

lo spettatore internazionale

4-5

anno 1

numero 4-5

luglio-ottobre 1966

privilegio e povertà

drenaggio dei cervelli

coordinamento e integrazione nella Nato

gli USA e l'America Latina

la Gran Bretagna e la Cee

lo spettatore internazionale

bimestrale di politica estera

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Comitato di direzione: Francesco Compagna, Nicola Matteucci, Umberto Serafini

Redattore-capo: Massimo Bonanni

Direzione e redazione: Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini, 88 - Roma - tel. 354.456

L'Istituto Affari Internazionali (I.A.I.) è stato costituito su iniziativa del Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti, dell'Associazione di cultura e politica « Il Mulino » e del Centro Studi « Nord e Sud » con il patrocinio della Fondazione Adriano Olivetti.

L'I.A.I. senza fini di lucro, promuove la conoscenza dei problemi della politica internazionale mediante studi, incontri, pubblicazioni e altrimenti, allo scopo di contribuire ad accrescere le possibilità di una evoluzione di tutti i paesi del mondo verso forme di organizzazione sovranazionale, verso le libertà democratiche, verso il progresso economico e la giustizia sociale (dall'art. 1 dello statuto).

Delle opinioni espresse negli articoli firmati rispondono i singoli autori.

Amministrazione: Società editrice il Mulino
Via S. Stefano, 6 - Bologna - tel. 277.800

Spedizione in abbonamento postale, gruppo IV.

anno 1

numero 4-5

luglio-ottobre 1966

Indice

pag.	3	Poveri e privilegiati, di Nathan Keyfitz
	17	Drenaggio di cervelli e sviluppo economico, di James A. Perkins
	29	La Comunità europea e i paesi dell'Est, di Dino Del Bo
	46	La Gran Bretagna e la Cee: verso l'adesione: docu- mento di lavoro C-2
	67	Coordinamento e integrazione nella Nato, di Altiero Spinelli
	83	Tramonto del partito guida?, di Wolfgang Berner
	95	La politica sovietica e l'Europa centrale, di Karl E. Birnbaum
	102	Gli Stati Uniti e l'avvenire dell'America Latina, di Celso Furtado
	117	Il mercato comune arabo, di Muhammed Diab

pag. 130 Opinioni italiane:

- La sinistra e la crisi della Nato,**
di Alberto Benzoni
- L'agricoltura europea in parlamento,**
di Massimo Bonanni
- I commentatori italiani: Roberto Cantalupo**

163 Attività dell'Istituto:

- Notiziario**
- La proliferazione a Ginevra: documento D-1**

175 Servizio bibliografico

poveri e privilegiati

di Nathan Keyfitz

3

Nei paesi piú progrediti, come gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, il cittadino che legge i quotidiani si rende conto che molti eventi di ordinaria amministrazione sono interpretati nei termini del conflitto ideologico tra libera iniziativa e comunismo. Nei paesi sottosviluppati, come l'Indonesia, fatti sostanzialmente identici vengono presentati come esemplificazioni di un conflitto del tutto diverso: i popoli soggetti contro i padroni imperialisti passati o presenti. Questo articolo vuole mostrare in maniera imparziale che entrambe le posizioni, antitetiche, appaiono oggi superate e poco profonde. Esse andavano bene per la realtà sociale del diciannovesimo secolo e agli inizi del ventesimo giunsero a una matura espressione letteraria ma, a partire dagli anni '50, hanno assunto quella forma di esistenza ideale cui la storia suole condannare tale genere di ideologie quando le ha superate.

Parleremo qui di un conflitto del tutto diverso che sorge dalla natura del perfettissimo meccanismo industriale già messo a punto, o sulla via di esserlo, in tutta l'Europa, nell'Unione Sovietica, negli Stati Uniti, nel Canada e in Giappone. Meccanismo capace di sostentarsi da sé, che produce i materiali grezzi dei quali si nutre e il capitale mediante il quale si trasforma per diventare sempre piú efficiente e produttivo. In questo contesto parlerò dei ricchi e dei poveri nel mondo, dei loro redditi e dei loro indici di incremento demografico; dell'estendersi della frattura nella distribuzione della ricchezza, e degli atteggiamenti e delle azioni che da tutto ciò possono derivare.

Il numero di nascite per migliaia di abitanti è uno dei dati piú

Nathan Keyfitz è professore di sociologia e condirettore del Population Research Training Center dell'Università di Chicago. Il presente articolo viene pubblicato per concessione del « Bulletin of the Atomic Scientist ». La traduzione è di Riccardo Ariotti.

significativi che si possano portare a esempio di una nazione. Attualmente l'indice di accrescimento della popolazione nel mondo oscilla tra poco più del 10 e poco meno del 60 per mille. La suddivisione di questo intervallo ai valori 20 e 30 ci fornirà empiricamente i capisaldi per le differenziazioni che opereremo in questa sede.

Dividendo le nazioni in gruppi secondo i diagrammi apparsi nell'Annuario Demografico delle Nazioni Unite, e cioè: 1) quelle con incremento demografico al di sotto del 20 per mille; 2) quelle fra il 20 e il 30; 3) quelle oltre il 30 per mille —, avremo uno schema di immediata lettura.

4

1) Nel gruppo sotto il 20 figurano quasi tutte le nazioni europee e il Giappone, unico dei paesi asiatici. La Francia ha indice 18,1; il Regno Unito 18,7; la Germania Occidentale 18,2; la Cecoslovacchia 17,1; la Bulgaria 16,1; l'Ungheria 13. Non si è fatta alcuna distinzione tra paesi a economia pianificata e non pianificata, e non si è tenuto conto se l'orientamento ufficiale sia marxista o liberale, e se favorevole alle nascite, come in Francia, o contrario, come in Giappone. Gli indici rispecchiano meramente il fatto che tutti questi paesi sono industrializzati e densamente popolati. Le uniche nazioni europee con indice superiore a venti sono l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna e i Paesi Bassi, ma lo scarto è minimo.

2) Il gruppo da 20 a 30 comprende gli Stati Uniti con 21,2; l'Argentina con 21,5; l'URSS con 21,2 nel 1963; il Canada con 23,8; l'Australia con 20,6; la Nuova Zelanda con 24,1. Cosa hanno in comune questi paesi? Direi due caratteri: una industria in pieno sviluppo e una grande disponibilità di spazio. Si tratta quindi anche qui di un gruppo di paesi omogenei sotto il profilo dello sviluppo industriale e delle caratteristiche fisiche, ma ancora una volta eterogenei per quanto riguarda l'organizzazione politica e economica e le ideologie ufficiali. Il nostro punto di vista, che ideologie differenti possono sovrapporsi al dato di fatto della situazione reale, ne esce rafforzato.

3) Il gruppo da 30 in su comprende il resto del mondo: tutta l'Asia, eccezion fatta per il Giappone e l'Urss, tutta l'Africa, tutta l'America Latina, tranne l'Argentina. Da notare che in questo gruppo il limite inferiore viene raramente toccato: di fatto la maggioranza dei paesi va oltre l'indice 40. Per queste nazioni inoltre le statistiche sono meno sicure, tuttavia possiamo affermare con certezza che il Messico era a quota 45,2 nel 1964, l'India a quota 40, l'Iran tra il 45 e il 48.

Si dà il caso che la popolazione globale di ognuno dei tre gruppi si presti a essere espressa in cifra tonda: 1) per i paesi sviluppati e fittamente popolati un totale di circa 500 milioni di abitanti; 2) per

i paesi sviluppati meno fittamente popolati altri 500 milioni; 3) per i paesi sottosviluppati un totale di circa due miliardi di abitanti.

L'incremento demografico.

Contrariamente alle nascite, l'indice di mortalità pura subisce lievissime variazioni nei vari paesi del mondo: praticamente sono tutti al di sotto del 20 per mille. Di fatto alcuni di quelli a più alto indice d'incremento demografico hanno anche la mortalità più bassa. Ciò è dovuto al fatto che la media dell'età si sposta verso il limite più giovanile. Per esempio, nel 1964 a Portorico l'indice di mortalità era del 7,1 e negli Stati Uniti del 9,4 per mille. Si calcola che nel 1964 il Messico aveva un indice di incremento demografico del 45,2 per mille, e uno di mortalità del 9,8, sicché l'incremento effettivo della sua popolazione si è aggirato sul 35,4 per mille. Fra i paesi asiatici possiamo citare il Pakistan che con un incremento del 43-46 per mille e una mortalità del 16-17, ha visto crescere la sua popolazione di un 26-30 per mille effettivo. L'India mostra un incremento annuo effettivo del 20 per mille durante il decennio compreso tra il censimento del 1951 e il 1961, che diventa un 23 per mille se si prendono in considerazione gli anni tra il 1958 e il '63. I dati relativi al Pakistan potrebbero essere con molte probabilità inferiori a quelli reali. Se la mortalità nei paesi sottosviluppati continuerà a decrescere, fermo restando l'indice di incremento al disopra del 40 per mille, un aumento effettivo del tre per cento annuo diverrebbe la norma, in paesi la cui popolazione complessiva si aggira sui due miliardi.

Vi sono sintomi che possano far pensare a un decremento delle nascite nei paesi sottosviluppati, parallelo a quello della mortalità? Mentre mancano dati probanti, qualche indizio di mutamento si riscontra agli estremi margini dell'Asia. L'indice di accrescimento puro della popolazione di Taiwan era 44,8 nel 1956; 37,4 nel 1962 e 34,5 nel 1964, con un calo continuo lungo tutto l'intervallo. Gli indici di Hong-Kong, Singapore e Ceylon sono scesi anch'essi, per quanto meno sensibilmente.

Supponiamo che le nazioni progredite più popolate (la gran parte dell'Europa e il Giappone) subiscano un incremento reale del 0,75 per cento annuo, mentre quelle più vaste e meno popolate si mantengano grosso modo sul valore di massima del dopoguerra dell'1,5 per cento, e quelle attualmente sottosviluppate registrino un incremento del tre per cento annuo. In 93 anni il primo gruppo di nazioni avrà popolazione doppia, il secondo quadrupla, il terzo otto volte maggiore. Al posto delle cifre tonde « mezzo miliardo-mezzo miliardo-due miliardi » di oggi, avremo « un miliardo-due miliardi-sedici miliardi »; il che, a parte ogni altra considerazione, significherebbe un pauroso tracollo delle attuali proporzioni. Le popolazioni più progredite piomberebbero

rebbero da un terzo del totale mondiale a meno di un sesto. Come tante altre, la nostra previsione è espressa nella speranza che non debba avverarsi. Il suo aspetto più bieco traspare dalla constatazione che la linea che divide i paesi in base all'incremento demografico coincide quasi esattamente con quella che li separa in base al reddito *pro capite*.

Il reddito.

6 I confronti in base al reddito sono molto più difficili di quelli demografici. Sappiamo che il reddito globale degli Stati Uniti è di oltre 500 miliardi di dollari, suddivisi tra meno di 200 milioni di abitanti, con un reddito *pro capite* quindi superiore ai 2500 dollari annui. I 35 miliardi di dollari di reddito globale dell'India, invece, vanno suddivisi tra poco meno di 500 milioni di abitanti, onde il reddito *pro capite* degli indiani risulta di 70 dollari l'anno (sic! *N.d.T.*). Non vogliamo affermare senz'altro che l'americano medio se la passa trentacinque volte meglio dell'indiano medio, ma certo la disparità è grande.

Un argomento più concreto può essere il fatto che nel 1961 il consumo di generi alimentari, tradotto in calorie per individuo, era di 3100 calorie negli Stati Uniti e 2040 in India. Dati, questi, che nulla ci dicono della discontinuità negli approvvigionamenti che negli ultimi anni ha causato disordini per fame in molte città indiane prima del tempo del raccolto. E nulla ci dicono altresì della qualità dei cibi: mentre gli americani mangiano in media ogni anno 212 libbre di carne a testa gli indiani ne mangiano quattro, più 333 libbre di cereali e patate contro le 250 degli americani.

La produzione agricola varia in maniera imprevedibile e non è generalmente possibile prefigurarne le possibilità di resa. Il Terzo Piano Indiano si proponeva per il 1965-66 una produzione di granaiglie di 100 milioni di tonnellate, contro i 79,7 milioni del 1960-61. Ora appare evidente che la produzione 1965-66 sarà di soli 92 milioni di tonnellate. Se la popolazione aumenta di più del due per cento l'anno e le derrate solamente di un tre per cento, un progresso c'è, ma è lentissimo. La produzione agricola dei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente è aumentata dello 0,5 per cento annuo nei primi tre anni del decennio di sviluppo — molto meno della popolazione, che è aumentata del 2,4 per cento. In altre parti del mondo, per esempio nell'America Latina, la disponibilità di viveri *pro capite* non può dirsi migliore di quella di una generazione addietro. La produzione mondiale di riso è passata dai 250,4 milioni di tonnellate (nel testo: *short tons*. Una *short ton* equivale a Kg. 907,18. *N.d.T.*) del 1958, ai 270,6 milioni del 1962. Al due per cento l'anno, è un aumento semmai irrisorio rispetto all'incremento numerico delle bocche da

sfamare nello stesso periodo. E non si conoscono sistemi piacevolmente semplici per mutare radicalmente le prospettive in questo settore che costituisce il « pilastro di forza di ogni progresso economico ». Perché, come ha detto Gunnar Myrdal, « per un positivo sviluppo dell'agricoltura nei paesi sottosviluppati è necessaria tutta una nuova tecnologia » (*Jobs, Food and People*, in « International Development », VIII, giugno 1965, p. 6).

È vero che la produzione di manufatti progredisce con un ritmo che è sintomo di ben altra vitalità; sempre in India, la produzione di carta, cemento, acciaio e alluminio fa registrare incrementi nel complesso molto maggiori del cinque per cento annuo che spesso si pone come obiettivo. Ma ciò avviene su scala modesta.

Il reddito futuro è legato all'entità degli investimenti presenti. Se confrontiamo due paesi di dimensioni economiche pressappoco identiche, India e Canada, vediamo che l'India ha preventivato per il Terzo Piano un investimento globale, pubblico e privato, compresi gli aiuti dall'estero, di 10.400 Kror (1 Kror = 10 milioni di rupie), grosso modo 20 miliardi di dollari, vale a dire quattro miliardi di dollari all'anno. Nel Canada il solo investimento privato, esclusa l'edilizia residenziale (?), ha toccato nel 1964 i 5,5 miliardi di dollari, sulla base di un reddito globale quasi uguale a quello dell'India. Ciò significa che una ventina di milioni di individui, tanti sono i canadesi, non solo si spartiscono lo stesso reddito degli indiani, che sono 25 volte più numerosi, ma, ammesso che gli investimenti siano egualmente fruttiferi nei due paesi, il reddito del Canada aumenterà più rapidamente. Il meno che si può dedurre da simili paragoni è che non esistono garanzie che il divario dei redditi si riduca negli anni avvenire.

La primitiva società capitalistica.

Nel diciannovesimo secolo, nelle nuove nazioni di Francia e Inghilterra vivevano poveri e ricchi. Per un lungo periodo sembrò che la distanza che li separava andasse aumentando: sempre più poveri i poveri, più ricchi i ricchi, e una tensione sul piano degli ordinamenti civili proporzionata alla distanza. L'instabilità della società trovò la sua espressione letteraria nelle scene popolaristiche del Barnaby Rudge, dove la portata socialmente irrilevante del cattolicesimo era lo spunto per appassionate demolizioni. Ne *I Miserabili* la miseria delle città venne associata al disordine.

È tuttavia nei paesi attualmente più progrediti, dove le classi lavoratrici si sono mantenute politicamente più vigili, e dove l'urgenza della povertà è stata più insopportabile e l'ostentazione della ricchezza più provocante, che la questione si è risolta pacificamente. Singoli lavoratori intraprendenti si aprirono la strada alla classe media, e anche quelli che rimasero nel ceto operaio realizzarono mag-

giori guadagni sia in senso assoluto che in rapporto ai ricchi. In un certo modo i benefici del progresso industriale divennero patrimonio comune, e il divario prese a colmarsi. I poveri che limitarono il numero di figli, e furono perciò in grado di educarli meglio, diedero esempi di rapide ascese sociali. Fra il 1870 e il 1930 tale stato di cose era chiaramente avvertibile in tutti i gruppi sociali d'Europa e d'America.

8

Le due disposizioni d'animo che ebbero maggior peso nella società occidentale allorché questa prese a trasformarsi in società industriale, possono sintetizzarsi in due parole: ambizione e rivoluzione. Un impulso a elevarsi all'interno della società esistente, e di contro un desiderio di distruggerla per instaurare un nuovo ordine di cose. È solo dalla seconda guerra mondiale che l'Europa occidentale è tornata a orientarsi decisamente nella prima direzione. Nella Germania degli anni trenta, una nazione apparentemente progredita sotto ogni aspetto, pare che la rivoluzione nazista sia stata ampiamente sostenuta dagli ambienti più lontani dall'industria. Nell'America settentrionale l'ideologia rivoluzionaria non ha mai avuto molta fortuna, e ora i poveri sono una piccola minoranza destinata probabilmente a scomparire.

L'inafferrabile linea della povertà.

Il mondo è in cammino verso un punto nel quale la vera separazione tra ricchi e poveri non si pone più tra gli individui di una nazione ma tra una nazione e l'altra. Nelle ex colonie si è cominciato con lo spogliare i maharajah, gli hacendados, persino gli impiegati statali, di gran parte delle entrate. A ciò si sono opposti, nei paesi più ricchi, certi movimenti egalaritari, per quanto il loro apporto sia da considerarsi trascurabile rispetto al generale miglioramento delle condizioni economiche.

Al giorno d'oggi si parla molto di povertà negli Stati Uniti. In realtà non è che un elemento residuo, numericamente di scarsissima rilevanza. Non è facile esprimerla con una formula, tuttavia esiste una definizione secondo la quale sono poveri gli individui che devono spendere più di un terzo delle loro entrate per assicurarsi una alimentazione soddisfacente. Con i prezzi attuali, una piccola famiglia con un reddito annuo di circa tremila dollari rientra nella definizione. Si è assunto questo come confine della povertà. Manifestamente soltanto il 18 % della popolazione degli Stati Uniti appartiene a una famiglia con meno di tremila dollari di reddito annuo, e tra questi un numero sproporzionato di vecchi, negri, gente del sud rurale, famiglie senza padre e altri casi particolari che sono attualmente oggetto di grandi attenzioni da parte dei legislatori. La figura del povero operaio bianco va scomparendo, e certamente altre categorie lo seguiranno. Pare

che le famiglie indigenti siano scese dai 12 milioni del 1947 a 8,9 nel 1963.

I confini della povertà in India sono altrettanto difficili da stabilire, tuttavia terremo presente uno studio che li fissa in un reddito familiare annuo di 3000 rupie (P. D. Ojha e V. V. Bhatt, *Alcuni aspetti della distribuzione del reddito in India*, « Bollettino dell'Istituto di Economia e Statistica dell'Università di Oxford », XXVI, 1964). Il potere di acquisto della rupia relativamente ai beni di consumo è forse superiore ai 21 centesimi di dollaro ufficiali, e possono esservi delle componenti nel reddito degli indiani che non giungono a figurare sul mercato; d'altro canto la famiglia indiana è più numerosa di quella americana, e con tremila rupie vive senz'altro più disagiatamente di quanto quella non faccia con tremila dollari. Sponderà ad esempio molto più di un terzo delle entrate per l'alimentazione. Ci serviremo perciò del grafico di distribuzione basato sui risultati di una Inchiesta Campione Nazionale condotta in India dalla metà del 1955 alla metà del 1957, che presenta 78.479.000 famiglie al disotto della linea delle tremila rupie e 3.921.000 al disopra. In altri termini il 95,3 % al disotto e il 4,7 % al disopra. E ancora, le famiglie americane al disotto della linea della povertà mostravano un reddito medio di 1778 dollari annui, mentre la media di quelle sotto le tremila rupie è di 1070 rupie per nucleo, ossia un terzo del reddito assunto a confine della povertà. Donde il contrasto, quando diciamo che il 95 % dell'India è povera, mentre l'82 % degli Stati Uniti sta bene.

Spostando la prospettiva dalle considerazioni su base nazionale a una visione mondiale, diremo che al giorno d'oggi le nazioni sottosviluppate hanno sostituito nel loro ruolo i poveri del diciannovesimo secolo. E vi sono rappresentate tutte le categorie: i poveri industriali dell'India, l'addottrinato e disciplinato proletariato cinese col suo rancore intensamente coltivato, il rumoroso e inetto popolino da strada dell'Indonesia. Nella misura in cui gli abbozzi di diagrammi testé tracciati per i tre gruppi di paesi sono validi in materia di natalità e di ricchezza, possiamo assimilare la situazione del mondo di oggi a quella di una nazione il cui ceto medio (tale anche solo potenzialmente) sia formato da un miliardo di persone — in maggioranza europei e nordamericani — e i poveri siano due miliardi. Nella terrificante prospettiva che l'attuale abisso tra il reddito *pro capite* e l'indice d'incremento demografico non venisse colmato, in qualcosa come tre generazioni tre miliardi di ricchi si troverebbero ad affrontare 16 miliardi di poveri.

Libertà e uguaglianza.

Varcare simultaneamente le quattro linee coincidenti del reddito, della razza, della cultura e della posizione geografica, che separano

una nazione povera dalla classe media mondiale, è il problema di oggi. Le differenze linguistiche e l'assenza di chiare opportunità di elevazione sociale sono i fattori che determinano i più gravi conflitti di classe.

Il primitivo processo per il quale i poveri si trasformarono in ceto medio era suscettibile di compiersi in due opposte maniere. Una consisteva nel far pagare all'individuo il fio della sua colpevole imprudenza: l'uomo che aveva più figli di quanti potesse permettersene era lasciato nella miseria. Quello che limitava la prole e lavorava sodo veniva ricompensato — lui o i suoi figli — con una casa medio-ceto nei sobborghi. È quello che noi definiamo libertà, una posizione ampiamente sostenuta da Malthus. L'opposto della libertà, che chiamiamo eguaglianza — per esempio la carità e le misure di redistribuzione forzata della ricchezza ebbe anch'esso dei sostenitori: scuole per i poveri furono volute e mantenute da ricchi, così pure biblioteche, parchi, ospedali. Con ciò la libertà nelle sue forme di proprietà privata, autosufficienza e responsabilità individuale, fu integrata dalla istituzione opposta presentata con l'etichetta di eguaglianza, la cui espressione più tipica è l'imposta progressiva sul reddito. Nella storia dell'Europa occidentale i poveri hanno sempre reclamato eguaglianza, i ricchi libertà.

Oggi i poveri vogliono la libertà. La proprietà privata fra nazioni, o la più ampia accezione di essa che va sotto il nome di sovranità, è di gran lunga più totale di quanto non sia mai stata tra gli individui in seno a una nazione, e ciò in larga misura per volere dei poveri. Non ci sono autorità assolute che stabiliscano regole fra le nazioni, e negli scambi internazionali ognuna è libera di sanzionare i movimenti di capitali attraverso le sue frontiere adattandoli a piacimento delle proprie risorse. Le nazioni povere accettano dalle ricche elargizioni spontanee sotto forma di alimenti, piccoli capitali, assistenza tecnica. Sono queste le piccole misure di redistribuzione attualmente praticate. Proprietà e libertà, un tempo *slogans* della borghesia, sono diventate il manifesto dei poveri.

Dal momento che il subire le conseguenze dei propri errori è ciò che in ultima analisi rende la gente responsabile, la fine della proprietà privata tra le nazioni non dovrebbe garantire l'apprendimento, da parte dei poveri, della salutare lezione che la povertà cresce col crescere della famiglia? Non necessariamente. Le difficoltà insegnano a essere responsabili solo se interpretate convenientemente. I popoli devono essere adeguatamente edotti per giungere a conclusioni valide. Alcuni governi si adoprano per creare questo genere di istruzione, altri lo negano. Più in generale, il sentimento della libertà sul quale tanto battono i paesi sottosviluppati durante gli incontri internazionali, apre la via all'uguaglianza nei rapporti tra paesi sottosviluppati. L'unifor-

me povertà che ne deriva non è la più adatta a incoraggiare iniziative all'interno di essi.

Nelle aree sottosviluppate, l'accentuarsi della povertà può far sì che intere nazioni, a somiglianza dei malati di nervi, rimangano invischiate in una trama di necessità di cui non sanno rendersi conto. Ne deriva inevitabilmente un senso di frustrazione che sfocia morbosamente in una forma di animosità contro gli stranieri. I nuovi Stati non hanno bisogno di molto tempo per fabbricarsi inimicizie durature. In verità talvolta la guerra può apparire il minore dei mali, come si rileva dalle parole di un brillante rappresentante dei paesi sottosviluppati: « La guerra dunque ... è un male; la guerra è crudele, disumana. Ma ancora più crudele, disumana e malvagia, è la lenta agonia della fame quotidiana » (Abdus Salam, *Sicurezza mondiale e sviluppo nazionale*, « Bollettino degli scienziati atomici », settembre 1964, p. 6). Siamo nella fase acuta del male, al livello della perdita di ragione, dove non si tiene conto del fatto che il primo risultato di una guerra sarebbe l'aumento della fame.

11

L'indebolimento dei legami.

« L'espansione demografica dei paesi sottosviluppati ne blocca lo sviluppo economico » (A. J. Coale e E. M. Hoover, *Incremento demografico e sviluppo economico dei paesi a basso reddito*, New Jersey, Princeton University Press, 1958). Oggi ciò appare vero, non tanto per l'assottigliarsi dei margini di profitto (rendimenti marginali?) quanto per la difficoltà di assicurarsi un capitale che sopperisca alle esigenze dell'accresciuta popolazione e al tempo stesso renda possibile la radicale trasformazione delle strutture economiche. Ai capitali privati di provenienza estera si può obiettare la violazione del principio di libertà; e intanto tra l'inerzia economica e il crescere della popolazione il paese povero è duramente stretto dall'esigenza di far fronte ai bisogni più elementari e reperire in pari tempo quel tanto in più che gli consenta di crearsi un capitale proprio. Dinanzi alla fame la politica inclina per i provvedimenti a breve scadenza, spesso inefficaci o disastrosi, e frappone ostacoli crescenti all'accumulo di un capitale nazionale.

Dal canto loro i paesi evoluti capiscono sempre meglio che la vera essenza della società industriale risiede nell'accumulare capitali per trarne profitti crescenti, processo che la mancanza di certe materie prime non impedisce affatto. Il dinamismo del Giappone nel dopoguerra prova quanto sia poco importante avere le materie prime a portata di mano, (anche) in considerazione del fatto che l'odierno apparato industriale tende a farsi da sé le materie di cui abbisogna. E questa tendenza nelle prossime generazioni potrebbe benissimo estendersi anche ai carburanti.

Intanto la si rileva immediatamente dal ribasso dei prezzi delle materie prime: non è una intesa tra i paesi dell'Occidente ma una conseguenza imprevista del progresso tecnico. E così le svantaggiose condizioni di scambio aggiungono all'insulto della vistosa prosperità occidentale l'offesa dell'isolamento economico dei paesi sottosviluppati, reso più completo dall'aumento della popolazione in Oriente. Perché in paesi come il Bengala orientale e Giava, all'aumento della popolazione corrisponde un aumento nella richiesta di terra per le colture cerealicole e se ne lascia sempre meno per quelle economicamente redditizie come la iuta e lo zucchero.

L'aumento della popolazione da una parte e il progresso della tecnica dall'altra sono due fattori che contribuiscono a affievolire i legami economici tra ricchi e poveri, mentre per quel che riguarda le varie forme di collaborazione stabilite in tempi passati tra europei e non europei, e ora per un motivo o per un altro passate di moda, pare sia scarsa la volontà di sostituirle con altre, nuove e vitali.

È bensì vero che i paesi in via di sviluppo hanno avanzato delle richieste alle nazioni più progredite. Vincendo alcune opposizioni di parte occidentale sono riusciti a far istituire la Conferenza delle Nazioni Unite per gli Scambi e lo Sviluppo (Unctad), che si basa sul principio della preferenza ai paesi in via di sviluppo anziché su quello della nazione favorita, che i paesi progrediti tendono a considerare ideale. I poveri esportatori di prodotti tropicali ritengono che il mantenimento dei prezzi dei loro generi sia un principio di altrettanta validità economica che quello dei prodotti agricoli all'interno degli Stati Uniti o in Europa. Chiedono costi più bassi per i noli marittimi, una agenzia internazionale che fornisca capitali, e alcuni sgravi nel pagamento di vecchi debiti, solitamente contratti su base bilaterale. Ci sono ben pochi sintomi che tali richieste possano costituire l'inizio delle nuove forme di collaborazione costruttiva richiesta dalla situazione.

I fattori fondamentali che allontanano sempre più i paesi evoluti da quelli sottosviluppati sono nascosti dal volo dei jets, da più di duemila riunioni annue di comitati internazionali promosse dalle Nazioni Unite, da aiuti stranieri di vario genere. Ma ci vuole ben altro che comitati internazionali e aiuti raffazzonati alla meno peggio, per sciogliere i nodi che ormai vengono al pettine.

Il complesso degli aiuti dei paesi ricchi, e l'obiettivo riconoscimento della situazione dei popoli sottosviluppati, potrebbero rimanere sempre a un livello appena sufficiente per tener desta la percezione della differenza di classe, senza rimuovere una parte apprezzabile della vera povertà che sotto quella percezione si agita. Si va delineando un genere di lotta di classe completamente diverso da quello descritto da Marx. Egli aveva visto le nazioni diventare una dopo l'altra mature per la rivoluzione, una volta giunte a certi traguardi di progresso

materiale. In realtà è il raggiungimento di tali traguardi, ed esso soltanto, che può salvare un paese dalla rivoluzione. Ma dimostrare semplicemente che Marx aveva torto non serve a nulla.

Dalla guerra fredda al conflitto sociale.

Un grosso pericolo si nasconde dietro questa situazione senza uscita. L'antagonismo tra Stati Uniti e Unione Sovietica si va dissolvendo nella comune prosperità. Per un certo periodo la loro contesa significò anche una gara di munificenza negli aiuti all'estero, ma questi sono scemati. Anche la corsa agli armamenti mostra sintomi di rallentamento sia pure meno evidenti. Ma se anche si giungesse al disarmo, l'intensa attività di ricerca durata il tempo della guerra fredda ha lasciato un risultato incancellabile: una quantità di mezzi relativamente poco costosi per la distruzione di massa. Non sarà facile impedire che essi giungano sul mercato a prezzi tali da renderli accessibili ai paesi frustrati.

Può l'imminente conclusione della guerra fredda fornire lo spunto per un programma di sviluppo mondiale che stronchi sul nascere questo nuovo pericolo? Le Potenze occidentali sono poco propense a stanziare per il progresso pacifico una percentuale stabilita dei risparmi sugli armamenti, né d'altra parte i fautori della pace vorranno imporre balzelli al disarmo. I paesi progrediti, però, sono ben lungi anche dal concedere quell'uno per cento del loro reddito nazionale più volte riconosciuto il minimo indispensabile per avviare un programma di sviluppo mondiale, che potrebbe essere tranquillamente concesso a prescindere dagli armamenti. Neil W. Chamberlain è del parere che soltanto misure redistributive molto più drastiche — diciamo una imposta del dieci per cento sul reddito delle nazioni ricche — renderebbero veramente possibile il progresso e scongiurerebbero il pericolo di una guerra. Ma nessuno gli dà retta, e comunque nessuno sa ancora sotto quali condizioni un tale trapasso di capitali costituirebbe un efficace fattore di progresso. I paesi poveri hanno altrettanto bisogno di direttive che di capitali. Li accetteranno entrambi sotto forma di investimenti privati diretti? La paura e la fobia per le direttive straniere sono spesso proporzionate all'incapacità di una nazione di competere con gli stranieri. Quanto più un paese manca di direttive tanto più si oppone con violenza a che gli se ne offrano dall'estero.

Se la mia interpretazione dei fatti è esatta, e la povertà continuerà a vedere dall'altra parte dell'oceano una ricchezza che cresce senza sosta e sempre meglio distribuita, è molto probabile che gli attuali atteggiamenti ostili si facciano più forti. Max Scheler usò il termine « ressentiment » per descrivere l'atteggiamento di ostilità dei socialisti verso le solide strutture dell'Europa del secolo ventesimo. Il termine rispecchia bene il pensiero dell'ultimo Marx, colui che

meglio di ogni altro teorizzò lo stato di tensione tra la povertà e l'ordinamento sociale costituito. Ma nel rancore che nasce dal confronto tra il mondo dei ricchi e quello dei poveri c'è una sfumatura che trascende il pensiero di Marx: all'origine di quel rancore non c'è lo sfruttamento del povero bensì la sua esclusione dai benefici della civiltà industriale. Il basso prezzo delle materie prime ne è un aspetto.

La domanda di prodotti tropicali da parte dell'Occidente, al tempo in cui la sua struttura industriale era ancora imperfetta, conteneva necessariamente un certo desiderio di collaborazione, non meno che la speranza, da parte degli oppressi che si accorgevano di svolgere la parte più importante del lavoro, che l'impresa avviata sarebbe appartenuta prima o poi a essi. Si ha un bel gridare allo sfruttamento: finché gli uomini sono impegnati in una attività comune c'è sempre qualche possibilità. Il regime coloniale era certamente brutto, ma le prospettive odierne sono peggiori, perché verrà un giorno in cui i ricchi non avranno più bisogno dei poveri e la stessa ipocrisia non avrà più ragione di esistere.

14

I paesi ricchi raggiungono livelli di benessere sempre più alti; se ogni aumento di ricchezza rende il poderoso apparato dell'industria più indipendente dai patetici approvvigionamenti di gomma, carburanti, zucchero, cacao, che hanno costituito l'unica ricchezza dei paesi sottosviluppati, quali abissi di odio non si spalancheranno tra quelle sterminate e ormai inutili popolazioni il cui accrescimento numerico è per molti aspetti un prodotto del colonialismo, che la ritirata di questo ha lasciato in secca?

Il cittadino del mondo ricco si ritiene pienamente meritevole della posizione privilegiata nella quale si trova. Egli non ha guadagnato per i poveri. Eppure dovremmo avere l'umiltà di riconoscere che è la società occidentale che è produttiva, non necessariamente i suoi singoli. Gli aspetti economici della questione sono complessi, ma in pratica un ciabattino o un professore universitario di Calcutta al lavoro dietro il desco o la cattedra, presta se stesso esattamente come il suo pari di Chicago, con lo stesso impegno e gli stessi scopi, per un guadagno reale che nella migliore delle ipotesi è un quinto di quello. Per lungo tempo il ciabattino di Calcutta ha creduto che questo accadesse perché quelli di Chicago lo sfruttavano. Col progredire della tecnologia occidentale e col conseguente accentuarsi della separazione tra aree ricche e aree povere, l'assurdità del concetto di sfruttamento apparirà sempre più chiaramente. Non per questo bisogna aspettarsi che si smetterà di parlarne; ma se pure così fosse, il sentimento di frustrazione che esso è valso a esprimere in passato verrà assunto da qualche nuova espressione altrettanto amara.

Questa separazione, e l'odio che l'accompagna, possono di per se stessi costituire il necessario pungolo verso il progresso mondiale?

Qualcosa nella storia del Giappone e dell'Unione Sovietica potrebbe indurci a crederlo. Se un paese dispone di spazio, ha delle direttive e il suo popolo è disciplinato, non gli mancano i numeri per operare la trasformazione dei suoi apparati produttivi a dispetto dell'isolamento in cui la tecnologia dei ricchi relega i poveri. Gli aspetti fruttuosi della tensione traspariscono, in gradi diversi, in paesi tra loro eterogenei come l'Egitto, il Pakistan, Ceylon, Burma e in particolar modo la Cina. Ma anche se gli aspetti positivi dell'animosità prevalessero per un certo periodo, il loro istradamento a fini pacifici rimarrebbe incerto: quello che oggi è un impulso allo sviluppo può condurre da un momento all'altro alla guerra. È un affare complesso. L'animosità dei sovietici sembra essersi attenuata con la ricchezza. Non ho idea se la Cina salirà l'erta del progresso, non so nemmeno se essa si dimostrerà più pericolosa se lo avrà fatto o se non lo farà.

Si è scritto molto sul conflitto sociale e sulle sue funzioni. Non è questa la sede per tentare un compendio, né per dire una parola nuova. Ogni discussione sulla lotta di classe è partita generalmente dall'assunto che il dominatore e il dominato hanno bisogno l'uno dell'altro. In una società progredita, quelli che l'automazione ha sbalzato di sella sono i cittadini che concedono o negano il voto. In ultimissima istanza sono dei prestatori d'opera potenziali ancora in grado di rendere utile servizio previo conveniente riaddestramento. Essi hanno un grande vantaggio sugli abitanti dei paesi sottosviluppati che la tecnologia americana ha egualmente scalzato. Il lavoratore delle piantagioni indonesiane, soppiantato dalle fabbriche di gomma sintetica degli Stati Uniti che producono meglio a prezzi inferiori, non ha la possibilità, come il disoccupato americano, di essere istruito a nuovo per reinserirsi nel sistema a un livello più alto.

A questa differenza tra i « disinseriti » dei paesi ricchi e quelli dei paesi poveri aggiungiamo ancora una volta la differenza degli indici di incremento demografico. Il futuro conflitto sociale, se le cose andranno male come potrebbero, coinvolgerà ingenti quantità di poverissimi, così tanti che non avranno un centimetro di terra da lavorare, né attrezzi da usare, né beni o servizi che possano rifiutarsi di produrre o prestare. Protesteranno contro il mondo dei ricchi ma la loro voce non giungerà dall'altra parte dell'oceano.

Il progresso come processo selettivo.

Le tinte fosche del dissidio tra uniforme e sempre crescente ricchezza da un lato, e uniforme povertà dall'altro, si schiariscono in certi paesi poveri nei quali si compiono tangibili progressi. In essi popolo e governanti dimostrano interesse per i problemi delle nascite, della alimentazione e dello sviluppo industriale, anche se talvolta in maniera goffa e senza esito. Consentono anche la circolazione di notizie

e imparano dai loro stessi errori. Se nei prossimi dieci anni anche solo una mezza dozzina di essi, grandi o piccoli, riusciranno a emergere dalla massa dei miseri, incoraggeranno gli altri e potrebbero essere l'inizio di un movimento generale. E sono proprio i paesi in cui si sta facendo qualche progresso materiale — Taiwan, Singapore, il Cile, la Turchia, la Jugoslavia, il Messico — quelli che fanno qualcosa per risolvere il problema delle nascite.

Aiutare questi paesi a sollevarsi nella speranza che il loro cammino verso il progresso venga notato e seguito, è un'azione che i paesi ricchi devono compiere a qualunque costo, anche di sacrifici. A questo scopo si dovranno rendere disponibili tutte le risorse della scienza e della tecnica, per porre quelli nelle condizioni di limitare l'incremento demografico, e inoltre aiuti sotto forma di capitali e assistenza direttiva. Uno sforzo vigoroso su un piccolo fronte è la politica che meglio si addice ai paesi ricchi.

