamo conosciuto.

In più, un altro effetto si è verificato. Si diceva, anche nei manuali dell'inizio del secolo che la Comunità internaziona le di oggi è universale e che ciò la distingue da alcune comunità internazionali limitate del passato, ad esempio le comunità elleniche od altre. Ora, questo era vero in un determinato senso, nel senso cioè che tutti i soggetti, tutti gli Stati indipendenti esistenti al mondo erano membri dell'unica Comunità internazionale. Ma si trattava, se mi permettete di usare questa espressione, di una universalità formale, non di una universalità sostanziale. Avventra per gli Stati qualcosa di simile a quello che in antiche epoche avveniva per gli individui. Vi erano i cittadini e questi erano membri uguali della civitas; ma accanto ad essi esistevano ancora gli schiavi.

La Comunità internazionale degli inizi del secolo era come appa comunità in cui ci fossero cittadini e schiavi. Oggi solo, la Comunità internazionale è diventata o si avvia a divenire una comunità formata tutta di cittadini. Una comunità dunque veramente universale in senso sostanziale e non più soltanto in senso formale. La superficie terrestre del globo è ormai interamente ripartita fra entità politiche sovrane: salvo poche eccezioni destinate a scomparire progressivamente, non ci sono più popoli sottomessi, popoli che non siano soggetti di storia sono soltanto entità sovrane ed eguali.

Se si riflette a ciò, si può ben comprendere che una trasformazione di questo genere che per di più si realizzi nel giro di un ventennio non può non portare nella società che ne è il teatro una scossa, e una scossa molto profonda di cui non credo che noi che viviamo in questa nostra vecchia e cara Europa abbiamo la preci sa sensazione. Una scossa che, paragonando la Comunità internaziona le un po' antropomorficamente ad un essere umano, si può considerare come una crisi di crescenza. Ora le crisi di crescenza sono passaggi attraverso i quali tutti i corpi sani debbono passare; e se esse sono superate felicemente sono l'origine di uno sviluppo, di una crescita, di un maggiore benessere. Ma non per questo esse cessano di essere crisi. Anche le crisi di crescenza possono essere pe ricolose in quanto se il corpo non riuscisse a superarle i pericoli che possono risultarne possono essere molto gravi.

Ho detto la differenza essenziale che contraddistingue la crisi odierna della Comunità internazionale rispetto alle altre cri-

si che essa ha superato in passato, non sta nel numero invero ragguardevole degli Stati che si sono trovati ad entrare contemporanea mente ed in massa nella Comunità internazionale. La caratteristica essenziale della trasformazione attuale, che dà ad essa un vero aspetto rivoluzionario sta nel fatto che sono entrati a far parte della "societas" degli Stati, da pari a pari, paesi che hanno alla loro base origini storiche e concezioni di vita profondamente diver se da quelle degli Stati preesistanti.

Qualche volta, riflettendo a questo fenomeno, mi è venuto di ricordare, per associazione di idee, alcune delle pagine di Fustel de Coulanges ne "La cité antique", là dove descrive quella fondamentale rivoluzione che è stata rappresentata dalla conquista dell'ugua glianza col patriziato da parte della plebe nella città di Roma. Nella cittadella della Roma patrizia facevano il loro ingresso, come un fiume, nuovi "cives", la nuova classe sociale, con le sue con cezioni, le sue origini diverse, le sue esigenze, e sopratutto con i suoi dèi, diversi da quelli del vecchio patriziato.

Ne seguiva, inevitabile, una trasformazione profonda del diritto privato, realizzata con la codificazione delle Dodici Tavo-le. Quanto allora avveniva non era, in un microcosmo un po' quello che succede oggi nel macrocosmo della società internazionale?

Anche qui un fiume di popoli nuovi, di formazioni politiche statali nuove entra e quasi sommerge quelle preesistenti nella società che prima era riservata soltanto ad esse. E anche qui le conseguenze sono estremamente rilevanti dal punto di vista politico, dal punto di vista economico, dal punto di vista sociale, ma lo sono forse più ancora nel campo del diritto, dove gli Stati nuovi si ergono ormai a campioni di una trasformazione radicale.

Quegli Stati, diciamolo subito, non hanno nulla contro l'idea stessa di un diritto internazionale: al contrario essi dimostrano un attaccamento profondo a tale idea. Ciò è logico: si tratta per lo più di Stati piccoli, ancora deboli, di Stati che hanno bisogno in tutto e per tutto delle istituzioni internazionali; la loro esistenza stessa è dovuta in ultima analisi alle Nazioni Unite; le loro possibilità di sviluppo e talora perfino di sussistenza dipendono dall'opera di enti internazionali. E finalmente essi non ignorano che il diritto rappresenta una tutela ben più necessaria ai deboli che non ai forti. Tuttavia, accanto a questo sentimento quasi naturale di attaccamento all'idea del diritto internazionale si accompagna, occorre riconoscerlo, un profondo senso di diffidenza nei confronti del diritto internazionale quale esso oggi è. cosa proviene questa diffidenza? Viene sopratutto dal fatto che le nuove formazioni politiche sentono di non avere partecipato in nulla alla formazione di quel diritto; esse si trovano davanti a loro un sistema bello e fatto, e dovrebbero limitarsi ad accettarlo com'è e a sottomettersi ad esso. A questa situazione è naturale che i nuovi Stati reagiscano con un atteggiamento di ribellione. Per di più essi sono convinti che i vecchi Stati abbiano profondamente

contribuito col loro spirito, e con l'insieme delle loro concezioni etiche, religiose, filosofiche, sociali, politiche, alla formazione del diritto internazionale preesistente al loro ingresso nella Comu nità universale, così che le norme di tale diritto dovrebbero essere in contrasto con le concezioni predominanti nella nuova parte del mondo. Vi è in tale convinzione una buona parte di errore. Da tempo io ho avuto occasione di rilevare che le norme del diritto internazionale non sono il frutto di determinate concezioni religiose e filosifiche, ma delle esigenze reali, concrete, della vita di una società composta di enti indipendenti e sovrani. Nelle credenze religiose, nelle concezioni etiche, si va a ricercare un appoggio esteriore alla forza di quelle norme, ma non sta in esse l'origine delle norme stesse. Ed un simile appoggio è stato già da secoli fornito, in altre regioni del mondo, da credense e da concezioni diverse da quelle dominanti in Europa. Ma fondate o infondate, che siano, le convinzioni cui ho ora accennato sono comunque reali e non si può non tenerne conto. Il discorso che ci viene rivolto è quindi questo: oggi esiste una società nuova, diversa da quella di cui soltanto voi (vecchi Stati) eravate parte, e questa società nuova esige un diritto nuovo, più aderente alla nuova situazione. Voi non potete imporcila semplice accettazione passiva di quello che voi avete creato e che risponde essenzialmente alle vostre idee e alle vostre esigenze.

Dietro l'atteggiamento di diffidenza che ho cercato di descrivere nelle sue manifestazioni esterne, c'è del resto ancora un altro sentimento, più istintivo, una sorta di timore che quel diritto alla cui formazione hanno contribuito sopratutto le potenze che in passato sono state i nemici della loro indipendenza possa rappresentare un pericolo per questo supremo bene finalmente conquistato, una minaccia per la propria libera vita di Stati sovrani e indipendenti.

Vorrei, per non limitarmi a delle asserzioni teoriche e di principio dare ora degli esempi concreti. E' vedendo all'atto pratico quali sono in fatto le reazioni di cui parlo, che ci si può meglio rendere conto delle loro ragioni. Poichè si tratta di reazio ni che molte volte non sono fondate, ma che qualche volta lo sono; e vorrei indicare qualche esempio dell'um saso e dell'altro.

Durante i lavori per la codificazione del diritto sulle relazioni consolari si poteva essere colpiti dall'atteggiamento che i nuovi Stati, sopratutto africani, assumevano nei confronti della istituzione stessa dei consoli, dei diritti e delle prerogative che l'accompagnano. Se si riflette che molti dei paesi nuovi sono più paesi di emigrazione che di immigrazione ed hanno dunque interesse vitale alla tutela del loro cittadini all'estero, si dovrebbe pensare che il loro atteggiamento nei confronti dell'istituzione consolare sia non solo favorevole, ma inteso ad accrescerne le possibilità di azione. L'Algeria, per esempio, ha più interesse oggi ad avere dei consoli che possano tutelare efficacemente i lavoratori algerini in Francia

di quanto non abbia ormai più interesse la Francia ad avere rappresentanza consolare che difenda i diritti dei francesi in Algeria. Eppure l'atteggiamento dei paesi nuovi era, in fondo, contrario e de isamente restrittivo. Ciò perche parlare di consoli ai rappresentanti dei nuovi paesi significava rievocare in loro il ricordo del sopruso, di quel sopruso di cui il console europeo era in altri tempi lo strumento, significava rievocare il regime delle capitolazioni, la discriminazione, il tribunali misti per europei diversi dai tribunali locali per gli indigeni. Si tratta di un'ostilità che è un prodotto della storia, che non ha più ragione d'essere oggi, ma che permane e si può comprendere che permanga.

Passando ad un altro campo, quello del diritto del mare, può stupire qualcuno che gli Stati nuovi abbiano manifestato una tendenza evidente ad estendere oltre ogni reale necessità i limiti del mare territoriale e non abbiano mostrato di preoccuparsi molto dell'importanza del principio della libertà dei mari. Essi non si rendono, in realtà, del fatto che il principio della libertà del mare rappresentò storicamente la vittoria dei piccoli Stati nella loro strenua lotta contro i grandi e che i nuovi piccoli Stati possono avere domani a quella libertà altrettanto interesse quanto i piccoli Stati che nei secoli XVI e XVII avevano fatto trionfare l'idea del mare liberum contro quella del mare clausum.

Ancora: in materia di trattati si nota una riluttanza dei nuovi Stati ad ammetterne il valore obbligatorio, la stabilità e la permanenza. Il loro favore va alle clausole che prevedono le cause di nullità, i motivi per por fine ad essi, le riserve per limitarme la portata. Ancora una volta essi sembrano non rendersi conto che la santità dei trattati costituisce una garanzia ben più preziosa per i paesi deboli e piccoli che non per i grandi e forti. Il fatto è che l'attenzione di quegli Stati è ancora polarizzata verso gli ultimi trattati che sono stati loro imposti dalle potenze ex-colonia li all'atto della concessione dell'indipendenza: dei trattati che a torto o a ragione - e spesso a torto - essi considerano come trattati ineguali ed iniqui, dalle cui clausole aspirano a liberarsi. una visione immediata, a breve distanza, che prevale su quella che si imporrebbe in una visione a più lunga prospettiva. Ma vediamo, al tempo stesso, il rovescio della medaglia. Possiamo onestamente dire che certi principî come quello dell'acquisto originario della sovranità attraverso l'occupazione - ben raramente pacifica - dei così detti territori "nullius", quell'istituto di cui le Nazioni del l'occidente europeo hanno fatto così largo uso ancora nello scorso secolo e nei primi decenni del nostro, sia qualche cosa che i popoli che abitavano qualle terre possono considerare con serenità di cuore? Possiamo pensare che l'espressione stessa di territori "nullius" implegata per designare il paese nel quale essi erano nati e viverano la loro libera vita, non debba creare in loro un profondo senso di rivolta? Dobbiamo credere che certe pratiche giuridiche in materia di trasferimento della sovregità possano essere tranquillamente accettate da quei popoli che si trovavano ad abitare dei territori dei quali disponevano rapidamente i diplomatici di alcune potenze facendo sì che il destino di certe popolazioni mai neppure consultate dipendesse solo dal fatto che la matita rossa segnasse su una carta frettolosamente considerata un tracciato piuttosto che un altro? Possiamo ammettere che certi principî in materia di prote zione diplomatica applicati talora con una mano così pesante a tute la di privati e di società che svolgevano in certe zone attività economiche, spesso di sfruttamento, possono essere visti senza preoccupazione da dei paesi che, pur avendo un bisogno essenziale della assistenza dei paesi più sviluppati e dei loro investimenti non possono non vedere in questa nuova forma di penetrazione straniera un elemento gravido di pericoli per il loro avvenire? E gli esempi potrebbero continuare.

Di fronte a tutti questi atteggiamenti, giustificati o me no che siano, io credo si richieda da parte nostra una grande comprensione. Sopratutto penso sia necessario venire incontro alle esi genze dei nuovi paesi con spirito profondamente aperto e comprensivo. Non è affatto impossibile venire con essi ad un accordo, non è impossibile superare l'attuale crisi e far vincere, là dove non han no ragione di sussistere, certe attuali diffidenze, ma è evidente che è indispensabile che si vada incontro agli Stati asiatici ed africani non con l'idea di far loro per forza accettare tutto quello che si era creato prima del loro ingresso nella Comunità interna zionale. Occorre accettare il dialogo, occorre andar loro incontro con lealtà e dir loro: mettiamogi intorno ad un tavolo e realizziamo insieme una revisione che valga ad adattare il diritto di ieri, là dove è necessario, alle esigenze di una società che è mutata.

Questa esigenza di un adattamento del diritto internazionale ai bisogni e ai caratteri della nuova Società internazionale è molto sentita alle Nazioni Unite. Non per nulla nel suo messaggio del dicembre 1963 il segretario generale U Thant accennava alla proposta di un "decennio del diritto internazionale": la preoccupazione è seria e profonda, e la crisi che attraversa quel sistema giuri dico non è da prendere alla leggera, perchè quello che è in gioco è la qualità essenziale di egni sistema giuridico, la sua certezza.

Non si tratta, infatti, di temere delle violazioni del di ritto. Si parla spesse, e con ben poca conoscenza di causa, del diritto internazionale come di un diritto frequentemente violato. Il diritto internazionale non subisce affatto più violazioni del dirit to interno. E comunque le infrazioni alle norme sono qualcosa che in un certo senso fa parte della vita normale del diritto. Con le reazioni che provoca, con le scusanti che colui stesso che viola cerca di allegare a propria difesa una violazione spesso si traduce in una conferma del diritto e della sua certezza. Il pericolo vero non è dunque la violazione del diritto ma la sua incertezza. In una società umana si può veramente temere per la vita della società il giorno in cui viene messo in discussione il contenuto e l'esistenza

stessa delle regole giuridiche che ne costituiscono l'ossatura iniziale. Mi ero permesso, una volta, di fare a questo proposito un al tro paragone antropomorfico, di paragonare cioè il diritto alla salute. Quando l'uomo è in buona salute non pensa a questo elemento così importante per la sua vita, non attribuisce ad esso un peso maggiore che ad altri beni assai più secondari. Ma quando le cose cominciano ad andar male, allora l'uomo si rende conto di quanto spaventosamente essenziale sia il bene della salute.

Il diritto ha un valore analogo per una società. Il diritto è l'ossatura della società. Non per nulla i Romani dicevano <u>ubi societas ibi jus</u>, intendendo sottolineare il fatto che la società senza diritto non esiste e che una società che perde il suo diritto automaticamente si sfascia se prontamente non lo rinnova. Ecco perchè occorre preoccuparsi dell'attuale crisi di crescenza della società internazionale e del fatto che il suo diritto oggi è messo in dubbio, discusso e contestato. Nessuna società potrebbe vivere a lungo con un diritto la cui esistenza sia in discussione.

Per riportare oggi la certezza nel diritto internazionale non vi è, a mio avviso, altro mezzo che quello di riprendere in esa me quel sistema giuridico capitolo per capitolo, cominciando dai più essenziali, e rivederne il contenuto tra rappresentanti dei diversi sistemi di pensiero esistenti nel mondo, tenendo conto degli interessi e delle aspirazioni prevalenti nei vari gruppi di paesi. Si tratta, così di compiere uno sforzo deciso per giungere ad una ridefinizione delle sue norme che possa incontrare un consenso gene rale. Non vi è, in altre parole, altro strumento da utilizzare che quello della codificazione.

Cosa si intende dire per codificazione? Si è lungamente discusso in passato sulla codificazione del diritto internazionale; si è discusso sui suoi pro éd i suoi contro da un punto di vista prevalentemente accademico-teorico, domandandosi spesso se in fondo, non fosse meglio lasciar governare una società come quella internazionale da un sistema di diritto non scritto che nonostante il suo carattere certo meno definito si attaglia tuttavia meglio alle esigenze mutevoli di una società che non un diritto scritto col suo ca rattere rigido e statico, con i pericoli che esso comporta nell'interpretazione e nell'applicazione e che ben conosciamo nella vita giuridica quotidiana. Tuttavia una decisionè pre o contro la codifi cazione non è cosa da decidere in astratto. L'esame della storia in segna che la codificacione del diritto si è realizzata nelle diverse società umane, non per effetto di una preferenza più o meno teorica per il diritto scritto ad un dato momento prevalsa, ma per ragioni ben più serie. Le codificazioni di rilievo sono sempre avvenute in concomitanza con le grandi trasformazioni sociali, con le grandi rivoluzioni. Non è certo per una sopravvenuta convinzione di giuristi circa i migliori pregi del diritto scritto rispetto al diritto non scritto, che la Francia ha avuto il codice Napoleone. La codificazione francese è semplicemente il corollario giuridico

di quella grande trasformazione sociale che è stata la rivoluzione francese; così pure la codificazione russa è stata la traduzione in norme giuridiche delle conquiste della rivoluzione sovietica. E in tempi più antichi anche la codificazione delle Dodici Tavole a Roma e quella coloniana in Atene sono state il coronamento di trasformazioni sociali profonde allora avvenute. In qualche altro caso la co dificazione del diritto è ad un tempo espressione di trasformazioni sociali e strumento di unificazione politica: la codificazione italiana del '65, la codificazione germanica, la codificazione polacca, la codificazione jugoslava, hanno rappresentato uno strumento neces sario perchè il paese appena formato attraverso la riunione di diversi frammenti distinti potesse trovare attraverso il diritto un cemento per la propria unità. Siamo dunque sempre in presenza di profonde trasformazioni di ordine sociale e politico.

Ugualmente oggi, nel diritto internazionale, non si tratta di decidere in astratto se il diritto codificato sia da preferir si o meno al diritto non codificato. Il diritto internazionale di oggi deve passare attraverso il filtro della codificazione perchè possa adattarsi alle condizioni nuove della Comunità internazionale, perchè i nuovi paesi che sono entrati in quella società sentano di poter/insieme con i vecchi Stati ed in parità con essi alla ridefinizione del sistema giuridico che insieme li lega e possano domani riconoscerlo anch'essi come qualcosa di loro, come un sistema di norme al cui instaurarsi hanno contribuito col proprio spirito, col proprio genio, con le proprie concezioni al pari degli altri. La codificazione e cioè la condizione perchè il diritto della società internazionale possa partire verso un nuovo avvenire, da una nuova abbiano solo partecipato gli Stati di più base alla quale non antica formazione, ma la totalità degli Stati che oggi sono parteci pi della Comunità universale.

Con questo, Signore e Signori, mi avvicino alla conclusione.

Le Nazioni Unite dispongono, per la codificazione del diritto internazionale, di uno strumento appositamente creato per que sto scopo fin dal 1947: la Commissione del diritto internazionale. Si tratta di un organo composto oggi di venticinque membri, scelti a titolo personale, per la loro specifica competenza, ma secondo una distribuzione geografica che assicuri la presenza nella Commissione di rappresentanti di tutti i sistemi giuridici, attualmente esistenti nel mondo, di tutte le concezioni politiche, sociali ed economiche. La Commissione studia nel modo più approfondito e senza risparmio di tempo i vari settori dell'ordinamento giuridico internazionale, e redige quindi dei progetti di convenzione che non solo sono accuratamente maturati, ma che rappresentano già un punto di incontro tra i modi di vedere, le esigenze e le aspirazioni dei diversi gruppi di paesi. Essa ha appena terminato un'opera che rappre senta la conclusione di un lavoro che ha preso più di un decennio: il progetto di codificazione del diritto dei trattati; ed ha allo studio gli altri temi essenziali della responsabilità internazionale e della successione di Stati.