16

Contro i positivi effetti di aiuti massicci, concentrati su quelle nazioni che dimostrano di volersi sollevare, si erge il confronto statico tra progrediti e sottosviluppati, la richiesta e la controrichiesta attraverso la frattura che li allontana sempre più. Il confronto diretto tra ricchi e poveri, come si pone alle Nazioni Unite, o tra gli europei e le « nuove forze emergenti » che il sig. Sukarno pare tanto desideroso di mobilitare, serve soltanto a generare confusione. Quello che ci vuole è qualcosa sul genere di quel potenziamento delle ambizioni che ha dato tanti buoni frutti in Europa e in America, tradotto praticamente nella limitazione della famiglia e in un diligente impegno di lavoro, e trasferito sul piano di una competizione tra Stati, oltre che tra individui.

drenaggio di cervelli e sviluppo economico

di James A. Perkins

La politica estera americana è legata a quella interna molto più strettamente di quanto non ci si renda conto. Ciò non accade solamente nelle lotte politiche sugli stanziamenti di bilancio o sull'approvazione congressuale degli accordi internazionali; infatti, la nostra politica estera può venire così acutamente a conflitto con quella interna che i nostri programmi per l'estero, ancor prima che tale conflitto sia capito e risolto dai responsabili di governo, incorrono nella possibilità di essere completamente minati e persino resi inattuabili dalle pressioni interne.

17

Attualmente nella nostra vita nazionale abbiamo un inquietante esempio di questo fondamentale problema di governo; un esempio che viene sempre più largamente discusso, e con crescente senso di ansietà. Si tratta del conflitto fra gli obbiettivi dei nostri programmi d'assistenza per l'estero e le esigenze della nostra economia in espansione, e cioè fra i nostri sforzi per elevare il livello culturale dei paesi meno sviluppati e il drenaggio di specialisti stranieri da noi operato per occupare importanti posti di lavoro negli Stati Uniti.

Nei paesi in via di sviluppo noi siamo impegnati, naturalmente, a che la schiera degli uomini moderni con moderne attitudini e capacità, così essenziale alle prospettive di queste nazioni, si allarghi. Ma sul fronte interno questo nostro stesso bisogno ci ha portato a dar vigore a leggi d'immigrazione che in effetti incoraggiano l'importazione proprio di questi elementi. È possibile che il nostro assorbimento di questi preziosi talenti proceda più velocemente del nostro aiuto a crearli? Si tratta di un problema serio? Ci si può fare qualche cosa o è proprio una di quelle macabre ironie che configura la predizione biblica: « A chi

James A. Perkins è Preside della Cornell University, Capo del President's Advisory Committee per i programmi di assistenza estera ed è stato Vice Presidente della Carnegie Corporation dal 1951 al 1963. L'articolo, che pubblichiamo per speciale concessione, è tratto da: « Foreign Affairs » luglio 1966. Copyright del Council on Foreign Relations, Inc., New York. La traduzione è di Roberto Aliboni.

ha sarà dato e a colui che non ha, anche ciò che ha sarà tolto »?

Dobbiamo cominciare la nostra indagine con un richiamo alla storia recente della teoria dello sviluppo. In effetti si deve far riferimento a una letteratura e ad un tipo di analisi assai complesso e di data molto recente, e cioè si deve parlare degli ultimi dieci anni perché la esperienza della ricostruzione europea ci impedisca di vedere la realtà dell'assistenza allo sviluppo. Questo punto merita un accenno e probabilmente può essere meglio illustrato da un'esperienza personale.

18 Nell'aprile del 1945 — giusto un mese prima della Giornata della vittoria in Europa — stavo visitando il quartier generale temporaneo del nostro governatore militare a Ludwigshaven. Ci fu detto che il direttore generale della fabbrica locale della I.G. Farben aveva rispettosamente suggerito una visita ai suoi impianti per discutere i modi in cui la loro ricostruzione potesse servire la missione delle forze d'occupazione. Incuriositi, ci mettemmo sulle nostre jeeps e ci dirigemmo a quello che era stato uno dei grandi impianti industriali della Germania prebellica, ridotto ora a un miglio quadrato di macerie. Per un qualche miracolo una piccola costruzione era sopravvissuta, e fummo scortati in quella traballante struttura. Ancora mi manca il respiro, a più di vent'anni di distanza, al ricordo di quella presentazione agli amministratori e ai direttori della fabbrica al completo, rimessi insieme ancor prima che le bombe avessero cessato di cadere. Stesa dinnanzi a noi v'era una dettagliata presentazione di ciò che la ricostruzione avrebbe richiesto in tonnellate di carbone per giorno e di come l'impianto avrebbe potuto essere riconvertito per produrre materiale ed attrezzature necessarie allo stanziamento militare degli Stati Uniti.

Passata la prima impressione di tale neutralità politica, ci si doveva rendere conto che quella era una vivida dimostrazione della reale forza sottostante al miracolo della ricostruzione europea: la presenza di risorse umane capaci e sperimentate, pronte e ansiose di restaurare lo *status quo ante*. Quegli uomini seduti assieme in quella sorta di relitto di costruzione, erano capaci di ritrarre l'ordine dal caos perché essi sapevano come le cose erano state e come avrebbero potuto essere ancora; sapevano quali materie prime erano necessarie e dove avrebbero potuto trovarle; sapevano quale politica pubblica sarebbe stata necessaria per permettere che la ricostruzione procedesse senza impedimenti.

Non c'è dubbio che il Piano Marshall e l'illuminata politica di « laissez-faire » dei governatori militari abbiano grandemente accelerato il processo di ricostruzione dell'Europa. Questi due fattori possono anche aver salvato un'Europa impaziente da soluzioni politicamente più estreme. Ma la ricostruzione delle infrastrutture europee e le nuove visioni d'integrazione politica ed economica che seguirono, furono rese possibili, innanzitutto e prima di tutto, da uomini moderni la cui

esperienza delle strutture economiche prebelliche poteva servire come stampo per l'azione: l'Europa non doveva essere inventata, ma solamente ricordata.

Il caso dell'Europa.

La verità è, tuttavia, che questa lezione è stata solo parzialmente appresa. La visibile necessità e il visibile compito della riparazione del capitale europeo — le fabbriche, i ponti, i treni, i carri ferroviari — oscuravano il fatto che il motore reale della ricostruzione non consisteva nel cemento e nell'acciaio ma in uomini moderni impiegati sia nell'industria che nell'amministrazione pubblica. E così l'Europa, pur avendo proceduto alla costruzione di una sempre più impressionante base economica, aggiungendo alla guida delle memorie ritrovate l'incentivo di grandi sogni, ha trascurato fino a qualche tempo fa di costruire un moderno sistema educativo per continuare a formare le sue capacità umane. Il pianificatore francese dell'istruzione, Raymond Poignant, mostra in un recente rapporto che i paesi del Mercato Comune, con una popolazione all'incirca uguale a quella della Russia e degli Stati Uniti, producono meno di un terzo dei laureati che produce la Russia e meno di un quarto di quelli che producono gli Stati Uniti. Negli Stati Uniti l'idea di una scuola pubblica combinata con il Land Grant college ci ha dato quasi un secolo di vantaggio sui nostri amici europei nell'istruzione e nella predisposizione della larga gamma di capacità e attitudini necessarie a una società moderna e pienamente sviluppata. Data la crescente dipendenza delle società tecnologicamente avanzate dai laureati, questa disparità può compromettere le possibilità di sviluppo dell'Europa. Probabilmente nessun vento di mutamento è più importante in Europa della rivoluzione, appena iniziata, che condurrà inevitabilmente alla democratizzazione e alla modernizzazione delle sue scuole e delle sue università. Finché questa riforma non sarà portata a compimento, il sistema d'istruzione europeo costituirà la strozzatura che ostacolerà lo sviluppo delle risorse umane e abbrevierà la vita dei suoi grandi sogni.

Tuttavia gli europei non sono stati i soli a restare abbagliati dagli apparenti successi del cemento e dell'acciaio. Anche la nostra politica di sviluppo degli anni 50 e 60, in parte incitata dalle ambizioni degli stessi paesi emergenti, è stata costruita sull'assunzione che, essendo le infrastrutture realmente responsabili della ricostruzione europea, ponti, strade, dighe, fabbriche e impianti per la produzione di energia reclamerebbero la precedenza assoluta anche nei paesi in via di sviluppo.

Le soluzioni nel campo dell'assistenza estera non sono mai state semplici, né lo divengono quanto più le perfezioniamo. Sicuramente il compito dell'assistenza alla modernizzazione di una società tradi-

zionale è lungi dall'essere perfetto, e però abbiamo fatto parecchie esperienze negli ultimi quindici anni: ci rendiamo conto che le collettività e le nazioni si trovano in diversi stadi di sviluppo; sappiamo che ogni paese deve possedere dei risparmi per sviluppare il capitale e che l'assistenza estera è quasi una necessità per quei paesi troppo poveri per risparmiare in misura adeguata; abbiamo anche constatato che la struttura sociale può essere una barriera alla liberazione di energie per lo sviluppo. Una delle cose più importanti che abbiamo imparato è che l'investimento in capitali non è l'unica magica leva che, una volta che sia stata messa a disposizione e manovrata, dischiuda un ciclo di sviluppo senza termine: il macchinario, sia esso politico e sociale come anche economico, non bada a se stesso né si riproduce. Il cardine attorno al quale ogni processo di modernizzazione deve muoversi è l'uomo sviluppato, fornito di talento e di capacità.

Questa lezione è venuta costituendo sempre più il tema degli studiosi del processo di sviluppo. Il rapporto Ashby sull'educazione superiore in Nigeria è stato un evento decisivo nella sua accentuazione sull'addestramento delle risorse umane e sul sistema d'istruzione necessario a produrle. L'interesse di alcuni nostri economisti, come Lewis, Mason, Schultz, Harbison, Ward e Galbraith, sta portando lo studio dello sviluppo delle risorse umane a un nuovo livello di complessità. Nel campo sociale ci sono stati importanti contributi da parte degli antropologi, come Cornell's Holmberg, Sharp, Opler e Leighton, che hanno dedicato quindici anni di studi agli impedimenti allo sviluppo insiti nei costumi e nei tabù di coloro la cui modernizzazione vorremmo accelerare. E l'opera di alcuni come Beeby, Curle e Havighurst, analizzando i problemi dell'alfabetismo, dell'istruzione secondaria, della riforma universitaria e dell'istruzione degli adulti, è divenuta cruciale per l'individuazione del ruolo dell'istruzione nell'uomo moderno.

Avendo studiato lo sviluppo dell'uomo dallo stato tribale primitivo all'integrazione in una società complessa ed avanzata (un processo che molti di noi hanno rilevato nel giro di una vita), abbiamo appreso molte cose sulle sue attitudini e sui fattori che lo influenzano lungo il cammino. È importante ai nostri effetti guardare più da vicino a questa evoluzione, in modo da poter meglio comprendere quale delicato processo esso sia e quanto pregiato sia l'uomo che ne emerge.

L'uomo in via di ammodernamento.

La prima cosa che dobbiamo chiarire è che gli uomini mutano nel loro sviluppo tanto quanto le società. Come le società si susseguono lungo la catena del progresso dai livelli economici e sociali dell'Alto Volta e del Brasile a quelli del Giappone e degli Stati Uniti, così gli

uomini si distribuiscono lungo un arco che si estende dai primitivi senza problemi fino agli inquieti *managers* alla guida di imprese tecnologicamente avanzate. E proprio perché è possibile descrivere con una certa accuratezza i livelli dello sviluppo economico, è possibile anche individuare determinati stadi dello sviluppo umano.

Di un'importante avvertenza si deve prendere nota sin dall'inizio di questa analisi: qui non si assume che i membri di una qualsiasi data società cadano in categorie ben determinate. Ci sono molti modi, come Kalman Silvert ha chiarito, di « confondere i fattori strutturali con quelli di valore »; un compito che lascerò al lettore di svolgere col professor Silvert. Le capacità e le attitudini che contribuiscono alla modernizzazione mutano all'interno di una medesima società; ciò è vero tanto negli Stati nazionali più altamente sviluppati quanto nel più isolato e arretrato villaggio. Tutti sappiamo che nel nostro stesso paese il talento è distribuito attraverso l'intera struttura sociale, che un alto quoziente d'intelligenza non è semplicemente la prerogativa delle classi economicamente privilegiate, e anche che ciascun uomo può essere moderno per taluni aspetti, tradizionale per altri, e per altri ancora spietatamente e incredibilmente primitivo.

21

Tenendo presenti queste precauzioni, esaminiamo le caratteristiche e l'evoluzione sociale dell'uomo in via di ammodernamento.

Sicuramente questa evoluzione deve iniziarsi con un desiderio di cambiamento. Un uomo che non contesta mai lo *status quo*, che crede il suo destino inevitabilmente controllato dal fato o dalla natura, che si consegna alla fedele ripetizione delle abitudini di lavoro e dei modelli di vita conosciuti dai suoi ascendenti, quest'uomo, a qualsiasi estremo dello spettro economico possa trovarsi, non può assistere o contribuire alla modernizzazione del suo mondo. Un uomo capace di cambiamenti deve essere preparato ad abbandonare il passato come guida per il presente e a sostituire l'accettazione con l'insoddisfazione, anche se il cammino futuro non si presenta chiaro.

Il primo grande passo dello sviluppo umano deve essere alimentato dalla disposizione al mutamento; e a questo proposito l'istruzione, la mobilità e l'esempio possono essere davvero potenti forze. L'istruzione, che dà ai giovani certe capacità, può anche dar loro il senso di poteri nuovi e lasciarli insofferenti alle consuetudini dei loro padri e alla primitiva vita, di villaggio o della « favela ». L'alfabetismo apre ancora altre vie di comunicazione che possono portare in vista del mondo esterno. Talvolta può essere una radio o un televisore a stimolare l'immaginazione.

Anche una maggiore mobilità può portare a mutamenti. Il contadino che si reca al mercato cittadino può trovare il suo cammino mutato per via di una nuova strada e la città trasformata da un nuovo aeroporto. Egli è messo a confronto con automobili, macchine, gente in strani abbigliamenti, e ritorna con desideri inappagati e paragoni con

la sua propria vita. Non può farci nulla di piú, probabilmente, che masticare una razione supplementare di foglie narcotiche, ma può forse anche decidere che suo figlio farebbe meglio ad andare a scuola.

Una pervadente influenza alla quale l'intero mondo emergente è stato e sarà sempre piú soggetto sta nell'esempio portato dallo straniero: i missionari esteri, i militari e gli uomini d'affari, e ora i membri del Corpo della Pace e i consulenti. Sia questo un bene sia esso un male, questa gente si trova in diretto contatto con quella in una società tradizionale che è pronta ad apprendere non solo specifiche capacità ma anche nuove attitudini lavorative e miglioramenti. Gli esempi portati dallo straniero possono stimolare o infastidire, ma possono essere una vigorosa forza di mutamento.

22

Non tutti si prestano a un mutamento e non sempre il mutamento influenza ciascuno nello stesso modo. Ma quelli che reagiscono sono pronti per il secondo stadio: lo stimolo del desiderio di migliorare. L'insoddisfazione dello *status quo* non basta di per sé a condurre l'uomo verso un costruttivo obbiettivo sociale; le sue speranze devono essere nutrite dalle realizzazioni. L'uomo immerso in un minimo di vita cittadina, abbastanza istruito da leggere i giornali e capire le trasmissioni radiofoniche, e mosso dal desiderio di uno status e di un potere, può ripiombare nell'apatia o lasciarsi trascinare senza scopo lungo la vita altrettanto facilmente di quanto non possa salire la scala del mutamento sociale. La differenza sta nelle realizzazioni concrete, anche piccole, e nella prospettiva di maggiori realizzazioni. Le sue speranze piú grandi devono essere incoraggiate dalla realizzazione di quelle piú piccole, allorché egli muove verso questa ben pubblicizzata rivoluzione di aspettative crescenti.

Il terzo stadio, aperto a quelli che hanno utilizzato gli incentivi del secondo, viene quando l'uomo incomincia a guardare a se stesso come a un individuo con particolari talenti e con particolare bisogno di esprimerli. A questo stadio egli è veramente preparato a rompere con la sua famiglia, tribú o villaggio e a svilupparsi in unità produttiva al servizio di chi lo circonda. Ma questa è una questione piú complicata, perché i desideri di un individuo e i bisogni della sua società possono solo imperfettamente essere messi assieme. Essi possono, inoltre, essere frustrati dalla struttura sociale e dai *mores* della stessa società. Ma a questo punto, tuttavia, il nuovo uomo è divenuto un fattore molto piú indipendente e anche abrasivo rispetto alla sua società; egli non sarà soddisfatto con nessuna educazione o apparato di capacità se non vedrà, prima o poi, una connessione fra la sua recente preparazione e la soddisfazione dei suoi nuovi desideri.

Le difficoltà dell'uomo nuovo.

È a questo stadio che un sistema tradizionale d'istruzione sarà sottoposto a un'intensa pressione riformatrice, tanto dai suoi consumatori insoddisfatti quanto da coloro che si sentono responsabili del miglioramento sociale. Sostenere i tradizionali sistemi d'istruzione — quelli basati sulle aristocratiche nozioni di coloro ai quali è concesso di avere un'educazione, su vecchi schemi da lezione cattedratica, su modelli superati e irrilevanti ordini di studi e sull'insegnamento a tempo non pieno — in effetti può essere controproducente, perché un'istruzione simile servirà solo a scoraggiare il nostro uomo nuovo e ad arretrare il suo progresso. È anche per questo che a tale stadio di sviluppo è così importante la predisposizione di priorità nell'istruzione. Puntare esclusivamente su programmi di alfabetismo può essere il fattore chiave per dare un senso di realizzazione al nostro uomo insoddisfatto durante il secondo stadio, ma se le priorità nel campo dell'istruzione non sono state predisposte accuratamente — cioè se tutti gli investimenti in denaro e talenti sono stati destinati all'alfabetismo — può benissimo accadere che non vi sia alcuno disponibile per insegnare le capacità necessarie a coloro che hanno raggiunto il terzo stadio. Ed è certo che se non si fa attenzione a ciò nel terzo stadio di sviluppo ci sarà una grave deficienza di insegnanti per la prossima generazione di analfabeti.

Dato un certo grado di alfabetismo, di mobilità, di esempio dall'esterno, di speranze confermate dall'esperienza e un sistema d'istruzione che gli insegni le capacità di cui ha bisogno, il nostro uomo nuovo è giunto sulla via della modernizzazione. Egli diventa anche una forza di mutamento. Ma presto scopre che gli resta il compito più grande. Egli ha trovato la sua indipendenza, e ora deve trovare il suo posto. Non è abbastanza per protestare: l'uomo moderno deve partecipare, e la partecipazione comporta nuove strutture, nuove norme e nuove relazioni umane. A questo punto il processo d'assistenza diventa veramente complesso, perché ora la preparazione individuale deve essere completata da una comprensione sociale di difficoltà sempre crescente.

In questo quarto stadio anche il processo di scelta diviene complesso, poiché è qui che l'uomo economico deve affrontare il problema di organizzare la società attorno a se stesso in modo che essa in qualche modo protegga i suoi interessi. Egli può scegliere la via più breve, un regime autoritario che abbrevi il tedioso processo di educare i suoi precedenti amici e la sua famiglia. Egli può scorgere i vantaggi della via più lunga, una società più aperta che si sviluppi più difficilmente ma forse più sicuramente. Quale che sia la sua preferenza, egli dovrà sviluppare una filosofia sociale che giustifichi, almeno presso di lui, l'esercizio dell'autorità rispetto ai suoi interessi. Insomma per diventare un effettivo uomo economico deve diventare un uomo politico.

Durante tutto questo processo di crescita e di sviluppo, egli avrà subito profondi cambiamenti: avrà una vita indipendente dalla sua famiglia, tribú o villaggio; imparerà ad apprezzare le capacità più dello status e il talento più del linguaggio; riconoscerà l'importanza delle capacità professionali, avrà rinunciato a una serie di legami solo per accettarne un'altra, ma la differenza è importante poiché mentre gli antichi legami erano involontari, i nuovi se li sceglie da sé. Durante questo processo diverrà un individuo moderno con un nuovo senso della personalità. Nei suoi momenti più ribollenti sentirà di poter almeno determinare il suo proprio destino; in momenti più realistici sarà temperato dall'ovvia indocilità del genere umano. Che se ne renda conto o meno, egli sarà un uomo moderno e le speranze e lo sviluppo del suo paese dipenderanno dalla sua energia e dal suo discernimento.

24

Anche da questa rozza analisi risulta chiaro che l'uomo capace di superare questa difficile scalata è davvero raro. Alcuni possono farlo in una generazione; per altri il raggiungimento del terzo o del quarto stadio può essere la realizzazione, attraverso molti passi lenti e penosi, di parecchie generazioni che li hanno preceduti. La nostra attuale attenzione su questa preziosa schiera di uomini e donne è ben meditata. Solo queste persone possono dirigere uno Stato moderno; solo esse possono assumere le grandi responsabilità di un governo moderno e portarvi l'efficienza e l'imparzialità che un tale governo richiede; solo queste persone hanno le attitudini e le ambizioni necessarie a padroneggiare le nuove e importanti necessità della scienza, della medicina e dell'arte.

Politica interna ed estera.

Nei programmi americani d'assistenza a questi uomini nuovi, certe cose si stanno facendo bene. L'attuale spinta verso l'alfabetismo è giusta, perché senza un diffuso alfabetismo il mondo sarà sempre ancorato al primo stadio. L'accentuazione della preparazione di insegnanti per le scuole secondarie è vitale per lo sviluppo di quanti si trovano nel terzo stadio. Il nostro aiuto tramite forti università rende possibile l'allargamento degli orizzonti, così necessario per l'intero sistema d'istruzione.

I nostri programmi di scambi, intesi ad aumentare il traffico di persone verso il nostro paese ed altri, sono del pari sulla buona pista. Nessuna influenza più feconda esiste nei paesi in via di modernizzazione di quella degli uomini e delle donne che hanno avuto un'esperienza educativa in Europa o negli Stati Uniti. Essi sapranno sempre che la loro vita può essere diversa e avranno un'idea di ciò che va cambiato. Essi sentiranno sempre di far parte di una società più grande. Non si ha che da passare un giorno al Dipartimento dell'Agricol-

tura in Tailandia, per esempio, per capire che c'è una diretta connessione fra la preparazione oltremare dei suoi alti funzionari e l'attività progressista dell'intero dipartimento.

Ma è proprio a questo punto che la nostra politica estera e la nostra politica interna vengono a conflitto. Infatti uno dei più gravi problemi cui i paesi sottosviluppati si trovano di fronte consiste nel fatto che la maggior parte dei suoi uomini e delle sue donne meglio preparati lascia la propria patria e non ritorna più ai dipartimenti per l'agricoltura o alle scuole o agli ospedali. Se conveniamo sul fatto che coloro i quali salgono la scala del mutamento sono nell'ipotesi più favorevole una minoranza, che la salita è stata difficile e che è la presenza di queste persone a determinare il successo o meno di un programma d'assistenza all'estero, allora possiamo capire che è molto più critico per il mondo meno sviluppato perdere costoro di quanto non sia guadagnarli per il mondo maggiormente sviluppato. Ebbene è proprio questa perdita che noi non solo favoriamo ma incoraggiamo. Mentre con una mano diamo attrezzature per laboratorio, insegnanti di addestramento, inviamo i nostri stessi insegnanti, costruiamo edifici — tutto sulla base della semplicissima massima per cui la modernizzazione del mondo sottosviluppato è nel nostro stesso immediato e dimostrato interesse, e per cui la componente critica di una società in via di modernizzazione sta nei suoi uomini moderni — con l'altra mano portiamo via non solo le materie prime ma quelle stesse persone che sono state accuratamente preparate a utilizzarle.

La ragione di questo conflitto va ricercata nel fatto che la crescita è una legge vitale tanto per le economie mature che per quelle giovani. Le necessità del mondo sviluppato sono svariate e continue e si intersecano con i bisogni dei paesi meno sviluppati quasi in ogni direzione. Un paese maturo vuole l'accesso alle materie prime che esso può trasformare in prodotti finiti. Il paese fornitore crede, giustamente, di dover imparare a trasformare le sue proprie materie prime affinché i suoi lavoratori avanzino nelle loro conoscenze e usino le loro capacità. Ancora, ogni responsabile paese avanzato ha a che fare con problemi come i flussi aurei, la bilancia dei pagamenti, il commercio e i « dollar gaps », e cerca di proteggere la sua crescita con favorevoli quote d'importazione e altre azioni aggressive sul mercato mondiale. Al tempo stesso una giovane economia in fase di sviluppo ha bisogno di mercati che vadano allargandosi e la pressione verso l'esportazione aumenta al maturare dell'economia. Il paese meno sviluppato non vuole semplicemente acquistare automobili, ma vuole farle; da ultimo può anche volerle esportare. Il conflitto può essere già abbastanza serio fra paesi a struttura complessa come il Canada e gli Stati Uniti allorché, per esempio, l'uno voglia vendere carta e l'altro insista per importare solo la polpa; quanto grande è dunque lo svantaggio del Perú o del Congo di fronte all'insaziabile colosso americano o europeo.

In tutto ciò l'interesse e la responsabilità sovrastante di una nazione sviluppata è di creare i posti di lavoro e gli incentivi per quelli che stanno salendo la scala e chiedono un'occupazione più complessa. Ma sono precisamente queste persone che trovano un impiego negli Stati Uniti tanto più finanziariamente e professionalmente remunerativo, e sono proprio i loro talenti e le loro capacità che si adattano così bene alle nostre lacune. Il risultato è che noi abbiamo gradualmente mutato le nostre leggi sull'immigrazione per ridurre l'immissione di mano d'opera impreparata, così dannosamente richiesta nel secolo scorso, in favore delle persone preparate di cui ora abbiamo bisogno. Oggi l'invito non è più: « Datemi le vostre stanche, povere e numerose masse »; ora noi chiediamo uomini svegli, intelligenti, pieni di talento. Le nostre macchine possono fare il lavoro servile. Oggi si punta sulla capacità tecnica, una preparazione complessa e l'adattabilità alla società moderna.

Il riflusso di personale specializzato.

La conclusione è inevitabile. Gli Stati Uniti in quanto paese maturo ma ancora in sviluppo hanno una domanda apparentemente illimitata proprio di quelle persone più disperatamente necessarie a quei paesi per la cui assistenza noi stiamo spendendo ogni anno miliardi di dollari. I dati non sono per nulla completi sia per quanto riguarda il flusso d'assistenza sia per quanto riguarda il riflusso di forze intellettuali. Ma le statistiche che sono state fatte sul così detto « drenaggio dei cervelli » presentano un quadro oscuro. Secondo un rapporto dell'Unesco, 43.000 fra scienziati e ingegneri sono emigrati negli Stati Uniti fra il 1949 e il 1961, « molti » dei quali provenienti dai paesi meno sviluppati. Degli 11.200 emigrati dalla sola Argentina fra il 1951 e il 1963, quasi metà erano tecnici e professionisti, il 15 % era costituito da amministratori d'alto livello e il 38 % da operai specializzati. Nel 1964-65, il 28 % degli interni e il 26 % dei residenti degli ospedali Usa era costituito da laureati stranieri (circa 11.000 in tutto), mentre l'80 % degli interni stranieri e il 70 % dei residenti erano di paesi in via di sviluppo. Il drenaggio dai paesi asiatici, in particolare da Taiwan e dalla Corea, è il più serio: è stato stimato che più del 90 % degli studenti asiatici che vengono a studiare negli Stati Uniti non torna più in patria. In Europa, specialmente in Gran Bretagna, che inavvertitamente sta dissanguando il Commonwealth dei suoi uomini meglio preparati, la situazione è quasi identica. Giustamente ha detto J. C. Shearer: « Il movimento delle risorse umane di alto livello può, in grande misura, aver molto conto per il persistente e crescente scarto fra aree ricche e povere ».

Questa è la cruda realtà: noi siamo in concorrenza con i risultati della nostra stessa politica d'assistenza. Mentre appoggiamo l'idea dello

sviluppo estero, i nostri bisogni domestici possono tranquillamente mandare in cenere i nostri migliori sforzi all'esterno. Per tutto ciò, aiuto all'estero potrebbe essere solo un termine sbagliato per dire assistenza all'interno con implicazioni oltremare. Che cosa possiamo farci?

In primo luogo dobbiamo conoscere i fatti. Sembra che nessuno sappia, neppure approssimativamente, quali sono i risultati del nostro aiuto alla creazione di personale. Sappiamo anche meno su questo drenaggio di talenti esteri, in quantità o in costo. Dovremmo avere questi dati e quindi renderli disponibili affinché siano esaminati e dibattuti pubblicamente.

Le misure possibili.

Dobbiamo quindi concentrarci su una serie di misure che incoraggino questa preziosa schiera di personale a mettere il proprio talento al lavoro in patria. Questa parte dell'opera richiede immaginazione e comprensione. Dobbiamo prendere atto, da un lato, che gli Stati Uniti sono un paese di speranze e di opportunità, un paese le cui porte sono state tradizionalmente aperte a quanti cercavano una nuova vita e una nuova possibilità. In molti sensi si tratta di una nazione generosa, ma anche di una nazione onnivora. Il suo governo e le sue istituzioni educative si sono adattati con molta cura, e non senza qualche successo, ai bisogni dei molti (ora, ufficialmente, 82.000, ma più probabilmente ben più di 100.000) studenti stranieri che vengono da noi ogni anno in numero crescente. E ora queste istituzioni stanno aggiungendo alla cura i loro sforzi concertati per indurre questi studenti stranieri a tornare in patria.

Ma dobbiamo anche riconoscere il fatto che possiamo rendere troppo facile per i capaci e dotati di talento di venire da noi e restare, e che vi sono modi in cui possiamo rendere « la patria » un posto più attraente da restarci. Per esempio, possiamo eliminare alcune delle clausole più egoistiche: le speciali rinunzie che concedono agli studiosi di restare qui nel nostro « interesse nazionale », particolarmente se essi possono insegnare una lingua straniera o essere utili al dipartimento della difesa; il cinico sfruttamento degli studenti stranieri per mezzo delle fabbriche di diplomi; le troppo facili soluzioni per assistenti, per assistenti medici o di laboratorio, offerte per mezzo di borse di studio o di ricerca. Possiamo aumentare la produttività delle nostre scuole mediche e professionali per alleggerire la nostra dipendenza dagli stranieri. Possiamo, secondo quanto hanno suggerito molti studiosi di questa materia, elevare i requisiti di entrata per tutti gli studenti stranieri, limitare l'ammissione degli studenti stranieri non laureati, adattare più accuratamente la loro educazione ai problemi che essi incontreranno in patria, e mettere più forza nei nostri programmi d'aiuto sull'avanzamento delle università estere.

Forse più importanti possono essere gli incentivi che i paesi in via di sviluppo possono creare con il nostro aiuto per attirare l'interesse della loro gente migliore. Gregory Henderson di Harvard ha suggerito l'uso di borse di studio di ritorno e uno speciale sforzo del Corpo della Pace per mettere gli studenti stranieri al lavoro nei loro paesi natali. Alcune imprese americane hanno cominciato a cercare studenti stranieri qualificati nel nostro paese per impiegarli in patria. Recentemente un gruppo di imprenditori ha stabilito un programma di ricerca per la preparazione di studenti « che abbiano il definito intento di ritornare nei loro paesi natali al termine della loro attività di ricerca ». Allorché l'emigrazione avviene perché c'è una temporanea sovrabbondanza di personale universitario — com'è correntemente il caso di Taiwan o dell'India — potrebbero trovarsi soluzioni per prestare questo soprannumero ad altri paesi meno sviluppati o per rieducare queste persone a compiti che si adattino al livello di sviluppo del loro paese.

Quali che siano le misure specifiche — e con un po' d'immaginazione al lista potrebbe non finire mai — dobbiamo capire che gli uomini moderni, dovunque essi siano, hanno gli stessi bisogni. Gli Stati Uniti sono divenuti una Mecca — e l'Europa poco meno — perché forniscono un'educazione continuativa, stimolo, mobilità, contatti con nuove idee, opportunità di creare e di essere utili. Ma il mondo è ora divenuto piccolo abbastanza e i suoi angoli più remoti abbastanza accessibili affinché questi uomini moderni si raggiungano l'un l'altro da ogni punto del globo. Le università che tengono aperte le loro strade di comunicazione agli alunni ovunque essi siano, le imprese che danno agli impiegati stranieri la possibilità di girare e di portare a casa nuove idee, i paesi meno sviluppati stessi che usano appieno le loro preparate risorse umane — tutto contribuisce a questo processo lungo di generazioni del nutrimento dell'uomo moderno.

Il nostro paese deve ora riprendere i comandi. Dobbiamo lavorare ad aumentare il potere contrattuale dei paesi meno sviluppati così che il drenaggio non divenga un disastro. E dobbiamo incitare all'azione i nostri più autorevoli governanti per contenere il nostro interesse interno di breve periodo a favore del nostro interesse di lungo periodo al benessere e al progresso dell'uomo.

la Comunità europea e i paesi dell'Est

di Dino Del Bo

29

Dal 1952 ad oggi molto cammino è stato fatto nell'evoluzione dei rapporti tra i paesi dell'Est, e gli Stati che, sul piano dell'integrazione economica, costituiscono la Comunità europea. Dopo Stalin, il cui famoso discorso sulle « contraddizioni del capitalismo », mirava a cristallizzare una situazione di lotta reciproca, dopo Tito che, più tardi, aveva creduto di poter prevedere « una integrazione tra l'economia capitalista e l'economia socialista », infine dopo che, più recentemente, abbiamo visto l'inizio di una disgregazione della politica di « satellizzazione », condotta ostinatamente per anni dal governo di Mosca, si è potuto constatare quale sia sempre stata, per i paesi dell'Est, la forza d'attrazione della libertà politica, alla quale sono intimamente legate l'iniziativa privata, l'aspirazione al benessere individuale, la nozione di profitto ed anche la tendenza all'autonomia delle categorie sociali e degli individui.

Naturalmente questo cammino non è stato uniforme né caratterizzato da progressi continui e i paesi occidentali, ivi compresi quelli della Comunità europea, hanno fatto anch'essi degli errori, soprattutto sul metodo e gli obiettivi verso i quali, ancora oggi, bisogna indirizzarsi.

Tra questi errori, il principale rassomiglia, anche se in forma attenuata, e non senza una giustificazione legittima, a quello commesso dall'Unione Sovietica a proposito della guerra fredda, l'errore — cioè — di aver creduto che il rifiuto a commerciare con i paesi dell'Est, avrebbe impedito a questi ultimi di sviluppare adeguatamente le loro industrie e di raggiungere una potenza strategica sempre maggiore e più minacciosa, e li avrebbe ridotti ad un livello inferiore, ca-

L'on. Dino Del Bo è presidente dell'Alta Autorità della Ceca. Il presente articolo è tratto dalla conferenza da lui tenuta presso il Centro internazionale di studi e ricerche europee dell'Università di scienze comparate di Lussemburgo.

ratterizzato da bisogni ancora primari e, in generale, da una forma comune di sottosviluppo. Ma bisogna ricordare che questo modo di vedere è stato, ancora una volta, contraddetto dal carattere ineluttabile di tutti i processi d'industrializzazione; inoltre questa ipotesi si è rivelata inesatta anche per l'atteggiamento non uniforme delle democrazie occidentali, la cui tattica si è mostrata quasi sempre esitante, poiché anche in seno alla Comunità si sono manifestate simultaneamente diverse tendenze a proposito dell'intensità delle relazioni commerciali da intrattenere con l'Est, da coloro che non avrebbero nemmeno voluto iniziarle a quelli che, al contrario, avrebbero voluto svilupparle rapidamente e al massimo.

Bisogna comunque sottolineare, anzitutto, la difficoltà riscontrata dall'Unione Sovietica, soprattutto durante gli anni successivi alla seconda guerra mondiale, per ottenere dall'Occidente i beni di investimento necessari: questa è stata una delle cause, e non la minore, per la quale i suoi tecnici, i suoi direttori d'azienda e la classe lavoratrice, ridotti alle sole risorse del paese, hanno raggiunto un livello rilevante di efficienza. Invece le divergenze tattiche tra paesi occidentali non sono mai scomparse nemmeno quando sei tra i più importanti Stati dell'Europa democratica hanno iniziato la loro integrazione economica. La diversa incidenza dei bisogni dell'esportazione sulla situazione economica di ciascuno di essi ha il suo peso ancora oggi. Ciò che ha ugualmente un peso rilevante sono le loro differenti disponibilità di materie prime e di prodotti di base, che li portano a ricercare fonti di approvvigionamento, in quantità ottimali ed al minor costo possibile, su tutti i mercati, compresi quelli dell'Est. È certo che 13 anni dopo l'inizio dell'integrazione economica, i sei Stati della Comunità europea si distinguono per un atteggiamento non uniforme per ciò che concerne le relazioni commerciali con i paesi dell'Est; senza contare che alle ragioni d'ordine economico e strutturale si aggiungono delle ragioni puramente politiche, a volte perfino prevalenti, talché si verifica una diversa impostazione delle relazioni tra i popoli o una diversa valutazione degli obblighi contratti nel quadro di una certa alleanza.

Esempi sintomatici.

Si può citare a questo proposito qualche esempio sintomatico. È proprio degli Stati, come la Repubblica Federale Tedesca, che, vedendo negli Stati Uniti d'America non soltanto i maggiori campioni della democrazia ma anche i più sicuri garanti della futura riunificazione della Germania, si attengono al punto di vista ufficiale della Casa Bianca e si sforzano di frenare, senza tuttavia riuscirvi perfettamente, la tendenza dei propri esportatori a indirizzare i loro prodotti verso i paesi dell'Est. Ve ne sono invece altri, come il Governo francese, che sono partigiani di una politica sempre più distaccata da quella degli

Stati Uniti e che, anche sul piano politico, concepiscono un'Europa nelle sue più vaste dimensioni geografiche, e al di là delle divisioni ideologiche. E sperando di sormontare la divisione tra i due blocchi essi non cessano d'intensificare le loro relazioni commerciali con l'Unione Sovietica, poiché vi vedono la condizione necessaria per relazioni politiche sempre più numerose e solide.

Non si può dubitare del fatto che tali diversità esistono in seno alla Comunità Europea. Bisogna subito aggiungere che il fatto d'essere la Comunità limitata all'integrazione economica se, per un verso, facilita le sue relazioni con i paesi dell'Est, d'altra parte, affievolisce le tendenze verso l'unità d'azione e verso un'intesa tra gli Stati membri sui rapporti commerciali da intrattenere con i paesi d'ispirazione marxista-leninista.