Tuttavia, quello che può fare la Cómmissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite è lungi dall'essere definitivo. La Commissione può studiare dei temi, discuterli in modo da raggiun gerne una definizione che soddisfi ad un tempo le esigenze della scienza e quelle degli interessi e delle esigenze concrete della so cietà internazionale così come essa è attualmente composta. Essa fa cilita così enormemente l'opera successiva. Ma questa non può esse re finalmente realizzata che attraverso delle conferenze diplomatiche, dove siedano i rappresentanti responsabili degli Stati. Là si manifestano ostacoli e pericoli gravi, perchè le conferenze diplomatiche sono spesso la sede di manifestazioni poco confortanti di nazionalismo giuridico. E'strano notare come alcune volte sulla difesa di una modesta formula si possa mettere un accanimento tenace, come se ne dipendesse l'onore nazionale. Gli organi responsabili dei diversi Governi dovrebbero vegliare con cura alla formazione delle delegazioni alle conferenze per la codificazione del diritto internazionale. E' essenziale che a quelle riunioni partecipino delegazioni che siano non solo profondamente preparate dal punto di vista tecnico, ma che siano anche animate da un profondo spirito di comprensione, da una mentalità aperta, dall'idea che occorre talora saper fare sacrificio anche di qualcosa che a noi può sembrare più giusto al fine di incontrare quella via di mezzo, quel compromesso tra diverse concezioni che è necessario per far fronte alle esigenze di vita di una società così vasta.

Nè con la conclusione, sia pure felice, di una conferenza diplomatica si può pensare che il compito sia terminato e le difficoltà tutte sormontate. Le convenzioni approvate nell'entusiasmo fi nale delle conferenze non divengono fonte di norme obbligatorie par uno Stato fino a quando non sia intervenuto a conferma della sua adesione quel vecchio istituto che si chiama la ratifica. E quante remore non si oppongono alla ratifica! Un calcolo recente fatto da studiosi italiani ha riscontrato un numero impressionante di operazioni che sono necessarie, per esempio in Italia, per arrivare alla ratifica di una convenzione internazionale. Ed è stato altresì posto in luce che il numero delle operazioni richieste non rappresenta, in realtà, l'ostacolo più grave da superare.

La ratifica costituisce una prerogativa sovrana degli Stati, e io sono ben lontano dal volerne criticare in generale l'esigenza. Ci sono trattati e trattati e può essere molto opportuno che su certuni di essi si rifletta anche a lungo prima di assumere determinati obblighi a carico dello Stato. Ma quei trattati, quelle scritte convenzioni internazionali che rappresentano la traduzione in norme/delle norme generali fondamentali della società internazionale possono essere considerati alla stessa stregua? E' possibile che, a seguito di uno sforzo tanto profondo compiuto dagli organismi internazionali preposti alla codificazione, dopo che una conferenza internazionale sia felicemente pervenuta alla formulazione di un testo che definisce nuovamente un importante capitolo del diritto in

ternazionale e dopo che la grande maggioranza se non l'unanimità de gli Stati si sia espressa in favore al riguardo, questo capitolo del diritto debba restare nel limbo dell'incertezza soltanto perchè i singoli Stati ritardano a dare la loro adesione finale con la ratifica?

Già in precedenti occasioni io ho ritenuto di dovermi esprimere, a questo riguardo, nel senso che in un simile campo non possa essere lasciata agli Stati una libertà illimitata, non tanto di negare quanto di ritardare indefinitamente la ratifica di strumenti che contengono norme generali del diritto internazionale, ed alla cui adozione hanno essi stessi contribuito con un voto espresso in occasione di una conferenza diplomatica. Le Nazioni Unite dovrebbero a mio avviso, studiare gli strumenti ed i metodi adatti per ovviare alle remore indebite. Non mancano, del resto, dei precedenti che, almeno in parte, possono suggerire la via da seguire.

Tuttavia non è il momento, ora, di tediarvi con un esame concreto di quei possibili strumenti e metodi. Vi è invece ancora una considerazione di ordine generale che ritengo essenziale esprimervi.

A parte la ricerca di procedure e di sistemi giuridici adatti, se veramente si vogliono superare gli ostacoli che si frappongono alla codificazione del diritto internazionale, oggi indispen sabile per assicurare la certezza di quel diritto e la stabilità della società degli Stâti, l'elemento essenziale sul quale occorre agire è l'opinione pubblica. Occorre che quest'ultima, e sopratutto l'opinione più qualificata nei diversi paesi, sia resa avvertita del problema che ho cercato di illustrare, sia cosciente della sua gravità, e si renda attiva esigendo un'azione concreta da parte degli organi responsabili.

Io non so, per esempio, quanti in Italia sappiano che il progetto di codificazione relativo ad uno dei settori più importanti del diritto internazionale classico, il diritto dei trattati, sta per essere portato, tra mesi forse, davanti ad una conferenza diplo matica internazionale. Non so nemmeno quanti in Italia si rendano conto dell'importanza eccezionale di un simile avvenimento; e pure si tratta della più importante riunione di Stati che sia mai stata realizzata al fine di definire una parte del diritto della Comunità internazionale. Ora l'opinione pubblica italiana non può restare in differente, assente rispetto ad un fatto del genere.

E' bello potersi dire che l'Italia è la patria del diritto; è bello potersi richiamare alla nostre origini, vantare lo spirito aperto dei giuristi romani che sono stati capaci di comprendere lo spirito del diritto dei vari popoli del mondo a loro conosciu
to e realizzare un'unità che tutti li abbracciasse; siamo lieti di
poter constatare come lo spirito italiano abbia una tendenza univer
sale. Ma dicendo questo bisogna sapere far fronte alle responsabili
tà che derivano da queste orgogliose constatazioni; bisogna sapere
agire in accordo e di conseguenza con esse.

Se io sono venuto qui oggi da voi accettando con gioia il vostro invito, è perchè credo profondamente a questa necessità. Ini ziative, come quella di organizzare il corso che oggi si inaugura sono appunto preziose per svegliare l'opinione pubblica, per farla attenta a questi problemi essenziali del nostro tempo, perchè essa si renda conto che questa nostra vecchia Europa, se vuole ancora avere il diritto di considerarsi il centro del mondo, deve anzitutto provare di saperlo essere. Non può isolarsi dal resto del mondo; non può più pensare di affermare per ragioni storiche una sua prete sa superiorità e su questa base disconoscere lo spirito e le aspira zioni degli altri continenti. Deve sapere venire incontro agli altri e comprenderli e dimostrare di essere capace di fondersi con il resto del mondo in una nuova sintesi universale. Compito di noi ita liani è, io penso, proprio di essere all'avanguardia in quello che riguarda questi problemi; ed in questa meravigliosa città che è come il cuore dell'Italia e di cui tutti avete giustamente vantato la vocazione universale, voi dovete far valere questa vocazione nell'at tuale importante e delicato momento della storia del diritto della Comunità internazionale.

Abbandoniamo l'illusione che il diritto della Comunità in ternazionale di domani possa essere uguale a quello che abbiamo conosciuto sui banchi della scuola. Non facciamo recriminazioni a proposito di eventi storici ineluttabili; sappiamo andare con entusiasmo, con purezza di cuore, incontro al nuovo mondo che sorge davanti a noi, sappiamo andare verso un diritto che possa essere più rispondente alle esigenze di una società che è diventata oggi davvero sostanzialmente universale e portiamo a questo nuovo edificio tutto quel contributo che possiamo, che sappiamo e che dobbiamo dare.

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA



IV/3

CONVEGNO NAZIONALE DEI SOCI SU CONSEGUENZE INTERNAZIONALI DELLA DECOLONIZZAZIONE

COMUNICAZIONE DEL PROF. ANGELO PIERO SERENI, ORDINARIO DI DIRITTO INTERNAZIONALE NELL'UNIVERSITA' DI BOLOGNA, SU: "I NUOVI STATI ED IL DIRITTO INTERNAZIONALE" (*)

1.- Mutamenti nel numero degli Stati dalle origini del diritto internazionale sino alla prima guerra mondiale.

Il sorgere di un numero considerevole di Stati nuovi è un fattore che influisce sulla evoluzione del diritto internazionale contemporaneo per certi aspetti che meritano di essere esaminati (1).

Sino alla fine del secolo XIX la comunità internazionale era non soltanto una comunità chiusa - nella quale gli Stati nuovi potevano essere ammessi soltanto per cooptazione da parte Adegli Stati preesistenti, o quanto meno dei più importanti di que sti che avveniva nella forma di riconoscimento - ma anche una comunità della quale faceva parte un numero ristretto di Stati. A partire dal secolo decimoquinto, il processo di formazione e di rafforzamento delle grandi monarchie nazionali in Europa aveva portato alla progressiva disparizione di un gran numero di entità territoriali esigue (granducati, ducati, principati, signorie, ecc.) che avevano precedentemente acquistato la qualità di Stati sovrani a seguito del progressivo indebolimento dell'Impero. Erano spariti anche Stati di notevoli dimensioni, quali la Lituania prima e poi la Polonia. La creazione di grandi unità nazionali, o comuque dinastiche, e la conseguente scomparsa di Stati esigui e medi erano continuate in Europa fino al secolo XIX; la trasformazione

^(*) La presente comunicazione sarà pubblicata su "La Rivista di Diritto Internazionale", come scritto destinato agli studi in memoria di Antonino Giuffrè.

della Svizzera in Stato federale, con la conseguente perdita della personalità internazionale dei singoli cantoni, e l'unificazione dell'Italia e della Germania durante il secolo scorso portarono ad una vera ecatombe di Stati piccoli e medi. A partire dal secolo XVI gli Stati europei avevano esteso intanto il loro dominio a popolazioni e territori di altri continenti; al processo di espansione dell'ambito territoriale della comunità internazionale che si era così verificato, non aveva però corrisposto, sino alla fine del secolo XVIII, un aumento del numero degli Stati: la maggior parte del le popolazioni e dei territori caduti sotto la dominazione delle po tenze europee era stata costituita infatti in colonie o protettorati coloniali che, dal punto di vista del diritto internazionale, fa cevano parte della madrepatria e non avevano quindi una personalità giuridica propria. D'altra parte nel secolo XIX erano entrati a far parte della comunità internazionale un numero notevole di Stati. Ma l'aumento del numero degli Stati consociati nella società interna-. zionale non aveva modificato i caratteri di questa nè del suo dirit to. Ciò era dovuto al fatto che i nuovi membri erano Stati di popolazione o comunque di civiltà europea (quali le antiche colonie del l'Inghilterra, della Spagna e del Portogallo in America) oppure, pur non essendolo (come la Turchia, la Cina, il Giappone ed il Siam), non avevano sollevato, allorchè erano stati ammessi, alcuna obbiezione di principio contro i principi e le regole generali di diritto internazionale allora vigenti.

2.- Mutamenti nel numero degli Stati e scarso contributo degli Stati afro-asiatici allo sviluppo del diritto internazionale nel periodo tra le due guerre mondiali.

Il periodo tra la prima e la seconda guerra mondiale segna un ulteriore aumento notevole del numero degli Stati, sia per la costituzione di nuovi Statiin Europa (Cecoslovacchia, Polonia, Stati baltici) ed in vari territori già facenti parte della Turchia, sia per il riconoscimento della qualità di soggetti ai Dominions britannici allora esistenti e ad altri Stati dell'Africa (quali la Tunisia, il Marocco e l'Egitto) e dell'Asia (qualicl'Annam, il Tonchino e la Cambogia) la cui personalità internazionale era sino allora incerta. Ma nel mentre la partecipazione dei nuovi Stati del-1. America, e poi anche del'continente australe, alle relazioni internazionali, ed il contributo dei loro studiosi allo syiluppo del diritto internazionale, erano stati vigorosi ed attivi, quelli degli Stati africani ed asiatici erano stati, salvo qualche eccezione, limitati. Per dare un esempio, alla prima Conferenza della pace dell'Aja, nel 1899, parteciparono 26 Stati; alla seconda, nel 1907, 44. Di questi solo cinque erano Stati asiatici (Cina, Giappone, Persia, Siam e Turchia) e nessuno era africano. Ed anche dopo la prima guerra mondiale, dei 45 membri originari della Società delle Nazioni solo cinque erano asiatici (Cina, Giappone, India, Persia e Siam)

e due africani (Sud Africa e Liberia) e solo cinque Stati afroasiatici entrarono in seguito a far parte della Società (Afganistan,
Egitto, Etiopia, Irak e Turchia). Va rilevato che gli Stati africani ed asiatici, che erano allora membri della comunità internaziona
le, non avevano mai contestato la validità delle norme del diritto
internazionale generale, nè in blocco nè singolarmente; alcuni tentativi di disconoscere o contestare la validità di alcune delle nor
me vigenti del diritto internazionale generale (ad es. in materia
di trattamento degli stranieri e di responsabilità internazionale
degli Stati) erano stati compiuti invece da vari Stati dell'America
latina.

3.- Aumento imponente del numero degli Stati afro-asiatici dopo la seconda guerra mondiale.

Dopo la seconda guerra europea la situazione è mutata radicalmente. Il numero degli Stati europei è diminuito (se non si tien conto degli Stati risorti, quali l'Albania e l'Austria, e della Bielorussia e dell'Ucraina, la cui personalità internazionale è per lo meno contestabile), a seguito della scomparsa degli Stati baltici; l'unico Stato nuovo sorto in Europa è Malta, che si trova alla periferia del continente, mentre Cipro dev'essere considerato uno Stato asiatico. Tra gli Stati europei (o comunque di civiltà europea) esiste poi una netta divisione di carattere conomico, politico, ideologico ed anche giuridico: da un lato gli Stati dell'Eu ropa occidentale (a cui vanno aggiunti la maggior parte degli Stati dell'America e del continente australe), che si ispirano in prevalenza, sia pure con numerose sfumature, a concezioni democratiche fondate sul rispetto dell'iniziativa e della proprietà privata; dal l'altro quelli dell'Europa orientale (a cui va aggiunto per lo meno uno Stato americano, Cuba), che si ispirano invece a concezioni autoritarie e comuniste.

E' cresciuto invece in maniera imponente il numero degli Stati africani ed asiatici, tanto che oggi la maggioranza degli Stati membri della comunità internazionale sono Stati esistenti in questi due continenti. Gli Stati afro-asiatici costituiscono pure la maggioranza numerica degli Stati membri delle Nazioni Unite. Anche tra gli Stati importanti che non fanno parte delle Nazioni Unite la maggioranza è costituita da Stati afro-asiatici (Corea del Nord, Corea del Sud, Vietnam del Nord, Vietnam del Sud, di fronte alla Repubblica democratica tedesca, alla Republica federale tedesca ed alla Svizzera). Gli Stati afro-asiatici, oltre a rappresenta re la maggioranza degli Stati esistenti, comprendono cumulativamente la maggior parte della popolazione del mondo e della superficie terrestre. Ma d' altra parte questi Stati variano notevolmente per dimensioni, popolazione, sviluppo economico e culturale. Alcuni, di più antica origine, sono tra i maggiori del mondo per superficie e

popolazione (quali la Cina e l'India) o tra i più progrediti (come il Giappone); diversi Stati nuovi, invece, sono di minuscole dimensioni ed hanno una popolazione di poche centinaia di migliaia di abitanti, che vive in condizioni di arretratezza politica, economica e culturale.

4.- Caratteristiche comuni dei nuovi Stati afro-asiatici che influiscono sulla loro partecipazione alle relazioni internazionali.

Il sorgere di un gruppo così numeroso di Stati nuovi ha dato luogo a vari problemi nel campo delle relazioni internazionali. E poichè gli Stati sorti dopo la seconda guerra mondiale sono quasi esclusivamente Stati afro-asiatici (2), i problemi relativi agli Stati nuovi che si pongono nelle relazioni internazionali all'epoca attuale sono, in effetti, problemi relativi a Stati afro-asiatici. Essi presentano queste caratteristiche comuni. In primo luogo questi Stati (salvo Israele, e in una certa misura Cipro) si differenziano dagli Stati europei per la loro composizione etnica, e rivendicano una cultura propria diversa da quella europea. In secondo luogo la massima parte di questi Stati erano in passato colonie o comunque territori situati in una posizione di subordinazione rispetto a Stati europei o comunque di civiltà europea (quali le Filippine rispetto agli Stati Uniti), dimodochè all'acquisto dell'indipendenza da parte loro ha corrisposto la fine di un regime che i nuovi Stati amano chiamare colonialistico. In terzo luogo essi sono Stati che per la massima parte non dispongono delle infrastrutture politiche, economiche e tecniche necessarie per poter essere economicamente autosufficienti e politicamente stabili (3).

5.- Teoria secondo la quale il grande numero e la particolare situazione dei nuovi Stati afro-asiatici dovrebbero determinare una trasformazione del diritto internazionale: preteso fondamento ideologico della teoria e sua critica.

Negli ultimi tempi è stato ampiamente dibattuto se il sorgere di un numero imponente di nuovi Stati e le loro caratteri-stiche suindicate abbiano determinato o comunque tendano a determinare una trasformazione del diritto internazionale.

La tesi affermativa è stata sostenuta, con maggiori o minori sfumature, da un certo numero di esponenti dei nuovi Stati: es sa ha suscitato un interesse notevole, forse eccessivo, tra gli studiosi del diritto internazionale. Questa tesi si fonda principalmente su presupposti ideologici. Sostengono i suoi fautori che il diritto internazionale classico, che sarebbe poi quello che era in vigore sino alla fine della seconda guerra mondiale, sarebbe stato creato per opera di un gruppo di Stati, di origine europea e di fe-

de cristiana, di cui esprimeva le particolari concezioni eticogiuridiche e di cui soddisfaceva le particolari esigenze. Per i nuo vi Stati afro-asiatici, che asseriscono di non riconoscere più la supremazia degli Stati di civiltà occidentale, il diritto internazionale classico costituirebbe pertanto un sistema giuridico ispira to a concezioni estranee alla loro civiltà; essi si riserverebbero quindi il diritto di scegliere tra le norme di questo diritto antecedenti al loro sorgere, e di considerare come vincolanti soltanto quelle norme consuetudinarie che rispondono ai loro interessi o quelle che derivano da accordi ai quali essi stessi sono parti.