Ciò è dovuto in egual misura alle possibilità che i diversi membri della Comunità hanno di trovare in questi paesi i tipi di forniture di cui hanno bisogno. Citiamo specialmente l'esempio dei carboni fossili combustibili, che sono spesso stati l'oggetto di controversie tra gli Stati del Mercato comune. È incontestabile che un paese come l'Italia, la quale non possiede proprie zone d'influenza, che le garantiscano un sistema continuo di approvvigionamento, ha interesse per ragioni di costo e sicurezza ad assicurarsi una molteplicità di mercati d'acquisto. Ecco perché l'Italia è stata il primo Stato della Comunità ad accettare, come contropartita delle proprie esportazioni, delle quantità appropriate di petrolio proveniente dall'Unione Sovietica e dalla Romania. Per contro, un paese come la Francia, che preferisce le offerte dei territori ex coloniali, soprattutto per trarne gli eventuali vantaggi, ha lottato a lungo affinché il petrolio dell'Est non fosse importato in quantità massicce, pronta comunque a modificare il proprio punto di vista allorché, per delle ragioni politiche, issando la bandiera dell'Europa europea, ci si è sforzati di rinforzare i contatti e di moltiplicare le transazioni commerciali con Mosca e le altre capitali dell'Est.

Tutto ciò prova che in una fase politica dove il processo d'integrazione si sviluppa empiricamente, ogni atteggiamento degli Stati membri della Comunità è suscettibile di modificazione e in certi casi di flagranti contraddizioni. Bisogna dunque prevedere che finché i Sei non saranno in grado di realizzare la loro integrazione politica, le relazioni commerciali con i paesi dell'Est saranno dominate da due elementi fondamentali: il primo essendo un criterio d'interesse effettivo ed il secondo di natura essenzialmente strumentale, ciascuno riservandosi la possibilità, intensificando o riducendo queste relazioni, di far conoscere o attestare la propria politica estera e, in alcune circostanze eccezionali, di dimostrare la propria solidarietà incondizionata o il proprio disaccordo con gli Stati Uniti d'America.

Si noterà dopo qualche tempo che questo ultimo elemento ha perduto molta della sua importanza, all'inizio molto grande. In effet-

ti, nessuno sembra più incline, anche oltre Atlantico, a pensare che gli scambi di prodotti con i paesi dell'Est sono essenzialmente dettati dall'intenzione di opporsi alla politica estera della principale potenza democratica. Inoltre è intervenuto un fatto nuovo che modifica profondamente i dati del problema e suggerisce allo stesso Governo di Washington un cambiamento d'opinione, senza dubbio graduale, nei confronti dei paesi dell'Est. Non dimentichiamo la tenace opposizione degli americani ai prestiti in favore dei paesi comunisti, né il rigore d'opinioni con il quale ci si è sforzati di conservare praticamente immutate le « liste strategiche ». E con tutto ciò, al momento dovuto, Washington ha fornito del grano all'Unione Sovietica, accettando lunghi termini di pagamento, e gli Stati Uniti hanno perfino venduto un reattore atomico alla Romania mostrando anzitutto ch'essi non tenevano esageratamente conto di ciò che essi definivano come l'imperativo categorico della lista.

32

Alla base di tutto ciò vi sono degli avvenimenti fondamentali d'ordine dottrinario e di una portata politica eccezionale, tali da portare alla fine della guerra fredda e all'abbandono della politica di satellizzazione condotta per 10 anni dall'Unione Sovietica dopo la sua vittoria nella seconda guerra mondiale. Per ciò che concerne la desatellizzazione, essa è a nostro avviso strettamente legata alla creazione e al successo della Comunità europea. Si tratta dunque di un fattore determinante nei rapporti tra la Comunità e i paesi dell'Est, un fattore la cui importanza aumenterà rapidamente se soltanto si pensa a certi avvenimenti rivelatori e all'incapacità dell'Unione Sovietica di riunire sotto di sé e senza riserve tutti i partiti comunisti dell'Europa e degli altri continenti.

Abbiamo detto « strettamente legata alla creazione e al successo della Comunità europea ». Ma possiamo aggiungere che il fenomeno ha, per così dire, la sua origine all'interno stesso della Comunità, come se fosse un attributo inevitabile, un avvenimento al quale non ci si sarebbe potuti opporre, anzi lo si sarebbe perfino voluto. All'inizio del processo di integrazione, i partiti comunisti o i loro simpatizzanti nei paesi membri rimasero scrupolosamente fedeli alle direttive del Cremlino; e la creazione del Mercato comune fu giudicata come una struttura capitalista, destinata ad allargare maggiormente la differenza esistente tra il proletariato e le altre categorie sociali, e, peggio ancora, a garantire la proliferazione dei monopoli, dei cartelli e di ogni tipo di posizione di dominio.

Fu però facile rendersi conto che il cliché utilizzato dalla propaganda marxista-leninista era talmente destituita di fondamento tale da non avere più la benché minima presa sulla maggior parte dei lavoratori. Non soltanto l'integrazione economica si rilevò come una fonte naturale di ricchezza, ma a questa ricchezza potevano accedere anche ed essenzialmente gli operai, gli impiegati, i contadini e tutti coloro

che traggono il mezzo di sussistenza dal loro stesso lavoro. È vero che una congiuntura economica particolarmente favorevole ha facilitato ed anche accentuato questo stato di cose, ma è innegabile anche che la progressiva soppressione delle restrizioni quantitative e la soppressione delle barriere doganali stimolarono la produzione e mantennero la tensione sul mercato del lavoro, resero poi le organizzazioni sindacali sempre più coscienti delle loro possibilità di pressione sul terreno economico e, anche se indirettamente, sul terreno politico.

Inoltre delle grandi forze, come la sinistra social-comunista in Italia, furono frenate dalla constatazione che la opposizione assoluta al processo di integrazione avrebbe significato per esse la perdita di ogni possibilità di intervento e ogni diritto di controllo. Ci si rese conto di tutto ciò molto rapidamente e, benché il comunismo internazionale non abbia alcuna possibilità di ottenere diritto di cittadinanza all'interno di una organizzazione qual è la Comunità, creata per mettere l'Europa democratica al sicuro dalla minaccia del suo espansionismo, non si può per questo negare che si sia operato un ripensamento e che, soprattutto all'interno dei gruppi comunisti, il movimento sia iniziato alla base come per ricordare ai dirigenti che essi non dovevano riconoscere un'esperienza irreversibile di promozione e sviluppo. Di qui la decisione di essere presenti, di prendere atto dell'integrazione economica. In politica il marxismo-leninismo ha oggi come obiettivo di inserirsi nel Mercato comune, di servirsi delle sue istituzioni, di farne una specie di via occidentale verso il socialismo. In quanto tale questa concezione è votata all'insuccesso; ma essa ha avuto come risultato che più dei lavoratori i partiti comunisti mettono l'accento sull'importanza dell'integrazione, mettendone in rilievo il significato politico, la pongono al centro delle loro preoccupazioni e s'ispirano ad essa sul piano della tattica politica e del loro comportamento.

La fine della guerra fredda e l'aumento dei contatti delle opinioni pubbliche, prima separate dalla cortina di ferro, contribuirono a introdurre rapidamente nei paesi a regime comunista l'ideale del benessere, strettamente legato al funzionamento del Mercato comune. L'evoluzione delle mentalità era inoltre in tanto più profonda in quanto l'economia sovietica subiva in quel momento dei gravi scacchi che dovevano portare ad una crisi in certi settori, in primo luogo in quello dell'agricoltura, e alla destituzione di Krusciov; senza contare che la politica di destalinizzazione, a volte condotta con più foga di quanto non avessero voluto i suoi promotori, rendeva i popoli degli Stati, fino ad allora sottomessi alle direttive di Mosca, particolarmente attenti a ciò che avveniva nell'Europa occidentale ed in particolare al processo di integrazione economica così innovatore e determinante.

Tra il Mercato comune e la fine della satellizzazione sovietica non esiste alcun legame specifico di causa ed effetto, benché sia incontestabile che il secondo fenomeno ha manifestato i suoi effetti più im-

portanti nel momento in cui il primo aveva già raccolto i frutti delle sue affermazioni e del suo successo. Ciò che importa, in ogni caso, è l'atteggiamento dell'Europa comunitaria di fronte al mondo marxista-leninista, che diventa sempre di più composito ed esige delle soluzioni multiple e spesso diverse.

Tre principi ancora validi.

34

Ma certi principi conservano ancora oggi un valore generale per cui devono restare sempre presenti. Il primo consiste nel carattere aperto, economicamente non autarchico e politicamente non esclusivo, della Comunità. Dire ciò non significa accettare la possibilità, precedentemente contestata, di una infiltrazione comunista, ma piuttosto affermare l'obbligo per la Comunità di costituire un polo di attrazione democratica per i paesi dell'Est. Il secondo principio sembra essere quello il cui valore ha già trovato conferma nelle esperienze più recenti delle politiche straniere seguite da un numero crescente di paesi occidentali; questo principio vuole che la Comunità, pur tenendosi coerente alla sua concezione democratica, non si rifiuti di cercare con i paesi comunisti ogni soluzione, eventualmente suscettibile di garantire la permanenza e l'affermazione della pace mondiale; e ciò mediante tutti i mezzi appropriati, quali dibattiti, conferenze, contatti politici atti a risolvere i disaccordi più gravi e superare certe opposizioni.

Il terzo principio deriva direttamente dai due precedenti, nel senso che la Comunità deve sempre interpretare le relazioni economiche di paesi membri lasciandosi essenzialmente guidare dalla preoccupazione politica di renderli sempre più idonei a far regnare la distensione internazionale e soprattutto una seconda coesistenza europea.

Ma esistono alcune differenze di cui la Comunità deve tenere conto adottando al riguardo una linea di condotta che faciliti al massimo l'instaurazione sul continente europeo di una situazione per lo meno normale. Stando così le cose, è evidente che bisogna prestare attenzione anzitutto a quello degli Stati comunisti la cui situazione è particolare, intendo parlare della Repubblica Socialista Jugoslava. Anche la sua situazione geografica è speciale in quanto limitrofa di uno Stato, l'Italia, che è uno dei più importanti della Comunità, e poiché essa è l'avamposto occidentale dei paesi marxisti-leninisti.

Particolare è anche la politica estera jugoslava, che è basata sul criterio dell'equidistanza e fa di questo paese uno degli Stati pilòti del gruppo dei popoli non impegnati. Non si deve dimenticare il tenace antagonismo tra Pechino e Belgrado e il suo satellite albanese; fatto che nonostante le inevitabili precauzioni porta la Jugoslavia a intensificare i suoi rapporti economici e il suo dialogo politico con i paesi democratici e, per larga parte, con i protagonisti del processo di integrazione economica tra Est ed Ovest e che ancora sostiene delle

tesi che hanno avuto un'eco sfavorevole già in seno al Comecon. Non c'è dunque alcun dubbio che la Comunità debba mantenere rapporti con la Jugoslavia. Sarà probabilmente impossibile accordare a questo paese le riduzioni doganali sulle quali da tempo insiste il governo di Tito; ma si potrà accettare un negoziato analogo a quello che è previsto con altri Stati terzi e che mira a sopprimere o ad attenuare le conseguenze negative del Mercato comune.

Per ciò che concerne i rapporti tra la Comunità europea e altri paesi dell'Est, si è imposta poco a poco la necessità di un'inchiesta sulle possibilità di raggiungere una soluzione reale che siano strettamente legate a questi rapporti, e di un esame approfondito dei mezzi mediante i quali la satellizzazione sovietica si è verificata; si è inoltre effettuato uno studio delle rivendicazioni nazionali dei popoli, prima completamente asserviti ad altre potenze ed oggi in preda a fermenti attivi sempre più vivaci, ed infine un'analisi delle differenze che si sono stabilite tra queste rivendicazioni e che hanno modificato una situazione già caratterizzata da un'assoluta omogeneità. È sufficiente comunque rilevare che tra i fattori che hanno favorito la fine del culto della personalità e le procedure di destalinizzazione vi si può contare la constatazione dei progressi garantiti alle masse popolari, tramite l'integrazione economica dell'Ovest, e della possibilità offerta ai lavoratori di partecipare, ad un livello molto elevato, alla direzione politica degli Stati democratici del continente.

Si noterà che lungi dall'essere un mezzo per influenzare, direttamente o indirettamente, la politica estera dell'Unione Sovietica e dei suoi satelliti, questa constatazione è il prodotto di una presa di posizione autonoma delle loro classi dirigenti e, più specialmente, costituisce un riconoscimento, al quale non hanno potuto sottrarsi i responsabili delle organizzazioni sindacali per la pianificazione della politica industriale ed economica. In effetti, dietro iniziativa dei governi o in seguito ad informazioni fornite dai partiti comunisti degli Stati così detti capitalisti, si sono visti dei riconoscimenti di tal genere, in luogo di giudizi a priori e negativi secondo i quali era stato sempre considerato sommariamente l'operato dei mercati comuni. È ciò non è tutto; si può facilmente presumere da indizi incontestabili che, se si è giunti a questa situazione, ciò è avvenuto anche per l'influenza delle opinioni pubbliche le quali, da quando hanno potuto disporre di un minimo di autonomia, hanno immediatamente fatto pressione sui capi delle rispettive organizzazioni politiche, provando così di essere sufficientemente informate del livello di vita e di benessere raggiunto in certi regimi contro i quali il marxismo-leninismo non ha cessato mai di polemizzare e spesso di lottare.

Tutto ciò si è prodotto in una fase politica nel corso della quale l'Unione Sovietica ha anch'essa pesato seriamente i vantaggi della integrazione economica e ha istituito con il Comecon un suo proprio

mercato comune. Ma le differenze tra l'integrazione economica, realizzata mediante il trattato di Parigi e il trattato di Roma, e l'integrazione economica intrapresa dal governo di Mosca non sono sfuggite né alle popolazioni dei paesi satelliti né ai loro dirigenti meno asserviti al Cremlino. Si tratta di differenze di cui alcune sono d'ordine strutturale e altre di carattere piuttosto politico. Le prime derivano dal fatto che quasi tutti i paesi satelliti non avevano mai beneficiato di un'economia industriale e non conoscevano altro che un'industrializzazione elementare e sommaria. Le seconde consistevano nell'intenzione dell'Unione Sovietica di rendere difficile o addirittura impossibile l'accesso dei suoi satelliti ad una completa autonomia politica ed ad una indipendenza nazionale reale.

Proselitismo democratico.

36

I dirigenti sovietici hanno in effetti compreso che non vi era interesse ad applicare nella realtà comunista il concetto dell'integrazione economica; cioè di decidere che ogni Stato membro del Comecon sarebbe stato autorizzato a produrre esclusivamente ciò che, tenendo conto delle proprie risorse di materie prime e prodotti di base così come delle attitudini dei propri tecnici e lavoratori, poteva garantirgli una superiorità insieme comparativa e assoluta. Questo criterio era applicabile quando si trattava, per molti Stati satelliti, di superare per la prima volta lo stadio di un'economia puramente agricola o di intraprendere per la prima volta il perfezionamento tecnico della propria agricoltura; ma non si vedeva la necessità di sopprimere certi tipi di produzione industriale, e di procedere soltanto ex-novo secondo un criterio selettivo e indipendentemente dalla preoccupazione di assicurare ad ogni satellite una economia autosufficiente.

E si arriva all'altro grande risultato che, come abbiamo visto, ha molto interessato il governo di Mosca: voglio alludere all'impossibilità per i popoli di tutti gli Stati europei compresi nella zona di influenza di sfuggire alla direzione politica del Cremlino, essendo questo il solo ad avere in mano, per il controllo del Comecon, le chiavi per l'approvvigionamento di beni indispensabili che diversi Stati, considerate le strutture assolutamente rigide dell'integrazione economica, non potrebbero mai procurarsi da soli. In effetti come può uno Stato considerarsi davvero indipendente se il Comecon gli impedisce di possedere un'industria pesante e di essere, per i prodotti di questo genere, tributario dell'economia di un altro Stato membro? O come al contrario una reale autonomia può essere garantita se il Comecon obbliga un altro Stato a non produrre beni di consumo e a ricorrere, per procurarseli, a delle importazioni massive provenienti da un altro Stato membro?

C'è da presumere che una politica di questo tipo sollevi un risentimento sempre più vivo nelle collettività nazionali costrette a subirla.

È per questa ragione che in seno al Comecon si sono già levate le prime proteste e si sono manifestate certe resistenze, anche se soltanto platoniche. Prendiamo l'esempio della Romania che rivendica il potere di decidere da sola in materia di politica economica, prendendo delle iniziative che potrebbero rapidamente essere seguite da altri governi del blocco comunista europeo. Non si può escludere neppure che questi risentimenti sempre più vivi siano egualmente nati dal paragone tra l'orientamento democratico, in certo modo duttile e sempre volontario che caratterizza il Mercato comune dei sei paesi occidentali, e l'orientamento totalitario, basato sulla subordinazione e sempre imperativo, di cui l'Unione Sovietica si è fatta campione.

Tutto ciò fa apparire più chiaramente più nettamente ancora l'interesse che hanno i sei Stati della Comunità a non rinunciare al proselitismo democratico, per il quale le istituzioni sorte dal trattato di Parigi e dai trattati di Roma possono rappresentare un prezioso strumento, e a impegnarsi non soltanto in rapporti bilaterali ma facendo in modo che gli esecutivi comunitari elaborino sempre più minuziosamente una politica di cui uno degli obiettivi sarà quello di incitare e incoraggiare i popoli del blocco comunista a riconoscere spontaneamente e senza pregiudizi i meriti del regime liberale.

Una questione che riguarda i problemi sopra descritti concerne il tipo di rapporti che dovranno stabilirsi tra la Comunità economica e i paesi dell'Est. Non bisogna dimenticare a questo proposito che sarà necessaria una certa progressività, specialmente poiché l'evoluzione dei paesi comunisti è ugualmente progressiva. In pratica è assolutamente inconcepibile che essi prendano immediatamente tutti gli attributi della democrazia.

Bisogna inoltre sottolineare che la Comunità economica è destinata a giocare un ruolo d'avanguardia e a raggiungere, con sensibile distacco, i risultati ai quali dovranno pervenire i paesi dell'Occidente europeo presi individualmente. Innanzi tutto la Comunità potrà largamente profittare del fatto che essa persegue degli obiettivi di natura economica, e ciò anche se, alla base, si trovano dei postulati politici di importanza fondamentale, che sono condizione preliminare dell'accettazione, da parte dei diversi Stati, di un rapporto di integrazione reciproca. La Comunità dovrà sentirsi incitata a mettere l'accento sull'aspetto economico dei rapporti con i paesi a regime comunista affinché si verifichino certi risultati politici inevitabili legati all'intensificazione degli scambi e a un paragone spontaneo delle rispettive economie, ed anche una emulazione che potrebbe stabilirsi tra di esse.

Senza dubbio bisogna che ci sia una volontà politica anche se i Sei hanno sempre dovuto mettere in gioco il loro prestigio ogni volta che hanno dovuto prendere delle decisioni essenziali per portare a buon termine la loro esperienza di integrazione e realizzare, al livello europeo, un'opera unitaria. Per testimoniare questa volontà sembra che

la Comunità europea debba presentarsi il più possibile come un'associazione regionale preoccupata di valorizzare l'intero continente, essendo la sua zona territoriale la più completa e la più soddisfacente. È ugualmente nell'interesse della Comunità di perseguire una politica che miri chiaramente a migliorare le condizioni di vita dei diversi popoli e di conseguenza a rafforzare le economie di quelli tra gli Stati il cui sviluppo è ancor oggi lungi dall'apparire soddisfacente. È evidente che per una concezione politica ispirata dalla costante preoccupazione di applicare il principio della giustizia distributiva nei confronti di tutti gli Stati che compongono l'Europa, i paesi a regime comunista e specialmente gli antichi satelliti dell'Unione Sovietica non possono non costituire il problema di base.

Non sembra che le vicissitudini nel comunismo europeo possano lasciar prevedere tra la Comunità europea e l'Unione Sovietica dei negoziati nei quali quest'ultima verrebbe considerata come rappresentante esclusiva e legittima di tutti i paesi che si ispirano al marxismo-leninismo. Ci si potrebbe piuttosto aspettare una serie di accordi, risultati di iniziative di diversi paesi comunisti, ai quali farebbe seguito un allineamento dell'Unione Sovietica, come per attestare questa potente attrazione democratica di cui la Comunità europea può apparire quale promotore e campione.

Politica e affari.

Per assicurarsi il successo la Comunità europea dovrà apprendere a conoscere il più esattamente possibile le strutture economiche dei paesi socialisti e a valutarne il significato e misurarne le conseguenze. Ciò potrà fornire un'indicazione sufficiente dei bisogni di ogni nazione, del suo grado di sviluppo agricolo industriale, del suo indice di produttività e della misura nella quale le relazioni commerciali una volta potranno ulteriormente progredire e svilupparsi.

È evidente che si tratterà di uno studio difficile. Bisognerà ottenere tutti i dati da fonti di informazione autonome e comunque sottoponendo ad una critica minuziosa quelle informazioni che proverranno dai governi comunisti stessi e dai loro istituti di propaganda: ciò implica per la Comunità europea numerosi studi propedeutici che le permetteranno, nel momento politico più opportuno, di stabilire una serie di contatti validi da cui le due parti possano trarre il massimo profitto.

Ma non si può considerare l'intensificazione probabile dei rapporti tra la Comunità europea e i paesi dell'Est senza tener conto delle aspirazioni di questi ultimi e delle rivendicazioni che saranno senza alcun dubbio formulate dai rispettivi governi. Non si potrà egualmente passare sotto silenzio la necessità per la Comunità di studiarli attentamente solo dopo aver constatato che ciascuno degli Stati in questione può incamminarsi verso un regime politico sempre più contrario ad una

opposizione tra i blocchi le cui ideologie non siano tali da ispirare delle posizioni risolutamente ostili ai paesi democratici. Da questo punto di vista si può pensare che il revisionismo marxista stesso e la riabilitazione di certi valori già costantemente negati, sia sul piano economico, sia sul piano politico, potranno sufficientemente giustificare una testimonianza di comprensione e perfino un apporto positivo da parte della Comunità.

Come abbiamo già osservato, relazioni di questo genere non potranno che consistere in una intensificazione degli scambi. Ma la Comunità dovrà porre la sua azione politica al di là di semplici considerazioni di profitto commerciale, e prendere al contrario in considerazione il vantaggio politico che rappresenta l'entrata di un numero crescente di popoli europei nel campo della democrazia o anche soltanto la loro prima presa di contatto con un regime liberale dal quale essi attendono gli strumenti della loro modernizzazione e del loro progresso. Questo è l'unico caso per l'economia di considerarsi come l'avanguardia di esperienze politiche innovatrici ed è compito della Comunità più che di chiunque altro di intraprendere un'azione di questo genere che miri a mettere in valore, sul continente, l'idea di libertà e a identificarla con l'idea di Europa, poiché una tale iniziativa è conforme alla primitiva vocazione, alle ragioni per le quali i popoli si sono volti verso di essa ed agli obiettivi definitivi che sembrano essere suoi propri.

Si tratta di un orientamento che, seppur non ancora perfettamente delineato, è comunque stato a più riprese, anche se parzialmente, configurato dalla cultura e dalla storia. Ma la sua realizzazione esige una interpretazione perfettamente chiara dei compiti assegnati alla Comunità europea ed implica, sotto certi aspetti, una analogia tra la politica della Comunità nei confronti degli antichi territori di oltre mare divenuti Stati associati e quella che essa dovrà perseguire nei confronti dei paesi socialisti. In altri termini la Comunità è chiamata ad obbedire agli imperativi dello sviluppo e più particolarmente dell'industrializzazione. Ciò è soprattutto valido per i paesi comunisti ai quali il neocolonialismo sovietico, attuato mediante il Comecon, ha imposto sia un'economia esclusivamente agricola, sia una produzione industriale limitata a dei settori poco numerosi e sovente marginali. È inevitabile che il moltiplicarsi delle transazioni commerciali reciproche inciti numerosi paesi dell'Est a domandare alla Comunità europea degli aiuti finanziari, degli interventi economici e una assistenza tecnica per sviluppare la loro industrializzazione, fino ad oggi insufficiente o bloccata da ostacoli derivanti dall'iniziativa sovietica.

Bisogna anzitutto ricordarsi che i paesi comunisti si sono già mostrati capaci di promuovere il progresso tecnico anche nei periodi in cui l'Occidente rifiutava loro ogni informazione sulla materia, e anche nei settori per i quali questo rifiuto sembra persistere ancora oggi; e non dimentichiamo che esistono al di fuori della Comunità europea

dei paesi fortemente industrializzati e che per conseguenza ciò che è rifiutato dagli uni può sempre essere ottenuto dagli altri.

Questa sarebbe d'altra parte una forma di protezionismo inammissibile (molto più grave che quella risultante da un sistema qualunque di alte tariffe doganali) in quanto consisterebbe nell'opposizione al processo di industrializzazione che è in via di realizzazione nei diversi paesi del mondo e specialmente nei paesi dell'Est; senza contare che tutti i tentativi fatti per impedire questa industrializzazione si tradurranno in vantaggi, d'ordine politico ed economico, per altri paesi dell'Occidente, presi individualmente o quali membri di altre associazioni regionali. Si deve inoltre considerare il carattere dell'industrializzazione alla quale tende naturalmente ogni società nazionale; essa sembra andare naturalmente insieme ad un impulso più forte verso la democrazia, insieme al riconoscimento dei diritti della classe lavoratrice, insieme ad un più grande apprezzamento delle qualità personali dell'individuo. Ed è là il motivo principale che deve spingere la Comunità europea a non provocare un arresto dell'industrializzazione dei paesi dell'Est, bensì a favorirla, presentandosi come una comunità aperta nel senso migliore del termine e soprattutto come una comunità pronta a riconoscere a tutti i popoli del continente il diritto ad una giustizia permanente e sempre più sicura.

40

Relazioni politiche.

Fino a questo momento abbiamo considerato soltanto l'aspetto economico dei rapporti possibili tra la Comunità europea e i paesi dell'Est; e se non abbiamo dimenticato le principali conseguenze politiche, ci resta comunque da esaminare le altre relazioni la cui natura è esclusivamente politica e che, come tali, presentano un'importanza particolare. Si tratta senza alcun dubbio degli sbocchi che potranno essere ottenuti non in un immediato futuro ma allorché l'esperienza degli scambi reciproci tra la Comunità e i paesi comunisti avrà fatto le sue prove e avrà superato le prime tappe indispensabili. In altre parole noi vogliamo sottolineare che, allorché le relazioni commerciali si saranno consolidate prendendo anch'esse un'aria di libero scambio, allora si porrà per la Comunità europea il problema di adottare una linea di condotta corrente e definitiva nei confronti dei paesi dell'Est.

Non bisogna dimenticare che tra questi paesi si può distinguere un certo gruppo per il quale, durante una ventina d'anni, il dominio dell'Unione Sovietica, è apparso più pesante. È in tale gruppo che si troveranno probabilmente dei paesi i quali, più degli altri, saranno desiderosi di entrare in modo graduale ma permanente nell'Europa democratica, senza riprodurre le strutture costituzionali, ma domandando certamente di partecipare alla sua cultura e alla sua civilizzazione. Non si può dubitare che il destino, soprattutto politico, delle popolazioni

di questi paesi dipenderà dalla posizione degli occidentali e per costoro in gran parte dal comportamento della Comunità europea. Vorrà essa mostrarsi inflessibilmente intransigente? O non dovrà essa mostrare un acuto senso di realtà che le permetta di tener conto dell'incidenza che avrebbe potuto avere su questi Stati l'esperienza dei regimi comunisti? Poiché è incontestabile che se questi regimi sono stati imposti e quindi non sono stati approvati dall'opinione pubblica, quest'ultima ha certamente subito, durante tutta una generazione, un'esperienza caratterizzata dall'autorità illimitata dello Stato, la proletarizzazione della collettività nazionale, la soppressione delle istituzioni rappresentative.

Bisogna inoltre osservare che alcuni paesi dell'Est non hanno mai saputo, neanche prima del loro assoggettamento all'ideologia comunista, in cosa consiste veramente la libertà; poiché fino al 1939 essi si sono distinti per una profonda discriminazione effettuata tra le categorie sociali e per l'asservimento dei contadini e degli operai a delle classi ristrette che la supremazia economica poneva nella condizione di dirigere a loro piacimento la politica interna ed estera. Se si vuole un esempio tipico, il passaggio dai grandi feudi alla piccola proprietà contadina, oggi ammessa dai governi comunisti di Varsavia e Budapest, pone i lavoratori della terra in una condizione sociale ed economica migliore di quella che è stata sempre la loro fino alla seconda guerra mondiale.

Ecco perché il comunismo lascerà delle tracce in parecchie nazioni, anche se è stato abolito il favore universale dei popoli assoggettati. Non è assolutamente concepibile che la conquista di una più grande autonomia in rapporto all'Unione Sovietica e in un secondo tempo l'evoluzione dei comunismi di tipo nazionale verso forme di totalitarismo sempre più attenuato possano avere come ultimo punto d'arrivo una vera restaurazione dei regimi politici in vigore trent'anni fa in Polonia, in Ungheria e in altri paesi, entrati dopo d'allora nella zona di influenza sovietica. Le democrazie occidentali, se tale è la loro pretesa, proverebbero la loro assoluta incapacità a effettuare queste valutazioni storiche senza le quali non si può realmente suscitare un positivo proselitismo. Bisogna affermare che un atteggiamento che equivalga a rifiutare ogni comprensione e ogni aiuto non servirebbe che a rigettare certi paesi dell'Est in un isolamento troppo pericoloso, e che per questi paesi l'unica soluzione consisterebbe allora nel rinchiudersi in posizioni dottrinali nettamente contrarie alla democrazia, ciò che porterebbe alla impossibilità definitiva di liberarsi dall'antica ipoteca del marxismo-leninismo.

Per evitare un sì funesto avvenimento bisogna adottare una prospettiva estremamente ampia, e non proporzionare il proprio contributo a ciò che ciascuno degli antichi Stati satelliti potrà, più o meno lentamente, realizzare all'inizio. A questo riguardo più che gli Stati

sarà la Comunità europea che avrà pienamente la vocazione e potrà sentirsi capace di stimolare e persuadere coloro che non comprenderanno o si ostineranno a resistere. Allo stesso tempo sarà più facile alla Comunità, più che a ciascuno dei governi, di giudicare se esiste nelle opinioni pubbliche dei paesi dell'Est una volontà autentica e sufficientemente vasta di ripudiare l'ideologia comunista. Sarà pure necessario preoccuparsi costantemente dei mezzi mediante i quali la pratica politica di questi paesi sarà stata portata ad evolversi, dalla sopravvivenza più o meno tenace degli antichi ideali e dall'adesione più o meno entusiasta alle nuove verità, già confermate dall'Occidente.

Ciò che abbiamo appena descritto è naturalmente un programma ideale la cui realizzazione e le cui modalità saranno condizionate da una serie di contingenze concrete, di cui alcune non possono esattamente essere definite oggi e altre non possono nemmeno essere previste. Soprattutto non si può dimenticare che, per costruire veramente su un terreno così insidioso, l'imperativo essenziale è il rafforzamento interno della Comunità, l'intensificazione della coscienza che essa ha degli obiettivi da raggiungere, la volontà certa di mostrarsi persuasiva nei confronti di altri paesi. Si tratta di una autentica necessità tanto più imperativa quanto più si tiene conto della psicologia delle popolazioni dell'Est. La loro mentalità si caratterizza per una autentica partecipazione a una fede, conseguenza inevitabile dei lunghi anni di disciplina e di comportamento politico unitario, anche se, come abbiamo già notato, questo ultimo è stato imposto più che accettato liberamente e spontaneamente.

Ma ormai queste popolazioni hanno in esse, profondamente radicata, l'abitudine al sacrificio e l'impressione di partecipare a una esperienza di importanza storica eccezionale, come la liberazione della classe operaia, il partito unico e una democrazia diretta, vera o presunta. Anche se progressivamente si squarciano i veli che oggi ancora impediscono loro di fare la miglior scelta possibile, gli uomini e le donne dei paesi dell'Est conserveranno questi tratti psicologici, accentuandoli perfino in questo cammino tormentato che li avvicina all'Europa democratica. Ecco perché quest'ultima deve adoperarsi a rafforzarsi, a coltivare i suoi ideali, a far progredire la sua unificazione.

Un'Europa che si contentasse della routine del libero scambio sarebbe assolutamente incapace di realizzare al momento opportuno e con i mezzi più idonei questo avvicinamento dialettico con i paesi dell'Est. Da parte loro i paesi dell'Est considererebbero questa Europa come al margine e perfino al di fuori delle grandi correnti d'azione e di pensiero dell'era moderna; essi non vi vedrebbero alcun apporto nuovo e deciderebbero allora di ignorarla o perfino di respingerla.

Si vede che nel rapporto possibile Comunità europea-paesi dell'Est, è inevitabile che questi ricevano più di quella traendone un totale di maggior profitto. Così sarà chiuso, con risultato eguale e pos-

sibile, questo grande bilancio di sofferenze, di disillusioni e di rinunzie forzate che, aperto nel 1939, è ancora ben lontano dall'aver trovato il suo equilibrio. Non vi è il minimo dubbio in effetti che la misteriosa legge della storia dovrà domani ricompensare le popolazioni sottomesse al dominio del marxismo-leninismo; e che gli Stati dell'Europa democratica, dovranno anch'essi offrire una contropartita della loro prosperità economica, del modo quasi sempre facile col quale essi hanno saputo proteggere il regime liberale e le discriminazioni stesse che troppo sovente il capitalismo sembra non sappia rigettare.

Rimane il problema specifico dell'Unione Sovietica, del modo in cui essa difende la sua posizione, oggi ancora dominante nell'Europa Orientale, della sua interpretazione attuale dei termini di distensione e di coesistenza. Ma questi ultimi anni hanno già provato che il governo di Mosca non è in grado, benché ne abbia la pretesa, di ritornare al sistema della guerra fredda e di fare ancora una volta pesare agli Stati dell'Europa democratica la sua pesante minaccia di aggressione. Il ritardo che ha preso nella corsa agli armamenti non convenzionali, la pressione della sua propria opinione pubblica, sempre più cosciente della solidità di certi valori politici ed economici, che hanno costantemente avuto diritto di cittadinanza nei paesi dell'Ovest; la controversia sempre più grave e profonda con la Cina popolare: sono questi elementi che spingeranno i capi del Cremlino a seguire la via già scelta da Krusciov.

43

I compiti della Comunità.

Certo l'Europa democratica non può, di fronte all'Unione Sovietica, giocare sui particolarismi del comunismo nazionale; sulle frustrazioni sofferte dai paesi satelliti, proprio per gli errori della direzione moscovita; sul desiderio di ciascuno di dare alla propria concezione politica un più grande prestigio e un profilo più vigoroso sul continente. Ma l'Europa può far valere il carattere della sua organizzazione comunitaria, il livello di potenza economica e di autonomia politica autentica che essa sarà stata in grado di raggiungere realizzando una esperienza tanto fondamentale, un miglioramento delle condizioni di vita della sua classe operaia e i legami di collaborazione spontanea tramite i quali essi sarà sempre più profondamente unita con non importa quale altra classe sociale.

È assolutamente certo che a un dato momento l'Unione Sovietica sarà costretta ad accettare definitivamente un dato di fatto, a sapere che la Comunità europea avrà stabilito dei legami indissolubili di unità tra nazioni, le cui divergenze secolari, se fossero sussistite, avrebbero permesso all'Unione Sovietica di sperare di realizzare il massimo di speculazione politica e di dominio espansionistico. È di fronte ad un avvenimento storico così convincente che i dirigenti sovietici si sentiranno

finalmente disposti a riconoscere i fatti senza restrizioni, anche se in modo semplicistico. Al momento attuale il comunismo sovietico sembra consacrarsi al difficile compito di mantenere, specie sul piano ideologico, la posizione di guida dei partiti marxisti-leninisti e di dare scacco alla politica asiatica del comunismo cinese e alla sua ambizione di dominare il mondo. Per esso l'instaurazione di nuovi rapporti con l'Occidente europeo sembra essere una necessità della storia, la conclusione di una troppo lunga e disgraziata esperienza.

44

Soltanto l'Europa comunitaria avrà, da una parte, il potere di trattare con l'Unione Sovietica con la sua propria forza individuale e con l'appoggio delle sue alleanze e, d'altra parte, la capacità di mostrare con sempre maggiore evidenza e valore in cosa consiste un regime di libertà. Vicino agli Stati Uniti d'America, essa assolve già a questa funzione, provando soprattutto che le difficoltà rinascenti, gli ostacoli ancora molto gravi e alcune disillusioni cocenti non hanno potuto spezzare il suo slancio e sono lungi dal rovinare le sue speranze. Con l'Unione Sovietica si tratterà di facilitare l'evoluzione del suo partito comunista e, in altri termini, di informare e persuadere sempre più l'opinione pubblica di ciò che il regime democratico può garantire alla classe lavoratrice in termini di partecipazione al potere, di direzione dello Stato, di risorse finanziarie, economiche e sociali.

È assolutamente improbabile che l'Unione Sovietica possa aprire un dialogo con l'Europa comunitaria allo stesso modo, potranno forse farlo alcuni dei suoi ex satelliti, cioè sotto la spinta di necessità ancora primarie e per ottenere una liberazione definitiva? In rapporto al loro passato subiranno forse uno shock brutale; allorché per l'Unione Sovietica non si potrà avere che una lenta trasformazione: le istituzioni formali dell'antico regime, gli attributi nominali, le definizioni e il vocabolario resteranno immutati, ma il significato e la sostanza si evolveranno progressivamente.

Sarà compito della Comunità il tenere le redini di un progresso così impercettibile, ma ineluttabile. Una volta ancora, concludiamo col dire che la responsabilità suprema della realizzazione di tutto ciò ricade sui paesi della Comunità e sulla loro organizzazione unitaria. « Come il mondo fisico non sussiste altro che poiché ciascuna parte della materia tende ad allontanarsi dal centro, così il mondo politico si sostiene per questo desiderio interiore ed inquieto che ciascuno ha di uscire dal luogo ove è posto ». Questo pensiero di Montesquieu si applica perfettamente al problema che stiamo esaminando: poiché se è vero che il desiderio di cambiamento esiste nel cuore di ciascuno, è ancora più vero che ciascuno si sente spinto a dei cambiamenti che gli permettano di migliorare la propria situazione e, se possibile, di mettere in comune dei vantaggi.

Ecco perché la Comunità europea non ha niente da temere né da un paragone costante con l'Unione Sovietica, né dalla ricerca inces-

sante delle condizioni di una coesistenza ed anche domani di un'azione comune con quest'ultima. « Uscire dal luogo ove si è posti », vuol dire entrare per i sei Stati della Comunità nel vivo dell'Europa, poter felicemente beneficiare di tutte le sue energie e di tutte le sue risorse; per lo Stato sovietico potrà soltanto significare, anche se esso non lo comprende ancora oggi, l'abbandono del totalitarismo, la scelta della democrazia e il ricorso fiducioso a coloro che già la mettono in atto.

la Gran Bretagna e la Cee : verso l'adesione

Documento di lavoro C-2.