Il fondamento ideologico di questa teoria non sembra però corretto. La comunità internazionale, di cui il diritto internazionale costituisce l'ordinamento giuridico, comprese sin dalle origini degli Stati che per la loro civiltà e la loro composizione etnica non erano europei; ed il contenuto delle sue norme non è stato determinato da concezioni etico-giuridiche proprie di una società cristiano-europea, ma dalla necessità di soddisfare delle esigenze pratiche e di risolvere le situazioni che si venivano verificando nelle relazioni internazionali (4). A quest'ultimo fattore è dovuta l'influenza notevole che il diritto romano, soprattutto nella elabo razione datagli dai postglossatori, esercitò sullo sviluppo del diritto internazionale nel suo periodo formativo. Non fu per ragioni ideologiche, ma per la bontà intrinseca delle sue norme, fondate su principi di giustizia e di buona fede generalmente accolti, per il suo carattere sistematico, per la solida ossatura di principi e di teorie generali, per la sua chiarezza e semplicità, per la sua tendenza all'universalità e per il fatto di essere generalmente conosciuto, che il diritto romano, considerato allora come ratio scripta, si prestò mirabilmente a fornire gli elementi da utilizzare nella creazione del nascente diritto internazionale (5). Ed è questa la spiegazione razionale del prinipio, accolto in Inghilterra durante il Rinascimento, secondo il quale il diritto internazionale (law of nations) sarebbe stato materia alla quale andavano applicati i prin cipi della civil law, influenzati in maniera più profonda e diretta dal diritto romano, piuttosto che quelli della common law. Così pure è per ragioni di ordine pratico e contingente che l'influenza del diritto romano è gradualmente diminuita man mano che la comunità internazionale ed il diritto internazionale assunsero una loro fisionomia propria per la quale si differenziarono dalle società e dagli ordinamenti statali e soprattutto dal diritto privato (6). E del resto questo atteggiamento di opposizione che taluni scrittori ed uemini politici afro-asiatici hanno assunto nei confronti del di ritto internazionale non ha neppure il pregio della novità. A comin ciare dalla seconda metà del secolo XIX vari giuristi ed uomini politici dell'America latina avevano già iniziato l'attacco contro il diritto internazionale allora vigente; ma con maggiore rigore giuri dico degli attuali oppositori, essi non avevano preteso che agli Stati nuovi spettasse il diritto di scegliere, tra le norme di diritto internazionale preesistenti, quelle a cui intendevano assoggettarsi; essi avevano sostenuto invece, non senza un certo fondamento di verità, che talune norme di cui si affermava allora l'esistenza nella sfera del diritto internazionale (ad es. norme relative alla valutazione ed alle modalità di riparazione dei danni in materia di nazionalizzazione), la prassi adottata da certi Stati in talune materie (ad es. in materia di riconoscimento di nuovi gverni) rappresentavano in realtà soltanto il punto di vista degli Stati più ricchi e più forti, assunto a difesa di determinate posizioni di egemonia e di privilegio, o non costituivano invece delle regole di diritto internazionale generalmente riconosciute, che tutti gli Stati erano tenuti a seguire.

Ancora più vicina, ed anteriore, alla posizione assunta da alcuni Stati afro-asiatici con riguardo al diritto internazionale esistente prima del loro sorgere, è la posizione adottata dal go verno sovietico e da alcuni scrittori russi successivamente alla ri voluzione dell'ottobre 1917, Partendo dal presupposto che il diritto internazionale preeistente rispondesse a concezioni ed esigenze capitalistiche, alcuni giuristi ed uomini politici russi sostennero che molte norme anteriori alla rivoluzione di ottobre non vincolava no l'Unione Sovietica o comunque non erano applicabili con riguardo a situazioni specifiche che la riguardavano (così ad es. è stato ne gato l'obbligo dell'Unione Sovietica di pagare i debiti internazionali contratti dalla Russia anteriormente alla rivoluzione del 1917). Ma soprattutto la dottrina ufficiale sovietica si è costantemente preoccupata di affermare il principio secondo il quale uno Stato non può essere obbligato che dalle norme di diritto internazionale alle quali abbia assentito, vuoi partecipando al trattato che le ha poste, nel caso di norme convenzionali, vuoi riconoscendo l'esisten za delle medesime, nel caso di norme consuetudinarie. Secondo la dottrina ufficiale sovietica, nell'autorevole e recente formulazione del Tunkin, anche una norma consuetudinaria, seppure accettata dalla grande maggioranza degli Stati, non vincola lo Stato che non l'abbia accettata o riconosciuta (7). E poiché il diritto internazionale generale è costituito quasi interamente da norme consuetudi narie, ciò equivale a dire che uno Stato nuovo non è vincolato dal diritto generale antecedente al suo sorgere se non nella misura in cui l'ha riconosciuto, e che quindi esso ha diritto di scegliere le norme del diritto internazionale preesistente che intende seguire.

6.- Teoria secondo la quale i nuovi Stati afro-asiatici avrebbero la facoltà di sottrarsi all'osservanza delle preesistenti norme consuetudinarie del diritto internazionale generale; preteso fon-famera giuridico e critica della teoria.

La tesi secondo la quale i nuovi Stati avrebbero la facol tà di scegliere essi stessi le norme del diritto internazionale anteriore alla loro esistenza che intendono riconoscere sembrerebbe

trovare a prima vista un certo sostegno nella mutata struttura della comunità internazionale. Un argomento in questo senso, che non mi risulta sia stato invocato, potrebbe essere il seguente. La comu nità internazionale, come si è rilevato, era in passato una società chiusa, nella quale gli Stati nuovi erano ammessi per cooptazione. Una volta ammessi nella comunità internazionale, essi erano tenuti ad assoggettarsi a tutte le norme generali che disciplinavano la co munità stessa al momento della loro ammissione, ancorché essi non avessero partecipato alla formazione delle norme stesse. La giustificazione del principio stava nel fatto che la cooptazione nella so cietà internazionale avveniva con il consenso dello Stato nuovo. Questi, se avesse voluto, avrebbe potuto almeno teoricamente restarme fuori. L'accettazione del diritto preesistente da parte dello Stato ammesso si fondava quindi sul consenso da lui prestato all'am missione nella comunità internazionale. Oggi invece la comunità internazionale è non soltanto aperta ma anche necessaria. Uno Stato che sia in possesso di determinati requisiti entra automaticamente a farne parte, senza possibilità di una volontà contraria da parte sua. Il diritto internazionale verrebbe quindi a vincolare lo Stato nuovo senza il suo consenso, mentre in passato questo era necessario. Il potere, che i nuovi Stati afro-asiatici rivendicherebbero, di designare le norme di diritto internazionale preesistente alle quali intendono assoggettarsi, non sarebbe quindi che un aspetto nuovo, modificato in relazione alla nuova situazione verificatasi, dell'antico potere che uno Stato aveva, almeno teoricamente, di non entrare a far parte di una comunità internazionale che esso non ritenesse costituita in confórmità alle sue aspirazioni ed alle sue esigenze, e di non sottoporsi alle regole di un diritto che a suo avviso non rispondesse ai suoi interessi.

Ma l'argomento, così formulato in termini giuridici, mani festa tutta la sua debolezza. La comunità internazionale è una comu nità di un proprio ordinamento giuridico: la partecipazione alla co munità è necessaria appunto per il fatto che essa comporta inevitabilmente la subordinazione al sistema di diritto che la governa. Con il dire che uno Stato munito di determinati requisiti fa parte necessariamente della comunità internazionale, si dice appunto che esso è vincolato senza possibilità di divergente volere calle norme generali del diritto internazionale vigente, ivi comprese le norme consuetudinarie. In ogni società giuridicamente organizzata un soggetto, nuovo o vecchio, è vincolato da certe norme preesistenti anche se non lo vuole. Ciò non vieta naturalmente che le norme di diritto internazionale consuetudinario possano essere abrogate o modi ficate a seguito della resistenza di un numero crescente di Stati. Nel mentre si contesta quindi che i nuovi Stati possano, al momento in cui divengono membri della comunità internazionale, scegliere quali sono le norme che vogliono rispettare e indicare quelle alle quali non intendono invece ottemperare - non si esclude la possibilità che l'ammissione nella comunità internazionale di un numero massiccio di nuovi Stati che si oppongono a determinate norme di di ritto internazionale consuetudinario possa portare eventualmente al la modificazione o abrogazione di queste.

7.- Numero limitato delle preesistenti norme di diritto internazionale generale delle quali i nuovi Stati afro-asiatici contestano la validità.

Se però si passa all'esame specifico delle norme di dirit to internazionale che i nuovi Stati non intenderebbero rispettare, si constata che queste sono in realtà pochissime. Ai fini della pre sente analisi non vanno prese in considerazione quelle situazioni in cui degli Stati nuovi hanno violato determinate norme di diritto internazionale pur non contestandone la validità. Rientrano in questa categoria i casi, purtroppo frequenti, di violazione delle immu nità delle legazioni e di violenze contro i diplomatici accreditati o contro privati stranieri. Nessuna giustificazione giuridica è infatti invocata per tali atti dagli Stati in cui avvengono.

Non vanno neppure presi in considerazione quei casi nei quali si afferma invece da parte di nuovi Stati l'esistenza di determinati principi di diritto internazionale che non hanno natura di regole giuridiche. Rientrano tra questi i principi della decolonizzazione e dell'autodeterminazione dei popoli (8). La decolonizza zione dei territori che appartenevano alla fine della seconda guerra mondiale a Stati di civiltà europea è soltanto un fenomeno politico, che del resto è ormai quasi completato; non esiste invece una regola di diritto internazionale che imponga agli Stati l'obbligo di seguire una politica di decolonizzazione. Nei confronti di chi esisterebbe un tale obbligo? In realtà non esiste neppure accordo sul significato del termine "decolonizzazione". E del resto si constata già adesso il fenomeno di Stati afro-asiatici che attuano nei confronti di altri Stati o di determinati gruppi etnici della loro popolazione una politica che, proprio in base ai criteri sinora invocati da uomini politici dei nuovi Stati, non può definirsi che come colonialistica. Così pure il principio dell'autodeterminazione dei popoli non costituisce un principio di diritto internazionale. del resto la sua applicazione effettiva a situazioni verificatesi nel mondo afro-asiatico (Congo, Kashmir, Nuova Guinea) è stata contrastata più volte negli ultimi anni dagli Stati interessati.

8.- Sottoposizione dei nuovi Stati afro-asiatici alle principali norme del diritto internazionale generale.

La verità è che i nuovi Stati non si discostano notevolmente dai canoni tradizionali del diritto internazionale. Essi si
sono dimostrati di regola gelosi assertori dei principi dell'indipendenza degli Stati, della esclusività del potere dello Stato sul
proprio territorio e dell'esistenza di un'ampia sfera di giurisdizione esclusiva di ciascuno Stato. Da questi principi essi si sono
discostati però ogniqualvolta hanno ritenuto che l'ingerenza negli

affari interni di uno Stato, soprattutto se verificatasi ad opera di una organizzazione internazionale, potesse meglio soddisfare determinati obbiettivi politici (9). Così pure i nuovi Stati di regola riconoscono il carattere obbligatorio dei trattati da essi conclusi pur sostenendo, ciò che del resto è conforme al diritto internazionale classico, di non essere vincolati dai trattati ai quali non sono parti. Nel contempo, però, essi tengono a riservarsi la possibilità di svincolarsi dai trattati conclusi che essi non considerano più come corrispondenti ai propri interessi; per questo hanno invocato, talvolta con eccessiva facilità, la clausola rebus sic stantibus. Essi hanno spesso rifiutato di assumersi le obbligazioni degli Stati predecessori, ma ciò è conforme al diritto internaziona le generale, il quale non impone allo Stato nascente le obbligazioni internazionali dello Stato predecessore, a meno che non abbia a ciò consentito (10).

9.- Norme di diritto internazionale generale in materia di protezione degli stranieri delle quali gli Stati afro-asiatici contestano la validità.

In realtà le uniche norme di diritto internazionale generale che gli Stati nuovi professano di non riconoscere integralmente sono quelle relative al trattamento degli stranieri e, in particolare, al divieto di espropriare senza indennità adeguata beni stranieri e all'obbligo di risarcire gli stranieri che abbiama subì to danni in occasione di lotte civili, tumulti e simili disordini. Ma anche in questo campo si constata un processo di graduale evoluzione piuttosto che un'opposizione radicale alle norme preesistenti. E' noto infatti che vari Stati nuovi tendono ad istituire forme di proprietà collettiva e di sfruttamento statale delle ricchezze natu rali, che comprtano una politica di nazionalizzazione e di espropriazione la quale colpisce soprattutto interessi stranieri; d'altro canto essi non hanno la capacità economica di offrire un indennizzo che costituisca, secondo la formula sinora sostenuta dagli Stati Uniti, una riparazione pronta, adeguata ed effettiva per la proprietà tolta agli stranieri. Ora gli Stati nuovi, per affermando (com'è dichiarato nella Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 1803 (XVII) del 14 dicembre 1962 sulla "Sovranità per manente sulle risorse naturali", da essi promossa), l'esistenza di un preteso "diritto inalienabile di ogni Stato a disporre liberamen te della propria ricchezza e delle proprie risorse in conformità al proprio interesse nazionale e sulla base del rispetto per l'indipen denza economica degli Stati", non negana che in caso di espropriazione sia dovuto (com'è dichiarato nella stessa risoluzione) un "in dennizzo appropriato", non meglio definito. A mio avviso, l'evoluzione che si sta compiendo in questo campo attiene soprattutto alle modalità relative alla valutazione ed al pagamento dell'indennizzo

../.

dovuto. In caso di espropriazione di beni stranieri, questo dovrebbe, secondo gli Stati nuovi, essere commensurato alla capacità di pagamento dello Stato espropriante piuttosto che al valore dei beni espropriati. Ma l'evoluzione in questo senso delle norme del diritto internazionale ha avuto inizio sin dalla fine della guerra mondiale ed è dovuta alla forza delle cose piuttosto che a ragioni ideo logiche (1). Va rilevato inoltre che anche in questo campo si comincia a constatare la preoccupazione degli Stati nuovi che una politica di persecuzione nei confronti di imprese e capitali esteri possa scoraggiare quegli investimenti stranieri dei quali essi hanno assoluto bisogno.

Così pure è da ritenere che il mancato risarcimento dei danni, subìti da stranieri in occasione di lotte civili e di tumulti, sia dovute mon a ragioni di principio ma alla situazione di disagio economico e di costante instabilità politica nella quale vari Stati afro-asiatici si trovano attualmente. Il graduale assestamento economico e politico di questi paesi dovrebbe portarli ad assume re un diverso atteggiamento con riguardo alla materia considerata.

10.- Atteggiamento dei nuovi Stati afro-asiatici in materia di protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Un altro campo nel quale l'azione degli Stati nuovi si è fatta sentire è stato quello della protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. In seno alle Nazioni Unite gli Stati nuovi si sono fatti promotori di una vasta opera di repressione di ogni forma di discriminazione razziale (12), E' dovuta in parte all'azione dei nuovi Stati la tendenza delle Nazioni Unite a considerare la persecuzione o discriminazione esercitata da parte di uno Stato contro gruppi di propri sudditi per ragioni etniche o religio se, come una questione che non rientra nella "competenza nazionale" dello Stato stesso, e nella quale le Nazioni Unite sono quindi auto rizzate ad intervenire. Si sono venute così ad escludere dalla sfera di giurisdizione esclusiva degli Stati le questioni relative al trattamento usato da uno Stato ai propri sudditi in base a considerazioni etniche o razziali. Va rilevato però che questa tendenza, che certo si nota in seno alle Nazioni Unite, è parte di un più generale processo di evoluzione in senso umanitario del diritto inter nazionale che si sta attualmente verificando. D'altra parte, per ov vie ragioni politiche, gli interventi delle Nazioni Unite in materia, stimolati dagli Stati afro-asiatici, sono stati diretti esclusivamente contro determinati Stati e non contro altri egualmente colpevoli di pratiche discriminatorie. Fuò dirsi quindi che, in que to campo, è proprio l'azione degli Stati afro-asiatici che è viziata in larga misura da criteri di discriminazione.

In sostanza, quindi, se si prescinde da atteggiamenti che hanno un valore puramente politico, e dalle violazioni non infrequen

ti del diritto internazionale di cui molti Stati nuovi si sono resi colpevoli, non pare esatto il sostenere che il sorgere di un numero imponente di nuovi Stati abbia apportato sinora o tenda ad apportare comunque modifiche radicali nel sistema del diritto internaziona le preesistente. E, d'altra parte, non sembra che l'osservanza delle norme del diritto internazionale generale vigente da parte dei nuovi Stati crei per questi ultimi delle difficoltà di principio (13).

11.- <u>Laicizzazione del diritto internazionale a seguito del sorgere</u> di numerosi Stati nuovi di civiltà diverse.

Il notevole incremento numerico dei membri della comunità internazionale, che si concreta nella partecipazione ad essa di oltre 120 Stati, viene quindi ad attribuire sempre più al diritto internazionale il carattere di minimo comune denominatore, che consente la pacifica convivenza di una moltitudine di Stati diversi tra loro per civiltà, condizioni economiche, ideologie, strutture politiche, concezioni morali e religiose. Il diritto internazionale diventa quindi sempre più "laico", nel senso che esso non è legato a particolari premesse ideologiche, politiche o religiose, ma costituisce soltanto uno strumento per assicurare la pace e la collaborazione tra Stati dissimili tra di loro per molteplici aspetti.

12.- Tecniche giuridiche e forme di collaborazione stimolate dal sorgere dei nuovi Stati afro-asiatici: atteggiamento di questi ultimi nei confronti delle organizzazioni internazionali.

Il sorgere degli Stati nuovi ha dato inoltre particolare impulso a determinate tecniche giuridiche nel campo delle relazioni internazionali.

Primo: si constata che il passaggio dalla situazione di colonie a quella di soggetti di diritto internazionale è avvenuto nella maggior parte dei casi in forma pacifica, anche se, in taluni casi, vi sono stati all'inizio, in alcuni paesi, dei conflitti di estrema gravità. Il trasferimento dei poteri dallo Stato predecessore allo Stato nuovo ha formato pertanto oggetto in quasi tutti i casi di accordi tra il precedente sovrano del territorio ed il nuovo Stato, aventi per oggetto questioni in materia di successione tra i due Stati (accollo da parte dello Stato nuovo di parte del debito pubblico dello Stato predecessore e di altri debiti ed obbligazioni afferenti al territorio già appartenenti a quest'ultimo; regolamento di questioni finanziarie, valutarie e commerciali; riconoscimento di concessioni e di altri diritti analoghi; riconoscimento di di ritti particolari e di un particolare statuto giuridico ai cittadi-

ni di ciascuno dei due Stati nell'altro, ecc.). Ciò sembra conferma re il principio di diritto internazionale secono il quale uno Stato successore non è tenuto agli obblighi esistenti a carico dello Stato predecessore, salvo quelli che esso stesso abbia consentito ad assumersi. Ciò è dovuto anche al fatto che la specialità di ciascuna successione impedisce la formazione di norme generali ed uniformi in materia. Gli accordi stipulati in questa materia tra Stati predecessori e Stati nuovi sembrano indicare che, per lo meno in ta luni campi (ad es. diritto di utilizzazione da parte di più Stati di fiumi o di altri mezzi di comunicazione), gli Stati nuovi hanno casentito ad accollarsi quegli obblighi dei loro predecessori ai quali corrispondevano analoghi diritti e che rientravano in una sistemazione globale di una situazione concernente vari Stati limitro fi, effettuata nell'interesse di tutti i partecipanti. In occasione della creazione di nuovi Stati afro-asiatici si è poi constatato co me in questa materia assuma importanza notevole non soltanto la suc cessione negli obblighi ma anche in particolari diritti e, più gene ralmente, in situazioni giuridiche derivanti dalla partecipazione dello Stato predecessore a convenzioni collettive o dalla sua appar tenenza ad organizzazioni internazionali. In questi casi sono stati sovente gli Stati nuovi che hanno reclamato la facoltà di subentrare ai loro predecessori, il che del resto in molti casi non ha dato luogo a difficoltà, trattandosi in genere di trattati od organismi internazionali aperti. E' forse prematuro lo stabilire se dalle varie soluzioni di specie dei problemi in materia di successione, risolti convenzionalmente nei rapporti tra Stati nuovi e successori o tra i vari successori di un comune predecessore o tra Stati nuovi ed organizzazioni internazionali, siano emersi dei principi uniformi che, attraverso la costante adozione nei regolamenti convenziona li e lo sviluppo di una opinio juris in materia, possano dar luogo alla creazione di norme consuetudinarie.