46

Quando il 14 gennaio 1963 De Gaulle pose il suo veto all'entrata della Gran Bretagna nel Mercato Comune, al di là delle gravi tensioni, delle irate dichiarazioni verbali e delle minacce di crisi, nessuno dei tre principali « giocatori » fu in effetti particolarmente scontento dell'accaduto.

Il governo francese aveva ottenuto il suo scopo di tenere fuori dall'Europa quello che, dopo gli accordi di Nassau, era ormai il « cavallo di Troia » degli Usa in Europa, e poteva quindi perseguire in apparente tranquillità la sua politica di speciali relazioni con la Germania, culminata nel trattato franco-tedesco.

In Inghilterra, anche se l'umiliazione fu cocente, la crisi non fu grave. Quella europea era stata una carta giocata da MacMillan e da Heath tra il sostanziale scetticismo del Partito conservatore. Il Partito laburista era nella sua maggioranza decisamente ostile e rigidamente legato alla politica dei « cinque punti »¹, l'opinione pubblica era inoltre assai perplessa di fronte alla prospettiva di compromettersi con quella che era stata causticamente definita « a Vatinform Europe ». La Gran Bretagna quindi, chiusa la parentesi, poteva di nuovo rivolgersi alla sua vera vocazione, che non era l'Europa, ma « the high seas ».

Gli europeisti infine, ed in particolare la Commissione di Bruxelles, fidavano nelle straordinarie possibilità del metodo funzionalista

Il presente documento è il risultato di alcune discussioni organizzate dal Gruppo di studio sui problemi delle Comunità Europee dell'Istituto Affari Internazionali, culminate in una tavola rotonda, che ha avuto luogo il 29 giugno a Roma. Hanno partecipato alle discussioni, il cons. Paolo Antici, il prof. Mario Bandini, Mr. John Lambert, l'on. Riccardo Lombardi, il dr. Giovanni Lovisetti, il cons. Mario Magliano, M. Jaques Pomonti, il prof. Umberto Serafini, il dr. Gianfranco Speranza, Altiero Spinelli, l'on. Mario Zagari. La stesura del documento finale è stata affidata a Riccardo Perissich, responsabile del Gruppo di studio. Le tesi espresse non coinvolgono la responsabilità dei partecipanti alle discussioni.

e ritenevano di poter spingere con forza l'acceleratore sulle implicazioni politiche del Trattato, attraverso la realizzazione delle politiche comuni. L'integrazione agricola era la grande occasione per chiudere De Gaulle nel gioco della sovranazionalità e tutte le carte erano, allora, nel mazzo della Commissione. L'Inghilterra fuori significava, in fondo, una preoccupazione di meno. Quello che restava frustrato era il disegno kennediano, ma, in effetti, alla *partnership* nessuno ci credeva veramente.

Ora, a distanza di tre anni, l'argomento dell'adesione della Gran Bretagna nel Mercato Comune, è tornato di attualità. Cosa è cambiato?

L'evoluzione della posizione britannica.

Innanzitutto, in Gran Bretagna si è sviluppato un approfondito dibattito politico sulla posizione del paese nella politica mondiale. Le tre principali direttrici della politica inglese: il Commonwealth, gli « speciali legami » con gli Stati Uniti, e il ruolo di mediazione nel processo di distensione, hanno dimostrato di non aver una precisa consistenza. Il Commonwealth è un'entità politicamente in sfacelo e, anche sul piano economico, la tendenza non è certo favorevole all'intensificazione degli scambi commerciali al suo interno. In generale, gli impegni britannici ad est di Suez appaiono sempre più insostenibili, sul piano sia politico che finanziario. Gli speciali legami con gli Usa hanno perso di significato, soprattutto perché la crisi della Nato ha ormai posto in altri termini il problema dei rapporti tra Washington e gli alleati europei. La possibilità di manovra per il governo britannico in materia di distensione si è inoltre considerevolmente ridotta da quando si è instaurato il dialogo diretto tra America e Unione Sovietica e i rapporti Est-Ovest vengono ormai concepiti in termini « globali ».

In definitiva la distinzione, tanto cara agli inglesi, tra Continente *inward looking* e Gran Bretagna *outward looking* è venuta a cadere soprattutto perché, di fatto, la Gran Bretagna, per quanto volesse, non riusciva a far avanzare la sua posizione di *outward looking* al di là

¹ Sarà bene ricordare che i « cinque punti », enunciati dal Partito laburista al tempo dei negoziati del '62, erano:

- 1) Salvaguardia dei legami con il Commonwealth;
- 2) Salvaguardia degli impegni con l'Efta;
- 3) Difesa degli interessi agricoli britannici;
- 4) Rifiuto di accettare impegni che limitino l'autonomia della Gran Bretagna di pianificare la propria economia;
- 5) Rifiuto di accettare impegni che limitino l'autonomia britannica nel campo della politica estera.

Presi alla lettera, e nello spirito in cui furono enunciati, il loro significato era un netto rifiuto all'ingresso della Gran Bretagna nella Cee. Per espressa dichiarazione di Wilson e dei suoi ministri i punti 2, 4 e 5 sono ormai caduti.

della soglia della semplice dichiarazione di intenzioni. Ciò non significa che queste tre direttrici siano state abbandonate. È anzi probabile che mantengano un notevole peso nella politica inglese nel prossimo futuro. Il fatto nuovo è che la classe politica britannica si sta rendendo conto che solo l'Europa in quanto tale ha la possibilità di essere il grande centro di propulsione economica e commerciale e di incontro politico che l'Inghilterra ambiva di diventare autonomamente.

I laburisti inoltre sono andati al potere e si sono trovati a fronteggiare una situazione economica delle più serie. L'economia inglese ha bisogno di mercati e l'Efta ha dimostrato di non aver serie prospettive. L'ingresso nella Cee, almeno così sostengono gli industriali, che sono decisamente favorevoli, accelererebbe il processo di adattamento tecnologico di cui l'industria inglese ha assoluto bisogno. Il rapido sviluppo economico dei sei paesi, infine, confrontato con la sostanziale stagnazione dell'economia inglese, rappresenta un richiamo irresistibile. Anche i laburisti dunque hanno dovuto piegarsi alla realtà e nessuno pone oggi in discussione l'opportunità dell'ingresso nella Cee; se ne discutono, invece, i tempi e le modalità. Il dato nuovo rispetto a tre anni fa è quindi che oggi la maggioranza della classe politica è concorde, sia pure con molte sfumature, su un passo che MacMillan compì sostanzialmente isolato.

È interessante a questo proposito notare che più della metà dei membri del parlamento britannico aderiscono al Movimento Europeo. Di importanza ancora maggiore è la dichiarazione diffusa il 28 giugno dalla Campaign for a European Political Community, un'organizzazione che raggruppa uomini politici, industriali, scienziati, sindacalisti, giornalisti, scrittori ed esponenti di comunità religiose e che si propone di propagandare l'idea di una Comunità Politica Europea.

Nella dichiarazione, che è stata firmata fra gli altri da centocinquanta laburisti, conservatori e liberali, si legge: « Qualsiasi nuovo passo verso la Cee dovrebbe avere l'obiettivo di portare i necessari negoziati ad una rapida conclusione, sulla base della ferma intenzione britannica di adempiere agli obblighi del Trattato di Roma. Bisognerebbe anche chiarire che la comunità in cui la Gran Bretagna intende entrare è una comunità in cui le decisioni economiche vengono prese dal Consiglio dei ministri a maggioranza qualificata, su proposta di una Commissione indipendente. Procedure simili devono gradualmente essere applicate anche alla sfera politica ». Non mancano inoltre considerazioni relative alla necessità di rafforzare il Parlamento Europeo. È utile ricordare che dalla lista dei firmatari sono stati di proposito esclusi i membri del governo e i leaders più in vista dell'opposizione. L'adesione effettiva alla dichiarazione in seno al parlamento britannico va quindi assai al di là delle centocinquanta firme raccolte. Si può anche notare che, dall'altro lato della barricata, gli ottanta deputati della sinistra laburista che hanno firmato una dichiarazione con-

traria all'adesione in effetti si limitano a riaffermare la validità dei « cinque punti » senza fornire una vera alternativa politica all'ingresso nella Cee.

L'esperienza continentale di questi anni ha spesso dimostrato la vanità delle adesioni, spesso solo formali, all'idea europea da parte degli uomini politici. È quindi forse vero che fatti come questo non vanno presi come elementi risolutivi. Tuttavia ci sembra che nel caso della Gran Bretagna il fenomeno presenti caratteristiche nuove; prima di tutto perché proviene da una classe politica che si è sempre vivacemente opposta alla integrazione europea, inoltre perché è basato non su generiche affermazioni di principio ma su proposte precise realizzabili a scadenze ragionevolmente vicine.

La situazione dell'Alleanza atlantica.

La crisi della Nato inoltre pone il problema dei rapporti tra la Gran Bretagna e il continente in termini nuovi. Per prevenire un ritorno di nazionalismo ed in particolare per impedire che la Germania riassuma un ruolo autonomo nella politica europea è necessario, a giudizio dei laburisti, salvare la struttura integrata dell'Alleanza. Se questo quindi li spinge a farsi i più decisi sostenitori della presenza americana in Europa, li costringe anche a prendere finalmente in considerazione la struttura del *partner* europeo. Una maggiore presenza inglese sul continente quindi, quali che siano le forme che potrà assumere, è garanzia di fronte alla secessione gollista in atto, sia della presenza americana, che di un più stabile equilibrio tra la Germania e gli altri alleati europei.

Il problema che più assilla i laburisti, almeno apparentemente, è quello della non proliferazione delle armi nucleari. Se questo li spinge ad essere sospettosi verso un'integrazione che potrebbe portare ad un armamento atomico europeo, è comunque un incentivo per ricercare una soluzione dell'equilibrio atomico e strategico in seno alla Nato diversa da quella uscita dagli accordi di Nassau. Una seria garanzia ai sovietici che non vi sarà proliferazione in Europa, e particolarmente in Germania, richiede che anche la Gran Bretagna rinunci al suo autonomo deterrente. È questa la soglia che i laburisti non sono ancora stati in grado di superare. Lo stesso progetto di Anf è assolutamente inefficace proprio perché non precisa in termini adeguati i rapporti tra la Gran Bretagna e gli alleati europei e tende a conservare a Londra una posizione di privilegio che crea comunque spazio per la diplomazia gollista. L'altro aspetto della questione militare è che una soluzione europea basata sulla non proliferazione richiede una diversa strutturazione delle forme convenzionali dei paesi europei. La presenza dell'armata del Reno, i problemi finanziari ad essa connessi e, più ancora, la necessità di istituzionalizzare una ripartizione di poteri e di respon-

sabilità in seno alla Nato non consentono un equilibrio tripartito, Usa, Gran Bretagna e Continente, e riducono lo spazio per la giustificazione di un ruolo autonomo della Gran Bretagna. Il problema è di vedere se i laburisti sapranno trarre le conseguenze di questi fatti sul piano istituzionale e rendersi conto che una soluzione europea integrata dà maggiori prospettive di stabilità di quanto non faccia una situazione fluida, su cui essi sono costretti ad intervenire dall'esterno.

L'evoluzione della Cee.

50

L'altro fatto nuovo è la diversa situazione all'interno della Comunità. Il compromesso di Lussemburgo del 29 gennaio 1966 se ha fermato l'offensiva gollista ha anche dimostrato che la Comunità non ha oggi, permanendo De Gaulle al potere, grandi possibilità di accelerare l'intensità dell'integrazione. In un certo senso è giusto dire che la sovranazionalità ne è riuscita attenuata. Tutto ciò toglie significato alle speranze di coloro che tre anni fa credettero di poter usufruire dell'assenza inglese per proseguire velocemente sulla strada dell'integrazione. La presenza britannica non muterebbe oggi i termini del problema. In apparenza è quindi logico supporre che una Comunità meno sovranazionale faccia meno paura agli inglesi e che quindi un loro ingresso rafforzerebbe la posizione gollista. De Gaulle stesso ha fornito elementi per avallare questa ipotesi, sia nella sua conferenza stampa del 9 settembre 1965, sia attraverso dichiarazioni dei suoi ministri. Questa tuttavia è una visione assai superficiale del problema. Uno dei risultati della crisi è stato proprio quello di confermare la validità del metodo comunitario e di dimostrare che i successi del Mercato Comune sono stati possibili soprattutto per la presenza e l'opera di istituzioni comuni.

Su questo piano la polemica gollista ha mostrato tutta la sua inconsistenza concettuale. Un'analisi attenta dei successi della Comunità ha suscitato negli inglesi autentica ammirazione per il metodo delle istituzioni comuni, soprattutto paragonandolo con i modesti risultati dell'Efta.

La posizione di coloro che vedono nell'ingresso della Gran Bretagna nella Cee la fine dell'Europa sovranazionale è quindi astratta e schematica. Se gli inglesi entrano è perché si sono convinti della validità di questo tipo di Comunità. È certamente vero che nel breve periodo i preconcezioni esistenti non faranno del governo inglese un sostenitore di tesi federaliste, ma è possibile, e forse probabile, che la logica dell'integrazione e la necessità di democratizzazione del processo conducano Londra a spingere verso un rafforzamento dei poteri del Parlamento e la creazione di una vera politica commerciale comune. Proprio la visione *outward looking* che essi vogliono trasferire in Europa li potrà spingere a ricercare soluzioni più integrate. D'altro

canto è impensabile che essi rinuncino a volere per l'Europa proprio quelle tradizionali forme di controllo parlamentare e di garanzia democratica che sono così radicate nel loro paese. De Gaulle mostra di avere compreso assai bene questo fatto; le posizioni del governo francese a questo proposito sono infatti ridiventate piuttosto rigide. Nei vari interventi ufficiali (dichiarazioni di De Broglie all'Ueo, colloqui Pompidou-Wilson a Londra, ecc.) i rappresentanti francesi pur non riaffermando esplicitamente il veto del '63 si sono preoccupati soprattutto di mettere in risalto le difficoltà, che vanno dalla accettazione della politica agricola alla pesante situazione della sterlina. Il senso vero di questi ostacoli è che De Gaulle pretende dagli inglesi l'accettazione della sua concezione della Comunità, non tanto, e non solo, sul piano del rifiuto della sovranazionalità, quanto su quello dello sganciamento dagli Stati Uniti. Venuto a mancare il pretesto degli accordi di Nassau il generale ricorre ora ad altre ragioni, come la crisi della Nato o i particolari legami fra il dollaro e la sterlina. Anche se è quindi abbastanza imprevedibile una iniziativa francese in favore dell'adesione britannica, bisogna tuttavia aspettarsi dal generale una certa flessibilità. Innanzitutto bisogna tenere conto del fatto che il Governo francese ha comunque interesse ad apparire, agli occhi di Londra, come il vero interlocutore all'interno della Cee. Inoltre la possibilità per i francesi di persistere in un tenace rifiuto è oggi considerevolmente ridotta.

51

La posizione dei cinque è invece tradizionalmente e tenacemente filo-britannica. Anche in questo campo tuttavia regna una certa confusione. A volte infatti si ha la sensazione che, in alcuni ambienti, una politica tendente a favorire l'adesione della Gran Bretagna sia in effetti una fuga in avanti rispetto ai persistenti problemi della Comunità Europea oppure un semplice espediente polemico antigollista. Proprio da parte dei cinque invece, che non fanno mistero della loro volontà politica di avere gli inglesi nella Comunità, si dovrebbero riaffermare con particolare energia le esigenze di difesa della struttura istituzionale dei Trattati. In caso contrario si assisterebbe al paradosso che gli « europeisti » finirebbero per sposare, e subire, la tesi che l'ingresso della Gran Bretagna indebolisce la sovranazionalità della Cee, proprio nel momento in cui gli inglesi si convincono della validità delle istituzioni esistenti.

Da parte britannica permane una notevole dose di equivoco. Wilson ha lasciato credere nel suo discorso di Bristol di considerare la cosa come un'operazione puramente mercantile. Se sono valide le considerazioni fatte in precedenza, non si può accordare a tale affermazione altro valore che quello di un espediente elettorale. Egli stesso, del resto, con la nomina di ben due ministri incaricati degli affari europei e in dichiarazioni successive alla vittoria elettorale ha dimostrato di essere conscio dell'importanza che il problema riveste per il

futuro del suo paese ².

In fondo, si può ragionevolmente concludere che un giudizio sulle intenzioni britanniche rispetto alla Comunità non si può dedurre dall'atteggiamento con cui vengono valutate le istituzioni esistenti, ma dal significato politico che gli inglesi attribuiscono all'integrazione economica.

La comunità nella sua forma attuale rappresenta infatti un compromesso di per sé instabile, prodotto necessario della situazione creata dopo la caduta della Ced. Nessuno, De Gaulle o Wilson meno degli altri, crede che il Trattato in sé sia capace di determinare il futuro assetto della Cee. Esso dipenderà invece dalla visione che prevarrà circa il futuro politico dell'Europa, anche non dimenticando che tale concezione politica è condizionata, entro certi limiti, dagli effetti e dai problemi dell'integrazione economica. Da qui deriva gran parte della debolezza dei cinque i quali si limitano a difendere l'equilibrio esistente, mentre De Gaulle inserisce la sua azione nei riguardi della Comunità economica in un più vasto disegno di assetto politico. Qui sta anche il valore effettivo della citata dichiarazione della « Campaign for a European Political Community », nella quale viene sottolineato come il futuro della Comunità economica dipenda dalla creazione di una comunità politica.

Nonostante tutte le ambiguità bisogna dunque dedurre che esiste in Gran Bretagna la volontà politica di entrare nella Cee. Permangono tuttavia un certo numero di problemi e di ostacoli. Prima di vedere come si può sbloccare la situazione sul piano politico sarà bene considerare questi ostacoli ed esaminare in che modo possono essere risolti.

Le trattative.

Le prime trattative, per la zona di libero scambio, fallirono otto anni or sono per l'incapacità inglese di comprendere il meccanismo istituzionale delle Comunità. Tale difficoltà pare oggi superata. I problemi di fronte a cui si scontrarono le trattative del '62 rimangono invece ancora in parte sul tappeto.

L'AGRICOLTURA INGLESE. - È chiaro che l'adesione inglese non può essere prospettata che sulla base dell'accettazione della politica agricola comune, nelle forme che è venuta assumendo in questi anni. Ciò

² « ... In tutta la storia del nostro paese non posso ricordare alcuna situazione in cui un governo britannico fosse disposto a compiere un passo importante — e nessun passo potrebbe essere più importante di questo — che influirà su tutto il nostro futuro, e fosse disposto a compiere tale passo incondizionatamente ... » (dal discorso tenuto da Wilson ai comuni il 21-4-1966). E ancora: « Le relazioni della Gran Bretagna con l'Europa sono considerate dal Governo come la più importante questione della politica estera britannica negli anni immediatamente futuri » (dal discorso di Thompson del 20-4-1966).

non significa però che non si possano trovare particolari forme di adattamento transitorio e che la accettazione del metodo comporti l'accettazione incondizionata del livello dei prezzi. In questo campo tuttavia le difficoltà sono state spesso esagerate. L'agricoltura inglese non ha in effetti molto da temere dalla concorrenza comunitaria. Essa è tecnologicamente assai avanzata e, in molti settori, senz'altro competitiva³.

Le resistenze degli agricoltori sono di tipo differente da quelle di origine corporativa e protenzionista, ad esempio, di parte del mondo agricolo italiano. Esse sono, se mai, di natura psicologica. Gli agricoltori inglesi hanno ormai instaurato un rapporto piuttosto efficiente con il loro governo e non vedono con molto favore la prospettiva di dover trattare, oltre che con Londra, che conoscono bene, anche con Bruxelles, che non conoscono affatto.

Sul piano puramente economico, solo tre categorie di prodotti, i suini, il pollame e gli ortofrutticoli, sopportano costi sostanzialmente più alti che nel continente. Tali prodotti rappresentano il 36 % della produzione agricola inglese. Gli altri prodotti hanno prezzi o uguali o di parecchio più bassi, e non è quindi pensabile che gli agricoltori si oppongano ad un loro aumento.

Non bisogna tuttavia dimenticare che l'aumento del prezzo dei cereali determinerà un aumento nel costo degli allevamenti e quindi della carne.

Il problema è, se mai, quello di sostituire l'attuale sistema dei *deficiency payments*, che si è rivelato soddisfacente sia per i produttori che per i consumatori. Gli effetti dovrebbero farsi tuttavia sentire più sul costo della vita, o sulla bilancia dei pagamenti, che sulla economia agricola.

Il sistema dei *deficiency payments* viene difeso sulla base della considerazione che, in questo caso, i costi delle sovvenzioni all'agricoltura vengono coperti con proventi di carattere fiscale, mentre il sistema comunitario ne fa sopportare i maggiori costi ai consumatori. Il sistema britannico risponderebbe quindi a migliori criteri di giustizia sociale. L'argomento non è privo di importanza. Bisogna tuttavia ricordare che il meccanismo dei *deficiency payments* per le difficoltà di carattere burocratico che comporta è, in molti casi, di impossibile applicazione nella Comunità. D'altro canto anche la Cee attua in alcuni settori il sistema degli interventi sul mercato, mentre si sta delineando in Gran Bretagna la tendenza a sostituire gradualmente gli aiuti diretti con aumenti dei dazi doganali.

IL COMMONWEALTH. - Questo problema ha due facce. Da un lato alcuni paesi del Commonwealth dipendono dalla Gran Bretagna per

³ Vedi « Economist », 20-5-66.

buona parte delle loro esportazioni, dall'altro il sistema alimentare inglese è basato in larga misura su importazione a basso prezzo dalle ex colonie. L'accettazione della tariffa esterna e della politica agricola comune porrebbe in discussione questo delicato equilibrio.

Più grave di tutti è forse il problema della Nuova Zelanda. Tale paese dipende infatti dalla Gran Bretagna per la gran parte delle sue esportazioni di carne, produzione su cui è basata la sua economia. È naturale che bisognerà trovare una formula di adattamento, basata su un lungo periodo. È tuttavia vero che la Nuova Zelanda sta comunque cercando di dare alla sua economia una struttura più equilibrata e di indirizzarla verso i mercati americani ed asiatici. Né si può credere che un paese con reddito *pro capite* tra i più alti del mondo non possa trovare, in un ragionevole periodo di tempo, nuovi sbocchi e nuove diversificazioni per la sua produzione. Se ciò è vero per la Nuova Zelanda, è ancora più vero per gli altri paesi del Commonwealth bianco. Essi sono infatti sempre meno legati alla Gran Bretagna sul piano economico. L'entrata della Gran Bretagna nel Mercato Comune non farebbe che accelerare questa tendenza.

Diverso è il problema delle importazioni granarie, per cui l'accettazione del livello comunitario comporterebbe un deciso aumento di prezzo. D'altro canto un aumento generale del prezzo dei cereali sul mercato mondiale è comunque probabile nei prossimi anni e il dislivello esistente tra Comunità e mercato libero è quindi destinato a diminuire.

L'esistenza di forti surplus granari negli Usa e in Canada e la crescente disponibilità di cereali dei paesi della Cee non deve far dimenticare che la stragrande maggioranza dei popoli della terra è deficitaria per quanto riguarda l'approvvigionamento di cereali. In particolare tre grandi paesi, l'Urss, l'India e la Cina che raccolgono da soli più di un miliardo e mezzo di abitanti, resteranno probabilmente per un certo periodo di tempo importatori di cereali. La produzione quindi è destinata a restare a lungo inferiore alla domanda mondiale. Ciò impone di considerare il problema sotto l'aspetto di una organizzazione mondiale del mercato che, se prevederà prezzi differenti a favore dei paesi sottosviluppati, richiederà anche un aumento di prezzo sul mercato mondiale per i paesi industrializzati.

Non troppo arduo appare il problema dei paesi africani appartenenti al Commonwealth, per i quali potrà essere proseguita la politica dell'associazione, iniziata con successo dalla Nigeria, o si potranno trovare altri accomodamenti particolari.

Diversa è la situazione dei paesi asiatici, con i quali non dovrebbe comunque essere difficile un accordo, nel quadro della politica commerciale comune della Cee. Si possono a questo punto comprendere le preoccupazioni britanniche che la Cee perseguendo una politica protezionista comprometta il significato positivo dei legami che il Regno

Unito ha stabilito con il Commonwealth e contribuisca ad approfondire la divisione tra paesi ricchi e paesi poveri. Bisogna però notare che la Gran Bretagna si è comunque dimostrata nell'impossibilità di contribuire in modo sostanziale alla soluzione di questo problema. Se dunque solo l'Europa in quanto tale ha qualcosa da dire, la soluzione per gli inglesi dovrebbe essere di accettare il rischio e l'impegno di contribuire dal di dentro a decidere la politica della Cee. In questo contesto essi non si troverebbero certamente isolati.

IL COSTO DELLA VITA. - È forse il problema per cui i timori sono più marcati. Si calcola che l'accettazione della tariffa esterna e della politica agricola comune comporterebbe un aumento di circa 700 milioni di sterline annue nella spesa al consumo per prodotti alimentari. Bisogna tuttavia tener conto del fatto che il governo inglese sta già perseguendo una politica di graduale aumento dei prezzi alimentari. Se inoltre il processo fosse dilazionato in un periodo di cinque anni, è stato calcolato (« Economist », 20-5-1966) che la spesa in prodotti alimentari non aumenterebbe ad un ritmo superiore del 1,5-2,5 % all'anno, mentre l'aumento del costo della vita sarebbe inferiore all'1 %. Infine bisogna considerare che gli interessi inglesi sono quelli di un popolo consumatore e che anche in altri paesi prevalentemente consumatori, come la Germania e l'Italia, vi sono forti spinte, da parte di alcuni settori del mondo politico e sindacale, per una politica di bassi prezzi agricoli. Nelle richieste di adattamento dei prezzi, la Gran Bretagna potrebbe non trovarsi isolata.

55

La bilancia dei pagamenti e la situazione della sterlina.

È anche questo un problema scottante. La posizione della sterlina è già debole e l'adesione alla Cee comporterebbe un ulteriore aggravia, sia sotto forma di contributi al Feoga sia di aumenti del costo delle importazioni agricole. Poco o nulla l'Inghilterra riceverà in cambio dal Feoga. Anche qui sarà necessario un periodo transitorio, tenendo però conto anche delle prospettive aperte all'industria inglese dall'ingresso nei mercati europei, che potrebbe anche portare ad un aumento delle esportazioni britanniche sul continente, maggiore di quello delle importazioni. In tutti i casi la posizione della sterlina richiederà un comune sostegno dai *partners* europei; tale sacrificio iniziale sarà tuttavia ampiamente compensato se l'ingresso della Gran Bretagna preluderà alla impostazione di una politica monetaria della Comunità e a un più razionale ordinamento del sistema monetario internazionale.

Un altro aspetto del problema è rappresentato dal timore che le ricorrenti crisi della sterlina si ripercuotano sull'economia dei sei paesi in caso di adesione britannica. Il « caso » suscitato dal rapporto inviato a Lussemburgo dall'ufficio londinese della Ceca e che evidenziava tale

timore starebbe a dimostrare che l'argomento potrebbe essere usato dagli oppositori continentali all'ingresso della Gran Bretagna.

Tuttavia la necessità di prevedere un periodo transitorio, mentre costituisce una garanzia per le particolari esigenze britanniche agirebbe certo anche nel senso di diluire le difficoltà e i problemi che si porranno per i sei. D'altro canto sarebbe una ben strana illusione credere che la crisi della sterlina non ponga comunque dei problemi agli altri paesi occidentali, a prescindere dall'adesione britannica alla Cee. La recente decisione delle banche dei sei paesi di contribuire al suo sostegno rappresenta la conferma che si tratta già di un problema comune.

Bisogna inoltre considerare il fatto che la crisi della sterlina non dipende da cause finanziarie, ma ha le proprie radici nei disquilibri strutturali dell'economia britannica. La politica deflazionistica in corso, eventuali inasprimenti doganali, l'imposizione di quote alla importazione o il sostegno praticato da parte di altre monete come il dollaro, non possono avere altri effetti che sul piano congiunturale e di breve periodo. Nell'impossibilità, da tutti riconosciuta per ovvi motivi di politica internazionale, di ricorrere a una radicale svalutazione, la situazione della sterlina non si potrà stabilizzare finché l'economia inglese non si sarà adeguata tecnologicamente e strutturalmente alle nuove esigenze del mercato. Come prova però l'espansione dei sei, il mercato nazionale, quali che siano le potenzialità inutilizzate di assorbimento della domanda interna, non riesce a fornire la spinta necessaria ad un sostanziale rinnovamento. Tale rinnovamento non può effettuarsi che su scala comunitaria. Come ha sostenuto anche Wilson, sarebbe tuttavia illusione credere che l'ingresso nella Cee risolverebbe di per sé tutti i mali dell'economia britannica. Nel breve periodo alcuni problemi possono anche diventare più gravi. Non bisogna tuttavia però dimenticare che alcuni settori dell'industria inglese, come la chimica, l'elettronica e l'aeronautica, sono probabilmente più avanzati di quelli continentali. Il problema va comunque impostato sul lungo periodo. Per dispiegare tutti i suoi effetti l'integrazione economica britannica alla Cee dovrebbe ovviamente articolarsi in un periodo transitorio che ne diluisca gli effetti e si accompagni ad un energico sforzo di espansione centrato sui primi due o tre anni. Per contrastare gli effetti che un simile sforzo inevitabilmente avrebbe sulla sterlina, contemporaneamente all'adesione si dovrebbe concordare tra la Cee e gli altri paesi industrializzati un prestito alla sterlina di dimensioni sostanzialmente maggiori di quelli finora accordati, e che avevano obiettivi soprattutto congiunturali, e tale da consentire un decisivo piano di espansione.

L'EFTA. - È prevedibile che alcuni paesi (Danimarca, Norvegia) seguirebbero l'esempio inglese. L'Austria, obbligata a restare fuori a causa dei suoi impegni internazionali, potrà trovare una formula di

associazione. Quei paesi che per struttura politica non possono (Portogallo) o non vogliono (Svezia e Svizzera) far parte della Comunità non possono pretendere che determinate scelte politiche, incompatibili con la concezione che sta alla base dell'integrazione europea, non abbiano le loro conseguenze anche sul piano dei rapporti economici.

LA BASE PER LE TRATTATIVE. - Un pericolo a cui si va incontro è quello di ripetere l'errore commesso nel '62 quando si diluì la volontà politica in interminabili discussioni tecniche per ogni categoria di prodotti.

È evidente che l'adesione inglese deve avvenire sulla base dell'accettazione dell'esistente struttura comunitaria. È però altrettanto evidente che delle modificazioni dovranno essere introdotte, non fosse altro che per il semplice fatto dell'ingresso di un settimo e forse di un ottavo e di un nono membro. Il costume comunitario ne risulterà modificato e alcuni meccanismi andranno cambiati. L'importante è che quel tanto di sovranazionalità ancora esistente non ne risulti intaccata e che lo spirito del Trattato sia salvo.

Sul piano economico devono ovviamente essere trovate formule transitorie che, senza compromettere il cammino della Comunità, permettano alla Gran Bretagna di adeguarsi senza scosse ad una struttura già consolidata. Quella che è assolutamente da respingere è la formula dell'associazione. Se, per un periodo transitorio, i legami economici dell'Inghilterra con la Comunità avranno una forma che si avvicina a quella dell'associazione, è assolutamente necessaria la presenza inglese come pieno membro nelle istituzioni comunitarie, sia per ragioni di equilibrio politico sia perché solo questa formula corrisponde alla vera filosofia del Trattato. Le ragioni della Grecia non sono in alcun modo valide per il Regno Unito.

Se è vero inoltre, come è stato detto, che il problema è soprattutto politico, le trattative devono essere essenzialmente politiche. Devono cioè consistere in un accordo sulle grandi linee della struttura comunitaria. Tutti gli altri problemi devono essere negoziati dal di dentro. Solo questo sistema permetterebbe di non esaurire di nuovo la carica politica in trattative tecniche senza fine.

Il Ministro Brown ha dichiarato (discorso del 25-4-66 alla International Publishing Corporation) e Thompson ha ancora più recentemente confermato (discorso all'Ueo del 28-6-66) che il problema non è più « se » la Gran Bretagna entrerà nella Cee, ma « come e quando ». La volontà politica di compiere il passo — e del resto è stato confermato anche da Wilson e Pompidou — quindi esiste. Gli inglesi aggiungono a questo punto che comunque i loro « vitali interessi nazionali » devono essere salvaguardati e, argomentando che le trattative che portarono alla firma del Trattato di Roma richiesero un faticoso compromesso tra i sei paesi, deducono che un simile compromesso è necessa-

rio anche in questa occasione. È ormai abbastanza chiaro cosa intendono per « vitali interessi ». Essi infatti indicano l'agricoltura e il costo della vita in via principale, il Commonwealth in via subordinata. Una simile impostazione non può essere considerata né chiara né definitiva e bisogna denunciarne la notevole ambiguità.

Se compromesso infatti, come è giusto, vi deve essere, esso non può comunque riguardare la struttura del Trattato, che fu faticosamente negoziato dai sei paesi, ma che dopo otto anni non può più essere messo in discussione.

Neppure possono essere messi in discussione gli aspetti fondamentali che l'integrazione ha assunto in questi anni con particolare riferimento alla politica agricola. Il livello dei prezzi potrà essere rivisto, forse persino i fondamenti modificati, ma questo è un problema che riguarda il Consiglio dei Ministri della Comunità, con o senza Gran Bretagna, e non può essere oggetto di trattative con un paese terzo in sede di negoziati per l'adesione. Londra deve essere ben consapevole di questo e, se ha acquisito la volontà politica di entrare, deve anche avere scontato la previsione che i « vitali interessi » possono essere soddisfatti senza mettere in discussione otto anni di esperienza comunitaria.

Nelle pagine precedenti abbiamo cercato di dimostrare che i problemi possono essere risolti. Vediamo in concreto i meccanismi per risolverli.

Vi sono diversi ordini di problemi:

a) La struttura istituzionale del Trattato alla quale evidentemente non possono essere apportate modifiche in senso regressivo, ma di cui, comunque, devono essere, in sede di negoziato, definiti i cambiamenti indispensabili per consentire l'entrata di uno e forse più nuovi membri. Ad esempio bisognerà risolvere i problemi derivanti dall'immissione di rappresentanti britannici nel Parlamento Europeo e nel Consiglio Economico e Sociale, come pure bisognerà adeguare alla nuova situazione il peso dei voti dei singoli stati nelle deliberazioni in seno al Consiglio. Si dovrà inoltre procedere all'immissione di esponenti britannici nella Commissione e, in generale, nella amministrazione comunitaria.

b) L'insieme dei regolamenti comunitari, che non possono neppure essere sottoposti a revisione in sede di negoziato, ma solo dal Consiglio dei Ministri. Una parte di tali regolamenti possono essere senz'altro applicati alla Gran Bretagna. Altri, come quelli sul finanziamento del Feoga, necessitano comunque di una revisione, non fosse altro che per quanto riguarda la chiave di ripartizione delle spese. Il vero problema è se tali revisioni vanno negoziate prima dell'adesione o dopo. È senz'altro consigliabile che vengano discussi dal rappresentante britannico in veste di Ministro in seno al Consiglio per due

ordini di motivi. Innanzitutto, anche prima della conclusione di queste discussioni, la Gran Bretagna potrebbe così partecipare a decisioni su altre questioni, possibilità che le verrebbe preclusa se subordinasse l'adesione alla soluzione di tutti i problemi in sospeso. Inoltre il potere contrattuale britannico non diminuisce per il fatto che le discussioni si svolgono in seno al Consiglio. Finché gli inglesi restano fuori i sei sono necessariamente portati a fare fronte comune, cosa che non avviene in seno al Consiglio. Inoltre, in seno alla Comunità, la Gran Bretagna meglio potrebbe avvalersi della efficace opera di mediazione della Commissione.

c) Resta infine il problema dei modi di adattamento dell'economia britannica alla struttura comunitaria. I sei hanno applicato la formula di un periodo transitorio, con la possibilità di ricorso, in casi ben definiti, a clausole di salvaguardia. Lo stesso sistema dovrebbe essere applicato alla Gran Bretagna. Bisogna però che le scadenze del periodo transitorio — che dovrà probabilmente andare al di là del termine fissato dal Trattato per l'insieme della Cee del 1970 — siano rigorosamente fissate. Le clausole di salvaguardia dovranno essere ridotte al minimo, al fine di evitare ricorrenti e pericolose trattative in seno al Consiglio.

d) Bisogna infine realisticamente ammettere che l'adesione della Gran Bretagna alla Comunità può essere effettuata solo sulla base di una sostanziale concordia, non tanto sui fini ultimi della Comunità, cosa oggi impossibile, né sui dettagli delle politiche da seguire, questioni non negoziabili preventivamente, ma sulle grandi linee di alcuni settori fondamentali, come la politica commerciale, che costituirà il grande problema di qui alla fine del periodo transitorio. Bisogna che gli inglesi siano ragionevolmente convinti che nella Comunità ci sono le premesse per realizzare una politica commerciale aperta e non protezionista e, d'altro canto, che i sei siano ragionevolmente convinti che la Gran Bretagna entra per accettare il sistema delle politiche comuni e non per sabotarlo.

È questo un risultato che, nell'impossibilità di predeterminare le decisioni comunitarie in sede di negoziato per l'adesione, non può essere raggiunta al tavolo delle trattative, anzi non deve essere oggetto delle trattative. È un problema di verifica dei principi, da effettuare in sede di consultazioni preliminari. Una utile occasione a questo proposito può essere fornita dalle trattative in corso per il Kennedy Round che, sembra, stiano dimostrando una convergenza di interessi tra la Gran Bretagna e la Cee maggiore di quanto le apparenze lascino supporre.

Un altro punto da ricordare inoltre è che, seppure le trattative sono di competenza dei sei governi, solo la Commissione è in grado di svolgere un ruolo di mediazione che sappia presentare delle solu-

zioni di carattere autenticamente comunitario. Solo essa infatti è nella posizione di potere prefigurare in modo organico le scadenze, le esigenze e i problemi dell'attuazione del Mercato Comune nei prossimi anni. Sempre la Commissione inoltre sarà l'istituzione incaricata di vigilare che la piena integrazione venga effettivamente raggiunta da parte della Gran Bretagna, senza scosse e nel rispetto dei termini stabiliti. È quindi assolutamente indispensabile che venga associata alle trattative.

I TEMPI. - Wilson ha detto che l'adesione della Gran Bretagna « richiederà un lungo periodo ». Ciò è vero se si considera il fine ultimo della piena integrazione e del completo adattamento alle strutture comunitarie. Ma se si considerano le trattative, vi sono alcune scadenze di cui tenere conto.

60

Innanzitutto non conviene aspettare la fine del periodo transitorio e la realizzazione della politica commerciale comune. Una struttura ormai troppo rigida della Comunità complicherebbe enormemente le cose. Bisogna inoltre tener conto della scadenza rappresentata dalla fusione delle Comunità. In tale occasione verrà operato un riesame di tutta la struttura comunitaria, e ben difficilmente si potranno rimettere in seguito in discussione i risultati raggiunti. La presenza britannica in queste trattative sarebbe estremamente auspicabile, a patto, naturalmente, che siano chiariti da parte inglese i problemi politici di fondo.

Per quanto riguarda il periodo di adattamento, un periodo compreso tra i cinque e gli otto anni dovrebbe essere adeguato ad eliminare tutte le difficoltà.

L'importante è che le tappe intermedie vengano fissate con sufficiente precisione. Lasciarle eccessivamente nel vago renderebbe alla lunga inevitabile il ricorso a clausole eccezionali di salvaguardia, il che potrebbe comportare il rischio di compromettere i difficili equilibri raggiunti.

Conclusioni.

Esistono dunque le basi per trattative rapide e fruttuose. Sarebbe un errore credere che l'adesione inglese risolva di per sé i problemi della Comunità e della Gran Bretagna. Per lungo tempo gli inglesi conserveranno le loro due anime, nazionale ed europea. Non si può sapere se l'Inghilterra sarà il veicolo della disgregazione dell'Europa oppure il mezzo per democratizzare il processo di integrazione europea, mantenendo i necessari legami con gli Stati Uniti. Se è vero, come sostengono gli inglesi, che il futuro dell'Europa non è legato alla potenza militare, ma all'influenza economica e politica, la loro adesione può essere il modo per dare a se stessi e al Continente gli strumenti

per realizzare questo futuro. Le forme istituzionali che tutto ciò può assumere saranno oggetto della lotta politica dei prossimi anni. Resta da vedere se prevarrà la tesi che solo istituzioni sovranazionali possono preservare ciò che si è fatto e permettere di proseguire, o se prevarrà la tesi delle autonomie nazionali. Ciò che oggi conta è di sbloccare la situazione sul piano politico.

Il governo inglese pretende un invito concorde dei sei. De Gaulle non accenna a ritirare il suo veto. La situazione rischia di avviarsi verso un pericoloso immobilismo. Si corre così il pericolo di lasciare completamente l'iniziativa, sia in senso positivo che negativo, al governo francese. D'altro canto iniziative incontrollate dei cinque comportano diversi svantaggi. Innanzitutto presentando all'Inghilterra una Comunità disunita, non se ne facilita l'adesione, si può anzi indurla ad effimeri equilibrismi per alzare il prezzo. Inoltre si rafforza la tendenza delle iniziative diplomatiche bilaterali, iniziate da De Gaulle e che stanno raccogliendo anche troppe adesioni sul piano mondiale.

61

È questo, dei contatti bilaterali, un problema delicato. Se è vero che le trattative diplomatiche multilaterali ufficiali devono avere breve durata, è necessario che esse siano precedute da un intenso lavoro di preparazione. Tale lavoro, che può essere costituito evidentemente solo da una rete di contatti bilaterali, deve avere unicamente lo scopo di verificare la volontà politica di procedere all'adesione e di individuare le basi per le trattative. Non possono essere negoziate in tale fase questioni particolari, né, peggio ancora, problemi specifici di ogni stato. È necessario inoltre che i sei procedano per quanto possibile di comune accordo evitando iniziative isolate.

Se inoltre si vuole che l'adesione della Gran Bretagna abbia un significato di rilancio effettivo della Comunità, di rinnovamento per tutta la politica europea, e di profondo contributo alla pace e alla distensione, è necessario che i contatti non si limitino a livello diplomatico, ma investano le forze politiche, i sindacati e le associazioni europeistiche. È questo il modo per procedere alla formazione di una volontà politica comune capace di togliere all'operazione un carattere puramente economico e per accumulare un patrimonio di iniziative e di programmi tale da arricchire di nuove idee e di nuovo slancio la Comunità allargata.

Una simile rete di contatti diplomatici e politici può sbloccare la situazione e in definitiva, costringere il governo francese ad un passo che è negli interessi dell'intera Comunità.

Qual è dunque in particolare il ruolo del governo italiano?

Una efficace iniziativa del nostro paese potrebbe articolarsi come segue:

a) L'individuazione di una base per le trattative e dei termini per un accordo.

b) Lo sforzo di ottenere, attraverso tutti i normali canali politici e diplomatici l'assenso degli altri *partners* comunitari e della Commissione. È improbabile che il governo francese si associ. L'importante, in questa fase, è tuttavia l'accordo dei cinque. L'opposizione francese a un simile passo non deve tuttavia essere esagerata. Innanzitutto la necessità di evitare iniziative che contribuiscano a dividere la Comunità non implica che si debba rinunciare ad ogni pressione politica sul governo francese. La constatazione che i cinque sono d'accordo su una linea da seguire nei confronti della Gran Bretagna costituirebbe una pressione non indifferente.

c) La richiesta ufficiale, fatta in seno al Consiglio dei Ministri della Comunità, di aprire le trattative.

d) Operare a tutti i livelli, diplomatici e politici, governativi, di Movimento Europeo e di internazionali dei partiti, per convincere la classe politica britannica della volontà politica dei cinque di giungere ad un accordo i cui termini sono stati pensati nell'interesse dell'intera Comunità.

Il limite per il raggiungimento di tale obiettivo è rappresentato dal fatto che la cosa non può comunque assumere l'aspetto di una manovra antifrancese e che, di fronte ad una Comunità disunita, è probabile che si verifichi in Gran Bretagna la tendenza a richiedere concessioni di fatto inaccettabili.

Come abbiamo visto in precedenza i margini di manovra per l'opposizione di De Gaulle si sono considerevolmente ridotti dal 1963 e, inoltre, il generale deve essere ben consapevole che anche all'interno del suo paese vi è una forte corrente favorevole all'adesione britannica.

Il governo francese ha dimostrato più volte di possedere, al di là delle rigide e perentorie dichiarazioni di principio, una dose di realismo sufficiente per cedere al momento opportuno. Una ben concentrata pressione dei cinque e dell'opinione pubblica britannica e francese avrebbe buone probabilità di raggiungere lo scopo.

La mancanza di iniziativa da parte dei cinque governi non avrebbe comunque altro effetto che di ritardare la soluzione dei problemi, col rischio di trovarsi impreparati di fronte ad una sempre imprevedibile azione gollista. Bisogna inoltre ricordare che le attuali difficoltà dell'economia britannica indeboliscono l'incentivo ad affrontare subito il problema in modo decisivo. La necessità di attendere che la Gran Bretagna esca almeno dalla fase acuta della crisi potrebbe avere anche il risultato di fornire copertura alla persistente ambiguità di Wilson e all'immobilismo sul continente.

Una iniziativa che sblocchi la situazione, non solo sul piano delle dichiarazioni di principio, ma anche su quello della concreta linea d'azione, anche se impostata in una prospettiva a medio termine,

avrebbe senz'altro il risultato di aumentare lo slancio in senso europeo dell'opinione pubblica britannica e di tenere aperto e vivo il problema sul Continente.

Vi è oggi una particolare situazione in Europa per cui, anche sul piano emotivo e psicologico, esiste in Gran Bretagna un diffuso interesse per il Continente, mentre permane tra l'opinione pubblica democratica continentale una spiccata e tradizionale simpatia per la Gran Bretagna. In un continente ancora dominato da sospetti e vecchie rivalità ciò rappresenta in tutti i casi un capitale politico da sfruttare.

Buona parte dei problemi che abbiamo cercato di esaminare aspettano tuttavia ancora una risposta da parte inglese. Il dimostrare che le difficoltà possono essere superate non significa necessariamente che il governo di Londra troverà la volontà politica di farlo.

Bibliografia.

63

Diamo di seguito un elenco delle pubblicazioni e degli articoli più importanti sul problema dei rapporti tra Gran Bretagna e Cee.

Barman Thomas, *Behind the Brussels Breakdown*, in « International Affairs », July 1963, London.

Beaton Leonard, *Britain's Relation with Europe*, in « Journal of Common Market Studies », volume IV, May 1966, Number 3.

Bell Coral, *Europe without Britain*, Melbourne, FW Cheshire for the Australian Institute of International Affairs, 1963, p. 120. Six studies, by Australian scholars of Britain's application to join the Common Market and its breakdown.

Beloff Nora, *The General Says No*, Penguin Books, 1963.

Beloff Max, *New dimensions in foreign policy*, London, Allen & Unwin, 1961, pp. 208.

Bilgrami Asghar H., *Britain, the Commonwealth and the European union issue*, Geneva, Payot, pp. 147.

Bow Group, *Britain into Europe*, London, 1962.

—, *Argues the case for British membership of the Community No tame or minor role*, London, 1963.

—, *Argues the case for staying out of the Community*.

Bryant Arthur, *A choice for destiny*, London, Collins, 1962, pp. 63.

—, *Argues that Britain's future lies with the Commonwealth rather than with the Common Market*.

Bull Hedley, *The Future of the Western Alliance*, MacGraw-Hill, New York, 1966.

Camps Miriam, *What Kind of Europe?*, OUP, 1965.

—, *European Unity*, MacGraw-Hill, New York, 1966.

—, *Britain and the European Community, 1955-1963*, Princeton University Press, Princeton, 1964.

Casadio G. P., *La crisi della Comunità Economica Europea*, in « La Mercanzia », dicembre 1965, Bologna.

- , *Problemi dell'agricoltura britannica ed integrazione economica europea*, in « Il Progresso Agricolo », ottobre-novembre 1961, Roma.
- C.E.E. Commissione, *Relazione al Parlamento Europeo sullo stato dei negoziati con il Regno Unito*, 26 febbraio 1963, Bruxelles.
- Clark Colin, *British trade in the Common Market*, London, Stevens, 1962, pp. 149, New York, Frederick A. Praeger, 1962 (Under title *The Common Market and British trade*).
- Common Market, *Nassau and Britain's Exclusion from the Common Market*, February issue 1965, Volume 5, The Hague.
- , *Britain and E.E.C.: a Speculative Evaluation*, November issue 1964, The Hague.
- Conservative Political Centre, *The new Europe*, London, 1962. Lectures given at an Oxford Summer School 1962. Contains contributions by Edward Heath, Hans Nord, Emile Noel, etc.
- « The Economist », *Voting for Europe*, March 5, 1966, London.
- , *Go for Europe*, February 5, 1966, London.
- , *The road into Europe*, April 2, 1966, London.
- , *Britain and Europe*, April 30, 1966, London.
- , *The Six and Britain in Search of a Character*, May 14, 1966, London.
- , *Now One Step Back*, May 21, 1966, London.
- , *E.F.T.A. Rushing Slowly*, May 21, 1966, London.
- , *The Compass Swings Back to Europe*, February 20, 1965, London.
- Economist Intelligence Unit, *Britain and Europe*, London, 1957, pp. 288.
- , *If Britain joins*, London, 1961, pp. 32.
- , *The Commonwealth and Europe*, London, 1960, pp. 606.
- Fontaine André, *Histoire de la Force Multilaterale*, in « Le Monde », novembre 1964.
- Geographical Association, *The changing significance of the Commonwealth in the political geography of Great Britain*, by C. A. Fisher.
- , *The Common Market and the changing geography of Europe*, by C. A. Wise, London, Geography, April 1963.
- Heiser H. J., *British policy with regard to the unification efforts on the European continent*, Leyden Sijthoff, 1959 (European Aspects, Series C, No. 3), pp. 121.
- Keeton George W. and Schwarzenberger Georg (eds), *English law and the Common Market*, London, Stevens (for the Faculty of Laws, University College, London), 1963, pp. 231.
- Kitzinger Uwe, *The challenge of the Common Market*, Oxford, Basil Blackwell, 1962 (4th ed), pp. 240 (New York, Frederick A. Praeger, 1963).
- Johnson Christopher, *Britains Continuing Deficit Despite Surcharge*, in « The financial Times », 6 December 1965, London.
- « Journal of Common Market Studies », *Britain and Europe* (edizione speciale), June, 1965.
- Labour Party, *Britain and the Common Market*, London, 1962, pp. 40.
- Lamfalussy Alexandre, *The United Kingdom and the Six an essay on economic growth in western Europe*, London, Mcmillan, 1963, pp. 147. (Homewood, Illinois, Richard D. Irwin Inc., 1963).

- , *Europe's progress: due to Common Market?*, London, « Lloyds Bank Review », October 1961.
- Layton Christopher, *Europe after the wreck*, London, Unservile State Paper No 7, May 1963.
- Lewis Russel, *Gli Inglesi guardano all'Europa*, in « Comunità Europee », n. 1, gennaio 1966, Roma.
- Lipton Michael, *The Common Market: the economic arguments examined*, « The Banks Review », June 1963.
- Mander John, *Great Britain or Little England*, London, Penguin Books, 1963, pp. 208.
- Macmillan Harold, *Britain, the Commonwealth and Europe*, London, Conservative Central Office, 1962, pp. 10.
- , *Sets out the government's case for seeking membership*.
- Mackay R. W., *Towards a United States of Europe*, London, Hutchinson, 1961, pp. 160.
- Medlicott N. W., *La Gran Bretagna nella storia d'Europa*, in « Comunità Europee », n. 1, gennaio 1964, Roma.
- Middleton Drew, *The supreme choice: Britain in Europe*, London, Secker & Warburg, 1963, pp. 287 (New York, Alfred Knopf, 1963).
- « Mondo Economico », *Gran Bretagna 1965*, Supplemento, 2 ottobre 1965, Milano.
- , *L'Europe c'est une danse*, 5 febbraio 1966, Milano.
- , *Si riapre la via fra Londra e Bruxelles*, 19 febbraio 1966, Milano.
- Nutting Anthony, *Europe will not wait*, London, Hollis & Carter, 1960, pp. 122 (New York, Frederick A. Praeger, 1960).
- Pinder John, *Britain and the Common Market*, London, Cresset Press, 1961, pp. 134.
- , *Europe against de Gaulle*, London, Pall Mall Press for the Federal Trust, 1963, pp. 160 (New ork, Frederick A. Praeger, 1963).
- Pickles William, *Not with Europe: the political case for staying out*, London, Fabian International Bureau, 1962, pp. 40.
- Political and Economic Planning (PEP), *Designs for Europe*, London, 1957 (Planning, Vol. XXIII No. 414, 16 September 1957), pp. 18.
- , *The Free Trade Area negotiations*, by Miriam Camps, London, 1959 (Occasional Paper No. 2, 6 April 1959), pp. 50.
- , *Division in Europe*, by Miriam Camps, London, 1960 (Occasional Paper No. 8, June 1960), pp. 66.
- , *Four approaches to the European problem*, by Miriam Camps, London, 1961 (Occasional Paper No. 12, 27 March 1961), pp. 26.
- , *Food prices and the Common Market*, London, 1961 (Occasional Paper No. 13, 29 May 1961), pp. 18.
- , *Agriculture the Commonwealth and EEC*, London, 1961 (Occasional Paper No. 14, 10 July 1961), pp. 61.
- , *Steel pricing Policies*, London, 1964 (Planning, vol. XXX, No. 484, December 1964), pp. 60.
- Schoenbrun David, *De Gaule et les Anglo-Saxons*, in « Le Figaro », 20 Juillet 1964.
- Schur Val, *Labour in Britain and the Six*, London, Economist Intelligence Unit, 1962, pp. 24.

- Shanks Michael and Lambert John, *Britain and the new Europe*, London, Chatto & Windus, 1962, pp. 253 (New York, Frederick A. Praeger, 1962; published as: *The Common Market Today and Tomorrow*).
- Soper Tom, *Commonwealth and Common Market: the economic implications*, London, Fabian Commonwealth Bureau, 1962, pp. 29.
- Spinelli Altiero, *La crisi della NATO*, in « Il Mulino », aprile 1966, Bologna.
- Strauss E., *Commonsense about the Common Market*, London, Allen & Unwin, 1958, pp. 168 (New York, Rhinehart & Co., 1958).
- , *European Reckoning the Six and Britain's future*, London, Allen & Unwin, 1962, pp. 177.
- Warner G., *The Nassau Agreement and NATO*, in « The World To-day », February issue 1963.
- Watson George, *The British constitution and Europe*, Leyden, Sijthoff, 1959 (European Aspects, Series C, No. 20), p. 79.
- Wells J. S., *Brussels, Twelve Months After*, in « Lloyds Bank Review », January 1964, N. 71, London.
- Younger Kenneth, *Changing Perspectives of British Foreign Policy*.
- Younger Kenneth and others, *Implications of the Brussels breakdown*, London, Royal Institute of International Affairs (Chatham House), April 1963.

coordinamento e integrazione nella Nato

di Altiero Spinelli

67

Col termine « crisi » Alastair Buchan¹ intende non la lunga tensione che può esistere per tutta un'epoca fra stati o gruppi di stati, né un qualsiasi più o meno accidentale urto diplomatico o militare fra sistemi ostili. « Crisi è un periodo, nel contatto fra due o più stati, nel quale una parte ha sfidato l'altra su un tema definito o definibile, ed occorre giungere ad una decisione sul come reagire alla sfida. Il periodo di crisi comprende la formulazione della sfida, la definizione del tema, la decisione circa la reazione appropriata alla sfida, l'effetto di tale reazione sull'avversario, e l'interpretazione della sua risposta »². Non bisogna credere che sistemi anche fortemente antagonisti vivano in perpetua crisi. Lasciando da parte le crisi della decolonizzazione, che non hanno mai implicato la probabilità di un grosso conflitto internazionale, e le varie crisi diplomatiche nelle quali l'uso della forza non è stato mai seriamente preso in considerazione, Buchan conta fra il '45 ed oggi solo otto crisi nelle quali c'è stato spiegamento di forze delle grandi potenze su scala significativa, e che hanno perciò implicato un serio pericolo di guerra per le grandi potenze e per i loro alleati: due in Europa (Berlino '48-'49 e '61-'62), due nel Medio Oriente (Suez '56, Libano '58), tre nell'Estremo Oriente (Corea '50, Quemoy '58, Vietnam '65), una nei Caraibi (Cuba '62).

Sei su otto non concernevano l'area coperta dall'Alleanza atlantica, ma tutte hanno avuto in un modo o nell'altro conseguenze importanti anche in quest'area, mostrando come il mantenimento della pace in questa regione diventa sempre più connesso con le grandi tensioni che hanno luogo nel resto del mondo. L'analisi delle principali crisi occorse in questo ventennio porta Buchan alle seguenti conclusioni:

1) Ogni crisi prima di giungere ai suoi atti decisivi e conclusivi ha un andamento lungo e tortuoso; l'esistenza delle armi nucleari fa sì che in ogni crisi si tenda ad esitare a lungo se applicare la forza, ad applicarla spesso in modo frammentario e con l'ansia di saggiare l'effetto che ogni minaccia di scalata ha sull'avversario. Coloro che hanno il potere di decidere devono quindi restare in contatto fra loro per un lungo periodo e non solo partecipare a qualche rapido fatale incontro.

2) Man mano che una tensione si avvicina al momento della crisi, il potere di decisione passa, nei governi implicati nella crisi, alle istanze più centrali e più alte. In un'alleanza i capi politici dei vari paesi alleati hanno certamente fra loro molto minori contatti che non i loro rispettivi funzionari ai livelli più bassi; inoltre i differenti sistemi elettorali dei vari paesi, hanno come inevitabile conseguenza che sempre in questo o quel paese ci sono capi giunti da poco al governo e perciò non bene informati circa l'oggetto della crisi.

3) La condotta (management) della crisi non può essere affidata ad una sola persona, che sarebbe schiacciata dall'enorme responsabilità, ma ad un certo numero di persone le quali devono partecipare effettivamente alle discussioni che precedono la decisione. Ma l'esperienza pratica sembra suggerire che il limite superiore per una tale partecipazione è di una ventina di persone. Se si va oltre, il dibattito deve essere necessariamente formalizzato e diventa troppo lento.

4) Benché una crisi contenga sempre elementi imprevedibili e non coincida perciò mai con quanto si era precedentemente immaginato, è tuttavia assai difficile affrontarla se non c'è stata una preliminare pianificazione per l'emergenza (contingency planning). Il piano di emergenza non consiste nella impossibile elaborazione preventiva di una serie di piani d'azione fra i quali scegliere, al momento opportuno quello da applicare. Esso è piuttosto un insieme di decisioni concernenti le dimensioni ed i limiti della reazione da prendere in caso di sfida in un determinato punto, le azioni che conviene preparare e quelle che conviene scartare, ed il controllo dell'esattezza di questi giudizi mediante estese e prolungate « war games ». Elaborare un piano di emergenza è sempre un processo complesso e lungo, ma lo diventa assai più in un'alleanza, nella quale ogni istanza pianificatrice nazionale parte da una iniziale forte diversità di atteggiamenti verso una particolare regione o verso un particolare tipo di azione, da valutazioni diverse circa la probabile forma della minaccia, e persino da informazioni contraddittorie circa i dati di fatto. Conciliare queste

¹ *Crisis Management - The New Diplomacy*, The Atlantic Institute, Paris, aprile 1966, p. 63.

² Pp. 20-21.

differenze, riferire ai rispettivi governi, ricevere nuove istruzioni, ravvicinare progressivamente i punti di disputa è un processo diplomatico che, se non è stato effettuato al livello dei funzionari nei mesi, magari negli anni che precedono la crisi, deve essere improvvisato nel corso della crisi stessa dai capi politici che devono decidere, col risultato assai probabile di paralizzare la capacità di decisione dell'alleanza.

5) Un piano di emergenza manca di alcuni necessari punti di riferimento e può perciò diventare privo di significato o talvolta anche di impossibile formulazione, se non ha dietro di sé un centro di discussione effettiva e continua su questioni molto più ampie, cioè sulle forme di strategia che possano più contribuire a mantenere la pace, sulle proposte di controllo degli armamenti atte ad evitare future crisi, e più in generale sugli obiettivi politici che il paese, o, in caso di un'alleanza, gli alleati dovrebbero perseguire. Le stesse comunicazioni ed informazioni fra alleati sono di assai difficile e diversa interpretazione se non si è raggiunta una comune visione circa gli obiettivi politici dei principali attori della crisi, e circa le ipotesi e le informazioni sulle quali essi stanno operando. Anche questa pianificazione politica (policy planning) non può essere improvvisata nel corso di una crisi, ma deve essere elaborata e tenuta aggiornata in modo permanente. Tale regola vale già per la politica estera di un singolo paese, che agisca in modo del tutto isolato, ma ancora più vale per un'alleanza, se non ci si vuol trovare in caso di crisi dinanzi a piani politici dei vari alleati completamente diversi.

69

Crisi internazionali e azione comune.

Ora, « a diciassette anni dalla sua fondazione la Nato non ha alcun sistema per prendere collettivamente decisioni, il quale sia capace di resistere alla prova di una grossa crisi europea o mondiale »³, e tale mancanza sembra a Buchan essere il principale difetto dell'alleanza. L'aver creato dei comandi integrati pronti ad entrare in azione nel caso che venga decisa un'azione militare comune, è infatti del tutto insufficiente per il raggiungimento dei fini della Nato, cioè per assicurare la difesa dell'Europa e del continente nord-americano e per promuovere una sistemazione europea. L'eventuale decisione di un'azione militare non è e non può essere una specie di fulmine a ciel sereno da prendere all'improvviso e drammaticamente in una qualsiasi sessione del Consiglio atlantico.

L'azione militare è solo una delle possibili decisioni da prendere nel corso di una crisi internazionale, e anzi da prendere dopo che ogni ragionevole tentativo di non prenderla sia stato esperito e giudicato vano. Se la Nato non è capace di affrontare e condurre a termine in

³ P. 46.

comune una crisi internazionale, è del tutto inverosimile che essa sia poi capace di giungere, nell'ambito di tale crisi alla decisione di una comune azione militare e quindi alla utilizzazione dei comandi integrati esistenti.

Il gen. De Gaulle è giunto alla conclusione che nessuna limitazione alla libertà di elaborare e condurre una propria politica estera può essere accettata da alcun paese, in particolare dalla Francia, e che perciò anche i comandi integrati comuni sono inutili. L'alleanza deve secondo lui ridursi solo ad una promessa di reciproco aiuto in caso di aggressione, ogni parte restando libera di giudicare se il *casus foederis* si sia verificato o no. Buchan non si sofferma ad esaminare questa posizione. Egli parte dall'ipotesi che « la decisione della Francia di cessare di partecipare al lavoro dell'organizzazione è più un'aberrazione che una ferma posizione nazionale e certamente non prelude al collasso della Nato. È una posizione che dovrà essere capovolta in un non lontano futuro, anche se la struttura dell'organizzazione nella quale la Francia tornerà sarà probabilmente assai differente da quella dell'organizzazione dalla quale si è ritirata »⁴.

70

Pur respingendo la politica del governo francese Buchan parte dall'ipotesi che non ci sarà alcuna propensione degli stati alleati a limitare la propria formale sovranità e che quindi se ad un sistema di condotta comune delle crisi si vuole giungere occorre fare in modo che in caso di crisi i nuovi stati pur mantenendo la loro libertà d'azione giungano a valutazioni e atteggiamenti identici.

Il primo cambiamento da introdurre, secondo Buchan, nella Nato è che i suoi uffici fondamentali dovrebbero essere stabiliti a Washington e non in Europa, perché a Washington e non in Europa si trova il centro di gran lunga preponderante del potere e delle decisioni. Gli Stati Uniti posseggono infatti quasi tutta la forza nucleare, tattica e strategica, dell'Alleanza, la più importante flotta in Europa, un'alta percentuale delle forze terrestri, una larga frazione di quelle aeree, nonché il controllo delle strutture dei comandi militari. A partire da Kennedy è divenuto inoltre del tutto chiaro che nessun presidente americano durante una crisi devolgerà ad altri il controllo di qualsiasi arma o forza americana, perché gli Stati Uniti sono non solo un *partner* dell'Alleanza atlantica, ma anche uno dei due *partners* di un equilibrio di potenza che ha implicazioni mondiali.

A queste ragioni di politica internazionale che fanno di Washington la vera capitale dell'Alleanza, se ne aggiunge un'altra derivante da alcune caratteristiche proprie del sistema politico americano, sulle quali Buchan fonda in ultima analisi il suo progetto. Vale la pena di riportare per intero la fine descrizione che ne fa l'analista inglese:

« Il governo degli Stati Uniti ha esso stesso le caratteristiche di

⁴ P. 7.

un'alleanza, ed il processo di elaborazione delle decisioni di alta politica è probabilmente più difficile per esso che per ogni altro governo del mondo. Tuttavia i funzionari americani sono forse i più aperti (open minded) del mondo, sono meno frenati da concezioni tradizionali che non le loro controparti europee e sono strettamente collegati con un sistema di dibattiti e di ricerche universitarie sulla politica del paese. Ciò significa che negli stadi preliminari dell'evoluzione di una nuova politica o strategia o della reazione ad una sfida estera, la discussione è relativamente libera ed in essa le vedute degli alleati sono benvenute. Ma così difficile è il processo di conciliazione delle vedute dei diversi dipartimenti, agenzie e branche governative, che quanto più il processo monta lungo la scala dell'autorità tanto più le posizioni diventano inflessibili. Quando il presidente ha preso una "determinazione" su una particolare politica, c'è poco più da fare da parte di un governo alleato, anche potente, per modificare tale determinazione. Il presidente ha naturalmente il diritto di saltare o ignorare il sistema, ma è poco saggio per i governi alleati pensare di essere capaci di persuaderlo direttamente in una crisi, errore che i primi ministri britannici hanno talvolta commesso. Altri governi hanno lo stesso problema, specialmente quello di conciliare le vedute dei loro ministeri degli esteri e della difesa; sono solo le dimensioni della burocrazia americana a creare una differenza qualitativa. Se si vogliono evitare conflitti fra il consenso interno raggiunto in America e quello raggiunto nei paesi alleati, il metodo saggio consiste nell'assicurare che entrambi i processi siano intrecciati e simultanei piuttosto che paralleli e successivi.

« Per la stessa ragione i rappresentanti americani all'estero mancano spesso dell'autorità di cui la potenza materiale degli S.U. dovrebbe invece dotarli; non potendo mantenersi in contatto stretto con il dibattito di Washington non possono presentare un quadro chiaro dell'evoluzione della politica del loro governo finché essa non abbia raggiunto la chiarezza di una decisione, ma allora essi possono presentarla solo come un fatto compiuto. È questo il motivo per cui il consiglio della Nato di Parigi è uno strumento relativamente inefficace come mezzo per esercitare un'influenza sugli Stati Uniti, sia nell'evoluzione dei piani che condizioneranno la condotta di una eventuale crisi, sia durante la crisi stessa ... Si aggiunga che durante una crisi nessuno è in grado di parlare in nome del Presidente in qualsiasi centro decisivo fuori di Washington »⁵.

Divisioni nazionali.

La seconda riforma che Buchan propone di introdurre nella Nato

⁵ Pp. 47-48.

concerne una piú accurata corrispondenza fra il grado di responsabilità che ogni singolo membro deve assumere ed il grado del suo reale interesse diplomatico e militare. L'Alleanza non solo è assai larga, ma raggruppa anche stati assai diversi, uno dei quali ha una politica estera e militare di dimensioni mondiali mentre tutti gli altri, persino l'Inghilterra, hanno politiche estere e militari con interessi limitati ad alcune regioni della terra. La divisione regionale sembra a Buchan piú importante e piú giusta di quella fra stati piú importanti e stati meno importanti, che non è accettata né è facilmente accettabile per le potenze secondarie. È assai caratteristico, egli nota, il caso del Comitato speciale proposto da McNamara nell'estate '65 per le consultazioni ed il controllo della strategia nucleare: era stato proposto che ne facesse parte solo i cinque stati piú importanti, ma dieci paesi hanno invece deciso di entrarvi. Buchan propone quindi che si costituiscano tre gruppi fondati su tre aree geografiche le quali hanno un significato politico e militare abbastanza evidente. Gli Stati Uniti dovrebbero partecipare a ciascun gruppo a causa della globalità del loro impegno. Gli altri paesi parteciperebbero solo ai gruppi nei quali hanno effettivo interesse e perciò effettive responsabilità. I tre gruppi sarebbero: *a*) nordico (Stati Uniti, Gran Bretagna, Danimarca, Norvegia, Germania e, ove lo desideri, Islanda); *b*) meridionale (Stati Uniti, Italia, Grecia, Turchia, Portogallo, Francia — quando tornerà a partecipare effettivamente agli affari mediterranei — e Inghilterra finché conserva responsabilità militari in questi affari; *c*) centrale (Stati Uniti, Inghilterra, Germania, Canada, Olanda, Belgio, e un giorno di nuovo la Francia). Analoghi gruppi con responsabilità regionali potrebbero essere sviluppati anche al di là dello stretto quadro atlantico e con partecipazione di altri paesi non atlantici, per tener conto del nesso crescente fra i problemi atlantici e quelli del resto del mondo. Così ad esempio un gruppo per l'Asia Meridionale (Stati Uniti, Inghilterra, Francia, Giappone, Australia, Nuova Zelanda, Olanda) per il Golfo Persico (Stati Uniti, Inghilterra, Francia, Germania, Italia, Giappone), etc.

Una tale divisione garantirebbe a coloro che sono in un determinato gruppo la partecipazione alla soluzione dei problemi della regione che sta loro piú a cuore, senza chiedere loro la partecipazione alla soluzione dei problemi rispetto ai quali non hanno né interesse né vera preparazione. I singoli gruppi dovrebbero e potrebbero essere legati fra loro, ma il collegamento piú reale e decisivo sarebbe costituito dalla presenza in ciascuno di essi degli Stati Uniti cioè del paese con visione e responsabilità globali.

La terza e piú originale riforma, proposta da Buchan, concerne l'articolazione ed il funzionamento di questi gruppi. In ciascuno di essi dovrebbe esserci:

a) un comitato permanente di funzionari rappresentanti i rispettivi stati, il quale dovrebbe discutere i piani di emergenza;

b) un comitato permanente di funzionari dei singoli stati per discutere la pianificazione politica generale;

c) un comitato permanente di autorevoli ministri nazionali residenti in permanenza a Washington e collegati mediante telescrivi con i loro rispettivi governi, i quali discuterebbero insieme quegli aspetti della pianificazione e della condotta delle crisi che vanno trattati non più a livello dei funzionari, ma al livello del Presidente. Poiché questi dibattiti avverrebbero a Washington con la partecipazione di funzionari e ministri che conoscono bene i problemi, essi si inserirebbero senza eccessiva difficoltà nel processo di elaborazione americana dei piani, col doppio risultato di tenere gli europei al corrente di ciò che si prepara a Washington e di esercitare una influenza europea su Washington nel momento in cui è più facile esercitarla, cioè nella fase della elaborazione.

« Posso immaginare, dice Buchan a conclusione del suo progetto, l'animo depresso con cui un alto funzionario americano leggerà questi suggerimenti. È già abbastanza difficile, egli dirà, raggiungere un accordo nell'interno dell'amministrazione americana circa piani o obiettivi o decisioni critiche senza immettere gli alleati in questo processo. Tutto quel che è qui proposto significa più lavoro, più riunioni, più lentezza nelle decisioni. Inoltre, egli potrebbe ancor pensare, un'efficace dissuasione dell'Unione Sovietica nell'area coperta dalla Nato dipende in modo cruciale dalla convinzione generale che in certe circostanze gli Stati Uniti agirebbero unilateralmente. Ma di fronte a questi inconvenienti egli potrebbe vedere alcuni chiari vantaggi per la politica americana: la fine della corrosiva incertezza nei governi europei ed in particolare in quello tedesco circa il modo in cui gli Stati Uniti risponderrebbero realmente ad una crisi europea; la possibilità di ristabilire il rispetto per il modo americano di pensare e di pianificare e non semplicemente per la potenza americana, la determinazione del punto centrale sul quale riprendere un giorno una discussione costruttiva con la Francia intorno a problemi reali e non a principi filosofici, l'assegnazione di una giusta posizione all'ancor utile "relazione speciale" con l'Inghilterra in un sistema rivitalizzato di pianificazione e di decisione multilaterale, ma soprattutto il mezzo per tenere unita l'Alleanza atlantica, cioè un gruppo di paesi il cui appoggio è ancora vitale per gli Stati Uniti durante un difficile periodo di transizione fra il vecchio mondo bipolare e qualche nuovo ordine internazionale le cui forme non sono ancora discernibili. Se un tale sistema soddisfacesse gli alleati per i prossimi dieci anni, esso avrebbe raggiunto un assai importante risultato »⁶.

⁶ P. 53.

Consensi e dissensi.

Tale, nelle grandi linee, il progetto di nuova diplomazia atlantica proposta dal direttore dell'Institute for Strategic Studies di Londra.

È difficile non consentire con alcune fra le sue tesi fondamentali:

1) che la Nato per essere uno strumento utile deve essere capace di formulare i comuni obiettivi politici, di preparare comuni piani di emergenza, e di sviluppare una comune condotta delle crisi; 2) che Washington è il principale, anche se non esclusivo, centro di elaborazione politica e di decisione; 3) che la partecipazione degli alleati europei alle responsabilità della Nato deve anzi tutto consistere nella partecipazione effettiva alle elaborazioni ed alle decisioni che hanno luogo a Washington in modo da far sí che esse diventino sempre piú atlantiche.

74

Se la formulazione del problema è convincente, non altrettanto lo è la soluzione che Buchan offre. Il difetto del sistema atlantico attuale non consiste infatti solo nel fatto che le decisioni di Washington, benché determinanti per il destino degli alleati europei, sono prese in modo unilaterale a Washington. Per un certo tempo gli alleati europei hanno accettato questa situazione perché *a)* il carattere monolitico del regime stalinista non permetteva che un'unica ragionevole interpretazione della politica estera sovietica da parte di qualsiasi governo occidentale; *b)* la difesa fondata sempre piú sulla strategia della rappresaglia nucleare massiccia metteva tutto il potere militare reale nelle mani degli Stati Uniti; *c)* gli alleati europei erano e si sentivano troppo deboli per poter concepire non solo la loro difesa, ma la loro stessa esistenza politica al di fuori della protezione americana. In queste condizioni l'elaborazione autonoma da parte degli stati europei della loro politica estera e militare era formalmente sempre possibile, ma di fatto restava latente. Una volta scelto l'Occidente anziché l'Oriente non c'era praticamente che da rimettersi per la difesa dell'Europa alle decisioni politiche e militari americane.

Questo sistema è diventato difettoso quando *a)* la politica estera e militare sovietica è diventata suscettibile di diverse interpretazioni; *b)* si sono aperte diverse alternative nella concezione della difesa dell'Occidente; *c)* gli alleati europei sono ridiventati piú fiduciosi nelle loro proprie forze. In queste nuove circostanze il processo di formazione autonoma delle decisioni in materia di politica estera e militare, che era restato latente ma non era stato soppresso, ha ripreso a funzionare nei vari paesi.

Certo, non ogni paese possiede un sistema di pianificazione e di presa di decisioni, così articolato ed elaborato come quello americano, ma a modo suo ogni paese dell'alleanza atlantica ha un'autonoma maniera di stabilire la propria politica estera e militare. Ciascuno formula gli obiettivi generali della sua politica estera, cerca di adeguare

ad essi la sua politica militare, ha di riserva i suoi particolari piani di emergenza per le piú probabili eventualità di conflitto e possiede un metodo costituzionale attraverso il quale vengono prese in caso di crisi le necessarie decisioni. Inoltre, quantunque i piani di emergenza di qualsiasi governo siano di regola in parte o del tutto segreti non solo per l'avversario ma anche per i propri cittadini, e quantunque le decisioni piú gravi nel corso di una crisi vengano sempre prese da pochissime persone circondate da un ancora piú fitto segreto, tuttavia nessun governo, e specialmente nessun governo democratico, può fare a meno di proporsi di ottenere il piú largo consenso possibile del popolo intorno alle grandi direttive della politica estera e militare mediante un adeguato sistema di informazione dell'opinione pubblica, di dibattiti e di selezione dei capi politici, burocratici e militari.

Essendo i paesi dell'Alleanza atlantica partiti tutti da una forte concordia iniziale e da una forte dipendenza rispetto agli Stati Uniti, esiste ancora fra loro in misura notevole la tendenza ad assumere atteggiamenti comuni ed a riconoscere non solo la preponderanza militare degli Stati Uniti, ma anche una preponderanza delle loro valutazioni. Questa tendenza è tuttavia in declino ovunque, anche se in nessun paese è declinata ancora così in basso come in Francia. Si dice spesso che questa decomposizione è una inevitabile conseguenza del passaggio dalla fase della guerra fredda, che imponeva concordia e disciplina fra alleati, alla fase della coesistenza che rende meno necessarie l'una e l'altra. Ma se ben si riflette i cambiamenti strategici e politici intervenuti sono stati solo l'occasione che ha aperto il varco alle divergenze. La vera causa delle divergenze è da ricercare nella esistenza distinta e separata dei sistemi nazionali di pianificazione e di decisione. La diversità dell'equilibrio politico interno, della potenza esterna, della situazione geografica e storica dei singoli paesi alleati rende del tutto improbabile che un dato evento ed ancor meno una data serie di eventi siano percepiti nella stessa maniera in ciascun paese, e diano luogo a reazioni se non uguali almeno convergenti nelle diplomazie, negli stati maggiori, nelle opinioni pubbliche, nelle forze politiche, nei governi di ciascun paese dell'Alleanza, in modo che non resti piú altro da fare fuorché aggiustare nei dettagli le singole decisioni nazionali in un'unica decisione atlantica, ben connessa e significativa.