Secondo: gli Stati nuovi, pur dimostrandosi, come si è detto, oltremodo gelosi della loro indipendenza, e pur avendo mostrato notevole diffidenza nei confronti dei singoli Stati preesistenti ed anche di iniziative economiche, finanziarie e simili di privati cittadini di questi, hanno assunto un atteggiamento di maggior fiducia nei confronti delle organizzazioni internazionali. Ciò è dovuto a varie ragioni: innanzi tutto gli Stati nuovi temono che le iniziative di singoli Stati, ivi comprese quelle che si concreta no in una politica di aiuti, possano portare a forme più o meno lar vate di neocolonialismo, mentre questo pericolo non si riscontra, a loro avviso, nell'assistenza fornita e negli interventi effettuati da organizzazioni internazionali; in secondo luogo la prevalenza nu merica dei nuovi Stati in quasi tutte le organizzazioni internazionali, ed il numero di voti di cui dispongono in seno a vari organi delle organizzazioni stesse, non soltanto dà loro, nell'ambito di queste, un potere di gran lunga superiore al loro apporto in esperienza e contributo finanziario, ma crea la possibilità che essi de terminino orientamenti a loro favorevoli da parte delle organizzazioni stesse: questa possibilità è ulteriormente favorita dalla divisione degli altri Stati in blocchi contrastanti di Stati democratici e di Stati comunisti, che si verifica anche nell'ambito di mol te organizzazioni internazionali, e che dà al voto degli Stati afroasiatici un potere determinante. Questo atteggiamento degli Stati nuovi nei confronti delle organizzazioni internazionali ha avuto con seguenze importanti. In promo luogo gli Stati nuovi hanno sollecitato di regola l'ammissione nella maggior parte delle organizzazioni internazionali di carattere politico o tecnico. In secondo luogo essi si sono serviti delle organizzazioni politiche come mezzo per far valere le loro aspirazioni e pretese, ed hanno vigorosamente sollecitato ed accolto con particolare favore forme di assistenza tecnica e finanziaria da parte di organizzazioni internazionali. In terzo luogo essi non si sono opposti di regola ad ingerenze, anche se assai pronunciate, di organizzazioni internazionali nella loro sfera di sovranità interna (ad es. intervento delle Nazioni Unite nel Congo). Va pure notato che gli Stati nuovi, che per la esiguità del la loro popolazione, delle loro risorse economiche e dei loro mezzi tecnici non sono autosufficienti, tendono, seppure con scarso successo sinora, a costituirsi in unità di maggiori dimensioni, che as sumono la forma di organizzazioni internazionali a carattere regionale.

Terzo: la debolezza degli Stati nuovi e la loro diffidenza nei confronti di iniziative individuali di Stati preesistenti o di loro cittadini ha determinato il costituirsi, anche al di fuori del quadro delle organizzazioni internazionali, di forme di collabo razione alle quali partecipano più Stati. Sia gli Stati che forniscono assistenza sia quelli che ricevomo benefici vengono così a rendersi conto della necessità di una collaborazione intima e costante tra gruppi di Stati per la soluzione dei grandi problemi internazionali.

13.- <u>Progressiva diversità di atteggiamenti nei confronti dei problemi del diritto internazionale tra i nuovi Stati.</u>

Sulla base dei precedenti rilievi è lecito concludere che il sorgere dei nuovi Stati afro-asiatici non ha creato problemi nuovi nel campo del diritto internazionale. Problemi analoghi erano già sorti allorché le colonie spagnole d'America divennero indipendenti al principio del secolo XIX e quando, dopo la prima guerra mondiale, sorsero in Europa alcuni Stati nuovi ed altri (Romania, Serbia) si ingrandirono notevolmente (14).

Va osservato inoltre che, nel mentre l'esistenza dei problemi comuni indicati in precedenza ha determinato sinora una certa unità di atteggiamenti tra i nuovi Stati afro-asiatici con riguardo ad alcune questioni fondamentali del diritto internazionale, la progressiva evoluzione di questi Stati e la differenziazione tra di es si che ne risulterà inevitabilmente, porteranno ad un progressivo indebolimento di questa unità. Alcune indicazioni in questo senso già si rilevano dal modo non uniforme nel quale gli Stati afroasiatici votano in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulle questioni di particolare interesse per loro (15), e dalle di vergenze che si sono già manifestate tra di essi in talune conferenze per la codificazione del diritto internazionale (16).

14.- I nuovi Stati afro-asiatici ed i problemi della conoscenza e del rispetto del diritto internazionale.

Sembrano opportuni infine due rilievi che, in quanto ispi rati dalla massima simpatia per gli Stati nuovi, possono essere for mulati con tutta franchezza. Il primo è che vi sono state da parte dei nuovi Stati afro-asiatici numerose e gravi violazioni del dirit to internazionale. Ciò non deve meravigliare. Il fatto stesso del sorgere dei nuovi Stati, anche se in molti casi è avvenuto in manie ra pacifica ed ordinata, costituisce di per se stesso un avvenimento rivoluzionario. E' spiegabile quindi, e forse storicamente giustificabile, che ad esso siano accompagnate delle violazioni dell'or dine costituito. E' stato anche sostenuto, a titolo di considerazio ne obbiettiva e non critica, che in talune forme di civiltà dell'Africa e dell'Asia il principio della santità dei trattati, e in genere degli impegni contrattuali, non abbia quel valore essenziale, sia sotto il profilo giuridico che etico, ad esso attribuito nel mondo occidentale (17). Ma i nuovi Stati devono rendersi conto che il rispetto dei trattati e l'osservanza delle norme giuridiche vigenti divengono un'esigenza imprescindibile e il necessario fonda mento della vita di relazione allorché si tratta di garantire la pa cifica coesistenza di Stati e di popoli che non sono accomunati da uniformità di cultura, di civiltà e di convinzioni morali e religio se. Inoltre i nuovi Stati afro-asiatici debbono convincersi che essi, in quanto Stati deboli quanto a risorse e fragili quanto a strut ture, sono i più interessati acché le relazioni internazionali si svolgano sul fondamento del diritto e non della forza. Il secondo rilievo è che l'atteggiamento di diffidenza e di opposizione assunto da alcuni uomini politici ed anche da studiosi di paesi afroasiatici nei confronti del diritto internazionale classico è dovuto talvolta - oltreché ad un atteggiamento polemico ed antagonistico nei confronti di una tradizione e di fenomeni giuridici che essi ri tengono a torto intimamente ed esclusivamente connessi con la civil tà europea e con il sistema capitalistico - ad una scarsa conoscenza delle regole del diritto internazionale positivo. Occorre quindi diffondere negli Stati nuovi la conoscenza del diritto internaziona le. Deve quindi ritenersi particolarmente utile l'iniziativa presa dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite alla sua XX sessione, con la risoluzione 2099 del 20 dicembre 1965, di istituire un programma di assistenza tecnica per promuovere l'insegnamento, lo studio, la diffusione ed un più ampio apprezzamento del diritto internazionale.

$\underline{N} \quad \underline{O} \quad \underline{T} \quad \underline{E}$

- (1) Sui nuovi Stati ed il diritto internazionale esiste già una bibliografia imponente. Tra gli studi di carattere generale, vedi WRIGHT, The Influence of the New Nations of Asia and Africa upon International Law, in Foreign Affairs Reports, 1958, p.33; JENKS, The Common Law of Mankind, London 1958, p.64 ss.; JENNINGS, The Progress of International Law, Cambridge 1960; ROLING, International Law in an Expanded World, Amsterdam 1960; SYATAUW, Some Newly Established Asian States and the Development of International Law, The Hague 1961; CASTANEDA, The Underdeveloped Nations and the Development of International Law, in International Organization, 1961, p.38; ANAND, Role of the New Asian-African Countries in the Present International Legal Order, in American Journal of International Law, 1962, p. 383; ABI-SAAB, The Newly Independent States and the Rules of International Law, in Harrand Law Journal, 1962, p.95; DUROSELLE e MEYRIAT, Les nouveaux Etats dans les relations internationales, 1962; FRIEDMANN, The position of Underdeveloped Countries and the Universality of International Law, in International Law Bulletin (Columbia Society of International Law), 1963, p.9; Carnegie Endowment for International Peace, Conference on the Newly Independent States and International Law, 1963; FRIEDMANN, The Changing Structure of International Law, London 1964; CARRILLO SALCEDO, Aspectos doctrinales del problema de la universalidad del derecho de gentes, in Revista española de derecho internacional, 1964. p.3; PRAKASH, Perspective of the Newly Independent States on the Binding Quality of International Law, in International and Comparative Law Quarterly, 1965, p.121; O'BRIEN (ed.), The New Nations in International Law and Diplomacy, London 1965 (in spe cie FAWCETT, The New States and the United Nations, ivi, p.229; International Law Association. The Effect of Independence on Treaties, London 1965; YTURRIAGA BARBERAN, Attitud de los Nuevos Estados anie el Tribunal Internacional de Justicia, in Revista espanola de derecho internacional, 1965, p. 175; AGO, Le Nazioni Unite per il diritto internazionale, in La Comunità Internazionale, 1965, p.511 ss.; MC WHINNEY, The "New" Countries and the "New" International Law: The UN Special Conference on Friendly Relations and Cooperation Among States, in American Journal of International Law, 1966, p.1; ANAND, Attitude of the Asia-African States towards Certain Problems of International Law, in International and Comparative Law Quarterly, 1966, p. 55; VISMARA, Le Nazioni Unite per i territori dipendenti e per la decolonizzazione (1945-1965), Padova 1966.
- (2) Le antiche colonie inglesi d'America che hanno di recente acqui stato la personalità internazionale e quelle che stanno per acquistarla sono abitate in prevalenza da popolazioni di origine africana.

- (3) Come osserva il JENNINGS, The Progress of International Law, cit., p. 43, nota 5, già prima del sorgere dei nuovi Stati tutta la superficie terrestre era soggetta all'imperio del diritto internazionale; il cambiamento che si verifica con il sorgere degli Stati nuovi non è nell'estensione geografica del diritto internazionale, ma nelle particolari strutture dei nuovi enti ad esso subordinati.
- (4) Con i rilievi esposti nel testo non si intende disconoscere che la distinzione concettuale tra i precetti del diritto e quelli della morale e della religione, profondamente radicata nel pensiero occidentale, sia meno sentita in alcune forme di civiltà afro-asiatica, come del resto nella concezione ebraica tradizionale.
- (5) Si ispirarono rispettivamente al concetto di proprietà, così com'è stato sviluppato dal diritto romano, la concezione della sovranità territoriale; al concetto di servitù prediale la teoria dei poteri di uno Stato sul territorio altrui; alla teoria delle res extra commercium il principio della libertà dei mari; a principi in tema di contratti e di mandato, le norme di diritto internazionale relative ai trattati ed agli agenti diplomatici. Si ebbe dunque una recezione da parte del nascente diritto internazionale del contenuto materiale di principi e norme del diritto romano; ma il diritto romano, come tale, non fu mai diritto internazionale.

Lo sviluppo della concezione patrimoniale dello Stato, a cominciare dal secolo XV, favorì ulteriormente l'utilizzazione di concetti, criteri e principi che traggono origine dal diritto romano. Il frequente riferimento al diritto romano da parte dei cultori del diritto internazionale, che continuò senza interruzione sino a tutto il secolo XVIII, fu quindi dovuto al fatto che il diritto romano costituiva il materiale di fatto da cui erano sorte numerose ed importanti regole di diritto internazio nale allora vigenti.

- (6) L'influsso del diritto romano, tuttavia, non è del tutto scomparso neppure oggi: ad es. esso ha contribuito allo sviluppo recente della regola per la quale uno Stato ha la sovranità sullo spazio atmosferico situato sopra il proprio territorio. Nel 1933 il WINIARSKI, Les principes généraux du droit fluvial international, in Recueil des cours, 1933, III, p. 79 ss., sosteneva ancora che il diritto romano poteva continuare ad esplicare un'influenza utile su llo sviluppo delle regole del diritto internazionale relative alla navigazione fluviale; ma questa opinione non sembra più accettabile oggi.
- (7) TUNKIN, <u>Droit international public. Problèmes théoriques</u>, Paris 1965, p. 79 ss.: "La norme coutumière de droit international suppose avant tout une pratique générale. Cependant, cette dernière

ne suffit pas pour qu'on puisse constater son existence. La règle de conduite dérivant de la pratique générale, ne devient, comme on l'a déjà dit, une norme coutumière de droit international que si elle est acceptée ou reconnue par les Etats comme juridiquement obligatoire, c'est-à-dire comme le droit...

/C/'est dans l'accord entre Etats qu'il faut rechercher l'essen ce du processus de création par voie coutumière de la norme de droit international...". Dopo avere rigettato (pp. 85-86) la tesi "largement soutenue par les internationalistes bourgeois contemporains", secondo la quale una norma consuetudinaria rico nosciuta da un numero notevole di Stati è obblitatoria per tutti gli altri, il Tunkin conclude che (p. 87), "en ce qui concerne les nouveaux Etats, en droit ils ont la faculté de ne pas reconnaître telle ou telle norme de droit international général".

- (8) Vedi in proposito la risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 14 dicembre 1960 sulla concessione dell'indipendenza a Paesi e popoli coloniali, promossa dagli Stati afro-asiatici. Sul carattere politico e non giuridico del principio dell'autodeterminazione dei popoli, vedi SERENI, The Italian Conception of International Law, New York 1943, p. 155; Id., Diritto internazionale, II, 1, Milano 1958, p. 293.
- (9) ABI-SAAB, The Newly Independent States and the Scope of Domestic Jurisdiction, in Proceedings of the American Society of International Law, 1960, p. 84 ss., p. 90; "They want to change the status quo, and are striving to restructure their societies and the international society to reach a more equitable situation in which they can share on an equal footing in the blessings of modern civilization... When changing the status quo demands the intervention of the United Nations, they try to water down domestic jurisdiction, as in the case of dependent peoples and racial inequalities. When the change is within their power, however, they need to be left alone to restructure and rebuild their economy, and they invoke domestic jurisdiction to this effect".
- (10) E' stato quindi perfettamente giustificato, sulla base del diritto internazionale classico, il rifiuto di alcuni Stati nuovi di assentire ad alcune cessioni in uso o in amministrazione del territorio loro ceduto che erano state effettuate dallo Stato predecessore. Vedi SERENI, Diritto internazionale, II, 1, cit., p. 394 ss., e ESCAIN, Military Servitudes and the New Nations, in O'BRIEN (ed.), The New Nations in International Law and Diplomacy, cit., p. 42 ss.
- (11) Vedi SERENI, op. ult. cit., p. 730 ss.
- (12) Vedi in proposito ad es. la risoluzione 1904 (NIII) dell'Assemblea generale del 20 novembre 1963 sull'eliminazione di tut te le forme di discriminazione razziale.

- (13) Non è escluso tuttavia che possano insorgere talune difficoltà relative a questioni particolari; ma esse potranno essere risol te mediante accordi particolari. Sulle difficoltà alle quali dà luogo l'applicazione del concetto di frontiera, elaborato dal diritto internazionale classico, nei rapporti tra Stati arabomusulmani, per il fatto che in queste società a base religiosa il concetto di territorio non è legato a considerazioni geografiche, vedi FLORY, La notion de territoire arabe et son application au Sahara, in Annuaire français de droit international, 1957, p. 76.
- (14) Cfr. ZOUREK, in <u>International Law Association</u>, <u>Committee On State Succession</u>, <u>The Effect of Independence on Treaties</u>, 1965, XIV.
- (15) Si veda in proposito l'interessante studio del RIESELBACH, Quantitative Techniques for Studying Voting Behaviour in the General Assembly, (**)1960, p. 291, e, più recentemente FAWCETT, The New States and the United Nations, in O'BRIEN (ed.), The New Nations in International Law and Diplomacy, cit.
- (16) SYATAUW, Some Newly Established Asian States and the Developpement of International Law, cit., pp. 204 ss. e 232 ss., ha posto in rilievo le divergenze che già esistevano nel 1960 tra al cuni nuovi Stati asiatici circa l'estensione del mare territoriale. Inoltre la pretesa delle Filippine e dell'Indonesia acchè tutti i tratti di mare compresi tra le isole rispettivamente costituenti i due Stati fossero considerati parte del loro mare territoriale, qualunque fosse la loro ampiezza, non fu appoggiata dagli Stati asiatici loro vicini.
- (17) Per un accenno in questo senso vedi O'CONNELL, <u>Independence and Problems of State Succession</u>, in O'BRIEN, <u>The New Nations in International Law and Diplomacy</u>, cit., p. 7.

(*) in International Organization,

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA SAN MARCO, 3

ROMA THESE CARTES DAY SE



LE NAZIONI UNITE PER LA DECOLONIZZAZIONE
1965-1966

Questa nota informativa - destinata ai partecipanti al Convegno su "Le conseguenze internazionali della decolonizzazione" - vuol essere un aggiornamento, succinto e parziale, delle parti III e IV del volume Le Nazioni Unite per i territori dipendenti e per la decolonizzazione, 1945-1964, di M. VISMARA, pubblicato dalla SIOI. Redatto dallo stesso autore del volume, l'aggiornamento riguar da l'azione svolta sul piano generale dalle Nazioni Unite, nel biennio 1965-1966, ai fini dell'applicazione della Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali (che per brevità continueremo a chiamare Dichiarazione sulla decolonizzazione), proclamata nel dicembre 1960 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Quanto ai singoli territori dipendenti - dato che il carattere sommario di questa nota non ne consente una trattazione completa - ci si limita a considerare soltanto i grandi territori dell'Africa australe: Rhodesia meridionale, Sud-Ovest africano e Territori portoghesi, i cui problemi sono tra quelli di cui le Nazioni Unite oggi maggiormente si preoccupano.

Su questo complesso di territori, geograficamente compat to, convergono infatti - come già si è accennato (1) - da un lato lo sforzo concorde e congiunto delle potenze amministranti, inteso a conservare quanto più a lungo possibile il godimento delle grandi risorse naturali dei territori stessi, e dall'altro l'intensa azione delle Nazioni Unite, volta ad ottenere, anche per queste po polazioni ancora soggette, il godimento dei diritti sanciti dallo Statuto delle N.U. e dalla Dichiarazione sulla decolonizzazione.

Proprio a causa di questi ingenti interessi in gioco, si scontrano inoltre, su questi territori, fermenti politici e di ri-

⁽¹⁾ v. Volume, p.242.

volta armata che, secondo quanto ripetutamente affermato nelle riso luzioni dei competenti organi delle Nazioni Unite, costituiscono un potenziale, e talora attuale, rericolo per la pace e la sicurezza internazionale.

Lavori del Comitato dei 24 e risoluzioni dell'Assemblea generale per un'applicazione integrale della Dichiarazione sulla decolonizzazione (1).

Nel corso del biennio 1965-66, il Comitato speciale per la decolonizzazione (detto anche Comitato dei 24) ha ripreso a valersi della facoltà, insita nel suo mandato, di tenere le sue sedute fuori della sede delle Nazioni Unite. Era stato infatti rilevato da vari membri che, dopo il 1962, aveva cominciato a delinearsi un certo "dé calage" tra i lavori del Comitato e le realtà e le aspirazioni dei territori africani.

Parte dei lavori del Comitato si sono quindi svolti, nel 1965, nelle capitali dell'Etiopia, della Tanzania e della Zambia, e, nel 1966, nelle capitali dell'Algeria, dell'Etiopia, della Somalia, della RAU e della Tanzania. Le riunioni africane del Comitato sono state dal Comitato stesso considerate "fertili di risultati importanti", sia per aver esse dato la prova di come sempre maggiormente le Nazioni Unite si preoccupino della sorte dei popoli coloniali, sia per il fatto di aver rafforzato l'aiuto che il Comitato reca a questi popoli nella loro lotta per l'indipendenza, sia infine perchè le visite del Comitato avevano consentito ai rappresentanti ed agli stessi leaders dei varii movimenti di liberazione nazionale – impossibilitati talora a recarsi a New York – di esprimere i loro punti di vista sull'avvenire dei rispettivi paesi.