Necessità di organi sovranazionali.

Con i suoi tre ordini di comitati operanti a Washington Buchan vorrebbe spezzare almeno in qualche punto la distinta e separata elaborazione di decisioni dei vari stati ed introdurre una qualche forma di attività che sia veramente integrata. Egli ha correttamente intuito che il punto piú debole nella corazza delle sovranità nazionali è oggi

probabilmente non già la zona ristretta e precisa in cui si decide, ma quella più larga, più molle e approssimativa in cui si discutono e propongono le possibili decisioni. L'esperienza delle Comunità Europee ha mostrato che in questa zona è stato effettivamente più facile passare dal piano nazionale a quello sovranazionale.

Tuttavia egli sembra non essersi reso conto che anche in questo più limitato campo l'integrazione diventa da possibile reale solo se l'organo o gli organi che devono discutere e preparare i progetti sono essi stessi sovranazionali. I nuovi comitati proposti da Buchan sono invece composti di rappresentanti ufficiali (diplomatici, militari o politici) dei vari stati e non possono quindi funzionare, anche al livello delle discussioni, altrimenti che su direttive impartite dai rispettivi governi.

Si può ragionevolmente partire dall'ipotesi di Buchan, secondo la quale, non essendo oggi ancora praticamente possibile mettere in comune il vero e proprio potere di decisione dei singoli stati alleati, bisogna almeno mettere in comune il potere di pianificazione e di discussione. Occorre tuttavia andare ben oltre i tre ordini di comitati da lui proposti, i quali non integrano veramente nulla, limitandosi a spostare a Washington organi che restano rigidamente intergovernativi.

Sembra all'autore di queste pagine che il sistema di pianificazione e consultazione cui pensa Buchan dovrebbe, per poter funzionare, essere costituito all'incirca nel modo seguente:

1) Coloro che compongono gli organi atlantici incaricati di assistere con i loro piani e con le loro discussioni coloro cui spetta di decidere devono essere, sí, autorevoli cittadini di vari paesi, ma devono essere nominati per un periodo determinato dall'insieme dell'Alleanza e non dai singoli governi, devono essere formalmente tenuti ad adempiere la loro missione guardando le cose dal punto di vista dell'interesse comune dell'Alleanza e non da quello particolare del loro paese, devono essere e sentirsi sottratti ad ogni direttiva o pressione dei loro governi, devono essere responsabili verso l'insieme dell'Alleanza e non verso i singoli stati.

L'esperienza del Segretario Generale dell'Onu, della Nato, ed ancora più quella degli esecutivi delle Comunità Europee con i loro complessi servizi sovranazionali, dimostrano la effettiva possibilità per questi organi di dare la priorità al lealismo sovranazionale, di sviluppare uno spirito di corpo sovranazionale fra funzionari e uomini politici provenienti da diversi paesi, e di lavorare insieme in modo produttivo malgrado la diversità delle origini nazionali. Gli stessi uomini, messi in organismi analoghi come rappresentanti del loro paese e non della comunità sovranazionale, non avrebbero mai potuto sviluppare queste qualità, senza le quali nessun piano di azione comune può veramente emergere e mantenersi in vita.

2) È ragionevole che i piani di emergenza e le discussioni che precedono le decisioni in caso di crisi abbiano un carattere segreto, ma le grandi scelte politiche e strategiche non sono in nessuno dei nostri paesi appannaggio esclusivo di alcuni uffici e dei loro capi. Dibattiti e decisioni su questi temi sono pubblici e ad essi partecipano attraverso i parlamenti le grandi correnti politiche dei singoli paesi. Se questo processo pubblico di formazione del consenso continuerà ad essere praticamente sottratto agli organismi politici nazionali e a rimanere riservato a comitati atlantici operanti più o meno nel segreto, si restringeranno pericolosamente le possibilità di formazione del consenso popolare intorno alla politica estera e militare atlantica. Se si pensa all'elevato grado di passionalità che accompagna in tutti i paesi i più sobri problemi diplomatici e militari, se ne può tranquillamente dedurre che il più raffinato sistema di organi burocratici (diplomatici e militari) siano essi intergovernativi (come pensa Buchan) o sovranazionali (come penso io) diventa rapidamente sterile se esso perde il contatto organico con le grandi correnti dell'opinione pubblica e della vita politica.

77

Fra gli organi della Nato deve quindi esserci una qualche sorta di parlamento atlantico. La sua composizione, le sue relazioni con i parlamenti nazionali e le sue competenze vanno concepite in modo più serio di quanto sia accaduto per le varie assemblee europee fondate negli ultimi venti anni, in modo da assicurare non solo una forte reciproca influenza fra le opinioni pubbliche dei vari paesi e gli organismi tecnici della Nato, ma anche e soprattutto di creare una opinione pubblica ed un giuoco politico comuni di dimensione atlantica.

3) Le proposte di politica estera e militare preparate dai comitati e dal parlamento atlantico devono essere accompagnate, ogni volta che implicano spese, da un vero e proprio progetto di bilancio preventivo atlantico, il quale stabilisca il costo della politica progettata e la ripartizione dei contributi fra i vari paesi alleati.

4) Gli organi nazionali dotati del potere di decidere, cioè a seconda dei casi i governi o i parlamenti, manterranno tale potere, ma essi devono impegnarsi ad approvare o respingere le proposte presentate dagli organi atlantici senza avere il diritto di modificarle, poiché altrimenti l'elaborazione comune delle proposte perderebbe ogni senso, e si tornerebbe rapidamente alla vecchia diplomazia dei negoziati fra rappresentanti degli stati.

Si può ammettere che, secondo lo schema di articolazione regionale di Buchan, tali decisioni siano prese a seconda dei casi da tutti i governi o solo da alcuni a seconda che si tratti di questioni che riguardano tutti i paesi dell'Alleanza o quelli di un determinato gruppo regionale.

5) Una volta approvato un piano di politica estera e militare

o un piano di emergenza, gli organismi sovranazionali atlantici hanno anzitutto il compito di vegliare e riferire sulla loro effettiva esecuzione da parte dei singoli paesi. Inoltre in ogni decisione va enucleato quel che conviene eseguire in comune, e l'esecuzione va allora affidata ad adeguati organi sovranazionali. Non vi è dubbio che inizialmente la funzione di sorveglianza sarà di gran lunga preponderante rispetto a quella di esecuzione, ma una rinnovata organizzazione atlantica deve prevedere una sfera crescente di esecuzione comune.

78

6) Nei momenti culminanti della crisi le decisioni continueranno per un pezzo ad essere prese in misura preponderante dal presidente degli Stati Uniti, in misura relativamente secondaria dai vari altri capi politici dell'Alleanza. Se il meccanismo sovranazionale sopra indicato sarà in opera, queste decisioni saranno in una lieve misura già precondizionate dai piani (politici e di emergenza) preparati in comune. Nel corso della crisi questi capi sono tuttavia in consultazione permanente con appositi consigli supremi di difesa. Per essere sicuri che anche in questi più drammatici momenti l'interesse comune sia ascoltato, una rappresentanza permanente e autorevole non già dei singoli paesi alleati, ma dell'Alleanza come tale deve essere presente in tali consigli ed essere obbligatoriamente consultata.

Alle soglie della nuova diplomazia.

Una proposta come questa si muove sulla linea di pensiero che fa dire a Buchan che « le istituzioni internazionali hanno un alto valore di sopravvivenza, anche se il loro significato e la loro potenza può fluttuare »⁷. Ma a me sembra che Buchan si sia arrestato sulla soglia di quella « nuova diplomazia » che egli vorrebbe introdurre nelle relazioni atlantiche.

Ci si può infatti chiedere perché le istituzioni internazionali siano create, perché abbiano un alto valore di sopravvivenza, perché quando si disfanno si cerchi quasi sempre di ricostituirne altre. A prima vista tutto ciò sembra piuttosto simile ad un lavoro di Sisifo e piuttosto contrario all'esperienza, la quale mostra che tali istituzioni sono di regola assai deboli, che il numero di quelle che han fatto fallimento supera di molto il numero di quelle che sono state coronate da successo, che il numero degli stati che si vogliono del tutto sovrani cresce di anno in anno, che infine anche gli stati i quali entrano in organismi internazionali tendono a riprendere in un'occasione o nell'altra la propria indipendenza.

Il fatto è che lo stato è uno strumento di azione politica, inventato da molti secoli, le cui regole fondamentali sono state messe a punto da una ricca dottrina e da una lunga pratica. Perciò nulla è

⁷ P. 7.

più facile per i capi politici dei vari popoli che rispettare quelle regole tradizionali nelle vecchie comunità politiche, adottarle ed introdurle nelle nuove. Nelle relazioni internazionali in particolare la regola è che ogni stato deve essere indipendente, e che tale indipendenza si manifesta mediante la piena autonomia con cui gli organi dirigenti di ciascuno di essi prende a nome di tutti i suoi cittadini le decisioni concernenti le relazioni con altri stati. Conseguenza di ciò è che le relazioni internazionali, siano esse di pace o di guerra, sono sempre relazioni in cui ciascuno stato agisce come una persona. I numerosi diplomatici e soldati che si muovono sulla scena internazionale sono sempre solo agenti, mandatari, rappresentanti della vera persona politica che è lo stato.

Ora questo metodo di condurre le relazioni internazionali, che è il metodo classico della diplomazia in tempo di pace e del conflitto fra eserciti regolari in tempo di guerra, può essere di una certa utilità ed efficacia ogni volta che si tratta di affari i quali possano essere ragionevolmente affrontati e risolti nel quadro dello stato, ed abbisognino solo, sul piano internazionale, di essere protetti da interferenze dannose provenienti dall'estero. Quando invece appaiono affari o problemi che possono essere affrontati seriamente solo su un piano superiore a quello dello stato, questo di regola tenta di ridurlo alle proprie dimensioni e di affrontarlo col metodo classico del negoziato diplomatico, ma il risultato regolare è che in tal modo il problema è distorto, e la sua mancata soluzione crea di solito non pochi e non lievi danni. È per questo che malgrado tutta la brama di indipendenza gli stati sono sempre di nuovo costretti a creare istituti internazionali che abbiano la dimensione adatta a trattare questo o quel gruppo di affari pubblici.

I primi affari che hanno decisamente sorpassato le dimensioni nazionali ed imposto la creazione di istituzioni internazionali sono stati probabilmente quelli delle comunicazioni, dei trasporti ferroviari, e del trattamento dei prigionieri e feriti in guerra. Ma ormai un complesso e crescente settore di affari pubblici obbliga gli stati a metter su o quanto meno a tentare di metter su organizzazioni internazionali. Basti pensare al problema del mantenimento della pace nel mondo ed in particolare a quello della salvezza dell'umanità dalla morte atomica; al problema degli aiuti multilaterali per i paesi in sviluppo; ai problemi delle solidarietà ideologiche, delle difese regionali, delle organizzazioni economiche regionali, del commercio mondiale, della collaborazione internazionale nella ricerca scientifica, e via dicendo.

Le organizzazioni internazionali destinate a trattare questi affari nascono di regola circondate da una carica straordinaria di idealismo, di entusiasmo e di ottimismo, ma la loro vita è sempre assai dura, e, come si è detto, il fallimento è sempre assai più probabile del successo, a causa della gelosia che i governi membri hanno per la pro-

pria sovranità.

Dovendo servire ad affrontare affari comuni, il loro più caratteristico tratto è dato dalla natura dei loro centri di azione comune. Spesso i governi che costituiscono le organizzazioni internazionali, assegnano, sí, loro fini ambiziosi, ma mantengono nelle proprie mani tutto il potere di pianificare, negoziare, decidere ed eseguire, e non stabiliscono nell'organizzazione nessun centro autonomo di azione. I più tipici esempi di questo genere sono la defunta Società delle Nazioni e l'attuale Ueo.

In tali casi l'organizzazione internazionale vive per qualche tempo nell'impotenza ed è condannata al sicuro insuccesso, perché manca in essa qualsiasi centro interessato in modo permanente e, per così dire, fisiologico alla elaborazione di punti di vista comuni ed alla loro traduzione in operosità effettiva dell'organizzazione stessa.

80

Per lo più tuttavia la forza stessa delle cose impone ai governi che costituiscono una organizzazione internazionale di ammettere l'esistenza di alcuni centri di azione comune. In tal caso è inevitabile che una certa tensione si stabilisca fra i vecchi centri di azione nazionali e questi nuovi centri comuni. Se questi ultimi hanno il sopravvento l'organizzazione si consolida e sviluppa; se sono invece i centri nazionali ad avere il sopravvento, quelli comuni diventano fronzoli esteriori privi di significato e l'organizzazione deperisce. I centri di azione comune sono di due generi e possono essere presenti alternativamente o simultaneamente nelle organizzazioni internazionali. Il primo genere è costituito dalla presenza di uno stato talmente predominante su tutti gli altri da riuscire ad imporre senza troppe difficoltà il suo punto di vista e le sue decisioni; il secondo genere è costituito da strutture alle quali tutti gli stati membri riconoscono una certa autonomia in certi determinati campi, e che sono tenuti a svolgere questa loro azione a nome e nell'interesse di tutta l'organizzazione.

I centri di azione comune.

Il primo genere di centro di azione può essere chiamato egemonico e quasi-imperiale, perché se esso riesce a predominare ed a caratterizzare in modo completo l'organizzazione, questa diventa un impero, dal nome della più riuscita di queste esperienze, quella dell'impero romano. Ma la resistenza che gli stati membri fanno allo loro completa degradazione è forte, essendo assai facile mobilitare il naturale desiderio di indipendenza di tutti i popoli contro il dominio dello straniero, e le probabilità di successo di tale resistenza sono assai forti se la potenza egemonica non è disposta ad agire contro di essa con la durezza con cui agì Roma nel costruire il suo impero.

Il secondo genere di centro di azione può essere chiamato sovranazionale o quasi-federale, perché se esso riesce a predominare ed

a caratterizzare in modo completo l'organizzazione, questa diventa una federazione, dal nome della più riuscita di queste esperienze, quella degli Stati Uniti d'America. Anche in questo caso c'è da contare su una resistenza degli stati membri, ma non è del tutto facile per essi suscitare il risentimento dell'indipendenza perché l'organo sovranazionale non è « lo straniero ». Le probabilità di successo della resistenza nazionale sono tuttavia forti se gli organi sovranazionali non sono capaci di mobilitare intorno a sé il consenso popolare in modo da controbilanciare e neutralizzare il consenso che in modo tradizionale posseggono gli stati nazionali.

Nella Nato il predominante centro di azione comune è fino ad oggi il governo degli Stati Uniti, ed in sostanza quel che Buchan propone è di rafforzare i tratti egemonici rendendo la pianificazione dei singoli stati subordinata a quella degli Stati Uniti. Egli stesso tuttavia si rende conto che malgrado l'accresciuta distanza fra la potenza nucleare degli Stati Uniti e quella, piccola o nulla, di tutti gli altri suoi alleati, il predominio politico degli Stati Uniti è, per una serie di ragioni, andato diminuendo, e che la resistenza nazionale degli altri alleati è andata crescendo. Proporre in tal caso come rimedio una moltiplicazione di comitati intergovernativi, contando che in ciascuno di essi l'egemonia americana prevarrà ancora solo perché i comitati saranno più piccoli e più numerosi e perché essi siederanno a Washington, significa non rendersi conto che la resistenza si manifesta sì nei Consigli e Comitati, ma non nasce in essi, bensì nella vita politica ed amministrativa delle varie capitali.

È per questo motivo che propongo qui non già il rafforzamento dell'egemonia, ma il progressivo rafforzamento dei centri di azione sovranazionali. Nella Nato essi sono praticamente costituiti oggi solo dal Segretario generale e dal capo della Shape, i quali sono responsabili solo di fronte all'Alleanza come tale. Il sistema deve essere rafforzato, ed i vari comitati sovranazionali di programmazione e di consultazione dovrebbero essere raggruppati tutti intorno al segretario generale che ne dovrebbe diventare il presidente, il coordinatore ed il porta-parola.

Quantunque questo sviluppo sia stato chiamato qui quasi-federale, per sottolineare che qualcosa deve passare dalla competenza nazionale alla competenza di un organo sovranazionale ed indipendente da tutti i governi nazionali, la prospettiva di sviluppo, in caso di successo non è una federazione, nel senso classico di questo termine, cioè la costituzione di un nuovo stato sopranazionale, dotato della stessa completezza dei vecchi stati nazionali.

La molteplicità delle organizzazioni internazionali, in ciascuna delle quali si manifesta la stessa problematica di fallire e di sviluppare istituti quasi-federali, ed il fatto che esse non sono giustapposte geograficamente, ma sempre in parte si coprono l'un l'altra, fa sì che la

stessa idea classica di federazione vada riveduta. La prospettiva lungo la quale bisogna muoversi per l'Alleanza atlantica, non meno che per le altre associazioni, non è la costituzione di superstati di dimensioni continentali o intercontinentali (federazione europea o federazione atlantica, federazione africana, federazione latino-americana, etc.), ma la costituzione di strutture federali con composizioni diverse intorno a problemi diversi.

La Comunità europea, ad esempio, non sarà né annullata né assorbita da uno sviluppo di tipo comunitario della Nato, perché i temi loro sono differenti. E lo sviluppo di tipo comunitario della Nato non deve escludere la ricerca di altre forme di organizzazione internazionale le quali comincino in altri campi ad attenuare ed a spezzare gli attuali blocchi ideologici.

Questo processo di creazione di organizzazioni internazionali contenenti almeno una scintilla di vita sovranazionale può svilupparsi solo se è concepito nella prospettiva della creazione di un ordine federale non regionale ma mondiale, del quale queste organizzazioni parziali siano solo parti o preludi. Si può sorridere dinnanzi a questa prospettiva, ma il di fuori di essa tutte le parziali organizzazioni internazionali diventano futili, e non resta che la prospettiva classica della rivalità di tutti gli stati contro tutti.

tramonto del partito guida?

di Wolfgang Berner

83

Anche se i due fenomeni non sono necessariamente connessi, dalla caduta di Krusciov ad oggi si è venuta delineando, nel settore genericamente filo-sovietico del movimento comunista una evidente tendenza verso la differenziazione regionale del comportamento politico di certi gruppi di partiti comunisti. Soprattutto l'analisi dei risultati della conferenza consultiva di Mosca del Marzo 1965 e l'organizzazione di tre conferenze per i partiti comunisti dell'America Latina, dei paesi arabi e per quelli dei paesi dell'Europa non comunista — tutte e tre svoltesi in maniera piuttosto riservata dal punto di vista propagandistico — permettono di constatare una forte regionalizzazione della strategia e tattica comunista, voluta dalla direzione del Pcus sulla base della concezione sovietica della rivoluzione mondiale. Del resto, il problema di cambiamenti nella strategia e tattica non si può scindere dall'altro problema, dall'esaminare cioè in quale misura oggi Mosca sia ancora un centro di pianificazione per la politica di partiti che operano al di fuori dell'ambito del potere comunista.

È certamente utile raccogliere in un quadro d'insieme le informazioni frammentarie e sparse di questo insieme di problemi. È chiaro che qui tratteremo soltanto della strategia e della tattica politica di partiti e gruppi di partiti e non delle questioni di strategia militare. Come quadro d'insieme ideologico-politico funge la concezione sovietica della « coesistenza pacifica », che — com'è noto — prevede per i paesi non socialisti la continuazione della lotta per una trasformazione rivoluzionaria delle condizioni economiche e sociali e del potere politico. Questa concezione non esclude in principio né « la lotta di liberazione nazionale » né la guerra civile rivoluzionaria.

Wolfgang Berner è membro del Bundesinstitut zur Erforschung des Marxismus-Leninismus (Institut für Sowjetologie) di Colonia. Il presente articolo è tratto dal N. 7 - 1966 di « Europa-Archiv ». La traduzione è di Ursula Hirschmann.

Riassunto storico.

L'importanza delle nuove trasformazioni si misura soprattutto nel confronto con la prassi dei tempi passati, osservando cioè lo sviluppo avvenuto dalla fondazione del Comintern fino alla dissoluzione dell'ufficio del Cominform nel 1956. Qui bastano forse pochi accenni per rinfrescare la nostra memoria. Elenchiamo brevemente i più importanti punti di svolta.

Lenin aveva affidato al Comintern che egli concepiva come un partito mondiale sopranazionale con molte sezioni nazionali, un compito strategico offensivo: il Comintern doveva mettere in moto la rivoluzione nell'Occidente, per salvare la rivoluzione russa dal fallimento. Il comitato esecutivo del Comintern a Mosca era nello stesso tempo lo Stato Generale permanente della rivoluzione mondiale.

84

Stalin arrivò molto presto a trasformare questo compito del Comintern in quello di una strategia difensiva: nel periodo della « edificazione del socialismo in un paese solo » l'Unione Sovietica doveva essere protetta contro i suoi nemici e diventò quindi dovere di tutti i partiti comunisti di difenderla fino in fondo contro attacchi dall'esterno. Anche le direttive tattiche per tutti i paesi erano stabilite dalla direzione del Pcus che imponeva la più rigida disciplina nell'applicarle.

Solo in due casi la tecnica della teleguida sovietica si dimostrò inefficace: nel tentativo di venir a capo della resistenza di Tito contro l'allineamento della Jugoslavia e nel caso della Cina, dove, all'incirca nello stesso periodo, andò al potere Mao Tse-Tung, un leader che non doveva la sua ascesa né alla grazia di Stalin né all'ubbidienza alle direttive di Mosca. E furono questi due fallimenti che fecero crollare tutto il sistema.

La sommossa nella DDR, il ventesimo congresso del Pcus, l'« ottobre polacco » e la rivolta popolare in Ungheria hanno contribuito ad accelerare la forte diminuzione di autorità della direzione del Pcus. Simultaneamente sorse a Pechino un nuovo centro d'autorità che non tardò a contestare al Pcus il ruolo della *leadership* nell'interno del comunismo mondiale e che veniva progressivamente intensificando le sue ambizioni nell'enunciare una nuova strategia offensiva.

I concili comunisti del 1957 e del '60 si aprirono sotto il segno del conflitto egemonico tra sovietici e cinesi, conflitto che fu però subito adoperato dagli altri partiti comunisti desiderosi di autonomia politica, che così potevano disfarsi di fastidiosi vincoli invocando il « policentrismo ». Dal fallimento del monopolio sovietico uscì così un sistema apparentemente bipolare, ma in realtà di pluralismo internazionale dei cosiddetti partiti comunisti e dei lavoratori.

L'unità organizzativa andò irrevocabilmente perduta, perché si ruppe in troppi pezzi. Quanto all'unità ideologica viene in parte negata

con zelo scismatico, anche là dove in fondo ancora esiste. Perciò il disfacimento non potrà più essere fermato.

La conferenza consultiva del marzo 1965 a Mosca alla quale partecipavano 19 partiti, si limitò perciò alla richiesta della « unità d'azione », cioè alla richiesta di una strategia e di una tattica da stabilirsi mediante trattative. Ma già ora si vede chiaramente che l'unità d'azione con Pechino può difficilmente essere ottenuta da Mosca su una via diversa di quella della soggezione.

Si arrivò invece ad accordi sull'unità d'azione tra il Pcus e quei partiti fratelli che erano in principio filosovietici come pure tra gruppi regionali di questi partiti. Vorremmo ora dedicare la nostra attenzione a questi sviluppi.

Problemi di coordinamento.

I risultati della Conferenza dei 19 a Mosca del marzo 1965 hanno confermato che l'autonomia dei partiti del campo filo-sovietico è un fatto compiuto. Quasi nessuno di questi partiti accetta oggi le direttive strategiche o tattiche di Mosca in una posizione di subordinazione disciplinata come se si trattasse di ordini militari e come avveniva invece al tempo di Stalin. Il Pcus ora deve essere contento quando riesce a coordinare politicamente e ad armonizzare ideologicamente le iniziative di quei partiti che continuano a collaborare con esso.

Nel campo ideologico Mosca si facilita le cose ignorando semplicemente le divergenze oppure formulando il suo punto di vista con tanta elasticità, da permettere qualsiasi compromesso.

Quando nella rivista teorica del partito comunista italiano il concetto leninista della dittatura del proletariato fu sostituita dalla più elastica formula di Gramsci della egemonia della classe operaia, la pubblicistica sovietica non ne prese affatto nota. Anche il memorandum di Yalta di Togliatti non è stato finora affrontato dagli ideologi del Pcus e lo stesso silenzio ha coperto i tentativi della direzione del Pci di propagare un modello di socialismo pluralistico, nel quale è perfino previsto che il cambiamento di regime possa avvenire attraverso una decisione di maggioranza.

Un'altra via si è invece seguita in merito alla controversia sulle possibilità di una via pacifica e parlamentare verso il socialismo. È noto che il partito comunista cinese vorrebbe fare della lotta armata la legge universale della rivoluzione socialista, pur non escludendo del tutto la possibilità di una presa pacifica del potere. I comunisti cubani e dell'America Latina hanno opinioni simili. A loro e a tutti gli osservatori del conflitto armato Mosca va incontro largamente nel citare il monito di Lenin secondo cui « la classe operaia deve saper dominare senza eccezione tutte le forme e mezzi della lotta rivoluzionaria » e

deve essere capace « di sostituire presto e inaspettatamente una forma con l'altra ».

Parallelamente si cerca di bilanciare l'attrattiva esercitata dai cinesi nei riguardi di certe forze nei paesi in via di sviluppo col dare più importanza al ruolo dei contadini quale classe potenzialmente rivoluzionaria, raccomandando una maggiore valorizzazione degli ufficiali di idee rivoluzionarie e considerando sempre più spesso i « movimenti di liberazione nazionale » al secondo posto — dopo il « sistema mondiale socialista » ma prima della « classe operaia dei paesi capitalistici » — nella gerarchia delle forze essenziali della rivoluzione mondiale.

86 Nell'insieme le questioni ideologiche passano nella penombra rispetto allo sforzo per una unità d'azione tattico-strategica. Mosca cerca di attenuare i contrasti e i conflitti d'interesse certamente esistenti attraverso la regionalizzazione della strategia e della tattica. Questa via d'uscita, già caldeggiata da Togliatti, permette una differenziazione delle mete e dei metodi di lotta a seconda della costellazione delle forze politiche e della differente « struttura di classe » delle singole zone. Perciò dappertutto, ove i partiti guida regionali hanno giudicato favorevolmente le loro possibilità di riuscita, la strategia ha ripreso un carattere offensivo.

Verso l'indipendenza dei partiti.

Ci si può ora domandare se vi siano prove per affermare che i partiti tendenzialmente filosovietici si sono veramente liberati dalla tutela dell'Urss. Effettivamente le prove ci sono sia per quanto concerne l'Europa occidentale, sia per quanto riguarda l'America latina e l'Africa.

L'esempio classico nell'Occidente « capitalista » è il partito comunista italiano che non tollera più nessuna interferenza nella sua tattica. Quando esso venne fuori con la proposta secondo cui comunisti e socialisti dovrebbero formare un nuovo partito unificato della sinistra italiana su una base ideologica che non doveva essere né quella dei comunisti né quella dei socialisti, l'organo del Pcus « Kommunist » ha cercato di strozzare quest'iniziativa dichiarando che questa idea, contraria al marxismo-leninismo, era contrastata dalla stessa direzione del Pci. Poco dopo uno dei segretari del comitato centrale del Pci diede ai compagni sovietici una secca smentita, mentre la nuova tattica del partito unico fu approvata con una maggioranza soverchiante dai vari centri direzionali del Pci.

Nel settore sindacale i comunisti italiani, contrariamente al Pcus, si battono decisamente per una concezione non più ideologica della Federazione Sindacale Mondiale. Essi sperano di poter eliminare con una tale politica gli ostacoli ad una collaborazione con i sindacati non

comunisti nel quadro del Mercato Comune. Anche nella concezione dello stesso Mercato Comune il loro punto di vista è notevolmente diverso di quello sovietico.

Nell'America Latina il partito comunista cubano è ora il partito guida regionale nello spazio caraibico. È noto che esso persegue da tempo una tecnica offensiva proponendosi di arrivare ad una estensione della rivoluzione sul vicino continente, anche se ciò è in contrasto con la politica sovietica di grande potenza verso gli Stati Uniti. Ma nonostante il verificarsi di alcune convergenze cubano-cinesi, Castro non si è deciso per Pechino, bensì sempre più chiaramente per Mosca, come ha anche dimostrato nell'inviare suo fratello alla conferenza consultiva di Mosca del marzo 1965.

Il partito comunista del Venezuela, che da anni subisce l'influsso cubano orientandosi verso la sommossa armata, persegue decisamente la continuazione della guerriglia senza lasciarsi sviare né dalla pressione sovietica né dal pericolo di una scissione del partito. Esso ha soltanto provveduto a integrare le sue azioni terroristiche con una aumentata attività politico-propagandistica, per soddisfare così la richiesta sovietica di adoperare, in maniera possibilmente simultanea tutte le forme di lotta.

Nell'area africana un esempio simile è offerto dal partito comunista del Sudan, uno dei più importanti partiti comunisti arabi, certo il più importante dell'Africa. Nel febbraio 1965 il segretario generale sudanese Abdel Khalig Mahgoub ha dichiarato in un'intervista che il suo partito respingeva l'accettazione dogmatica di esperienze fatte da determinati settori del movimento socialista in altre parti del mondo. Al contrario i comunisti di ogni singolo paese dovevano invece assumere una posizione indipendente nell'applicare i principi del marxismo, tenendo conto delle particolarità regionali. In altra occasione Mahgoub confermò ancora una volta la sua opposizione ad ogni centralismo nel seno del movimento internazionale comunista come anche all'importazione di programmi e metodi stranieri, che egli indicava come pericolosi. Nello stesso tempo tuttavia egli approvò espressamente le teorie scissionistiche cinesi.

La collaborazione con il Pcus.

Di fronte a questa situazione bisogna quindi domandarsi se il Pcus esercita ancora una qualsiasi influenza determinante sulla strategia e sulla tattica dei singoli partiti o di determinati gruppi di partiti. La risposta a questa domanda è positiva.

Si sono verificati nell'area nordafricana due fatti particolarmente significativi, nei quali i sovietici hanno attuato una tattica ben definita nel quadro della loro strategia regionale. In questi due casi il Pcus ha indotto il partito comunista algerino e l'organizzazione filo-

sovietica dell'Egitto a sciogliersi e ad invitare i propri iscritti ad entrare come singoli rispettivamente nell'Fln di Ben Bella e nell'Unione Arabo Socialista di Nasser. L'afflusso dei quadri comunisti mirava a facilitare ai capi di stato nordafricani la creazione di forti movimenti di massa procomunisti, di cui essi avevano bisogno per la realizzazione dei loro programmi di radicali socializzazioni. A sua volta, l'Unione Sovietica si riprometteva da queste realizzazioni un rafforzamento della sua influenza ideologica in tutto lo spazio arabo e Mediterraneo.

Nel caso algerino sia il Pci come il partito comunista francese assecondarono l'azione del Pcus. Il partito algerino al principio resistette, ma dovette alla fine cedere alla pressione dei partiti fratelli, che nel contempo intensificarono i loro rapporti con il Fln. Le trattative decisive hanno avuto luogo tra le direzioni del Pcus e del Fln nel maggio 1964 a Mosca.

88

Sembra che il partito algerino abbia attuato poco tempo dopo il suo auto-scioglimento.

Siamo meno bene informati sulla reazione del partito egiziano alla politica di liquidazione perseguita da Mosca. È però sicuro che nel febbraio 1965 giungeva al Cairo una delegazione rappresentativa del Pci per trattare con la direzione del movimento nasseriano, trattative in cui si parlò anche delle relazioni tra l'Unione Araba Socialista e i comunisti. Inoltre sappiamo anche che il partito egiziano, dopo due mesi di discussioni — che dunque iniziarono durante la permanenza degli italiani al Cairo — decise nell'aprile 1965 il suo auto-scioglimento, riconoscendo l'Uas quale unica « organizzazione d'avanguardia » della rivoluzione egiziana.

In questi due casi il Pci, che di solito tiene tanto alla sua autonomia, ha contribuito all'attuazione della tattica caldeggiata dal Pcus. Ma anche nell'Asia orientale e nell'America latina il Pci collabora con il Pcus nel segno dell'« unità d'azione ».

Così per esempio nell'aprile 1965 furono arrestati nel Venezuela tre corrieri del Pci che avevano su di sé più di trecentomila dollari in contanti. Poiché è improbabile che una tale somma fosse stata messa insieme dai comunisti italiani per finanziare la guerra civile del Venezuela, si può supporre che si trattasse di sussidi sovietici, che solo per ragioni tecniche e di trasporto passarono per mani italiane. Altrettanto sicuro è che l'invio di una delegazione del partito italiano nel Nord-Vietnam e a Cuba nella primavera del 1965 fu decisa nell'interesse sovietico, come risulta da una relazione del Segretario del Pci, Mario Alicata.

Partnership e non dipendenza.

È probabile che questa fondamentale disponibilità alla collaborazione con il Pcus sia presente non solo nel Pci, ma anche — e

forse in misura anche maggiore — negli altri partiti, che appaiono insieme filo-sovietici e autonomisti. Cosa induce questi partiti a prendere una posizione così ambivalente?

Il motivo principale è probabilmente che nessuno dei partiti comunisti che stanno al di fuori dell'area socialista — nemmeno il Pci, pur forte di aderenti e di mezzi finanziari — si sente abbastanza forte per affrontare da solo le vicende alterne della lotta per il potere. Messi davanti alla scelta di allearsi con Mosca o con Pechino, questi partiti, con pochissimi eccezioni, hanno dato la loro preferenza a Mosca.

Molti di essi si sentono più legati al Pcus non solo per tradizione e per abitudine, ma anche ideologicamente. Molti sperano che i compagni sovietici si dimostreranno grati ai loro *partners* in questi tempi critici. Tutti pensano di poter ottenere alla lunga dalla potente Unione Sovietica maggiore sostegno materiale che dalla Cina comunista. Si sa bene in che misura Cuba è condizionata dall'aiuto economico sovietico. Molti partiti, che non sono al potere, ricevono contributi sovietici.

89

A questo si aggiunge che il partito cinese si è inimicato molti vecchi leaders con i suoi tentativi di scissione. Questo vale soprattutto per l'America latina, dove da tali scissioni si sono formati dei partiti concorrenti procinesi nel Brasile, nel Perù, in Bolivia, nell'Ecuador e nella Columbia.

Inoltre non bisogna sottovalutare il fatto che il Pcus, attraverso concessioni rilevanti agli autonomisti nei partiti fratelli, ha dimostrato la sua intenzione di porre la collaborazione su basi completamente nuove. In questo ambito va anche vista la buona disposizione dimostrata verso quelle esigenze di regionalizzazione della strategia e della tattica che il Pci sostiene da anni con crescente intensità.

Dalle rovine del vecchio rapporto di dipendenza si cerca di costruire un nuovo sistema di *partnership*. L'organizzazione di tre grandi conferenze regionali per i comunisti dell'America latina, dello spazio arabo e dei paesi « capitalisti » dell'Europa, voluta principalmente dai sovietici, è la prova dell'inizio di una fase del tutto nuova di pianificazione e cooperazione internazionale comunista, sia per la strategia che per la tattica.

La conferenza di Avana.

La prima di queste conferenze ebbe luogo nel novembre 1964 all'Avana. Essa riuniva il partito cubano e ventun altri partiti comunisti dell'America latina per l'elaborazione di una piattaforma comune.

Dal comunicato pubblicato dalla Pravda risulta che i partecipanti assicurarono il loro attivo sostegno ai guerriglieri comunisti e radicali di sinistra nel Venezuela, Columbia, Guatemala, Honduras, Paraguay e Haiti, senza stabilire — come voleva Castro — che la rivolta armata

era la strategia obbligatoria per tutta l'America latina.

A seguito della conferenza l'attività partigiana e il terrorismo aumentarono sensibilmente nel Venezuela, in Columbia e nel Perù. Una riunione del Comitato Centrale del partito comunista del Venezuela confermava nell'aprile 1965 la linea della mobilitazione massiccia per la cosiddetta « guerra del popolo ».

Si deve dunque supporre che nell'area dei Caraibi, cioè nel triangolo Perù-Venezuela-Guatemala, come pure nel Paraguai, la strategia della rivolta armata fosse considerata appropriata. In queste circostanze il Pcus, il Pci e probabilmente anche altri partiti filo-sovietici prestano aiuto materiale e propagandistico ai partiti che praticano la politica della guerra civile, anche se fanno ogni tanto capire che ne vedrebbero volentieri un cambiamento.

Per gli altri partiti filo-sovietici dell'America latina continua invece a valere la strategia della « rivoluzione nazionale democratica », accentuando l'adozione di metodi di lotta legali. Questi partiti — soprattutto in Cile, Argentina, Uruguai e Messico, ma probabilmente anche in Brasile e in Bolivia — cercano l'alleanza con la cosiddetta « borghesia nazionale » per arrivare al potere con il suo aiuto.

Nell'America latina il partito comunista del Cile, nonostante la sua disfatta elettorale dell'autunno 1964, la quale dimostrava tuttavia anche la sua forza, è all'avanguardia su questa via pacifica e parlamentare. Il XIII congresso del partito dei comunisti cileni, al quale il Pcus aveva inviato quali suoi delegati il membro del presidio A. P. Krilenko e il vicedirettore del reparto del Comitato Centrale per le relazioni internazionali, confermava nell'ottobre 1965 questa linea.

Una relazione della rivista « Problemi della pace e del socialismo » sulla conferenza dell'Avana in conclusione constata che « l'esperienza della conferenza dei partiti comunisti dell'America latina » ha confermato quanto sia importante « l'incontro regionale di rappresentanti dei partiti » di quei paesi che « pur avendo certe diversità hanno anche caratteri simili »; e che questo vale soprattutto « per l'elaborazione di azioni comuni e la messa a punto dei compiti giornalieri e a lunga scadenza ».

La conferenza dei comunisti arabi.

La seconda delle già menzionate conferenze regionali si è svolta nel dicembre 1964 tra rappresentanti di partiti e gruppi comunisti in una località araba non meglio identificata. Il comunicato, pubblicato sulla « Pravda », confermava che la parte più importante delle trattative era stata dedicata al problema della collaborazione con altri regimi a partito unico — come quelli di Ben Bella e di Nasser — cioè con partiti di tendenza socialista, ma che non tollerano la concorrenza di un partito comunista. Così gli autori del comunicato non solo invita-

vano « ad uno scambio di esperienze e allo stabilire sempre più strette relazioni di collaborazione con i partiti, organizzazioni e movimenti progressisti del mondo arabo », ma al di là di questo ai comunisti arabi veniva prescritto di « trovare i mezzi più favorevoli alla collaborazione, all'alleanza e perfino all'unificazione onde permettere l'azione comune all'interno di organizzazioni che meglio corrispondano sia ai diversi gradi di sviluppo della rivoluzione sia alle condizioni, particolarità e tradizioni di ogni singolo paese arabo ». Come esempio si citava l'Algeria che aveva « imboccato la via del socialismo sulla base del programma Fln », guidata « dal suo partito d'avanguardia, l'Fln, che unisce in sé tutte le forze rivoluzionarie e socialiste, compresi i comunisti ».