Contatti con l'Organizzazione dell'unità africana. - Per valutare ap pieno l'importanza degli scambi di vedute intercorsi fra il Comitato e gli esponenti dell'OUA, e delle premesse di cooperazione reciproca che ne sono scaturite, bisogna tener presente che, nonostante i dissidi e le rivalità che all'interno della massima organizzazione africana oppongono fra loro singoli stati membri e, ancor più, gruppo a gruppo di stati, il fronte dei membri dell'OUA in seno alle Nazioni Unite si dimostra compatto e univoco nelle direttive seguite, specie quando sia in gioco la sorte dei territori ancora soggetti a regime coloniale.

⁽¹⁾ v. Rapport du Comité spécial... <u>1965</u>, A/6000 e Add. 1 a 7; Id. 1966, A/6300 e Add. 1 a 10.

⁽²⁾ v. Vol. P.219. Di tale facoltà il Comitato si era valso soltanto nel 1962, svolgendo parte dei suoi lavori in Marocco, Etiopia e Tanganyika.

I contatti del Comitato con esponenti dell'OUA, iniziati nel 1965 a Dar-es-Salam, sede del Comitato di coordinamento dell'OUA per la liberazione dell'Africa (1), proseguirono poi, nel '65 e nel '66, ad Addis Abeba, sede dell'Organizzazione africana.

Già negli incontri del 1965, il segretario generale della OUA, Diallo Telli, aveva intravisto in una futura collaborazione dell'Organizzazione africana con le Nazioni Unite, e sopratutto in una ripetuta presenza sul suolo africano di organi di queste ultime – in particolare il Comitato per la decolonizzazione – il mezzo più efficace per potenziare tanto l'azione delle Nazioni Unite contro il colonialismo e contro il razzismo, quanto il loro prestigio agli occhi del mondo africano. Da parte sua, l'OUA avrebbe dato il suo pieno appoggio alla lotta che il Comitato conduceva contro il colonialismo: tutte le forze vive del continente africano si schieravano accanto al Comitato, pronte ad appoggiarlo e a secondarlo nella sua azione.

E così soddisfacente era poi risultato il primo anno di cooperazione tra Nazioni Unite e GUA che, alla successiva sessione del Comitato ad Addis Abeba, nel giugno '66, lo stesso Diallo Telli ne dava atto, rinnovando l'impegno di solidarietà e di collaborazione con il Comitato, al punto da prevedere, ai fini di un maggior con certo d'azione, un mutamento nella forma di contributo che 1000A avrebbe recato alle deliberazioni prese ad Addis Abeba.

sta collaborazione con l'Organizzazione dell'unità africana si era già avuto nell'ottobre 1965, alla XX sessione dell'Assemblea generale, con la duplice decisione di indicare il segretario generale dell'OUA ad assistere, come osservatore, alle sessioni dell'Assemblea generale, e di promuovere, di concerto con i competenti organi della OUA, la ricerca dei mezzi più idonei a favorire la cooperazione fra le due organizzazioni (2).

⁽¹⁾ Primo organo creato dalla Conferenza di Addis Abeba del 1963, per porre le basi dell'azione generale dell'OVA. Primo ufficio del Segretariato dell'Organizzazione ad essere costituito è stato l'Ufficio delle sanzioni, incaricato di coordinare l'azione degli stati membri contro le forze conservatrici del colonialismo operanti in Africa, rappresentate in particolare dal Sud Africa e dal Fortogallo.

⁽²⁾ A.G. ris. 2011-XX. Nel dicembre successivo, il segretario generale delle N.U. presentata all'A.G. un primo rapporto sulle misure prese a questo fine, tra cui il testo di un "Accordo tra le N.U. e 1'OUA relativo alla cooperazione fra 1'OUA e la Commissione economica delle N.U. per l'Africa" (A/6174). In un successivo rapporto del settembre 1966, il segretario generale esponeva i tre punti sui quali si sareb be potuta attuare la prevista cooperazione tra le due organizzazioni:

Non meno concordi sull'utilità di tale cooperazione sono state, in seno al Comitato, le dichiarazioni del presidente e di vari altri membri. La promessa fatta nel 1965, di sostenere in modo sempre più attivo l'OUA e di appoggiarne ogni iniziativa volta a eliminare dall'Africa il colonialismo e la segregazione razziale, veniva ribadita l'anno seguente: stimolato dall'esempio dell'Organizzazione africana, il Comitato avrebbe dal canto suo contribuito in modo effettivo all'applicazione della Dichiarazione sulla decolonizzazione, rafforzando di comune accordo i vincoli tra le due organizzazioni, per condurre in modo più efficace la comune lotta.

In una ulteriore risoluzione del 15 dicembre 1966 (1), la Assemblea esprimeva la sua soddisfazione per i progressi compiuti nella collaborazione fra le due organizzazioni e invitava il segretario generale a proseguire nella sua opera, specie per quanto concerneva il collegamento e la cooperazione tecnica fra i due segretariati.

Bilancio della situazione. - Nel corso del biennio considerato, solo cinque dei territori dipendenti affidati al mandato del Comitato - fra grandi e piccoli ancora numerosi - hanno raggiunto l'indipendenza e sono entrati a far parte delle Nazioni Unite:

Gambia, indipendenza 18 febbraio 1965, ammissione alle N.U. 21 set tembre 1965.

Guyana (ex-britannica), ind. 26 maggio 1966, amm. 20 sett. 1966.

Botswana (ex Bechuanaland) ind. 30 sett. 1966, amm. 17 ottobre 1966.

Lesotho (ex Basutoland), ind. 4 ottobre 1966, amm. 17 ottobre 1966.

Barbade (o Barbados), ind. 30 nov. 1966, amm. 9 dicembre 1966.

Dal complesso dei lavori di entrambi gli anni e dalle conclusioni che il Comitato ne ha tratto emerge - a parte il rilievo di qualche progresso costituzionale compiuto in taluni territori - un senso di delusione, per l'esiguità dei risultati raggiunti, e insieme di preoccupazione per il peggiorare della situazione in determinati territori. Sensazione già espressa in chiari termini nel rapporto finale del '65, e ribadita alla fine del '66 sulla base di un ulteriore aggravarsi di certe situazioni.

⁽segue nota da p. 3)

<u>a</u>) invio reciproco di osservatori alle riunioni delle due organizza zioni; <u>b</u>) collegamento permanente e scambio di informazioni tra i rispettivi segretariati; <u>c</u>) cooperazione tecnica in vari campi, quali il reclutamento e la formazione di personale per il collegamento delle conferenze, e altro personale (A/6408).

⁽¹⁾ A.G. ris. 2193-XXI, approvata all'unanimità.

I progressi realizzati nell'applicazione della Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli colo
niali - scriveva il Comitato nel suo ultimo rapporto - erano lungi
dal rispondere alle speranze da essa suscitate sei anni or sono. La
violazione costante, da parte delle potenze interessate, del diritto dei popoli coloniali all'autodeterminazione, e le misure adottate dalle potenze stesse - d'accordo con interessi internazionali,
economici e d'altro genere - per reprimere la lotta dei vari movimen
ti di liberazione nazionale, non avevano subito sosta. A parere di
numerosi membri, si doveva a questa deliberata opposizione delle potenze amministranti se taluni problemi coloniali, gravi e ardui, non
avevano segnato alcun progresso verso una soluzione pacifica ed avevano persino assunto proporzioni allarmanti, gravide di pericoli.

In base agli studi speciali da esso effettuati sulla Rhode sia meridionale, sul Sud-Ovest africano e sui Territori portoghesi, il Comitato era giunto alla conclusione che gli interessi economici e finanziari internazionali, fra loro in stretta collaborazione, incidevano profondamente sulla vita economica di questi territori: don de il timore del Comitato che ciò contribuisse a privare gli africani di qualsiasi opportunità che consentisse loro di partecipare alla vita economica del proprio paese.

Per questi motivi il Comitato aveva ritenuto che sull' rdi ne del giorno della XXI sessione dell'Assemblea generale fosse iscrit ta la questione delle attività di tali interessi, in quanto estacolo all'applicazione della Dichiarazione sulla decolonizzazione.

Oltre alle risoluzioni approvate riguardo ai singoli territori esaminati, il Comitato ha approvato negli anni '65 e '66, al termine delle sue sedute africane, due risoluzioni di più ampia portata, rivolte in particolare alle potenze responsabili della sorte dei grandi territori coloniali dell'Africa australe.

Di queste due risoluzioni, quella del '66 congloba in sè, nella sostanza, i rilievi, le preoccupazioni e le raccomandazioni già espresse dal Comitato nell'analoga risoluzione dell'anno precedente; ma vi si aggiunge la condanna dei già citati "interessi internazionali", la richiesta di aiuti per i rifugiati l'esplicita invocazione delle misure previste al cap. VII dello Statuto.

Gli elementi sostanziali di quest'ultima risoluzione del Comitato sono stati poi tutti incorporati dall'Assemblea generale nella risoluzione da essa approvata alla XXI sessione in merito all'applicazione della Dichiarazione sulla decolonizzazione (v. più avanti la ris. 2189-XXI).

Risoluzioni dell'Assemblea generale. - L'Assemblea generale ha, come di consueto, affiancato e potenziato l'opera del Comitato per la decolonizzazione, esaminandone direttamente in seduta plenaria il rapporto concernente l'applicazione, da un punto di vista generale, del la Dichiarazione sulla decolonizzazione, e demandando alla guarta

Commissione lo studio delle situazioni dei singoli territori (1).

El comune nel preambolo delle due risoluzioni del 165 e del 166 dell'Assemblea generale (2), sia il rammaricato rilievo che numerosi territori permangano ancora in regime coloniale, sia la deplorazione dell'atteggiamento negativo assunto da talune potenze coloniali, e in particolare dell'intransigenza con cui i governi porto ghese e sudafricano si rifiutano di riconoscere ai popoli coloniali il diritto all'autodeterminazione e all'indipendenza.

Ma, nel complesso dei loro dispositivi, le due risoluzioni dell'Assemblea si differenziano.

Nel 1966, l'Assemblea generale imprime a questa parte del la sua risoluzione una maggiore energia, approfondisce maggiormente i singoli aspetti del problema coloniale e, sopratutto, introduce un elemento nuovo di primaria importanza: la formale denuncia del grave ostacolo frapposto dai grandi interessi economici e finanziari stranieri all'applicazione della Dichiarazione sulla decolonizzazione. E poichè la risoluzione del '66 comprende anche le disposizioni contenute nella precedente, ci si limita qui a riferire gli elementi es senziali del dispositivo della risoluzione approvata alla XXI sessione:

⁽¹⁾ Unica eccezione è stata fatta nel 1966 (XXI sessione) per la situazione del Sud-Ovest africano, esaminata dall'A.G. direttamente in seduta plenaria.

⁽²⁾ A.G. ris. 2105-XX, approvata il 20 dicembre 1965, con 74 voti contro 6 (Australia, Nuova Zelanda, Portogallo, Sudafrica, Regno Unito, Stati Uniti) e 27 astensioni (Austria, Belgio, Brasile, Canada, Cina, Costarica, Danimarca, Rep. Dominicana, El Salvador, Finlandia, Francia, Guatemala, Honduras, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Lussemburgo, Paesi Bassi, Nicaragua, Norvegia, Panama, Paraguay, Filippine, Spagna, Svezia, Trinidad e Tobago), assenti: Cambogia, Ceylon, Dahomey, Ecuador, Gambia, Kuwait, Isole Maldive, Malta, To-

A.G. ris. 2189-XXI, approvata il 13 dicembre 1966, con 76 voti contro 7 (Australia, Malta, Nuova Zelanda, Portogallo, Sudafrica, Regno Unito, Stati Uniti) e 20 astensioni (Austria, Belgio, Brasile, Canada, Cina, Danimarca, El Salvador, Finlandia, Francia, Islanda, Irlanda, Israele, Italia, Giappone, Lussemburgo, Malawi, Messico, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia), assenti: Barbados, Botswana, Burundi, Cambogia, Ciad, Congo-Erazzaville, Costarica, Cipro, Ecuador, Gambia, Honduras, Laos, Libano, Lesotho, Isole Maldive, Nepal, Panama, Trinidad e Tobago, Uganda.

L'Assemblea generale

- Dichiara che la persistenza del regime coloniale mette in pericolo la pace e la sicurezza internazionale e che la pratica dell'<u>apartheid</u> e di qualsiasi forma di discriminazione razziale è un crimine contro l'umanità;
- Riafferma la legittimità della lotta che i popoli sotto dominio coloniale conducono per l'esercizio del loro diritto all'autodeterminazione e all'indipendenza e sollecita tutti gli stati a da re un aiuto materiale e morale ai movimenti di liberazione nazionale nei territori coloniali;
- Prega l'Alto Commissario delle N.U. per i rifugiati e al tri enti internazionali competenti di incrementare la loro assistenza economica, sociale e umanitaria ai rifugiati di tali territori;
- Prega tutti gli stati di astenersi dal fornire qualsiasi assistenza ai governi portoghese e sudafricano e al regime minoritario razzista illegale della Rhodesia;
- Richiama l'attenzione di tutti gli stati sulle gravi conseguenze risultanti dalla formazione, nell'Africa australe, di un'intesa fra i governi sudafricano e portoghese e il predetto regi me illegale della Rhodesia, e chiede a tutti gli stati di rifiutare qualsiasi appoggio o assistenza a tale intesa, le cui attività sono contrarie agli interessi della pace e della sicurezza internazionale;
- Prega le potenze coloniali di smantellare le loro basi e installazioni militari nei territori coloniali e di astenersi da<u>l</u> lo stabilirne di nuove e di utilizzare quelle esistenti per ostacolare la liberazione delle popolazioni coloniali;
- Condanna le attività di quegli interessi economici e fi nanziari stranieri che nei territori coloniali, e in particolare nel Sud-Ovest africano, in Rhodesia e nei territori portoghesi, appoggiano i regimi coloniali, costituendo con ciò un serio ostacolo all'applicazione della Dichiarazione sulla decolonizzazione e chiede ai governi interessati di porre fine a tali attività;
- Condanna la politica di talune potenze amministranti in tesa ad imporre, ai rispettivi territori, regimi non rappresentativi e costituzioni, a rafforzare la posizione degli interessi stranieri, ad ingannare l'opinione pubblica mondiale e ad incoraggiare il sistematico afflusso di immigranti stranieri, nello stesso tempo spostando, deportando e trasferendo gli autoctoni verso altre regioni, e chiede alle potenze stesse di rinunciare a tali manovre;
- Prega il Comitato per la decolonizzazione di render noti al Consiglio di sicurezza i fatti nuovi sopravvenuti in uno qual siasi dei territori esaminati dal Comitato, che comportino una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, e invita il Comi-

tato stesso a raccomandare, quando lo giudichi epportuno; una data limite per l'accessione all'indipendenza di ciascun territorio;

- Invita il Comitato per la decolonizzazione a dare una attenzione particolare ai piccoli territori ed a raccomandare alla Assemblea generale i mezzi più opportuni per consentire alle relative popolazioni di esercitare il loro diritto all'autodeterminazione e all'indipendenza;
- Prega il Comitato stesso di continuare a cercare i mezzi adatti per assicurare l'applicazione immediata e integrale della Dichiarazione a tutti i territori che ancora non hanno acceduto all'indipendenza;
- Prega il segretario generale di favorire la diffusione della Dichiarazione sulla decolonizzazione e dei lavori del Comitato per la decolonizzazione, affinché l'opinione mondiale possa esse sere sufficientemente informata della situazione nei territori coloniali e della lotta costante che le relative popolazioni conducono per la propria liberazione.

Rhodesia

Il Comitato speciale per la decolonizzazione aveva chiuso nel novembre 1964 i suoi lavori sulla Rhodesia con una visione alquanto pessimistica della relativa situazione, nonostante il senso di soddisfazione suscitato dalla dichiarazione del governo laburista britannico del 27 ottobre dello stesso anno (1). Gli avvenimenti susseguitisi nel biennio 1965-66 dovevano dare, di tale pessimismo, piena conferma.

Della questione rhodesiana si è occupato, in questo perio do, oltre al Comitato speciale e all'Assemblea generale, anche il Consiglio di sicurezza.

Lavori del Comitato dei 24.- I lavori svolti nel '65 dal Comitato sulla questione rhodesiana (prima dell'arbitraria proclamazione di indipendenza) prendevano le mosse 'dal breve rapporto consegnato il 6 aprile 1965 dal Sottocomitato della Rhodesia del Sud.

Le "conclusioni" del Sottocomitato erano dominate dalle preoccupanti conseguenze delle elezioni generali basate sulla contrastata Costituzione del 1961 (2), preannunciate dal governo rho-

⁽¹⁾ Per i precedenti della questione sud-rhodesiana v. Volume, pp. 278-302.

⁽²⁾ v. Vol., pp. 280, 285, 286, 289.

desiano per il 7 maggio '65 previo scioglimento (avvenuto il 30 mar zo) dell'Assemblea legislativa. Secondo una dichiarazione ufficiale (1), il governo della Rhodesia intendeva assicurarsi una "schiacciante maggioranza" nell'Assemblea legislativa per trovarsi in una posizione più forte nei suoi negoziati col governo britannico, in previsione dell'indipendenza. Soggiungeva il Comitato che, da informazioni ricevute, risultava che il governo rhodesiano avrebbe considerato queste elezioni come una specie di referendum sulla proclama zione unilaterale d'indipendenza.

La risoluzione adottata dal Comitato il 22 aprile 1965 (2) rifletteva in pieno tali preoccupazioni e richiamava "d'urgenza" l'attenzione del Consiglio di sicurezza sulla grave situazione esistente in Rhodesia, in particolare sulle serie conseguenze che sarebbero potute derivare da elezioni basate su una Costituzione già respinta dalla maggioranza della popolazione della Rhodesia, e la cui abrogazione era stata più volte chiesta tanto dal Comitato quan to dall'Assemblea generale.

Nel maggio 1965, a chiusura delle sue sedute africane, il Comitato speciale ha approvato ancora, sulla Rhodesia, due risoluzio ni, dettate in gran parte dalle testimonianze rese nel corso delle varie petizioni orali ascoltate dal Comitato, che avevano messo in luce elementi nuovi, sino allora ignorati dal Comitato (3).

La risoluzione del 26 maggio rivolgeva un appello al governo del Regno Unito affinché si valesse di tutti i suoi poteri e prerogative per salvare la vita a coloro che erano stati condannati a morte in base al Law and Order (Maintenance) Act e per assicurare la liberazione di tutti i detenuti politici.

La risoluzione del 28 maggio riguardante le più urgenti questioni indicate dagli autori di petizioni, rikevava che nessuna misura era stata adottata dalla potenza amministrante per applicare la risoluzione del 6 maggio del Consiglio di sicurezza (v. più avanti) e che nessun progresso costituzionale era stato annunciato, nel

⁽¹⁾ Rapp. Com. A/6000/Add.1, Appendice IV.

⁽²⁾ Approvata con 18 voti e 4 astensioni (Australia, Danimarca, Stati Uniti, Italia), v. A/6000/Add.1, §§ 265-293.

⁽³⁾ Tra gli elementi su cui gli autori di petizioni avevano partico larmente insistito, e che venivano poi messi in rilievo nel dibatti to, v'era il rifiuto della Gran Bretagna di valersi delle sue prero gative per restaurare la legalità nella Rhodesia e il suo lasciare i "razzisti bianchi" padroni della situazione; la parte "sempre più equivoca" svolta dalla Germania occidentale, sia dal punto di vista economico sia nella fornitura di armi alla Rhodesia; le minac ce di rappresaglie proferite dalla Rhodesia contro i vicini stati africani.

territorio, dacché il Consiglio aveva preso in esame la questione.