Sempre per iniziativa sovietica, i comunisti arabi lasciarono cadere la loro radicata diffidenza rispetto al panarabismo del grande Egitto di Nasser. La conferenza decise cioè di lavorare d'ora in poi in modo coerente per la « realizzazione dell'unità araba sulla base della lotta contro l'imperialismo e per il rafforzamento dell'amicizia con i paesi socialisti ».

Ma fra gli scopi che si prefiggevano i partecipanti alla Conferenza il più importante era forse quello della « realizzazione dell'unità delle forze rivoluzionarie in ogni paese arabo ». Ciò mostra che i capi del comunismo arabo hanno lungamente discusso e quindi approvato la tattica della « infiltrazione autorizzata » (Richard Löwenthal), raccomandata dai sovietici per l'Africa del Nord, e che potrà all'auto-scioglimento del partito comunista algerino ed egiziano.

Ciò si dimostrò vantaggioso per il Pcus, permettendogli di non apparire più come il solo responsabile del disastro che si abbatté sui comunisti algerini con la caduta di Ben Bella.

La conferenza di Bruxelles.

La terza conferenza regionale si svolse dal 1 al 3 giugno 1965 a Bruxelles. La forza motrice fu senz'altro il Pci, che aveva già organizzato un incontro simile a Roma nel novembre 1959, al quale avevano partecipato rappresentanti di 17 partiti dell'Europa del nord, dell'ovest e del sud. Questa volta però, rispetto all'esterno, l'iniziativa della conferenza fu presa dal partito comunista francese, più ligio alle direttive di Mosca e meno autonomista. Arrivarono delegati di 19 partiti dei paesi non comunisti dell'Europa occidentale, quasi tutti segretari di partito e membri dei Polit'büro. Soltanto il partito svedese — da qualche tempo non interessato agli incontri internazionali — aveva disdetto la sua partecipazione, ed il piccolo partito di San Marino e dell'Islanda si erano scusati di non poter intervenire.

La direzione del partito francese fece sí che l'ordine del giorno si limitasse a temi nei quali l'unità d'azione si esaurisse in formule

propagandistiche, senza che fossero toccati problemi di fondo della strategia e della tattica politica: si trattò il problema del Vietnam e della repubblica dominicana, delle armi nucleari, di Cipro e della solidarietà con le vittime della repressione anticomunista in Spagna, Portogallo, Grecia e naturalmente anche nella Repubblica federale tedesca. Gli italiani si dimostrarono soltanto apparentemente soddisfatti di questo successo puramente organizzativo. Non c'è dubbio che essi approfittarono della conferenza per preparare il terreno per una collaborazione futura più stretta nel campo della politica concreta tra i partiti dell'Europa del nord, dell'ovest e del sud. Infatti nel comunicato finale si dice tra l'altro che « nel corso delle discussioni fu proposto da varie parti di indire un nuovo incontro dei partiti dei paesi capitalistici, nel quale discutere altri problemi ».

Giancarlo Pajetta, segretario del Comitato Centrale e conosciuto come sobrio realista, non faceva certamente soltanto professione di ottimismo di maniera, quando alla fine dei lavori espresse la speranza che la conferenza di Bruxelles « iniziasse una nuova fase per il movimento operaio in questa parte del continente ».

Gelosie e profondi risentimenti come pure differenze di mentalità tra il gruppo dirigente operaistico del Pc francese ed i discepoli di Togliatti che stavano a capo del Pci hanno per un lungo tempo impedito tra queste due colonne principali del movimento comunista nell'Occidente una autentica unità d'azione. Questo contrasto fu già un elemento fondamentale della rivalità e dell'intima inimicizia tra Thorez e Togliatti che ha le sue origini negli anni trenta. Ma ora, di colpo, la risonanza a Parigi sorprendentemente fu positiva.

Effettivamente sembra che il risultato più importante della conferenza sia da ritrovarsi nella sincronizzazione dei due partiti principali, cosa espressamente confermata da Pajetta. Da allora si moltiplicano i sintomi che i due partiti hanno già cominciato a realizzare effettivamente l'unità d'azione.

Nel luglio i comunisti francesi aderirono alla richiesta dei loro compagni italiani per una adeguata rappresentanza dei due partiti nel Parlamento Europeo e nel Consiglio d'Europa di Strasburgo. Al sesto Congresso della Confederazione Mondiale del Lavoro a Varsavia si vide che la Cgt francese non lottò più contro la politica di riforma della Cgil italiana, ma che anzi arrivava a sostenerla parzialmente. Questi due sindacati, dominati dai comunisti, arrivarono alla fine di novembre ad un vero e proprio accordo sulla loro futura collaborazione.

Dopo la conferenza di Bruxelles Raymond Guyot, membro del Politburo francese, ha dichiarato che si aveva l'intenzione di convocare già per il prossimo inverno un'altra conferenza per « esaminare i problemi della lotta contro i monopoli e dell'unità del movimento operaio come pure la collaborazione con altre forze democratiche ». Questo annuncio conteneva anche un riferimento di politica interna: esso

indicava che la direzione del partito francese intendeva entrare nella fase delle elezioni presidenziali non da una posizione settaria ma da una posizione flessibile, secondo la ricetta italiana.

Come era da aspettarsi, effettivamente la stampa del Pci approvò poi clamorosamente il sostegno della candidatura di Mitterrand da parte del partito francese. L'« Unità » pubblicò in prima pagina con foto un'intervista con il segretario generale francese Waldeck Rochet sulle motivazioni e gli scopi di questa decisione, all'inizio assai combattuta all'interno del partito francese. Mai prima c'era stata un'intesa così perfetta tra i due partiti.

Nuova strategia regionale per l'Occidente.

È noto che il Generale De Gaulle gode di parecchie simpatie a Mosca e negli altri paesi del blocco orientale a causa della sua politica di indipendenza nazionale rispetto al Mercato Comune, alla Nato e agli Stati Uniti. Il partito comunista francese perciò attaccò soprattutto la politica economica e interna che nel suo insieme favoriva i cosiddetti monopolisti del Mec e presentò poi la campagna elettorale come offensiva delle « forze anti-monopoliste democratiche » contro il « regime della potenza personale » alleato al capitalismo monopolistico. Questo è tuttavia lo schema della tattica regionale per l'Europa Occidentale, concertato anche con il Pcus, e che corrisponde ad una ripresa della tattica del fronte popolare degli anni trenta.

Questa tattica fu analizzata dalla « Pravda » nell'ottobre 1965 in un suo articolo di fondo, e fu anche raccomandata caldamente e insistentemente ai comunisti del cosiddetto « Occidente capitalistico » (compresi gli Stati Uniti e il Giappone) durante le commemorazioni del trentennale del VII Congresso del Comintern di Praga. La concezione strategica è ora offensiva: questa distingue l'attuale spirito di fronte popolare da quello dell'anno 1935. Si mette in rilievo la politica delle profonde riforme di struttura propugnata da tempo dai comunisti italiani, che dovrebbe finalmente mettere in moto la rivoluzione sociale e socialista nei paesi ad alto livello industriale, ma nello stesso tempo meno inclini agli esperimenti degli italiani. Anche la liberazione dall'isolamento attraverso una decisa « apertura a destra », discussa in Italia da anni, ha trovato l'approvazione di Mosca da quando anche il Pc francese ha aderito alla stessa tattica.

In una esagerazione propagandisticamente efficace l'organo centrale sovietico delinea il quadro di una società capitalistica, soggetta ad un processo di polarizzazione, nella quale un piccolo gruppetto di monopolisti schiaccia gli interessi sociali ed economici del 90 % della popolazione. Si tratta ora di guadagnare questo 90 % per il programma comunista della riforma strutturale, prima attraverso « azioni comuni di comunisti e socialisti » che dovrebbero portare all'« unità di

tutto il movimento operaio », poi attraverso « larghe alleanze di classe del proletariato con altre forze del lavoro » e finalmente attraverso una « larga alleanza di tutte le forze antimonopoliste e democratiche » che dovrebbe comprendere possibilmente il grosso di quel 90 % della popolazione soggiogata dai monopoli. La Pravda aggiunge prudentemente che è importante legare questa politica « di destra » ad una « tattica di lotta di classe elastica e dinamica ».

È dubbio che questa concezione sia molto realistica. Ma è sicuro che qui si tratta della linea generale del Pci che viene innalzata, con l'approvazione del Pcus, a strategia regionale per l'intero Occidente, e specialmente per l'Occidente europeo. Il fronte popolare « antifascista » difensivo viene sostituito dal fronte popolare offensivo « antimonopolista ».

Dal grado in cui nel perseguire questa politica si realizzerà l'« unità d'azione » internazionale sarà possibile vedere se la direzione del Pcus è riuscita ad imporre ai partiti fratelli oltre la regionalizzazione della strategia anche una certa disciplina regionale nell'esecuzione della tattica concertata.

Infine, il principio della differenziazione regionale si fa sentire anche in quella che è la più recente definizione dell'« internazionalismo proletario » di cui oggi disponiamo; essa ci viene da Boris Ponomarev, il funzionario del Pcus per ora responsabile delle relazioni internazionali tra partiti comunisti. Egli dichiarava in occasione dei festeggiamenti a Praga per l'anniversario del VII Congresso del Comintern: « Internazionalista è oggi chi lotta attivamente per il consolidamento delle posizioni del socialismo mondiale, per l'unificazione dei paesi della comunità socialista e contro la scissione; chi appoggia concretamente la lotta di liberazione nazionale e la lotta della classe operaia nei paesi capitalistici per la democrazia e per il socialismo; chi favorisce dovunque l'unificazione di tutte le forze rivoluzionarie. Un internazionalista attivo è decisamente contrario all'imperialismo e alle ideologie scioviniste e razziali. Questo è oggi il criterio di massima dell'internazionalismo ».

Con altre parole: il Pcus chiede l'appoggio di tutti gli altri partiti comunisti nella lotta contro i scissionisti di Pechino e la loro esaltata politica nazionalista e razziale, come pure contro gli Stati Uniti ed i loro alleati. Quale contropartita il Pcus offre ai suoi *partners* dappertutto il suo sostegno pratico, ad ognuno secondo il proprio modo di vedere ed indipendentemente dal settore delle « forze rivoluzionarie » al quale il *partner* appartiene.

la politica sovietica e l'Europa centrale

di Karl E. Birnbaum

95

Ogni tentativo di chiarire gli scopi e le tendenze della politica estera sovietica dovrebbe prendere le mosse dalle incondizionabili esigenze della sua politica interna ed in particolare da due fattori: la necessità di incrementare la produzione agricola e di provvedere ad una migliore distribuzione dei prodotti agricoli, e quella di porre un freno al continuo calo del tasso di sviluppo dell'economia sovietica.

Il primo problema può essere qui spiegato brevemente. Si tratta di una delle principali difficoltà contro cui si era già scontrato il regime di Kruscev e alla cui soluzione è diretta una delle prime misure prese dai nuovi leaders sovietici i quali hanno tentato, introducendo un sistema di prezzi, di esercitare un effetto stimolante sulla produzione agricola, in primo luogo in quei vasti territori tra il mar Baltico e gli Urali dove i terreni sono generalmente di qualità mediocre o scadente. Allo stesso scopo dovrebbe tendere il più vasto impiego di trattori e altri macchinari, nonché altre misure con le quali si spera di realizzare una più soddisfacente distribuzione dei prodotti agricoli nell'intero territorio dello Stato.

Di fondamentale importanza è anche il secondo fattore, anche questo in stretta relazione con la politica estera. Le destinazioni delle limitate risorse dell'economia sovietica possono suddividersi in quattro categorie che con le loro esigenze si pongono in reciproca concorrenza: 1) investimenti per lo sviluppo economico; 2) spese militari; 3) produzione di beni di consumo; 4) aiuti internazionali.

Karl E. Birnbaum è direttore dell'Utrikespolitiska Institutet di Stoccolma. Il presente articolo è già comparso in «Europa-Archiv» (n. 5, 1966). La traduzione è di Bruno Gangemi. Nella prefazione l'autore avverte che il contenuto del primo paragrafo si basa in gran parte su due studi dell'Istituto svedese di politica estera: Sovjetunionens säkerhetspolitiska problematik. En gruppstudie från Utrikespolitiska institutet (ottobre 1963); Alf Edeen, Den strategiska debatten i sovjetunionen (manoscritto del 1965 in corso di stampa).

L'importanza dello sviluppo economico per la complessiva capacità produttiva dell'Unione Sovietica risulta evidente se si pensa che a un tasso di crescita del 6 % — valore medio registrato per gli anni 1950-1959 — il potenziale economico dello Stato verrebbe a raddoppiarsi in poco più di dieci anni. Un tasso del 3 % — quale sembra essersi effettivamente registrato nel 1963 a causa del cattivo raccolto — significherebbe invece il raggiungimento dello stesso risultato non prima di venticinque anni. È appena il caso di rilevare come una tale differenza assuma anche una rilevanza politica.

Esigenze politiche concorrenti.

96

Dalla metà degli anni '50 si è notato un sensibile calo del saggio di sviluppo; questa tendenza che perlomeno fino al 1965 era stata univoca, è in parte da riportare al naturale sviluppo di una società industriale pressoché matura, ma interviene anche la concorrenza delle destinazioni come attestano le misure prese durante il governo di Krusciov, ad esempio la risoluzione di accelerare il riarmo sovietico e nello stesso tempo di evitare la riduzione dei consumi. Ai nuovi dirigenti, come ai loro predecessori, sta sicuramente molto a cuore il mantenere i consumi dell'Unione Sovietica su alti livelli; la loro politica degli investimenti mostra tuttavia un carattere molto più conforme ad un piano che non quella del periodo di Krusciov e soprattutto si ha l'impressione di una più ponderata distribuzione dei mezzi disponibili specie per quanto riguarda gli investimenti. Ciò sembra significare che Breznev e Kossyghin siano decisi a impegnarsi a fondo sul problema del calo del saggio di sviluppo. È risaputo peraltro che il margine d'azione è molto ridotto ed è probabilmente destinato a restringersi ancor più, dovendosi contemperare il desiderio di un alto livello dei consumi e di una certa quota da destinare agli aiuti internazionali con quello di conservare gli armamenti ad un livello che renda impossibile intaccare le posizioni sovietiche nella politica internazionale.

Se si osserva la situazione internazionale dal punto di vista moscovita, si possono individuare tre obiettivi: primo, contrastare l'influenza cinese nell'ambito del movimento comunista mondiale e del Terzo mondo; secondo, consolidare le basi della potenza sovietica nell'Europa centrale e orientale; terzo, proseguire il processo di distensione nei confronti delle potenze occidentali. Circa il primo punto si può brevemente affermare che ai tentativi sovietici di contrastare l'influenza cinese e di far tacere le accuse che questa muoveva all'URSS può essere ascritto un certo successo. I sovietici hanno innanzitutto lasciato tornare a poco a poco in ombra il dialogo con gli Stati Uniti, facendo così venir meno lo spunto per le accuse di essersi « venduti agli imperialisti »; si sono poi mostrati meno pronti nel rispondere agli attacchi verbali dei cinesi e ciò ha avuto quale contropartita il

fatto che i cinesi, che li avevano superati nella polemica ideologica, appaiono ora — non solo agli occhi degli occidentali, ma anche dei popoli del Terzo mondo — sotto l'aspetto dei mestatori; infine hanno tentato con un certo successo di infondere nuovo vigore alla loro influenza sui partiti comunisti dell'Asia orientale, primi fra tutti quelli del Nord Vietnam e della Corea del Nord. Nel Terzo mondo sembrano volersi opporre all'influenza cinese mediante nuovi impegni nel campo degli aiuti internazionali verso alcuni importanti paesi come Algeria e Egitto; in tale settore era precluso ai cinesi qualsiasi tentativo di concorrenza. In ogni caso questi nuovi obblighi significano oneri supplementari per le limitate risorse dell'economia sovietica.

Per quanto riguarda l'Europa centrale e orientale, il tentativo di consolidamento sovietico è condizionato in parte dalla necessità di creare attorno al coordinamento ed alla cooperazione economica una atmosfera diversa da quella registratasi sotto Kruscev. In luogo del tentativo intrapreso da quest'ultimo, con maniere non precisamente vellutate, si costringe i paesi meno sviluppati industrialmente ad una cooperazione economica sopranazionale, è subentrato ora un sistema più flessibile che lascia ai dirigenti dei singoli paesi una più ampia autonomia di decisione nel campo della propria politica economica. A tal proposito si può ricordare l'art. 2 del nuovo patto di amicizia e assistenza russo-polacco che non parla più di « ripartizione socialista del lavoro » bensì di « attuazione della cooperazione multilaterale nel quadro del Comecon ».

97

Tendenze della politica estera dell'URSS.

Nel campo della cooperazione militare i sovietici sembrano essere alle prese con problemi che, nonostante tutte le differenze, presentano certe somiglianze con quelli che gli Stati Uniti si trovavano a dover affrontare nell'Europa occidentale e cioè con le richieste degli alleati per una maggiore influenza. Un accenno dell'intenzione sovietica circa una trasformazione del patto di Varsavia può vedersi nella proposta con la quale i sovietici, nell'autunno del 1965, suggerivano la creazione di un apparato consultivo per i problemi urgenti¹. Inoltre i sovietici dovranno tener conto del desiderio dei paesi dell'Europa orientale per una più ampia libertà di parola nell'ambito dell'organizzazione. Senza dubbio Mosca ha tratto un certo vantaggio dell'inasprimento del conflitto cino-sovietico servendosene per chiarire agli occhi dei paesi dell'Europa orientale i limiti del policentrismo; la nuova parola d'ordine è stata confermata in un articolo della « Pravda » del 28 novembre 1965: unità d'azione del movimento comunista in opposizione al corso scissionista del partito

¹ Cfr. il discorso di Breznev in Cecoslovacchia nella « Pravda » del 15-9-1965.

comunista cinese². Deve essere però risultato chiaro ai nuovi dirigenti sovietici che non sussiste alcuna possibilità di ritorno alla situazione precedente al 1956 e che nei loro sforzi per il consolidamento della propria sfera di influenza in Europa dovranno venire incontro con concrete concessioni alle richieste dei loro alleati, espressione del risveglio del nazionalismo politico ed economico nell'Europa orientale.

Infine la politica estera sovietica si trova di fronte alla necessità di non pregiudicare la relativa distensione raggiunta nei rapporti con le potenze occidentali e di limitare al massimo le possibilità di disordini e crisi in zone del globo che renderebbero necessario un intervento sovietico. La missione di Kossyghin a Taskent dimostra l'importanza con cui è sentito questo bisogno di quiete che è da riportare innanzitutto alla considerazione che il raggiungimento o perlomeno l'avvicinamento agli obiettivi posti dai piani economici è possibile solo in presenza di un'atmosfera internazionale con limitati, e possibilmente minimi, sintomi di tensione.

98 Nel più recente programma del partito comunista sovietico si dice espressamente che un peggioramento della situazione internazionale potrebbe rendere necessario un aumento delle spese militari, circostanza che potrebbe ritardare l'attuazione del piano economico che ha come obiettivo quello di elevare il tenore di vita della popolazione. Tale clausola di riserva nel programma di partito può naturalmente essere sempre tirata in ballo nel caso ciò convenga al governo: esaminando però l'insieme del problema si arriva alla conclusione che il proseguimento della politica di distensione verso l'Occidente è chiaramente nell'interesse degli attuali dirigenti sovietici. E tuttavia la distensione oggi non è più la stessa dei tempi di Kruscev: non si ha più l'impressione che il regime sovietico si adoperi per una definitiva composizione dei problemi aperti, quanto piuttosto per un tacito accordo teso ad evitare più gravi incidenti³.

Con questo veniamo al problema delle priorità. Come è già stato notato da numerosi esperti di cose sovietiche, uno spostamento delle priorità nelle conclusioni del Comitato Centrale della primavera del '65 traspare dal fatto che la lotta contro l'imperialismo e per la liberazione nazionale viene menzionata prima della lotta per la pace⁴. Ma ciò può difficilmente interpretarsi come uno spostamento delle priorità sovietiche in senso geografico, vale a dire dall'Europa all'Asia o ad altri paesi in cui la lotta di liberazione nazionale potrebbe venir condotta con intensità. In ogni caso sembra sussistere la ten-

² Cfr. il tenore dell'articolo di « Europa-Archiv », 5, 1966, p. 132.

³ Cfr. Marshall D. Shulman, *Beyond the Cold War*, New Haven and London, 1966.

⁴ Vedi, ad esempio, Richard Loewenthal, *The Change in Soviet Foreign Policy*, nel « The New York Times Magazine » del 4-4-1965.

denza a ridurre il sistema di *engagements*, molto teso durante il periodo di Kruscev: un accenno in tal senso sembra forse potersi ricavare dal discorso tenuto da Breznev il 16 gennaio 1966 a Ulan Bator⁵. Nelle sue dichiarazioni circa la guerra nel Vietnam questi ha rilevato come l'Unione Sovietica abbia offerto al Nord Vietnam ogni possibile aiuto in suo potere e ha significativamente aggiunto: nonostante la grande lontananza e la mancanza di confini comuni. Subito dopo è passato a parlare della necessità di mantenere desta l'attenzione sugli altri focolai di tensione internazionale, e in particolare in Europa. Sembra dunque che l'Europa occupi più che mai il primo posto nella lista delle priorità della politica estera sovietica.

Le possibilità di distensione in Europa.

Due sono le tendenze predominanti che si possono rilevare nella politica sovietica nei confronti dell'Europa: sfruttare i dissensi esistenti in campo occidentale e consolidare la propria sfera di influenza nell'Europa centrale e orientale, problema, quest'ultimo, a cui abbiamo già accennato. La prima tendenza si può tra l'altro dedurre dall'indirizzo assunto dalla politica estera sovietica dopo la caduta di Kruscev. Infatti mentre questi cercava il contatto diretto con Washington, i suoi successori sembrano più interessati a rafforzare le speranze francesi per un'Europa indipendente.

Per quanto riguarda l'altra tendenza è evidente che i sovietici cercano di sfruttare il timore dei paesi dell'Europa orientale per la forza nucleare tedesca. Il governo sovietico non è affatto pronto ad ammettere che la forza multilaterale sia estinta: un regolamento consultivo, quale è stato proposto alla conferenza della Nato nel novembre 1965 non è certamente destinato a far colpo sull'Europa orientale quanto il cosiddetto scioglimento fisico.

I sovietici hanno seguito anche un'altra via per il rafforzamento della loro posizione nell'Europa centro-orientale, congelando lo *status quo* nell'Europa centrale: ciò non costituisce naturalmente nulla di nuovo ma è il semplice proseguimento di quella politica di Kruscev che ha trovato nel muro di Berlino la sua simbolica espressione. L'aspetto più importante di tale politica è costituito dai patti bilaterali di alleanza stipulati tra l'Unione Sovietica e i paesi maggiormente esposti, quali la Cecoslovacchia, la Germania orientale e la Polonia. Il patto russo-polacco firmato e ratificato nell'aprile del 1965 ha rafforzato con un impegno contrattuale formale la precedente garanzia sovietica per la linea dell'Oder-Neisse. Esso contiene ulteriori disposizioni il cui scopo, come già il patto tra Unione Sovietica e Germania orientale del giugno 1964, è chiaramente quello

⁵ « Pravda » del 16-1-1966.

di congelare lo *status quo* in Europa ⁶.

Quali speranze sussistono per un miglioramento della stabilità militare e per sviluppi politici nel Centro Europa che possano in ultima analisi portare ad eliminare ragioni di tensione e di possibili conflitti? Domanda estremamente complessa la cui risposta esulerebbe dai confini di tale articolo. Ci limiteremo quindi ad elencare semplicemente alcune delle previsioni più elementari per uno sviluppo della situazione nel senso sperato:

1. - Un'atmosfera di distensione nei rapporti tra Est e Ovest. Non ci si riferisce solamente all'attuale tacita distensione tra le super-potenze ma anche al miglioramento delle relazioni tra medie e piccole potenze dell'area.

2. - Più stabili rapporti nel seno dell'alleanza occidentale. Questi dovrebbero tendere ad una duplice meta: creare un migliore accordo tra i principali membri dell'alleanza e una posizione militare nel Centro Europa con lo scopo precipuo di favorire la scomparsa del reciproco complesso di timore; non credo che tali due fini si escludano a vicenda.

3. - Un nuovo e più stabile rapporto tra l'Unione Sovietica e i suoi alleati dell'Europa orientale come anche tra gli stessi paesi dell'Europa orientale. Tale rapporto non dovrebbe solo assicurare a questi paesi una certa indipendenza dall'influenza dell'Unione Sovietica ma altresì creare i presupposti per una più consistente unità politica ed economica nell'Europa orientale.

Meno probabile appare che l'Unione Sovietica sia disposta seriamente a trattare su un radicale mutamento dell'attuale situazione nel Centro Europa fin quando possa sperare di avvantaggiarsi delle « contraddizioni tra le forze del capitalismo », in primo luogo il problema nucleare della Nato. A mio avviso ci si illude credendo che la stabilità nel Centro Europa e l'avvicinamento delle due metà dell'Europa possa raggiungersi attraverso una disintegrazione dell'Europa orientale: in tale area l'Unione Sovietica non potrebbe permettersi un unilaterale intaccamento della propria base e, nel caso si rendesse necessario, cercherebbe di porre freno a tale sviluppo con misure coercitive. L'ampliamento dei rapporti multilaterali tra gli Stati dell'Europa occidentale e orientale è sicuramente un incentivo per l'allentamento della tensione nell'Europa centrale che potrebbe favorire uno sviluppo politico tendente ad avvicinare l'Europa e la Germania alla riunificazione. Ma un tale risultato si può sperare solo se la creazione

⁶ Cfr. Hans Heinrich Mahnke, *Die Deutschland Frage im Lichte des polnisch-sowjetischen Beistandspaktes vom 8 April 1965*, in « Europa-Archiv », 16, 1965, pp. 591 e ss.

dei rapporti multilaterali da parte occidentale verrà concepita quale parte di un comune « grande disegno » per le relazioni con l'Unione Sovietica e con i paesi dell'Europa orientale. La barriera mitteleuropea con la sua massiccia concentrazione di forze militari è senza ombra di dubbio un onere pesante per l'Unione Sovietica ma rappresenta nello stesso tempo una solida garanzia contro qualsiasi tentativo di intaccare le posizioni sovietiche nell'Europa dell'est. Gli sforzi degli europei dovrebbero quindi tendere a convincere l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti, come anche alcune altre nazioni direttamente interessate, che tale « barriera » può essere resa meno costosa e pericolosa senza che i loro fondamentali interessi di sicurezza vengano posti in pericolo⁷.

Se si raggiunge tutto ciò, e non è certamente un compito facile, si potrebbe forse mirare a che la « barriera » appaia anche meno « necessaria » e ciò verrebbe a significare che da ambedue le parti della linea di divisione le decisioni di carattere militare come anche le relazioni politiche dovrebbero venir prese sulla base della reciprocità. A mio avviso condizione per un tale sviluppo sarebbe che, sia all'Est che all'Ovest, si arrivasse ad una coscienza di interessi comuni su questo problema, quale finora si è avuta solo in tempo di guerra o di acute crisi internazionali.

⁷ Sul problema della « barriera » mitteleuropea, vedi Wilhelm Cornides, *Prioriteten des Friedens in Europa*, in « Europa-Archiv », n. 3, 1966, pp. 87 e ss.

gli Stati Uniti e l'avvenire dell'America Latina

di Celso Furtado

102

Fra le nazioni che formano il Terzo mondo — nazioni per le quali primeggiano, su tutti gli altri, i problemi dello sviluppo — l'America Latina occupa un posto singolare per la particolare natura delle sue relazioni con gli Stati Uniti. Quasi tutti i paesi asiatici e africani sottosviluppati hanno ottenuto la loro indipendenza politica nel corso dei due ultimi decenni e attualmente sono diretti da una generazione sorta dalle lotte rivoluzionarie. Il comportamento di questi popoli è improntato dell'ottimismo nato dalla coscienza delle vittorie riportate — ciò che li induce a sopravvalutare le loro forze e le loro possibilità nella lotta contro il sottosviluppo. In America Latina, al contrario, l'opinione generale è che si sta attraversando una epoca di declino. Effettivamente, la fase di sviluppo « facile », dovuta all'esportazione crescente delle materie prime, o ancora alla sostituzione delle importazioni con prodotti fabbricati sul posto, tende ovunque verso la fine.

D'altronde ci si rende conto che il margine di autodeterminazione nella ricerca di mezzi atti ad impedire la stagnazione economica, si riduce di giorno in giorno nella misura in cui gli imperativi della « sicurezza » degli Stati Uniti esigono un'alienazione crescente della sovranità dei governi nazionali.

Celso Furtado è stato direttore della divisione sviluppo alla Commissione economica per l'America latina (Cepal) delle Nazioni Unite, direttore della Banca di Sviluppo brasiliana, promotore e direttore dell'Agenzia per lo sviluppo del nord-est brasiliano e Ministro del piano con il governo Goulart. Privato dei diritti politici dopo il colpo di stato militare del 1964 è ora professore alla Facoltà di diritto e scienze economiche dell'Università di Parigi. Dei suoi libri sono stati tradotti in francese: Le Brésil à l'heure du choix (Plon 1964), Développement et sous-développement (Puf 1966) e La formation économique du Brésil. che sarà prossimamente pubblicato in Italia dall'editore Einaudi. L'articolo che pubblichiamo è tratto, per gentile concessione, da « Esprit » n. 8, 1966. La traduzione è di Diana Spinelli

Questa disparità di situazione storica spiega, in una certa misura, la differenza d'attitudine psicologica che correntemente si osserva fra i popoli latino-americani e la maggior parte degli altri popoli del Terzo mondo. All'ottimismo di questi ultimi si contrappone il sentimento di rivolta che prevale fra i latino-americani, particolarmente fra i giovani, molto più sensibili alle incertezze dell'avvenire. La coscienza che l'avvenire di questa regione del mondo diventa ogni giorno più incerto è particolarmente viva presso coloro che, in America Latina, sentono che, in modo disordinato ma generalizzato, la società latino-americana attraversa attualmente una fase rivoluzionaria dovuta all'assimilazione della tecnica moderna e all'apparizione di nuove aspirazioni collettive in un quadro istituzionale tanto poco idoneo a integrare questa nuova tecnica quanto a comprendere e a soddisfare tali aspirazioni.

È noto che i problemi della politica interna dei paesi latino-americani interessano direttamente i responsabili della sicurezza degli Stati Uniti, che sono in grado d'intervenire in modo decisivo negli affari interni di questi paesi; è dunque naturale che i latino-americani si domandino con crescente preoccupazione:

a) ciò che si intende per « sicurezza degli Stati Uniti », e

b) quale grado di compatibilità esiste fra gli interessi di questa sicurezza e la rivoluzione latino-americana. I popoli latino-americani che, nel passato, si occupavano quasi esclusivamente delle loro questioni interne, cominciano a capire che il loro avvenire sarà sempre più influenzato da avvenimenti che accadono fuori dalle loro frontiere, come pure dalla consapevolezza che essi avranno del significato di questi avvenimenti. È dunque naturale che una delle preoccupazioni del momento sia di ricercare le tendenze dell'evoluzione dei centri di potere mondiale, e in particolare degli Stati Uniti. Verso quale genere d'organizzazione mondiale del potere tende implicitamente la politica di questo paese, e che posto spetta all'America Latina in questo sistema?

La fine dell'isolazionismo.

Il fatto che la nazione americana si sia costituita in condizioni ideali di sicurezza esterna è sufficiente a differenziare questo paese da qualsiasi altra nazione moderna. Fin dal principio di questo secolo, afferma uno degli osservatori più lucidi della politica estera degli Stati Uniti, il popolo americano viveva con un senso di sicurezza di fronte al mondo esterno che nessun altro popolo aveva conosciuto dall'epoca romana¹. Infatti è solo nel XX secolo che gli americani si resero conto che le condizioni di sicurezza di cui godevano erano dovute più alla

¹ George F. Kennan, *American Diplomacy 1900-1950* (New York, 1951), p. 9.

posizione dell'Inghilterra, arbitra dei conflitti europei, che alla saggezza della loro politica.

Alla fine della seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti dovettero esercitare una complessa politica di potere su basi completamente nuove — essendosi in passato sviluppati in una privilegiata situazione di sicurezza, e avendo sempre conseguito i loro obiettivi di politica estera mobilitando una ben modesta parte delle loro risorse militari o diplomatiche. La sola dottrina della quale potevano servirsi per affrontare la nuova situazione prendeva radici nel pensiero di Wilson, che seguiva la linea panamericana di formazione di una società democratica delle nazioni.

104

Lo schema americano d'organizzazione di una società delle nazioni richiedeva, per riuscire, che le grandi potenze, alla fine della guerra, si mettessero d'accordo sui problemi fondamentali della loro politica estera, o accettassero, in modo assoluto, il predominio degli Stati Uniti. Nel frattempo però la seconda guerra mondiale aveva provocato l'entrata in scena di una potenza capace di dominare il continente euro-asiatico — in altre parole ciò era esattamente quanto gli Stati Uniti e l'Inghilterra avevano combattuto nel corso di due grandi guerre. Questo spiega perché, nella fase finale del conflitto armato, si sia aggiunto un conflitto politico fra i principali alleati, desiderando inglesi e americani assicurarsi posizioni strategiche a partire dalle quali avrebbero potuto « contenere », in avvenire, la potenza sovietica. Contrariamente a quella degli Stati Uniti, tutta la storia della nuova super-potenza euro-asiatica è stata segnata da condizioni di estrema insicurezza, poiché è sopravvissuta a numerose invasioni giunte tanto dall'Est che dall'Ovest. È facile capire come, a differenza degli Stati Uniti, l'Unione Sovietica, alla fine della guerra, abbia improntato la sua politica estera in funzione della sua sicurezza immediata. Questa sicurezza, così come l'intendevano i russi, richiedeva l'intervento negli affari interni di un certo numero di paesi, per prevenire la formazione di governi « ostili » nelle regioni vicine tradizionalmente usate da trampolino per attaccare il territorio dell'Unione Sovietica.

Così, il mondo del dopoguerra nacque marcato da due tratti fondamentali: la polarizzazione del potere e la divergenza fondamentale fra le due super-potenze sulla forma da dare all'auto-limitazione per creare le condizioni della coesistenza internazionale.

È molto probabile che, più tardi, gli storici dei problemi internazionali vedranno nella guerra fredda un'ingegnosa tecnica di coesistenza internazionale utilizzata in un'epoca in cui, bruscamente, divennero antiquati i metodi tradizionali della diplomazia e della guerra, e senza che fosse stato creato alcun preliminare ad un sistema vitale di relazioni internazionali. Infatti, la dottrina della guerra fredda sembrò agli Stati Uniti un'abile alternativa all'impiego della forza militare nella politica di « contenimento » dell'Unione Sovietica. Rico-

noscendo l'esistenza di un « conflitto fondamentale » con l'Unione Sovietica, — che non accettava la forma di organizzazione internazionale vantata dagli Stati Uniti e paralizzava le Nazioni Unite col suo diritto di veto — si poneva l'alternativa: negoziare o fare la guerra. La possibilità di negoziare si allontanò, del resto, perché gli americani esigevano anzitutto dai russi gesti di « buon comportamento » — come, per esempio, l'arresto di ogni azione contro le « istituzioni libere » dell'Occidente. Molto probabilmente ai russi non mancava solo la volontà, ma anche i mezzi per dare tali prove di « buona fede ». In tali condizioni, era inevitabile che crescesse la forza di quelli che, negli Stati Uniti, presentavano la guerra come inevitabile. Fu allora che apparve la tesi secondo la quale l'Unione Sovietica poteva essere « contenuta » e anche frenata da una « politica abile e vigilante di contraccolpi portati in punti geografici e politici sempre diversi ». Un alto funzionario del Dipartimento di Stato allora influente personaggio molto vicino al Presidente Truman, presenterà questa dottrina come un insieme coerente ².

L'essenza della guerra fredda era di non riconoscere la sfera d'influenza dell'Unione Sovietica. La politica che mira a « contenere » l'Urss ha sempre implicato, ci ricorda il professor Morgenthau, quella di « respingere la potenza sovietica », e di « liberare » le nazioni satelliti ³. Stando così le cose, si può affermare che, tecnicamente, la guerra fredda è finita nella seconda metà degli anni '50, quando gli Usa riconobbero, in modo più o meno esplicito, la sfera d'influenza dell'Unione Sovietica. La rivolta ungherese, nel 1956, ha, da questo punto di vista, un significato particolare. Non intervenendo, gli Stati Uniti riconoscevano sia che non disponevano di mezzi militari per farlo, sia che non si sentivano in diritto d'intervenire. Con ciò appariva chiaro che gli obiettivi e la loro politica estera erano irreali e veniva riconosciuta la sfera di influenza dell'Unione Sovietica.

La zona d'influenza degli Usa.

L'evoluzione verso il riconoscimento di una nuova realtà internazionale, che esigeva forme nuove di negoziato e di auto-controllo del potere nazionale, avvenne lentamente, negli Usa. Occorse ancora qualche anno prima che un uomo così lucido come il senatore Fulbright avesse l'ardimento di pensare a questo proposito cose « impensabili ». Nel suo famoso discorso su « i vecchi miti e le nuove

² Si tratta del professor George F. Kennan, storico di affari diplomatici, consigliere del Dipartimento di Stato, Direttore della Sezione che si occupa di pianificazione politica del Dipartimento stesso, una volta ambasciatore in Urss e in Jugoslavia. Vedere il suo articolo pubblicato da « Foreign Affairs » (luglio 1947), sotto il titolo *The Sources of Soviet Conduct*.

³ Hans Morgenthau, *The Revolution in the United States Foreign Policy* (1957), riportato in « Politics in the Twentieth Century », VII, p. 40.

realtà », afferma che è necessario « cominciare a riflettere su qualche idea impensabile: gli Stati Uniti devono abbandonare la speranza d'una vittoria globale e definitiva sul comunismo ». Nel frattempo la situazione era diventata ancora più complessa, a causa dell'entrata in scena della Cina come nuovo centro autonomo di decisioni politiche d'importanza mondiale. La Cina, come l'Unione Sovietica nell'immediato dopoguerra, è un paese che non può essere conquistato, ma che non dispone che di una ridotta potenza strategica. Da ciò risulta che la sua influenza tende ad essere esercitata nei paesi limitrofi e che la sua politica di sicurezza tende a manifestarsi con degli interventi negli affari dei paesi vicini. Riconoscere la Cina come un centro di decisioni è come dire di riconoscere il predominio della Cina in Asia. E ciò, ci ricorda ancora una volta George F. Kennan, equivarrebbe per gli americani « ad abbandonare (ai cinesi) il frutto della nostra vittoria sul Giappone ed a trasformare la nostra vittoria in una cosa insignificante »⁴. Con lo scopo di evitare il consolidamento della Cina quale prima potenza asiatica, gli americani occuparono una parte del suo territorio (Formosa) e crearono così una situazione di guerra permanente. Questo conflitto, che portava in una strada senza uscita, assunse la forma di un nuovo tipo di guerra fredda e ciò in conseguenza di due fattori:

a) l'enorme superiorità strategica degli Stati Uniti, che toglie alla Cina qualsiasi iniziativa militare in caso di assenza d'appoggio strategico dell'Unione Sovietica;

b) l'incapacità degli Usa a conquistare militarmente la Cina, cioè ad occupare in modo permanente il territorio cinese.