Dopo aver ancora una volta ribadito il diritto della Rhodesia del Sud all'autodererminazione e all'indipendenza e la legittimità della sua lotta, il Comitato pregava il governo britannico di consentire al Sottocomitato del Comitato speciale di recarsi nel la Rhodesia per prendere contatto con i vari settori della popolazione; attirava inoltre l'attenzione del Consiglio di sicurezza, sia sulle gravi conseguenze di un'esecuzione delle sentenze capitali emesse in base al Law and Order (Maintenance) Act, sia sulle minacce formulate, specie in campo economico, dalle autorità rhodesia ne contro i vicini stati africani.

Intervento del Consiglio di sicurezza. - Cónvocato d'urgenza su richiesta di 35 stati africani, il Consiglio dedicò al caso rhodesiano varie sedute (30 aprile-6 maggio), nel corso delle quali si affrontarono le opposte tesi degli stati africani e della Gran Bretagna. Secondo i primi, la Gran Bretagna aveva aggravato la già grave situazione rhodesiana col porre a disposizione del governo razzista della Rhodesia le forze aeree della Federazione dell'Africa centrale. Deluse erano inoltre andate, secondo gli africani, le speranze suscitate dalla dichiarazione del governo laburista dell'ottobre 1964. Completava il quadro della situazione l'appoggio che il governo rhodesiano riceveva dal Sudafrica e dal Portogallo.

La posizione britannica restava quella di sempre: la situazione della Rhodesia meridionale non rientrava nella competenza del Consiglio di sicurezza (1); soltanto il governo britannico pote va accordare l'indipendenza alla Rhodesia, ciò che doveva avvenire su base accettabile dalla popolazione, attraverso negoziati; le con seguenze politiche ed economiche di una dichiarazione illegale di indipendenza rimanevano quelle già definite dal governo britannico.

Nella sua risoluzione del <u>6 maggio 1965</u> (2), il Consiglio "fa proprie" le richieste più volte avanzate dall'Assemblea generale e dal Comitato speciale al Regno Unito, e cioè: <u>a) liberazione di tutti i prigionieri e confinati; <u>b) abrogazione di tutte le leggi repressive o discriminatorie, e specialmente del Law and Order (Maintenance) Act e del Land Apportionment Act (3); <u>c) abolizione</u></u></u>

⁽¹⁾ Nel settembre '63, la Gran Bretagna aveva, per gli stessi motivi, posto il suo "veto" a una risoluzione del Consiglio, (v. Vol., pp. 291-293).

⁽²⁾ C.S. ris, 202-1965, approvata con 7 voti e 4 astensioni (Francia, URSS, Regno Unito, Stati Uniti).

⁽³⁾ La prima di queste leggi, emanata nel 1963, prevede la pena di morte obbligatoria per taluni reati, quali l'impiego di esplosivi o la provocazione di incendi, l'aggravamento delle pene stabilite

di qualsiasi restrizione che ostacoli l'attività politica e l'instaurazione della piena libertà democratica e della parità dei diritti politici. Il Consiglio "nota" poi (e lo riproduce integralmen
te) l'appello rivoltogli dal Comitato nella sua risoluzione del 22
aprile, e si dichiara "profondamente preoccupato" del peggioramento
della situazione nel territorio..... e sopratutto della minaccia
del governo minoritario di dichiarare unilateralmente l'indipendenza.

Ciò premesso, il Consiglio "nota" tanto la dichiarazione britannica del 27 ottobre 1964 quanto il desiderio della popolazione rhodesiana di veder convocata dalla Gran Bretagna una conferenza costituzionale; prega poi, da un lato tutti gli stati membri delle N.U. di non accettare una dichiarazione unilaterale d'indipendenza da parte del governo minoritario della Rhodesia, e dall'altro il Regno Unito di fare il possibile per impedirla.

Al governo britannico, il Consiglio chiede esplicitamente: di non trasferire in nessun caso alla sua colonia della Rhodesia del Sud - quale è attualmente governata - alcun attributo o potere di sovranità; di promuovere l'accesso del paese all'indipendenza at traverso un sistema di governo democratico, in conformità alle aspirazioni della maggioranza della popolazione; di consultarsi con tut ti gli interessati per riunire una conferenza di tutti i partiti politici, allo scopo di concordare norme costituzionali gradite alla maggioranza della popolazione e di fissare infine la data più prossima possibile per l'indipendenza.

Risoluzioni dell'Assemblea generale. I problemi più gravi ed urgenti della complessa situazione rhodesiana venivano ripresi con ca rattere di priorità dalla XX sessione dell'Assemblea generale.

A Company Dong One

te a chiunque non sia un africano.

Prima ancora di procedere a un esame approfondito della questione, l'Assemblea approvò, il 12 ottobre '65, una risoluzione (1) considerata di carattere provvisorio, con la quale condannava

· colo .

⁽segue nota da p. 10)
per altri reati e l'interdizione di riunioni politiche. La seconda
legge, risalente al 1931, aveva diviso il paese in zone africane e
zone europee dove gli africani non hanno diritto di risiedere, se
non come lavoratori assunti dagli europei: il 52% del territorio,
comprendente le parti più fertili, era stato assegnato ai 200.000
coloni bianchi, mentre gli oltre 3 milioni di africani (nel 1964,
questi ammontavano a 3.970.000; gli europei a 217.000) erano stati
agglomerati nelle zone più aride; la stessa legge, emendatanel 1941,
dispone che le terre situate nella zona europea possono essere cedu

⁽¹⁾ A.G. ris. 2012-XX, approvata con 107 voti, 2 contrari (Portogal lo e Sud-Africa) e 1 astensione, la Gran Bretagna non partecipante alla votazione.

qualsiasi tentativo da parte delle autorità rhodesiane di conquista re l'indipendenza allo scopo di perpetuare il governo di minoranza nel territorio; invitava il Regno Unito a prendere ogni possibile misura per prevenire una dichiarazione unilaterale d'indipendenza e, nel caso ciò si verificasse, lo pregava di adottare le misure neces sarie per porre immediatamente fine a tale ribellione, allo scopo di trasferire i poteri a un governo rappresentativo della maggioran za della popolazione.

Un secondo progetto di risoluzione, presentato da 56 stati (55 afro-asiatici e la Jugoslavia) prevedeva, fra l'altro, il ři corso alla forza armata. All'obiezione mossa al riguardo - che il diritto di ricorso collettivo alla forza spettava soltanto al Consiglio di sicurezza - si replicò, da parte dei firmatari del progetto, che nessuna delle misure ivi previste rientrava nel cap. VII dello Statuto; che si chiedeva, in sostanza, a una potenza amministrante di adempiere agli obblighi da essa assunti in base all'art. 73; e che pertanto, ove l'unico mezzo per adempiere tali obblighi fosse il ricorso alla forza, qualsiasi stato sarebbe stato tenuto a ricor rervi. Il dissenso di taluni membri circa l'impiego della forza rimase, ma non impedì che la risoluzione infine passasse in seno alla Commissione IV.

L'Assemblea generale confermò la risoluzione stessa il 5 novembre 1965 (1).

L'Assemblea chiedeva con questa risoluzione al Regno Unito di impiegare tutti i mezzi necessari, ivi compreso l'impiego del
la forza armata, per l'adozione di determinate misure: liberazione
di tutti i prigionieri e confinati politici, abolizione delle leggi
repressive o discriminatorie, abolizione di ogni restrizione all'at
tività politica e instaurazione della parità dei diritti politici,
sospensione della Costituzione del 1961, convocazione di una conferenza costituzionale ampiamente rappresentativa.

Agli stati membri veniva chiesto di non dare aiuto al regime minoritario della Rhodesia e di non riconoscere alcun governo rhodesiano che non fosse rappresentativo della maggioranza.

L'Assemblea attirava infine l'attenzione del Consiglio di sicurezza sulle minacce proferite dalle autorità rhodesiane contro gli stati vicini e, più in generale, sulla "situazione esplosiva" regnante nel territorio.

⁽¹⁾ A.G. ris. 2022-XX, approvata con 82 voti contro 9 (Australia, Belgio, Canada, Lussemburgo, Paesi Bassí, Nuova Zelanda, Portogallo, Sudafrica, Stati Uniti) e 18 astensioni (Austria, Brasile, Costarica, Danimarca, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Francia, Guatemala, Honduras, Islanda, Irlanda, Italia, Messico, Norvegia, Panama, Spagna, Svezia), non partecipante al voto il Regno Unito.

La proclamazione unilaterale d'indipendenza e la conseguente azione dell'Assemblea e del Consiglio.— Il verificarsi della più volte minacciata dichiarazione unilaterale d'indipendenza del governo minoritario della Rhodesia imprimeva — con il conseguente aggravarsi della situazione — nuovo impulso all'azione delle Nazioni Unite. As semblea generale, Consiglio di sicurezza e Comitato speciale di comune intesa hanno premuto su una daplice direttiva: intensificata pressione sulla potenza amministrante perché intervenisse nella vicenda con la massima energia e sollecitudine; richiesta, a tutti gli stati membri, di sanzioni economiche contro la Rhodesia.

L'11 novembre 1965 - il giorno stesso in cui era avvenuta la dichiarazione unilaterale d'indipendenza del governo di Salisbury - l'Assemblea riprendeva d'urgenza l'esame della situazione rhodesiana, mentre da varie parti veniva chiesta l'immediata convocazione del Consiglio di sicurezza.

Unanime era la condanna - in seno ad entrambi gli organi - della decisione del governo ribelle di Salisbury; divise invece, co me in precedenza, le opinioni circa l'opportunità di un ricorso alla forza.

Nella breve risoluzione approvata 1'11 novembre (1) l'Assemblea "condanna" la dichiarazione unilaterale d'indipendenza, invita il Regno Unito ad applicare le pertinenti risoluzioni dell'Assemblea e del Consiglio di sicurezza per porre fine alla ribellione; e raccomanda al Consiglio di sicurezza di esaminare d'urgenza la situazione.

Il Consiglio di sicurezza si riunì il 12 novembre, convocato sia su richiesta della stessa Gran Bretagna, sia da due note congiunte, l'una di 35 stati africani e l'altra di 22 stati afroasiatici, e in base, come si è visto, a sollecitazione dell'Assemblea generale (2).

Il fatto di aver esso stesso portato l'affare rhodesiano dinanzi al Consiglio non significava affatto, per il Regno Unito, rinunciare a considerare di propria spettanza la restaurazione in Rhodesia di un ordine fondato sul diritto: la decisione di adire il Consiglio era stata presa perché la questione interessava il mondo intero. Rimaneva ferma l'intenzione britannica di risolvere la questione senza ricorrere alla forza, per mezzo di sanzioni e pressioni varie, di cui alcune già erano state applicate. Gli stati africa ni, quasi presentendo l'inefficacia delle sanzioni previste, insi-

⁽¹⁾ A.G. ris. 2024-XX, approvata con 107 voti contro 2 (Portogallo e Sudafrica) e 1 astensione (Francia), non partecipante alla votazione la Gran Bretagna.

⁽²⁾ v. doc. S/6896; S/6902; S/6897; S/6908.

stevano sulla necessità che il Regno Unito impiegasse la forza, come avvenuto nel territorio di Adea (1).

Dopo una prima risoluzione (2) di "condanna" della "dichiarazione unilaterale d'indipendenza proclamata da una minoranza razzista nella Rhodesia del Sud", e di "invito" a non riconoscere né assistere detto regime illegale, il Consiglio approvava il 20 uo vembre '65 una seconda risoluzione (3), in cui chiedeva precise misure tanto alla potenza amministrante quanto agli stati membri.

Ribadita la condanna per "l'usurpazione del potere da par te di una minoranza razzista di bianchi", il Consiglio chiede: al Regno Unito di reprimere questa ribellione, di annientare l'autorità degli usurpatori, di porre il popolo rhodesiano in condizione di decidere del proprio avvenire, di applicare d'urgenza le misure già previste dal Consiglio; agli stati membri delle N.U., di non ricono scere il regime illegale e di rompere con questo i rapporti diploma tici ed economici, ponendo in particolare l'embargo sul petrolio e i suoi prodotti, di astenersi da qualsiasi aiuto al regime illegale e di non fornirgli armi né materiale militare.

Il Consiglio si rivolge inoltre all'Organizzazione della unità africana perché concorra all'applicazione di quanto disposto con la risoluzione stessa.

Le note di adesione - totale o parziale - alle sanzioni richieste dal Consiglio sono pervenute da oltre un'ottantina di stati: adesione in linea di massima totale dai paesi afro-asiatici e dalle democrazie popolari, non sempre totale dagli altri. Esclusa ogni adesione del Sudafrica e del Portogallo.

Nell'aprile '66, il Consiglio interveniva, su richiesta dello stesso Regno Unito e di altri suoi membri, nel noto affare delle due petroliere greche dirette al porto di Beira (Mozambico), per scaricarvi petrolio notoriamente destinato alla Rhodesia. La Gran Bretagna aveva chiesto la convocazione del Consiglio perché la autorizzasse ad adottare, entro i limiti del diritto, tutte le misu re necessarie, ivi compreso il ricorso alla forza, per impedire l'ar rivo a Beira di navi recanti petrolio al regime ribelle di Salisbury. L'episodio si risolveva, come si ricorderà, con la radiazione della petroliera Joanna V, che aveva attraccato a Beira, dalla mari na mercantile greca, e col dirottamento imposto invece alla Manuees la.

⁽¹⁾ w. Vol. p. 359.

⁽²⁾ C.S. ris. 216-1965, approvata il 12 novembre con 10 voti e la astensione della Francia.

⁽³⁾ C.S. ris. 217-1965, approvata con la medesima votazione.

Ma l'episodio era servito a provocare, in seno al Consiglio, una nuova levata di scudi da parte dei rappresentanti africani e delle democrazie popolari, contro la tiepidezza della politica britannica, ed a favore dell'estensione dell'embargo sul petrolio al Sudafrica e al Portogallo, in quanto fonti dirette di rifornimen to per la Rhodesia.

Il Consiglio, attenutosi al progetto di risoluzione britannico, si limitava a pregare il governo portoghese di non permettere che il petrolio scaricato a Beira fosse pompato nell'oleodotto collegato con la Rhodesia, e di non ricevere a Beira petrolio desti nato alla Rhodesia. Il Regno Unito era a sua volta pregato di impedire con ogni mezzo, anche col ricorso alla forza, l'arrivo a Beira di navi che si presuma trasportino petrolio destinato alla Rhodesia (1).

Ancora una volta, nel maggio 1966, gli stati africani sollecitavano il Consiglio di sicurezza a intervenire nel caso rhodesiano ed a chiedere: agli stati, ivi compresi Sudafrica e Portogallo, una rottura completa dei rapporti economici e delle comunicazio ni con la Rhodesia, in conformità all'art. 41 dello Statuto, specialmente privandola di ogni fornitura di petrolio e derivati; al Regno Unito, di adottare le misure previste al cap. VII per impedire, mediante forze aeree, navali e terrestri, qualsiasi rifornimento della Rhodesia. Il Consiglio avrebbe dovuto inoltre invitare il governo britannico sia a consultarsi con i partiti politici rhodesiani per instaurare un regime conforme alle aspirazioni del popolo zimbabwe, sia a prendere le dovute misure, ivi compreso l'impiego della forza, per abolire il regime razzista insediatosi a Salisbury.

Ma il relativo progetto di risoluzione africano incontrava in Consiglio forte opposizione e veniva pertanto respinto (2), nella seduta del 23 maggio, dopo una settimana di accesi dibattiti.

Ripresa dei lavori del Comitato dei 24 (3).- Il rapido aggravarsi della situazione rhodesiana, dopo l'insediamento del regime illega-

⁽¹⁾ C.S. ris. 221-1966, approvata il 9 apnile, con 10 voti e 5 asten sioni (Bulgaria, Francia, Mali, URSS, Uruguay).

⁽²⁾ Con 6 voti favorevoli (Bulgaria, Giordania, Mali, Nigeria, Uganda, URSS),1 contrario (Nuova Zelanda) e 8 astensioni (Argentina, Cina, Francia, Giappone, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti, Uruguay).

⁽³⁾ Rapp. Com., A/6300/Add. 1, (première et deuxième parties). La seconda parte del rapporto contiene il rapporto del Sottocomitato incaricato di condurre un'inchiesta sulle attività degli interessi

le di Ian Smith, destava tra i membri del Comitato una preoccupazione viva che veniva formalmente espressa, come prima misura, in una dichiarazione fatta il 6 aprile 1966 dal presidente, e che il Comitato decideva di adottare come "consensus", salvo talune riserve formulate da alcuni stati (1).

Nella sua dichiarazione, il presidente aveva richiamato l'attenzione del segretario generale delle N.U. sulla deplorevole situazione regnante in Rhodesia e lo pregava di interessarsi a che il Consiglio di sicurezza prendesse le dovute misure. Il Comitato riteneva giunto il momento di applicare sanzioni energiche e obbligatorie in base agli artt. 41 e 42 dello Statuto, dato che le misure sinora adottate erano risultate inoperanti.

I dibattiti del Comitato sulla situazione rhodesiana si svolgevano in tre fasi: l'una a New York, l'altra in Africa e l'ul tima in relazione al rapporto sugli interessi stranieri in Rhodesia. Poiché la risoluzione conclusiva della fase africana dei lavori è più ampia e assorbe anche gli elementi fondamentali della precedente risoluzione del 21 aprile basterà qui riferire della seconda, recante la data del 31 maggio (2).

La risoluzione riassumeva, sostanzialmente, i punti di vi sta espressi e le proposte formulate nel corso dei dibattiti.

Il Comitato considerava tra l'altro - come osservato da vari membri - che il Regno Unito aveva in molte occasioni preso, nei confronti di altre colonie, rapide misure, comprendenti talora "il ricorso ingiusto" alla forza militare, per restaurare o conservare una "pretesa costituzionalità", mentre nel caso rhodesiano si limitava a svolgere negoziati col regime illegale, trascurando di trattare con gli esponenti dei partiti politici africani. Tali negoziati erano disapprovati in pieno dal Comitato, che ne presagiva conseguenze funeste per i legittimi diritti della popolazione zimbabwe.

I governi portoghese e sudafricano venivano condannati per il sostegno da essi dato al regime razzista e minoritario della

⁽segue nota da p. 15) stranieri, economici e d'altro genere, nella Rhodesia meridionale e sui loro metodi d'azione. E' questa, in ordine di tempo la terza in chiesta del genere: la prima riguardava l'incidenza degli interessi stranieri nel Sud-Ovest africano (v. Vol. pp.481-484), e la seconda l'influenza di tali interessi nei Territori portoghesi. (v. più avanti).

⁽¹⁾ Regno Unito, Stati Uniti, Danimarca, Italia, Australia, Cile e Uruguay (Rapp. cit. I partie, §§ 340-345 e 532).

⁽²⁾ Approvata con 18 voti contro 1 (Australia) e 3 astensioni (Danimarca, Stati Uniti, Italia).

Rhodesia, mentre riaffermati erano gli inalienabili diritti del popolo zimbabwe alla libertà e all'indipendenza e riconosciuta la legittimità della sua lotta per conseguirli.

Considerata poi la situazione rhodesiana come una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, il Comitato attirava ancora una volta l'attenzione del Consiglio di sicurezza sulla gravità della situazione stessa, affinché raccomandasse l'applicazione di sanzioni obbligatorie ai sensi del cap. VII dello Statuto e adot tasse le dovute misure per garantirne l'esecuzione effettiva, da parte di qualsiasi stato. Il Comitato raccomandava altresì al Consiglio di invitare il Regno Unito a prendere le misure previste dal cap. VII per impedire, mediante l'impiego di forze aeree, terrestri e navali, qualsiasi consegna di prodotti alla Rhodesia, ivi compreso il petrolio e derivati.

Al Regno Unito, il Comitato chiedeva di entrare in contatto con i partiti politici africani per la prossima instaurazione di un governo eletto in conformità alle aspirazioni del popolo zimbabwe e di abolire, con qualsiasi mezzo e anche con ricorso alla forza, l'attuale regime minoritario.

Di particolare interesse è lo studio condotto dietro direttiva del Comitato sull'incidenza degli interessi economici internazionali nella situazione rhodesiana_{sco ottati con e}

Il Sottocomitato incaricato di tale studio affermava nelle sue "Conclusioni" che gli interessi stranieri, economici e similari, hanno una parte decisiva nella vita economica della Rhodesia.
I principali settori della produzione sono controllati da imprese
straniere, che raggruppano oltre 1'80% dei capitali investiti nel
territorio, e dai coloni d'origine europea, principalmente britanni
ci e sudafricani. Tali interessi occupano un posto preponderante
nelle industrie primarie, che danno ali: profitti, e in particolare nell'industria mineraria e nella produzione del tabacco e dello
zucchero. Un'influenza determinante è pure esercitata da tali interessi nel settore bancario-finanziario e nelle principali industrie
manufatturiere.

Le imprese straniere che esercitano le loro attività in Rhodesia sono strettamente legate agli interessi finanziari ed economici internazionali in altre parti dell'Africa australe e, in collegamento con tali interessi, hanno esercitato una funzione capitale nell'azione che ha avuto per effetto di privare le popolazioni africane della possibilità di partecipare in modo efficace alla vita economica e al godimento delle risorse dei loro paesi. Di conseguenza, la popolazione africana del territorio era stata costretta in forme di produzione anacronistiche, il suo sviluppo economico, sociale e culturale era stato tenuto a freno, e gravi ostacoli erano stati frapposti alla realizzazione delle sue aspirazioni alla libertà e all' indipendenza.

Strettamente legati fra loro, e interdipendenti, sono gli interessi delle imprese straniere operanti nel territorio e quelli dei coloni europei. Le società straniere anno infatti assegnamento sui coloni europei per mantenere la popolazione africana in uno stato di soggezione, per salvaguardare ciò che esse considerano come un clima favorevole ai loro investimenti; dal canto loro, i coloni fanno assegnamento sulle società straniere per ottenere i capitali necessari allo sfruttamento delle ricchezze naturali del territorio (1).

Le raccomandazioni del Sottocomitato venivano poi assorb<u>i</u> te nella risoluzione successivamente approvata dall'Assemblea generale il 17 novembre 1966.

L'inasprimento delle sanzioni. Mai forse come nella più recente fa se della questione rhodesiana è apparsa energica e univoca la direttiva d'azione dei tre organi delle Nazioni Unite che se ne sono interessati: il Comitato speciale per la decolonizzazione, l'Assemblea generale e il Consiglio di sicurezza; i primi due hanno entrambi in vocato l'applicazione di energiche misure in base al cap. VII e han no demandato al Consiglio il compito di deciderle, dando alle misure stesse il carattere coercitivo che solo quest'organo può imprime re alle sue decisioni. Il Consiglio di sicurezza ha adempiuto in pieno il compito di cui era stato richiesto.

Alle decisioni delle Nazioni Unite si univano, perfettamente concordi, quelle dell'Organizzazione dell'unità africana.

Quando l'Assemblea generale, fra l'ottobre e il novembre '66, riprese in esame la questione della Rhodesia, erano ancora in corso i negoziati attraverso cui il governo britannico tentava di indurre il regime di Smith a recedere dalla sua ribellione. Ma proprio l'esistenza di questi negoziati destava l'allarme negli stati afro-asiatici, i quali temevano che le Nazioni Unite si trovassero improvvisamente di fronte a un fatto compiuto: ad un accordo, cioé, che compromettesse irrimediabilmente i "diritti inalienabili" degli autoctoni rhodesiani all'autodecisione e all'indipendenza. Donde la richiesta, presentata all'Assemblea generale da 50 stati afro-asiati ci insieme all'Albania, di una condanna a priori di qualsiasi accor do tra il governo britannico e il "regime minoritario, razzista e illegale" della Rhodesia, che non riconoscesse i predetti diritti del popolo zimbabwe.

Ciò che l'Assemblea ha fatto con la sua risoluzione del 22 ottobre 1966 (2), prima ancora di discutere sul fondo della que stione.

⁽¹⁾ Rapp. cit., Rapport du Sous Comité I, §§ 66-101.

⁽²⁾ A.G. ris. 2138-XXI, approvata con 86 voti contro 2 (Portogallo,

Lo scetticismo sui risultati dei negoziati in corso ha co stituito il motivo pressoché dominante dei vari interventi; mentre divise si sono mostrate le opinioni circa l'opportunità di un ricor so alla forza, osteggiata da alcuni nel timore di complicazioni ancora più gravi che ne sarebbero potute scaturire. Tuttavia la maggio ranza non è stata aliena a che il Regno Unito fosse invitato a ricor rere anche alla forza per piegare la ribellione del governo di Salisbury.

Nella sua risoluzione del 17 novembre (1), l'Assemblea pro nuncia la sua "condanna" nei confronti, sia dei governi del Portogallo e del Sudafrica, sia degli interessi economici stranieri, per l'aiuto che danno al regime illegale di Salisbury, e chiede al Regno Unito, da un lato di impedire qualsiasi consegna di prodotti al la Rhodesia, ivi compresi il petrolio e i prodotti petroliferi, dal l'altro di prendere ogni misura necessaria, ivi compreso il ricorso alla forza, per porre fine al regime illegale e garantire l'applica zione "immediata" alla Rhodesia della Dichiarazione sulla decoloniz zazione.

L'Assemblea si rivolge poi agli stati membri e agli istituti specializzati per chiederne assistenza a favore tanto degli au toctoni rhodesiani in lotta per la libertà e l'indipendenza, quanto dei loro rifugiati.

L'Assemblea attira quindi ancora una volta l'attenzione del Consiglio di sicurezza sulla "grave situazione rhodesiana", affinché possa decidere di applicare le misure coercitive necessarie previste al cap. VII dello Statuto.

Due settimane appena dopo la risoluzione dell'Assemblea generale, veniva annunciato il fallimento dei colloqui svoltisi a bordo del <u>Tiger</u> fra il primo ministro britannico e Ian Smith: questi si era infatti rifiutato tanto di accettare il piano proposto da Wilson – inteso a conseguire il ritorno alla legalità mediante l'instaurazione di un governo rappresentativo di tutti gli elementi della popolazione rhodesiana – quanto di raccomandarlo al suo governo recomendarlo della popolazione recomendarlo della propolazione recomendarlo della propolazione recomendarlo della propolazione recomendarlo della popolazione recomendarlo della propolazione recomendarlo della pr

⁽segue nota da p. 18) Budafrica) e 18 astensioni (Argentina, Australia, Austria, Belgio, Canada. Danimarca. Finlandia. Francia. Islanda. Irlanda. Italia.

Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Islanda, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Svezia, Regno Unito, Stati Uniti), assenti: Afghanistan, Botswana, Cambogia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Laos, Lesotho, Malawi, Malta, Nicaragua, Panama, Alto Volta, Yemen.

⁽¹⁾ A.G. ris. 2151-XXI, approvata con 89 voti contro 2 e 17 astensioni.

no. Il governo britannico chiese, il 5 dicembre (1), la convocazione del Consiglio di sicurezza per proporvi l'adosione di misure sup plementari contro il regime illegale della Rhodesia.

Oltre a un progetto di risoluzione britannico - che, fra le varie sanzioni previste, non includeva l'embargo sul petrolio - il Consiglio aveva dinanzi a sé una risoluzione che la "Conferenza" dell'Organizzazione dell'unità africana aveva approvato ai primi di novembre 1966 (2): gli stati africani si appellavano a tutti gli stati membri delle Nazioni Unite e dell'OUA perché applicassero con tro la Rhodesia le misure stabilite dal Consiglio di sicurezza con la sua risoluzione del 20 novembre 1965 e adottassero misure più efficaci nei confronti del regime ribelle: anche l'Organizzazione africana auspicava un intervento del Consiglio di sicurezza effettua to in base al cap. VII dello Statuto delle N.U.

Il dibattito, in seno al Consiglio di sicurezza, risultava piuttosto aspro. La politica britannica nei confronti della Rhodesia era oggetto di critiche e tacciata, sopratutto, di debolezza e di inefficacia; a gran voce veniva richiesto dal Regno Unito l'im piego della forza per ricondurre a ragione il regime ribelle; le sanzioni, sinora solo parzialmente applicate, erano definite illuso rie; denunciata la collusione degli interessi economici britannici con quelli del Sudafrica, considerato il maggior responsabile, insieme al Portogallo, dei rifornimenti che, continuando ad affluire in Rhodesia, consentivano al regime ribelle di resistere, sfidando le sanzioni comminate dalle Nazioni Unite. Da vari delegati veniva riconosciuta la pericolosità per la pace, insita nella "situazione esplosiva" regnante in Rhodesia. Varie voci si levavano, d'altro canto, a sostegno della prudente politica britannica, ed a riconosi mento della responsabilità primaria spettante al Regno Unito nella vicenda rhodesiana.

Le critiche mosse alla politica britannica, da un lato, e all'insufficienza delle misure sino allora adottate dalle Nazioni

The state of the s

⁽¹⁾ S/7610. Il Consiglio si riuniva, per l'esame della questione rhodesiana, dall'8 al 16 dicembre, presenti, su richiesta dei rispettivi governi, i delegati della Zambia, Senegal, Algeria, Pakistan e India.

⁽²⁾ La Conferenza dei capi di stato e di governo dell'OUA si era svolta ad Addis-Abeba dal 5 al 9 novembre 1966. Con la citata riso-luzione, l'OUA aveva altresì creato un "Comitato di solidarietà per la Zambia" incaricato di studiare le opportune misure per prestare assistenza tecnica ed economica alla Zambia. Com'è noto, infatti, proprio su questo giovane stato ricadono le conseguenze più dure delle sanzioni applicate alla Rhodesia. Il testo della risoluzione era stato trasmesso al Consiglio di sicurezza (S/7614).

Unite, dall'altro, si concretavano in una serie di 13 emendamenti proposti dai tre delegati africani (1) in relazione al progetto di risoluzione britannico; emendamenti che, messi singolarmente ai voti, risultavano in parte approvati e in parte respinti.

Tra i più importanti emendamenti adottati vanno annoverati quelli intesi a includere nell'embargo il petrolio e i suoi prodotti, a privare il regime illegale di qualsiasi aiuto finanziario ed economico, e quelli recanti una duplice menzione dell'art. 25 dello Statuto, per stabilire, senza possibile equivoco, il carattere decisorio della risoluzione del Consiglio.

Tra gli emendamenti respinti, uno era inteso a chiedere al Regno Unito di dichiarare categoricamente che non avrebbe mai accordato l'indipendenza alla Rhodesia sin quando non vi fosse instau rato il governo della maggioranza, e che ogni offerta fatta in precedenza dal Regno Unito al regime razzista illegale era ormai ritirata; un altro prevedeva l'invito al governo britannico di impedire con ogni mezzo il trasporto verso la Rhodesia di petrolio e di prodotti petroliferi; un altro ancora mirava ad estendere l'embargo al carbone e a tutti i prodotti manufatturati.

Nella sua risoluzione del 16 dicembre 1966 (2), il Consiglio basa esplicitamente le sue decisioni sugli artt. 39 e 41 dello Statuto e per due volte cita l'art. 25: la prima per ricordare agli stati membri che la mancata applicazione della "presente risoluzione" costituirà una violazione di detto articolo (3); la seconda per sollecitare (calls upon, requiert) gli stati membri di applicare "la presente decisione del Consiglio" in conformità all'art.25.

Le sanzioni "decise" (4) dal Consiglio nei confronti della Rhodesia comprendono l'embargo su vari prodotti: amianto, minera le di ferro, cromo, ghisa, zucchero, tabacco, rame, carne e prodotti carnei, cuoi e pellami, petrolio e prodotti petroliferi, armi e munizioni di qualsiasi tipo, aerei e veicoli militari, attrezzature e materiali per la fabbricazione e la manutenzione di armi e munizioni; il divieto di qualsiasi transazione commerciale e finanzia-

⁽¹⁾ Mali, Nigeria, Uganda.

⁽²⁾ C.S. ris. 232-1966, approvata con 11 voti e 4 astensioni (Bulgaria, Francia, Mali e URSS). I delegati dell'URSS, Bulgaria e Mali spiegavano la loro astensione con il motivo che ritenevano "insufficiente" la risoluzione approvata, data l'esclusione di quelli che essi consideravano tra i principali emendamenti proposti.

⁽³⁾ L'art. 25 sancisce, in sostanza, l'obbligatorietà delle "decisioni" del Consiglio di sicurezza.

^{(4) &}quot;Le Conseil..... 2. <u>Décide</u> que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies empêcheront:..."

ria relativa ai prodotti su indicati, il divieto di adibire qualsiasi mezzo al trasporto dei medesimi ecc. Gli stati non membri del le Nazioni Unite sono invitati dal Consiglio, in base all'art. 2 dello Statuto, ad applicare anch'essi le sanzioni previste in questa risoluzione.

Come richiesto dal Consiglio, gli stati già vanno mano a mano trasmettendo al segretario generale comunicazioni relative all'applicazione da essi data alle sanzioni stabilite contro la Rhode sia.

Territorio del Sud-Ovest africano

L'attesa della sentenza della Corte internazionale di giu stizia sull'affare del Sud-Ovest africano aveva determinato, in seno alle NazioniUnite, una specie di attenuazione dell'azione da con dursi ai fini dell'indipendenza del territorio e un temporaneo ammorbidimento nel tono delle risoluzioni del Comitato speciale per la decolonizzazione e dell'Assemblea generale; ciò nel preciso intento, come già si è detto, di evitare di incidere in alcun modo sulla situazione giuridica del territorio e di non influire nemmeno indirettamente sul futuro giudizio della Corte (1).

Dal canto suo, il governo sudafricano, anch'esso nell'attesa della sentenza della Corte, aveva sospeso nell'aprile 1965 l'e secuzione del piano raccomandato dalla Commissione Odendaal (2) (riforme politiche, spartizione del territorio e trasferimenti di popolazione) e approvato in linea di principio dal governo stesso. Nell'attesa, il governo sudafricano si sarebbe limitato a prendere le necessarie misure preparatorie ed a realizzare dei progetti di sviluppo (3).

Decisioni del Comitato speciale e dell'Assemblea generale, precedenti alla sentenza della Corte.— Nel giugno 1965, i lavori del Comitato speciale concernenti il territorio del Sud-Ovest africano si concludevano con una risoluzione che sostanzialmente ne riassumeva le valutazioni e le preoccupazioni (4); preoccupazione per il continuo peggioramento della situazione, dovuto tanto all'intensificarsi del la politica di apartheid quanto alla dichiarata volontà del gover-

⁽¹⁾ v. Vol. P. 476 ss.

⁽²⁾ Ibid., p. 480 s.

⁽³⁾ Rapp. Com. (1965), A/6000/Add. 2, § 23.

⁽⁴⁾ Ibid., § 285.

no sudafricano di applicare al territorio il piano Odendaal; preoccupazione, ancora, per le installazioni militari fatte dal Sudafrica nel territorio, che destavano allarme negli stati africani prossimi al territorio; constatazione del fatto che il governo sudafricano, venendo meno specie con l'applicazione dell'apartheid ai suoi
obblighi internazionali nell'amministrazione del Sud-Ovest africano,
aveva perso ogni autorità morale per continuare ad amministrarlo, e
che, in generale, il suo comportamento costituiva una grave sfida
nei confronti delle Nazioni Unite ed una persistente minaccia alla
pace e alla sicurezza (1).

Le misure raccomandate dal Comitato erano poi fatte proprie dall'Assemblea generale, che le inseriva nella risoluzione ema nata alla sua XX sessione.

Va ricordato che, in conseguenza della paralisi che i lavori della XIX sessione avevano subito nel 1964, a causa della crisi che aveva colpito l'Organizzazione, l'Assemblea generale, nelle decisioni prese in relazione al Sud-Ovest africano alla XX sessione, ha tenuto conto anche delle conclusioni e raccomandazioni formulate dal Comitato speciale nel 1964, specie per quanto concerneva i risultati dell'indagine condotta sugli interessi stranieri operanti nel Sud-Ovest africano.

Nella sua risoluzione del 17 dicembre 1965 (2), l'Assemblea, dichiarato di far proprie le relative raccomandazioni del Comitato (3), pronunciava infatti la sua "condanna" tanto della politica degli interessi finanziari operanti nel Sud-Ovest africano, "che sfruttano senza pietà le risorse umane e materiali, ostacolando così il progresso del territorio" e l'avvio alla sua indipendenza, quanto della politica sudafricana intesa a incrementare l'immigrazione straniera nel territorio, frustrando così gli interessi economici e politici degli autoctoni.

Con tacita ma evidente allusione al piazo Odendaal, l'Assemblea dichiarava inoltre di ritenere che qualsiasi tentativo volto a spartire il territorio ed a preparare direttamente o indiretta mente a tal fine un'iniziativa unilaterale, costituirebbe una viola zione del Mandato e della Dichiarazione sulla decolonizzazione, e che qualsiasi tentativo di annessione, parviale o totale, del territorio costituirebbe un atto di aggreggione. Invitava inoltre il go-

⁽¹⁾ Risoluzione del 17 giugno 1965, approvata con 20 voti e 3 astensioni (Stati Uniti, Regno Unito, Australia). Rapp. cit., § 285.

⁽²⁾ A.G. ris. 2074-XX, approvata con 85 voti contro 2 e 19 astensioni.

⁽³⁾ v. Vol. p. 481 ss.

verno sudafricano a ritirare dal territorio le basi e installazioni militari, astenendosi dall'utilizzare il territorio stesso a fini militari interni o esterni.

Agli stati membri l'Assemblea chiedeva ancora una volta di applicare nei confronti del Sudafrica l'embargo sulle forniture militari d'ogni genere e sul petrolio e relativi prodotti, già stabilito dall'Assemblea nel novembre 1963 (1), e di soccorrere, moral mente e materialmente, gli autoctoni del territorio nella loro lotta per l'indipendenza.

Il Consiglio di sicurezza era pregato dall'Assemblea di continuare a vigilare sulla "situazione critica" del Sud-Ovest africano.

Nel 1966, i lavori del Comitato per la decolonizzazione sul Sud-Ovest africano si svolgevano in due fasi, l'una precedente, l'altra successiva alla sentenza della Corte internazionale di giustizia (2).

La risoluzione con cui si chiudeva la prima fase dei lavori, nel giugno 1966 (3), non si discosta nella sostanza dalla sopra ricordata risoluzione del 1965. Unica disposizione nuova è la creazione, da parte del Comitato, di un Sottocomitato incaricato di effettuare uno studio approfondito della situazione del territorio e di raccomandare una data prossima per la sua indipendenza (4).

Decisioni successive alla sentenza. - Proprio questo Sottocomitato, iniziando i suoi lavori il 21 luglio - tre giorni dopo l'emanazione della sentenza della Corte internazionale di giustizia - apriva la seconda fase dei lavori del Comitato.

Nella sua sentenza del 18 luglio 1966, la Corte aveva rigettato le domande dell'Etiopia e della Liberia, non ritenendo sussistente la legittimazione ad agire di questi due stati, per mancanza di un loro interesse giuridico nell'affare del Sud-Ovest africano (5). Di conseguenza, la Corte non avrebbe giudicato sul fondo della questione.

⁽¹⁾ A.G. ris. 1899-XVIII, § 7.

⁽²⁾ Rapp. Com., A/6300/Add. 2.

⁽³⁾ Approvata con 18 voti e 3 astensioni (Danimarca, Stati Uniti, Italia). Ibid., § 306.

⁽⁴⁾ Il Sottocomitato veniva composto da Costa d'Avorio, Danimarca, Etiopia, India, Polonia, Tunisia e Venezuela. Il suo rapporto trova si allegato al citato rapporto del Comitato speciale.

⁽⁵⁾ La sentenza aveva ottenuto 7 voti favorevoli e 7 contrari (assente un giudice) ed era stata approvata per il voto preponderante del presidente. v. per i precedenti, Vol. pp.436-442. Sulla sentenza del 18 luglio '66, v. la rassegna di A. BERNARDINI Corte internazionale di giustizia in "La Comunità internazionale", 1967, fasc. 1.

Nelle "conclusioni" del suo rapporto, il Sottocomitato si dichiarava vivamente preoccupato per la situazione determinatasi nel territorio in seguito alla predetta sentenza della Corte, e convinto che misure efficaci dovevano essere adottate d'urgenza per prevenire una grave minaccia alla pace o una violazione della pace nella regione.

Il Sottocomitato raccomandava quindi alle Nazioni Unite, fra l'altro, di esercitare il loro diritto di riprendere il Mandato, di far cessare i diritti e le funzioni del Sudafrica nei confronti del Sud-Ovest africano e di assumere quindi l'amministrazione diret ta del territorio, creando all'uopo organi appropriati. Non appena le Nazioni Unite avessero assunto la responsabilità diretta del territorio, si sarebbero dovute preparare elezioni a suffragio universale, in modo da consentire alla popolazione del territorio di deci dere liberamente della forma di governo desiderata. Il territorio sarebbe divenuto indipendente in seguito alle elezioni e alla costi tuzione di un governo.

Nel caso che il Sudafrica si fosse opposto all'attuazione di tali disposizioni, sarebbe occorso prendere contro di esso misure efficaci, ivi comprese quelle previste dal cap. VII dello Statuto.

Anche il Comitato, dopo la sentenza della Corte, riprende va in esame la situazione del Sud-Ovest africano. Il mondo - afferma va il presidente nell'aprire il nuovo dibattito - era rimasto sorpreso e deluso nell'apprendere la sentenza resa dalla Corte interna zionale di giustizia, sopratutto per il fatto che essa aveva escluso i problemi fondamentali sottoposti alla decisione della Corte. La Corte internazionale non si era pronunciata sull'apartheid, che costituisce una manifesta violazione del Mandato e dello Statuto delle Nazioni Unite: né aveva preso alcuna decisione circa l'obbligo della Repubblica sudafricana di riconoscere le funzioni di controllo delle Nazioni Unite sul modo in cui il Sudafrica assolve al mandato affidatogli. Dopo aver accennato al fatto che, con la sua precedente sentenza del 1962 (1), la Corte aveva indotto l'opinione pubblica a pensare che il problema delle parti nella controversia era stato risolto e che essa avrebbe proceduto all'esame del fondo della questione, il presidente così continuava: "per questi motivi, non v'era da meravigliarsi se importanti settori dell'opinione internazionale ritenevano che la sentenza aveva diminuito il prestigio della Corte in quanto mezzo per regolare le controversie internazio nali, ed aveva posto in dubbio la sua integrità e la sua utilità. Né era da meravigliarsi che taluni reclamassero una rappresentanza

⁽¹⁾ v. Vol. pp. 438-442.

più equa nella composizione della Corte e uno studio più approfondito del suo funzionamento" (1).

L'Assemblea generale, su richiesta di 40 stati afro-asia tici, decideva di dare priorità assoluta, all'aprirsi della sua XXI sessione, all'esame della questione del Sud-Ovest africano.

Le opinioni già espresse dal presidente del Comitato per la decolonizzazione venivano ribadite nel corso del dibattito generale dell'Assemblea: delusione per la sentenza del 18 luglio '66; riconoscimento unanime della permanente validità sia dei pareri emessi dalla Corte nel 1950, 1955 e 1956, sia della sua sentenza resa nel 1962 sull'affare del Sud-Ovest africano; opportunità di allargare la composizione della Corte, per rappresentarvi equamente le varie regioni geografiche del mondo. La massima parte dei delega ti si pronunciava a favore della revoca del Mandato; unanime era il riconoscimento del fatto che il Sudafrica non dimostrava alcuna intenzione di dare l'indipendenza al Sud-Ovest africano, bensì palesa va l'intenzione di annettersi il territorio stesso.

Anche il progetto di risoluzione, contemplante la revoca del Mandato, era presentato dagli afro-asiatici (54 erano i suoi firmatari). Ma, nel corso del dibattito, il progetto stesso subiva vari emendamenti, la cui principale innovazione consisteva in questo: mentre nel progetto originale si prevedeva l'immediata creazione di una "autorità delle Nazioni Unite per l'amministrazione del Sud-Ovest africano", in base all'emendamento approvato lo studio di tale questione sarebbe stato affidato a un comitato speciale.

Nella sua risoluzione del 27 ottobre 1966 (2), l'Assemblea generale "gravemente preoccupata per la situazione regnante nel territorio sotto mandato e che si è gravemente deteriorata dopo la sentenza della Corte internazionale del 18 luglio 1966", dichiara che il Sudafrica ha mancato ai suoi obblighi per quanto con cerne l'amministrazione del territorio sotto mandato, non ha assicu rato il benessere morale e materiale e la sicurezza degli autoctoni del Sud-Ovest africano e ha, "di fatto, denunciato il Mandato", e decide che il Mandato affidato al Sudafrica è quindi terminato, che il Sudafrica non ha nessun diritto di amministrare il territorio, e che d'ora innanzi il Sud-Ovest africano dipende direttamente dalla responsabilità delle Nazioni Unite.

L'Assemblea crea pertanto un Comitato speciale per il Sud-

⁽¹⁾ Rapp. 1966, cit., §§ 311-314 e ss. Al Comitato speciale erano state trasmesse le comunicazioni relative alla sentenza della Corte, dirette da vari stati all'Assemblea generale: Nigeria A/6346; Costa d'Avorio, A/6371; Bulgaria, A/6372; Kenya, A/6387; Pakistan, A/6388; Polonia, A/6402; Mongolia, A/6407; Turchia, A/6413.

⁽²⁾ A.G. ris. 2145-XXI, approvata con 114 voti contro 2 (Portogallo e Sudafrica) e 3 astensioni (Francia, Malawi, Regno Unito).

Ovest africano, composto di 14 membri, incaricato di raccomandare disposizioni d'ordine pratico per l'amministrazione del Sud-Ovest africano, allo scopo di consentire alla popolazione del territorio di esercitare il suo diritto all'autodeterminazione e di accedere all'indipendenza (1).

Nella seconda metà dell'aprile di quest'anno sarà convoca ta, come previsto dalla medesima risoluzione, la sessione straordinaria dell'Assemblea generale che dovrà esaminare le raccomandazioni formulate dal predetto Comitato speciale.

Territori portogh \in si

Della questione dei territori amministrati dal Portogallo si sono occupati - nel biennio 1965-66 - tanto l'Assemblea generale e il Comitato speciale per la decolonizzazione quanto il Consiglio di sicurezza.

Rapporti del Comitato per la decolonizzazione. L'aspetto più rimar chevole dei lavori effettuati dal Comitato nel 1965 e 1966 in relazione ai territori portoghesi è dato dai risultati del vasto quanto minuzioso studio già disposto dal Comitato nel luglio 1964 (2), sul le "attività degli interessi stranieri, economici e d'altro genere", che ostacolano l'applicazione della Dichiarazione sulla decolonizza zione nei territori amministrati dal Portogallo. Lo "studio", condotto da un'apposito Sottocomitato, ha comportato due anni di lavoro ed ha fatto oggetto di due voluminosi rapporti, rispettivamente nel 1965 e nel 1966 (3).

Nelle "conclusioni" del '65, il Sottocomitato affermava che, nei territori portoghesi, gli africani non usufruivano, in pratica, dei diritti e delle libertà politiche di cui godevano i coloni portoghesi, né potevano partecipare su base di eguaglianza al governo del territorio; erano sottoposti a condizioni di lavoro oppressive, equivalenti al lavoro forzato, ricevevano salari iniqui ed erano privi di protezione sindacale e di assicurazioni sociali. Persisteva nei territori la penuria dei servizi sanitari; il tasso di analfabetismo risultava tra i più elevati del mondo e, malgrado qualche miglioramento introdo to, l'intero sistema dell'istruzione

⁽¹⁾ Il 21 novembre, il presidente dell'Assemblea designava membri di detto Comitato i seguenti stati: Canada, Cile, Cecoslovacchia, Etiopia, Finlandia, Italia, Giappone, Messico, Nigeria, Pakistan, Senegal, Unione Sovietica, RAU e Stati Uniti.

⁽²⁾ v. Vol., p. 277 s.

^{(3) 1965,} A/6000/Add. 3 (deuxième partie); 1966, A/6300/Add. 3 (deuxième partie).

lasciava a desiderare, in quanto basato su pratiche discriminatorie. Secondo l'opinione di autori di petizioni dell'Angola, del Mozambico e della Guinea portoghese, il regime di questi territori continua
va ad essere caratterizzato "dalla peggiore forma di dominio, di deliberata oppressione e di deciso sfruttamento della popolazione afri
cana".

Risultava dalle informazioni fornite al Sottocomitato dai propri membri, dagli autori africani di petizioni e dai documenti di lavoro del Segretariato delle N.U. sull'industria mineraria e sulla occupazione delle terre in Angola e nel Mozambico, che la politica coloniale portoghese aveva incoraggiato gli investimenti stranieri, i quali avevano a loro volta rafforzato "l'emprise" del Portogallo su questi territori. Significativo era il fatto che la politica del Portogallo intesa ad accrescere il volume degli investimenti stranieri nei territori stessi avesse coinciso con lo slancio preso dai movimenti di liberazione in Africa. Scopo manifesto di tale politica era quello di trovare, negli interessi stranieri, l'appoggio finanziario e d'altro genere che consentisse al Portogallo di proseguire tanto nello sfruttamento delle risorse umane e materiali, quanto nel la repressione delle crescenti aspirazioni politiche delle popolazioni autoctone (1).

Nella seconda parte dello "studio", comparsa l'anno seguen te, il Sottocomitato confermava, in base alle ulteriori notizie pervenutegli nel 1966, le conclusioni raggiunte nel '65, e cioè che il regime coloniale portoghese e gli interessi economici stranieri osta colavano l'indipendenza dei territori amministrati dal Portogallo. Soggiungeva, in particolare, che la situazione attuale dell'agricoltura e delle industrie di trasformazione dei prodotti agricoli nell'Angola e nel Mozambico offrivano un esempio classico degli effetti della politica coloniale del Portogallo, grazie alla quale le colonie producono materie prime vendute poi alla metropoli, in cambio dei prodotti manufatturati di quest'ultima.

Per applicare tale politica erano state emanate norme intese sia a favorire gli europei e le imprese dotate di ingenti capitali o aventi carattere di monopolio, sia a regolare, di conseguenza, le concessioni di terre, la produzione, la lavorazione e il commercio dei prodotti agricoli di cui il Portogallo ha bisogno. Altre norme avevano nello stesso tempo imposto restrizioni agli africani che aspirassero ad essere proprietari di terre o a dedicarsi ad attività agricole commerciali nelle stesse condizioni degli europei: in tal modo non restava agli africani che una parte insignificante della ricchezza tratta dalle risorse naturali dei territori e dai loro stessi sforzi (2).

⁽¹⁾ Rapp. cit. 1965, Annexe, §§ 260-263.

⁽²⁾ Rapp. cit. 1966, Annexe, §§ 69-70.

Particolareggiate "raccomandazioni" erano state formulate già nel 1965 dal Sottocomitato circa le misure che le Nazioni Unite avrebbero/adottare per fronteggiare la situazione dei territori por toghesi; nel rapporto successivo, esso non faceva che confermarle. Ma vi aggiungeva una raccomandazione conclusiva: quella cioè di esa minare globalmente le attività degli interessi economici stranieri operanti in Rhodesia, nel Sud-Ovest africano e nei territori portoghesi, interessi che, per gli stretti legami tra loro esistenti, co stituiscono un unico e medesimo problema.

Come si è visto nella parte generale di questa nota, l'As semblea generale accoglieva tale proposta e decideva di rinviare l'esame della questione alla sua XXII sessione.

I rapporti di carattere generale sulla situazione dei territori portoghesi, prosentati dal Comitato per la decolonizzazione sui lavori svolti nel 1965 e 1966, si chiudevano entrambi (1) con due risoluzioni, la cui sostanza veniva poi incorporata dall'Assemblea generale nelle risoluzioni approvate, rispettivamente, alla XX e alla XXI sessione.

Risoluzioni del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale.—
Prima ancora che la XX sessione dell'Assemblea prendesse le sue disposizioni nei confronti dei territori portoghesi, il Consiglio di
sicurezza, investito ancora una volta della questione dagli stati
africani, aveva approvato, il 23 novembre 1965, una risoluzione con
cernente i territori portoghesi.

In questa sua risoluzione (2), il Consiglio conferma, in sostanza, le raccomandazioni formulate dalle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea generale, nonché le precedenti disposizioni prese dallo stesso Consiglio ai fini dell'embargo sui rifornimenti milita ri al Portogallo, senza tuttavia imprimere alla risoluzione stessa un carattere esplicitamente decisorio (così come più tardi avrebbe fatto, nel dicembre 1966, nei confronti della Rhodesia).

Il Consiglio affermava che la situazione risultante dalla politica del Portogallo nei confronti tanto delle popolazioni africane delle sue colonie, quanto degli stati a queste limitrofi turba va seriamente la pace e la sicurezza internazionale e deplorava il fatto che il governo portoghese non si conformasse alle risoluzioni dell'Assemblea generale e dello stesso Consiglio. Riaffermata poi l'interpretazione del principio di autodeterminazione data dall'As-

⁽¹⁾ Rapp. Com. <u>+965</u>, A/6000/Add. 3 (première partie); <u>1966</u>, A/6300/Add. 3 (première partie).

⁽²⁾ C.S. ris. 218-1965, approvata con 7 voti e 4 astensioni (Francia, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti).

semblea mella Dichiarazione sulla decolonizzazione (1), riaffermava l'invito rivolto al Portogallo di riconoscere tale diritto ai terri tori da esso amministrati, di cessare ogni repressione e di ritirare le forze militari adibite a tale scopo, di accordare un'amnistia incondizionata e consentire la libertà ai partiti politici, e di avviare infine negoziati con gli esponenti dei partiti politici ai fini del trasferimento dei poteri a istituzioni realmente rappresenta tive della popolazione, per accordare subito dopo l'indipendenza.

A tutti gli stati il Consiglio chiedeva di applicare contro il Portogallo l'embargo sul materiale militare che potesse servire alla repressione delle popolazioni autoctone.

Circa un mese dopo, il 21 dicembre, l'Assemblea generale approvava una risoluzione (2), nella quale venivano conglobate tanto le disposizioni della risoluzione del giugno 1965 del Comitato per la decolonizzazione, quanto le raccomandazioni del Sottocomitato autore dello studio sugli interessi stranieri.

L'Assemblea condanna la politica coloniale del Portogallo, e in particolare l'afflusso nei territori portoghesi di numerosi im migrati stranieri, nonché l'esportazione dai territori stessi di la voratori destinati al Sudafrica: fatti, questi, che ledevano i diritti economici e politici degli autoctoni.

A tutti gli stati, indistintamente, l'Assemblea chiede, da un lato, di dare a questi territori, in cooperazione con l'Organizzazione dell'unità africana, l'aiuto morale e materiale necessario per il conseguimento dei loro inalienabili diritti, e dall'altro, di opporsi alle attività dei propri cittadini partecipanti agli interessi finanziari stranieri che ostacolano la realizzazione dei suddetti diritti.

Gli stati membri sono pregati di adottare, individualmente e collettivamente, nei confronti del Portogallo le seguenti misu re: rottura delle relazioni diplomatiche e consolari, chiusura dei porti alle navi battenti bandiera portoghese o al servizio del Por-

⁽¹⁾ v. Vol. pp. 210 e 606.

⁽²⁾ A.G. ris. 2107-XX, approvata con 66 voti contro 26 (Argentina, Australia, Austria, Belgio, Bolivia, Brasile, Canada, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Italia, Lussemburgo, Messico, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Paraguay, Perù, Portogallo, Sudafrica, Spagna, Regno Unito, Stati Uniti, Uruguay, Venezuela) e 15 astensioni (Cile, Cina, Danimarca, Rep. Dominicana, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Giappone, Laos, Norvegia, Filippine, Svezia, Thailandia, Turchia); assenti: Cambogia, Ecuador, Gambia, Haiti, Islanda, Malawi, Isole Maldive, Malta, Nicaragua, Panama.

togallo, e proibizione alle proprie navi di entrare nei porti del Portogallo o dei suoi territori, diniego di atterraggio e di transi to agli aerei portoghesi, boicottaggio degli scambi commerciali col Portogallo. L'Assemblea ripete inoltre la richiesta di embargo sul materiale bellico, già formulata dal Consiglio di sicurezza.

Uno speciale appello è quindi rivolto dall'Assemblea a tut ti gli istituti specializzati e in particolare alla Banca internazio nale e al Fondo monetazio - perchè si astengano dall'accordare al Portogallo qualsiasi aiuto finanziario, economico e tecnico - e all'Alto Commissario dei profughi ed altri enti competenti affinché assistano i rifugiati dai territori portoghesi e le vittime delle operazioni militari.

L'Assemblea prega infine il Consiglio di sicurezza di contemplare l'applicazione delle opportune misure previste dallo Statuto per indurre il Portogallo ad applicare le sue risoluzioni riguardanti i territori portoghesi.

La risoluzione approvata l'anno successivo dall'Assemblea generale, il 12 dicembre 1966 (1), riguardo ai territori portoghesi, ripete, in sostanza, le disposizioni adottate nel dicembre 1965. Ma se ne differenzia sotto alcuni aspetti: per una "condanna" più seve ra della politica portoghese, definita un "crimine contro l'umanità"; per una "condanna" esplicita delle attività degli interessi stranieri che operano nei territori portoghesi, sfruttandone le risorse umane e materiali; per l'insistenza con cui tende ad ottenere, tramite un'azione consultivà del segretario generale, che la Banca/internazionale si conformi alla richiesta già rivoltale nel 1965 dall'Assemblea generale; per la "raccomandazione", infine rivolta al Consiglio di sicurezza, di rendere obbligatorie per gli stati membri le sanzioni contro il Portogallo, previste nella precedente risoluzione dell'Assemblea generale.

⁽¹⁾ A.G. ris. 2184-XXI, approvata con 70 voti contro 13 (Australia, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Lussemburgo, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Portogallo, Sudafrica, Spagna, Regno Unito, Stati Uniti) e 22 astensioni (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Danimarca, El Salvador, Finlandia, Francia, Grecia, Honduras, Islanda, Italia, Malawi, Messico, Nicaragua, Norvegia, Panama, Paraguay, Svezia, Turchia, Uruguay, Venezuela); assenti: Barbados, Botswana, Cambogia, Rep. Centroafricana, Congo-Brazzaville, Gambia, Haiti, Indonesia, Giordania, Laos, Lesotho, Malta, Perù, Ruanda, Trinidad e Tobago, Uganda, Alto Volta.