La politica di guerra fredda degli Stati Uniti contro l'Unione Sovietica si appoggiava su due punti. Il primo era il postulato della non-viabilità, a corto e medio termine, del sistema economico-politico dell'Urss. Il secondo punto era l'idea che il risollevarlo economico dei paesi dell'Europa occidentale avrebbe ridotto l'importanza relativa dell'Unione Sovietica in Europa, ed avrebbe così permesso di equilibrare il suo potere militare « convenzionale ». Col passar degli anni, si finì per accorgersi che il primo postulato non aveva alcun fondamento ma divenne evidente che il secondo conteneva una parte importante di verità. I paesi dell'Europa occidentale affermarono la loro sicurezza senza che per questo la Russia avesse la sensazione di essere minacciata; — tutto ciò a causa dello straordinario sviluppo tecnico che permetteva a questo paese di consolidare il suo sistema di sicurezza su basi diverse dalle armi convenzionali.

Nel caso della Cina, gli elementi del problema sono fonamen-

⁴ George F. Kennan, *A Fresh Look on China Policy*, pubblicato nel « New York Times Magazine » del 22 novembre 1964.

talmente diversi. In nessun momento si è potuto dubitare della stabilità ed efficacia del regime politico cinese. Inoltre, non si vedeva l'eventualità di una situazione in cui la potenza « convenzionale » della Cina avrebbe visto la sua importanza relativa ridotta sul continente asiatico. Infine, dato che la potenza militare « non convenzionale » della Cina tende ad aumentare, si può dare per certo che, quale che sia questo tasso di accrescimento, si va verso un cambiamento del rapporto di forze, favorevole alla Cina. Con ciò è naturale che gli Usa cerchino di utilizzare la loro grande superiorità strategica per negoziare « adesso » con la Cina, per poter delimitare la zona d'influenza cinese sul continente asiatico. I cinesi hanno evidentemente interesse a rimandare questi « negoziati » al più tardi possibile.

La guerra fredda contro l'Unione Sovietica aveva come punto di partenza il fatto che i russi avevano definito arbitrariamente la loro politica di sicurezza in termini di zona d'influenza. Nel caso della Cina, l'obiettivo apparente della guerra fredda è di obbligare questo paese a definire la sua sfera d'influenza ed a rispettare quindi la linea di demarcazione. Siccome una zona d'influenza è limitata solo là dove ne comincia un'altra, si può anche interpretare la politica americana attuale come uno sforzo per delimitare, indirettamente, la zona d'influenza degli Usa.

Nella misura in cui i procedimenti della guerra fredda diventano antiquati, si sta formando un nuovo ordine internazionale di cui non si può ancora distinguere con precisione la forma. In ogni caso, è perfettamente evidente che senza un accordo « di fondo » fra i principali centri del potere, i quadri diplomatici messi a punto dalla Carta delle Nazioni Unite non varranno gran cosa. Il problema fondamentale, dunque, è di conoscere le direzioni che questi accordi alla fine potranno prendere. Apparentemente, i russi, avendo nuovamente considerato il problema della loro sicurezza, non vorranno più mantenere la loro zona d'influenza strettamente irreggimentata. Anzi, sembrano inclini a pensare che il ritorno ad un sistema internazionale pluralista, implicando necessariamente un ripiegamento del blocco diretto dagli Usa, non può che aumentare la loro relativa influenza. Dietro a tutto ciò c'è l'idea che, a lungo termine, il capitalismo, almeno nella forma sostenuta dagli Usa, non sia sostenibile nella maggior parte dei paesi del Terzo mondo.

L'affare dei missili.

Gli Stati Uniti, consci che una vittoria globale e decisiva sul comunismo non è più possibile, sembrano propensi a dare alla loro politica estera, come obiettivo supremo, la difesa dell'integralità del « mondo libero »⁵. È un obiettivo molto difficile da raggiungere, per-

⁵ Nella retorica della guerra fredda, il termine « mondo libero » indica in

ché ciò richiede, da una parte, una rigida definizione del perimetro della zona d'influenza che si estende sui vari continenti, dall'altra, di sviluppare e di applicare con successo tecniche sociali capaci di prevenire cambiamenti importanti nelle strutture sociali di un gran numero di paesi situati sulla scala dello sviluppo.

Il test decisivo dello sforzo di delimitazione di una zona d'influenza degli Usa di fronte all'Unione Sovietica, si ebbe in occasione della crisi cubana nota anche come « l'affare dei missili » dell'ottobre del '62. Questo episodio permise di stabilire che l'Urss non avrebbe potuto dare garanzie di difesa illimitate ad un paese della zona d'influenza nord-americana che avesse voluto sfuggire all'egemonia statunitense per mezzo d'un cambiamento di strutture sociali. La vittoria americana, decisiva in questo caso, consiste nel dirigere la crisi in modo da mettere l'Urss davanti all'alternativa: o scatenare la guerra termo-nucleare, o riconoscere il « diritto » degli Stati Uniti di limitare la sovranità di qualsiasi paese che si trovi nella zona d'influenza americana, anche quando questo paese vuole cambiare la sua struttura sociale. Ciò significa, in ultima istanza, che un paese che modifichi la sua struttura sociale e sfugga all'egemonia nord-americana, potrà essere « tollerato » ma non riconosciuto dagli Usa. Con tale dottrina si è così stabilito che la difesa di un paese « tollerato » rientra nel quadro delle guerre chiamate « limitate », escludendo quindi l'ipotesi di regolare i conti con una guerra termo-nucleare. Per imporre questa dottrina, gli Usa rischiarono un olocausto termo-nucleare; ma l'importanza della vittoria si misura dal prezzo pagato.

Tutto dimostra che, nel caso del Vietnam, il governo nord-americano persegue un obiettivo analogo: creare una situazione che, in virtù della propria dinamica, obbligherà il principale avversario, in tal caso la Cina, a riconoscere i limiti della propria forza. Se si tien conto della capacità strategica relativamente debole della Cina, dell'avversione opposta dalla Russia, fin dal 1960, a trasformare la Cina in superpotenza mondiale, ed anche della fragile posizione del governo di Hanoi, è normale che gli Stati Uniti cerchino di trarre dalla guerra del Vietnam una vittoria significativa per la loro politica di « contenimento » della Cina — cioè il loro sforzo per obbligare la Cina ad accettare

maniera più o meno vaga tutti i paesi che non fanno parte delle zone d'influenza dell'Unione Sovietica e della Cina. Per tradizione storica, gli americani hanno una profonda avversione per le parole « impero » e « imperialismo » quando sono usate per spiegare la loro politica. Anche recentemente, un commentatore politico inglese cercava di dimostrare che ciò è un pregiudizio senza fondamento, perché gli americani « nel corso degli ultimi venti anni, hanno esercitato i loro obblighi imperiali con una forza ed una generosità senza precedenti ». Vedere Henry Farlie, *A Cheer for American Imperialism*, nel « New-York Magazine » dell'11 luglio 1965. Noi preferiamo però mantenere il concetto di « zona d'influenza » che è utilizzato da uomini integrati nell'establishment politico nord-americano come Walter Lippmann.

l'attuale *statu quo*, che implicherebbe l'isolamento di questo paese in seno al continente asiatico e l'egemonia americana su questo continente.

Una volta delimitata la zona d'influenza nord-americana e neutralizzato con la forza ogni intervento militare esterno, si pone il problema di sapere se l'egemonia americana è tale da assicurare una grande stabilità sociale nella sua zona d'influenza. A questo proposito, bisogna fissare l'attenzione su due punti. Il primo, è che l'elemento variabile fondamentale che muove il processo storico contemporaneo è dato dallo sviluppo tecnico. Il secondo è il fatto che la tecnica moderna deve penetrare rapidamente nei paesi sottosviluppati per far saltare le resistenze iniziali ed assicurare così la continuità dello sviluppo.

La strategia dell'aiuto.

Per accelerare il processo di modernizzazione di una società si può operare una pianificazione e provocare questi cambiamenti. Questo tipo di politica razionale di sviluppo, che provoca consapevolmente modifiche nelle strutture sociali, può difficilmente essere avviato dai gruppi dominanti, che sono anche gli usufruttuari dei privilegi creati dalle vecchie strutture. Riassumendo, il processo di sviluppo che bisogna realizzare nei paesi attualmente sottosviluppati richiede modifiche strutturali di portata rivoluzionaria che potranno derivare da una politica cosciente e deliberata o anche no. Negli Stati Uniti si comincia lentamente a rendersi conto della natura di questo problema. Per molto tempo, questo problema fu considerato come un semplice aspetto della guerra fredda. Si attribuiva l'instabilità sociale del Terzo mondo all'azione machiavellica dell'Unione Sovietica. L'unica soluzione consisteva nel « trattenere » la potenza « aggressiva ». Il professor Morgenthau, facendo allusione all'amministrazione Eisenhower diceva: « Tanto il pensiero quanto l'azione del nostro governo sono sottesi dall'ipotesi che l'Unione Sovietica non solo è la sfruttatrice della rivoluzione mondiale — ciò che è vero — ma anche la sua creatrice — spiegazione che ci conviene ma che è assurda »⁶. Più tardi, fu formulata un'altra dottrina da tecnici del Massachusetts Institute of Technology con a capo W. W. Rostow, secondo la quale gli obiettivi della politica estera degli Usa avrebbero potuto essere meglio raggiunti da un buon orientamento dell'aiuto esterno ai paesi sottosviluppati⁷. Si ammetteva che il processo di sviluppo può essere orientato dall'esterno, e che l'obiettivo degli Stati Uniti deve essere la creazione di « stati

⁶ Hans Morgenthau, *The Political and Military Strategy of the United States*, cit., p. 21.

⁷ Le idee di questo tipo sono espresse in uno studio presentato a un gruppo speciale del Senato nel luglio 1957: *The Objectives of United States Economic Assistance Programs*.

indipendenti, moderni e in via di sviluppo »⁸. Tutto il problema sta nell'aiutare i paesi sottosviluppati a vincere le difficoltà iniziali e a raggiungere uno stadio di « sviluppo auto-assicurato ». Questa tesi sottintende che, dal momento che le difficoltà precedenti il decollo economico saranno state superate, non ci saranno più seri rischi d'instabilità sociale. Questa dottrina, che fu in gran voga in una certa epoca e raggiunse il suo apogeo con « l'Alleanza per il Progresso », fu vivamente criticata nel corso del periodo seguente. Non bisogna dimenticare, si è detto, « che il vero sviluppo, anche se diretto dall'esterno, crea l'instabilità sociale, in quanto attacca la struttura sociale e l'ordine religioso »⁹. Questo modo di pensare ha messo in rilievo il fatto che non bisogna perdere di vista che l'obiettivo degli Usa è di conservare intatta la loro sfera d'influenza e che lo sviluppo di questo o quel paese deve essere considerato un mezzo per raggiungere questo scopo. « Come regola generale, ci dice il professor Wolfers, l'aiuto più efficace sarà quello che darà il massimo delle soddisfazioni ai gruppi di persone scelte che lavorano per mantenere il paese fuori dal comunismo e dal controllo sovietico »¹⁰. In un libro recente, John S. Pustay, ufficiale dell'aeronautica americana, ci ricorda: « I programmi destinati a promuovere lo sviluppo economico e sociale (per esempio, l'Alleanza per il Progresso) tendono a creare, per il fatto stesso della loro esistenza, tensioni e alterazioni nella misura in cui il sistema di vita tradizionale e autoctono è sostituito da un modo di vivere diverso. Quindi, i militari dovranno essere mobilitati per servire d'appoggio alla polizia civile, al fine di assicurare la stabilità durante questo periodo di convulsioni sociali »¹¹. Se non vogliono correre il rischio di defezioni sempre più numerose nell'interno della loro sfera d'influenza, gli Stati Uniti, potenza dirigente, devono preoccuparsi di creare le strutture sovranazionali che assicureranno la stabilità. Finché queste strutture sovranazionali non esisteranno, gli Stati Uniti dovranno assumersi la responsabilità di assicurare la stabilità sociale interna di tutti i paesi della loro zona. In uno dei suoi ultimi interventi alle Nazioni Unite, Stevenson spiega che: « Finché la comunità internazionale non sarà pronta a salvare le vittime di aggressioni clandestine, il potere nazionale dovrà riempire questa lacuna ». È facile capire che la comunità internazionale che si suppone minacciata di aggressione dovrebbe essere la zona d'influenza degli Stati Uniti e che il potere nazionale è quello

⁸ W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth* (1959), stampato in *American Strategy for the Nuclear Age*, edito da Walter F. Hann e John C. Neff (New York, 1960), p. 372.

⁹ Arnold Wolfers, *Military or Economic Aid: Questions of Priority*, studio presentato al Comitato presidenziale per lo studio del programma di assistenza militare, luglio 1959, e stampato in *American Strategy for the Nuclear Age*, cit., p. 386.

¹⁰ Idem, p. 383.

¹¹ John S. Pustay, *Counter Insurgency Warfare* (New York, 1965), p. 58.

di questo paese. Per gli Stati Uniti, il problema fondamentale, in questa seconda metà del XX secolo, è quello della « sicurezza », cioè quello della forma di organizzazione mondiale che prevarrà alla fine della rivoluzione tecnica in corso, e che bisognerebbe fosse compatibile con il mantenimento dell'« american way of life » negli Usa, e con la difesa degli interessi economici americani all'estero. Ma, dal punto di vista latino-americano, il grande problema è quello dello sviluppo, cioè quello dell'apertura di una via d'accesso ai benefici di questa rivoluzione tecnica.

Le condizioni dell'industrializzazione ...

Se nell'America Latina lo sviluppo derivante dalla rivoluzione industriale in Europa e negli Stati Uniti fu sufficiente per trasformare in parte i sistemi economici ereditati dall'epoca coloniale, fu però del tutto insufficiente per creare sistemi autonomi atti a proseguire nel loro sviluppo. Così, l'America Latina rimase alla periferia delle economie industriali sviluppate, nel momento in cui i mercati delle materie prime avevano perso il loro vigore originario d'espansione ed erano lontane dal poter fornire l'impulso necessario.

Il tentativo d'industrializzazione del tipo « sostituzione delle importazioni » fu, per un certo tempo, un'alternativa e permise determinate modificazioni delle strutture produttive di alcuni paesi. Ma la forma d'organizzazione industriale vitale in una data situazione storica non può essere indipendente dal tipo di tecnologia che deve essere adottato. La tecnologia che l'America Latina deve adottare in questa seconda metà del XX secolo, permette enormi economie di mano d'opera ed ha molti bisogni in ciò che concerne le dimensioni del mercato. Nell'attuale situazione dell'America Latina, la regola tende ad essere il monopolio o l'oligopolio, la concentrazione progressiva delle entrate e della richiesta, gli investimenti orientati verso certe industrie che richiedono grossi capitali e un vasto mercato. L'esperienza ha dimostrato che in America Latina questa specie d'industrializzazione di « sostituzione delle importazioni » perde di forza nella misura in cui si restringono i settori dove queste sostituzioni sono facili; questa industrializzazione può anche provocare la stagnazione ¹².

Attualmente l'America Latina si trova di fronte alla necessità ineluttabile d'introdurre profonde modificazioni nelle sue istituzioni per preparare la via dello sviluppo. Queste modificazioni dovranno essere

¹² Fra i paesi latino-americani che hanno fatto dei sostanziali progressi sulla via dell'industrializzazione « di sostituzione », il Messico è il solo che non abbia presentato, fino ad ora, alcun segno di stagnazione. Bisogna però tener conto del fatto che è l'unico paese di questo gruppo che ha lanciato una profonda riforma agraria e che ha eliminato l'influenza politica dell'oligarchia di origine feudale. D'altra parte, il Messico si distingue per il grande sviluppo delle sue esportazioni di servizio (turismo), attività che assorbe molta mano d'opera.

orientate tenendo conto di tre considerazioni:

a) evitare che la tecnica provochi una concentrazione del reddito riducendo così l'efficacia del sistema economico;

b) aumentare le dimensioni attuali e potenziali dei mercati, per mezzo dell'integrazione economica regionale;

c) agire sull'orientamento dello sviluppo tecnico, in funzione delle necessità specifiche dell'attuale fase dello sviluppo delle economie regionali e della modernizzazione delle strutture sociali.

È facile concludere che in America Latina, lo sviluppo non può essere il semplice risultato delle forze che intervengono sul mercato. Solo con l'azione deliberata e cosciente di organi centrali di decisione questo sviluppo potrà dare buoni frutti. Ciò che correntemente si chiama la « rivoluzione latino-americana » risiede nella presa di coscienza di questo problema e in uno sforzo, anche se disperso e discontinuo, mirante a creare un sistema di istituzioni politiche capaci di avere una supervisione dei cambiamenti sociali senza i quali lo sviluppo non è vitale. Siccome le attuali classi dirigenti non capiscono la natura del problema e si ostinano a mantenere lo *statu quo*, coloro che in America Latina lottano effettivamente per lo sviluppo, occupano, coscientemente o meno, un ruolo rivoluzionario.

... e le esigenze della « sicurezza ».

Mettiamo a raffronto i problemi della sicurezza degli Stati Uniti e quelli dello sviluppo dell'America Latina. Essendo il continente latino-americano, nella zona d'influenza, il più vicino agli Usa, era naturale che la politica di egemonia di questo paese si esercitasse in modo esemplare. Dal punto di vista latino-americano, la crisi cubana dei missili deve essere interpretata come l'aggiornamento della dottrina di Monroe di fronte alle esigenze dell'era termo-nucleare. Con le nuove regole stabilite, due vie restano aperte ai paesi dell'America Latina: l'integrazione economica e politica sotto l'egida degli Stati Uniti, o la fuga fuori da questa zona.

Nel secondo caso, però, il paese in questione non potrà sperare più nella « tolleranza » della potenza dominante. Le regole di questa tolleranza potranno essere abbastanza rigorose da rendere incontrollabili le pressioni interne, o potranno fare della sopravvivenza del regime (come è attualmente il caso di Cuba) un grosso peso per la potenza esterna alla zona che si lancerebbe in questo affare. La recente crisi dominicana ha messo in evidenza il fatto che gli Stati Uniti non sono più disposti a tollerare defezioni nella loro zona d'influenza più prossima. Finché il perimetro della zona d'influenza non sia stabilito in modo più sicuro (ciò che può derivare dalla soluzione vietnamita), bisogna temere per l'America Latina una politica di rigida intolleranza.

Se si ammette che gli aspetti militari del problema della « sicurezza » nella zona latino-americana sono stati risolti, si può concludere che sono gli aspetti economici di questo problema che passano in primo piano. È dunque naturale che i problemi di politica interna di ciascun paese, particolarmente nel settore economico, interessano sempre più gli organi responsabili della sicurezza estera degli Usa. Poiché la via più favorevole (al di fuori di un sovvertimento a trattare sul piano militare) che un paese latino-americano possa seguire per allontanarsi dalla zona d'influenza nord-americana è il cambiamento di politica economica, quest'ultima dovrà essere strettamente sorvegliata dall'esterno, se si vuole mantenere la totalità della zona in questione. D'altra parte, il mantenimento delle attuali strutture di potere è una delle condizioni necessarie per impedire profonde modificazioni politiche: bisogna dunque sorvegliare attentamente l'evoluzione politica, così come la messa a punto, in ogni paese, di un dispositivo di azione preventiva, se si vuole evitare l'immenso disastro di azioni internazionali di polizia.

113

A partire dal momento in cui si pensa che la « sicurezza » degli Stati Uniti implica il mantenimento dello *status quo* sociale in America Latina, è perfettamente chiaro che l'autonomia di questi paesi in ciò che concerne l'azione sullo sviluppo è ridotto a poca cosa. Questa dottrina suppone anche, implicitamente, che le decisioni di prima importanza dovranno essere prese ad un livello più elevato, senza dubbio al livello del centro politico della zona d'influenza, o da qualche organo sovranazionale di cui il potere reale sarebbe una semplice delegazione di questo centro politico. Si può così immaginare per quale tipo di sviluppo dell'America Latina lavorano gli Stati Uniti. Questo problema non è mai stato l'oggetto di discussioni aperte nei circoli governativi, perché il Congresso ha considerato l'aiuto economico un semplice complemento dell'aiuto militare, che è in stretta relazione con la politica di sicurezza. Recentemente, questo problema è stato l'oggetto di qualche attenzione, ma soprattutto sul piano tecnico-amministrativo. Come osserva il professor Edward Mason: « l'Aid cerca di formulare per i principali paesi che ricevono aiuti, una "strategia di assistenza a lungo termine" che tenga conto degli interessi degli Usa nei settori economico, politico e di sicurezza concernente il paese in questione, delle condizioni grazie alle quali tali obiettivi possano essere raggiunti, così come di strumenti adeguati di politica estera »¹³. Se non c'è unanimità su tutti i punti di questo complesso problema, su un punto esiste già una dottrina affermata negli Stati Uniti. Questo punto è il seguente: è alle imprese private nord-americane che ritorna il ruolo decisivo nello sviluppo dell'America Latina, e gli aiuti degli

¹³ Edward - S. Mason, *Foreign Aid and Foreign Policy* (New York, 1964), p. 48.

Stati Uniti devono realizzarsi attraverso queste imprese. Il resoconto del comitato Clay fu categorico su questo punto e, nel corso degli ultimi anni, tanto il Congresso che l'Amministrazione hanno dimostrato un gran desiderio di assumere garanzie politiche ed economiche tali che le imprese private nord-americane possano compiere questa importante missione. Trattati di garanzia sono stati firmati con governi latino-americani, al termine dei quali le imprese private nord-americane che lavorano in questi paesi, godono di una situazione privilegiata rispetto a identiche imprese che lavorano negli Stati Uniti. D'altra parte, misure come l'emendamento Hickenlooper creano una super garanzia politica per le imprese nord-americane, minacciando in modo permanente i poteri locali. Secondo le parole del professor Mason: « sembra che il governo (degli Stati Uniti) sia già andato il più lontano possibile per promuovere gli investimenti privati nord-americani in America Latina, senza ricorrere all'aiuto diretto »¹⁴.

Il ruolo delle imprese internazionali.

In questo contesto, quando si parla di impresa privata, si pensa, chiaramente o implicitamente, alla grande impresa perché le piccole imprese nord-americane non hanno né la capacità, né i mezzi per lavorare in paesi stranieri.

Dal punto di vista latino-americano, il primo problema che si pone è d'immaginare che tipo di organizzazione politica potrà essere compatibile con un sistema economico controllato soprattutto dalle potenti società anonime nord-americane. Senza entrare negli altri aspetti del problema, bisogna ricordare che le grandi imprese nord-americane sono potenti burocrazie private, che esercitano funzioni pubbliche o semi-pubbliche, e di cui l'integrazione nella società politica è stata, fino a questo momento, un problema di incerta soluzione. Il professor Andrew Hawker ci ricorda che: « a differenza delle strutture religiose e corporativiste dei secoli passati, non c'è nelle grandi imprese moderne alcuna base razionale che leghi il potere, gli obiettivi e la responsabilità »¹⁵. Per questa ragione non si è ancora trovata la maniera di integrare alla struttura di una società pluralista queste grandi organizzazioni le cui funzioni sono sempre più di natura pubblica. E il governo diventa ogni giorno più impotente di fronte a queste grandi imprese, perché anche negli Usa « è più debole che le istituzioni corporativiste (grandi imprese) ad esso subordinate »¹⁶. Perfino Adolph Berle, la maggiore autorità in questa materia, e poco sospetto di antipatia verso queste grandi imprese, attira la nostra attenzione sul fatto che

¹⁴ Idem, p. 90.

¹⁵ Andrew Hawker, *Corporate America*, introduzione a *The Corporation Take-Over* (New York, 1964), p. 2.

¹⁶ Idem, p. 11.

la direzione di una grande società non trae il suo potere da alcuno, ma solo da se stessa: « è un'oligarchia che si perpetua a partire da se stessa, e automaticamente »¹⁷. Il grande potere attualmente detenuto dalle grandi imprese non ha altro titolo di legittimità. Il professor Berle ci informa che negli Stati Uniti si sta sviluppando una dottrina secondo la quale « una società anonima che abbia il potere di decidere della vita di molte persone ... deve essere sottomessa alle stesse restrizioni costituzionali di un organismo del governo federale o dei governi dello Stato »¹⁸.

Chiamate a lavorare in America Latina con molti privilegi al di fuori della legislazione americana antitrust e al riparo di una protezione politico-militare, le grandi imprese nord-americane si trasformeranno automaticamente in super-potenze in qualsiasi paese latino-americano. Siccome a queste società anonime mastodontiche è affidato un importante ruolo nelle decisioni fondamentali che toccano l'indirizzo degli investimenti, la localizzazione delle attività economiche, l'orientamento della tecnica e il grado d'integrazione delle economie nazionali, è chiaro che i centri di decisione attualmente rappresentati dagli Stati nazionali diverranno rapidamente secondari.

115

Liquidare il nazionalismo?

Questo schema di sviluppo regionale che tende a rendere caduco lo Stato nazionale come principale forza politica dell'America Latina, esercita una grande attrazione su importanti settori delle classi dirigenti, che ci vedono un abile mezzo « per evacuare il nazionalismo » considerato responsabile dell'attuale inquietudine sociale. Se si riuscisse a ritirare allo Stato gran parte delle sue funzioni essenziali nell'orientamento dello sviluppo economico e sociale, si potrebbe sperare nell'eliminazione del « fermento » politico che caratterizza in questo momento numerosi paesi latino-americani, riducendo il governo a funzioni tecniche: avremmo così raggiunto, percorrendo un cammino opposto, l'ideale sansimoniano della sostituzione del governo di uomini con l'amministrazione di cose.

Non ci lasceremo andare a considerazioni per sapere se il tipo di organizzazione politica compatibile con il controllo dell'economia da parte delle grandi imprese nord-americane possa conciliarsi con le idee della cultura latino-americana. Noi toccheremo solo alcuni aspetti tecnici del problema. Ci son buone ragioni per credere che un tale « progetto di sviluppo » non sia vitale nelle attuali condizioni storiche dell'America Latina; la grande impresa nord-americana sembra essere uno strumento così poco adatto ad affrontare i problemi dello svi-

¹⁷ A. A. Berle, *Economic Power and the Free Society*, in *The Corporation Take-Over*, cit., p. 91.

¹⁸ Idem, p. 99.

luppo latino-americano come lo è un potente esercito motorizzato per affrontare una guerra di partigiani. Le grandi imprese, con il loro vantaggio tecnico e i loro grandi capitali, quando penetrano in un'economia sottosviluppata, e in particolare quando si appoggiano su molti privilegi, sembrano certi grandi alberi esotici che, piantati in regioni determinate, attirano tutta l'acqua a sé e prosciugano il terreno producendo così uno squilibrio fra la flora e la fauna. Effettivamente, la penetrazione brutale, in un'economia debole, di grandi imprese caratterizzate da una grande rigidità amministrativa e un gran potere finanziario, provoca squilibri di struttura che difficilmente si possono correggere: per esempio, l'accentuazione delle disparità del livello di vita fra i gruppi di popolazione e un rapido aumento della disoccupazione riconosciuta o dissimulata. Se si riduce il potere di controllo dei governi nazionali, permettendo che le grandi imprese nord-americane lavorino con sempre maggiore libertà, bisogna aspettarsi che si accentui la concentrazione delle attività economiche in alcune zone, ciò che aggraverà la disparità dei livelli di vita. Ultimo risultato sarà un aumento reale o potenziale delle tensioni sociali nell'America Latina. Siccome le decisioni economiche di carattere strategico sarebbero al di fuori del potere dei governi latino-americani, tali tensioni sarebbero considerate, sul piano politico locale, soltanto sotto il loro aspetto essenzialmente repressivo.

Lo sviluppo economico, nelle difficili condizioni che attraversa attualmente l'America Latina, richiede un atteggiamento cooperativo di grandi masse di popolazioni e l'attiva partecipazione di numerose persone. È per questa ragione che i compiti più difficili sono di carattere politico e non tecnico. Dovrà essere condotta in porto una difficile azione politica, e ciò sarà possibile solo con l'appoggio degli attuali centri di potere politico nazionale. Al contrario di ciò che si vorrebbe far credere, il principio di nazionalità è vitale nell'attuale fase dello sviluppo latino-americano. Ogni autentica politica di sviluppo trae la sua forza da un insieme di giudizi di valore in cui si esprimono gli ideali di una collettività. E se una collettività non dispone di organi politici adatti ad interpretare le sue legittime aspirazioni, non è equipaggiata per intraprendere i compiti dello sviluppo.

Il principio di nazionalità è oggi più che nel passato di grande efficacia sociale. Ogni indebolimento degli Stati latino-americani come centri politici capaci d'interpretare le aspirazioni nazionali e di riunire le popolazioni intorno a comuni ideali, avrebbe il risultato di limitare le possibilità di sviluppo dell'insieme latino-americano. Così, l'integrazione economica latino-americana si giustifica solo se è concepita come una politica comune fra paesi, e non come un coordinamento fra le imprese straniere che lavorano in America Latina.

il mercato comune arabo

di Muhammed Diab

117

La formazione della Lega degli Stati arabi nel 1945 fu un evento di grande significato politico nella storia araba moderna. A quel tempo si appuntarono su di essa grandi speranze. La Lega era concepita come un'istituzione volta al rafforzamento dei legami politici, culturali ed economici fra i paesi arabi. Nel campo economico, l'obiettivo dichiarato della Lega era di favorire una stretta cooperazione fra i suoi membri in materia economica e finanziaria, ivi comprese le relazioni commerciali, le dogane, la moneta e le questioni agricole e industriali.

Passarono parecchi anni senza che la Lega facesse alcuno sforzo serio per chiarire i modi della cooperazione, o per creare istituzioni dirette ai suddetti obiettivi. Il rapporto compilato nel 1945 dalla Commissione Economica e Finanziaria della Lega, che raccomandava limitate forme di cooperazione economica, non portò ad alcun risultato concreto.

Tuttavia, la guerra di Palestina e la costituzione dello Stato d'Israele costrinsero gli arabi a rivalutare quelle istituzioni e quegli strumenti che erano stati previsti per coordinare le loro azioni. La minaccia suscitata dalla presenza di Israele li indusse a cercare modi e mezzi, nel contesto della Lega, per mobilitare le loro risorse e armonizzare le loro politiche. Ne risultò il *Trattato di mutua difesa e di cooperazione fra gli Stati della Lega araba* del 13 aprile 1950, al quale aderirono l'Egitto, l'Irak, la Giordania, il Libano, l'Arabia Saudita, la Siria e lo Yemen.

Gli articoli VII e VIII del Trattato affermavano: « Gli Stati contraenti, al fine di adempiere i fini del Trattato e di acquisire sicurezza e prosperità ai paesi arabi, e nello sforzo di innalzare il loro tenore di

Il professor Muhammed Diab è autore del libro The United States Capital Position and the Structure of its Foreign Trade. Associate Professor di economia all'Università americana di Beirut si occupa attualmente del Kuwait Fund For Arab Economic Development. Il presente articolo è tratto, per gentile concessione, dal « Journal of Common Market Studies ». La traduzione è di Roberto Aliboni.

vita, si impegnano a cooperare nello sfruttamento delle loro risorse naturali, a facilitare gli scambi dei loro rispettivi prodotti agricoli e industriali, e in generale ad organizzare e coordinare le loro attività economiche, e a concludere i necessari accordi interarabi per realizzare questi loro fini ». Inoltre: « Un Consiglio Economico, formato dai Ministri incaricati degli affari economici, o, se necessario, dai loro rappresentanti, sarà istituito dagli Stati contraenti per esprimere raccomandazioni relative alla realizzazione di tutti gli obiettivi enumerati all'articolo precedente. Il Consiglio può nello svolgimento dei suoi compiti, chiedere la cooperazione della Commissione per gli Affari Economici e Finanziari di cui all'articolo IV del Patto della Lega araba ».

Colpi di Stato, rivoluzioni e dissensi politici fra gli Stati membri della Lega impedirono per tre anni la costituzione di quel Consiglio Economico, che doveva formulare le modalità della cooperazione economica fra i firmatari del Trattato.

La cooperazione necessaria.

Tuttavia, nel maggio del 1953, fu convocata, secondo l'articolo II della Carta della Lega degli Stati arabi, una conferenza dei ministri delle Finanze e dell'Economia Nazionale per discutere specifici problemi e proposte riguardo alle reciproche relazioni economiche. Il discorso più importante della Conferenza fu tenuto da Giorgio Hakim, allora ministro libanese dell'Economia nazionale. Quanto segue è tratto dal suo discorso: « Nessuno commetta l'errore di pensare che un qualsiasi Stato arabo, che il suo popolo, possa raggiungere un grado di sviluppo economico e di industrializzazione sufficiente ad elevare il tenore di vita della sua gente, e ad assicurare quel grado di forza politica e militare necessario alla salvaguardia della sua sicurezza di fronte ai pericoli che ci circondano.

È giunto il momento che gli Stati arabi riconoscano l'urgente necessità di organizzare una cooperazione economica fra loro sulla base dell'unificazione dei loro mercati in una grande unità in cui i prodotti e i capitali arabi possano muoversi liberamente, e in cui gli imprenditori, gli uomini d'affari, i professionisti e il lavoro specializzato dei paesi arabi abbiano la libertà di svolgere la propria attività economica ».

I ministri convennero che l'obiettivo ultimo di tutte le misure da prendere sarebbe stato la creazione di un mercato arabo con libertà di movimento delle risorse economiche e dei beni, sia nazionali che esteri, cioè quell'assetto istituzionale che, nella letteratura sul commercio internazionale, viene correntemente chiamato « mercato comune ». I vantaggi di questo particolare raggruppamento economico venivano così concepiti:

- a) la creazione di un Mercato arabo contiene l'idea del nazio-

nalismo arabo e quindi affretta la costituzione degli Stati Uniti arabi ovvero dello Stato arabo;

b) la creazione del Mercato aumenta il potenziale difensivo dei paesi arabi *vis-à-vis* d'Israele;

c) l'abbassamento e la finale abolizione delle tariffe fra i paesi arabi dovrebbe condurre, secondo la teoria economica tradizionale, ad un'ulteriore specializzazione delle risorse produttive di ciascun paese, a seconda della sua dotazione di fattori e del vantaggio comparato;

d) l'allargamento dei mercati disponibili per le industrie arabe dovrebbe rendere possibile l'utilizzazione di metodi produttivi su larga scala, con conseguenti economie nell'uso delle loro risorse;

e) l'istituzione del Mercato dovrebbe condurre a una maggiore efficienza produttiva delle industrie esistenti aumentando la concorrenza fra gli imprenditori;

f) la creazione del Mercato comporterebbe inevitabilmente una armonizzazione dei piani di sviluppo economico fra gli Stati; quest'armonizzazione porterebbe indubbiamente a una più rapida andatura dello sviluppo economico evitando, su una larga base araba, gli sprechi dovuti alle duplicazioni dei progetti e l'inefficiente allocazione delle risorse;

g) la formazione del Mercato accelererebbe la possibilità di formulare una politica unificata da parte degli Stati arabi circa lo sfruttamento delle loro risorse naturali, e in particolare del petrolio.

La *Convenzione per facilitare il commercio e per regolare il commercio di transito fra gli Stati della Lega araba*, che risultò dalla Conferenza precedentemente nominata, provvede fra l'altro all'esenzione da ogni imposta all'importazione per i prodotti agricoli, minerali e animali di origine araba, e accordò una riduzione preferenziale delle imposte all'importazione per una lista di prodotti industriali di origine interna.

La Convenzione per il commercio è stata successivamente modificata a più riprese dal Consiglio Economico in vista dell'estensione della sua portata, sia per quanto riguardava la lista dei prodotti, sia per quanto riguardava la consistenza delle tariffe preferenziali accordate. Queste riduzioni tariffarie arrivano ora al 25 %, al 50 % e al 100 % per determinati prodotti, i beni non lavorati godono delle più alte riduzioni tariffarie¹.

Ma la tendenza all'allargamento della portata della Convenzione pervenne a un punto morto nel 1956, dopo l'approvazione del Secon-

¹ Per un'analisi dettagliata dei vari accordi commerciali bilaterali e multilaterali conclusi fra i paesi arabi fino al 1961, si veda il libro dello scrivente, *Interarab Economic Cooperation, 1950-1960*, American University of Beirut, Beirut, 1963; parte dell'articolo è condotta su questo libro.

do Emendamento. Risultò che i paesi firmatari non avevano voluto accordarsi reciprocamente, e su base multilaterale, quelle preferenze che avrebbero ulteriormente liberato il loro commercio sia dalle restrizioni quantitative che qualitative. Non appena ogni paese arabo ha cominciato ad avere il proprio programma di industrializzazione e sviluppo economico, si è accresciuta la pressione interna, tesa alla protezione della propria industria nascente dalla concorrenza estera. L'uso sempre più frequente di licenze per l'importazione e per gli scambi con l'estero, inteso a proteggere le giovani industrie nazionali, molto spesso diretto al conseguimento di obiettivi politici nel quadro della lotta di potere fra paesi arabi, ha gravemente ostacolato la piena realizzazione della Convenzione per il commercio.

I limiti della liberalizzazione.

120

Verso la fine degli anni cinquanta divenne chiaro che un avanzamento verso un'accettabile e fruttifera cooperazione economica avrebbe dovuto essere perseguito entro un contesto più ampio e comprensivo di quello della Convenzione per il commercio del 1953. Infatti la liberalizzazione del commercio fra i paesi arabi sottosviluppati dovrebbe procedere parallelamente con l'armonizzazione delle politiche economiche concernenti lo sviluppo, l'industria, la finanza pubblica e la bilancia dei pagamenti. La liberalizzazione del commercio fra due o più paesi non è fine a se stessa; il suo fine ultimo deve essere l'aumento del benessere di ciascuno mediante una più efficace utilizzazione delle risorse economiche e un più efficiente scambio dei prodotti.

Le deliberazioni sulla procedura appropriata da seguire per mobilitare le risorse economiche dei paesi arabi nel loro complesso e per intensificare il loro sviluppo culminarono così, nel 1957, nell'adozione, da parte del Consiglio Economico, della *Convenzione dell'Unione Economica Araba fra i membri della Lega degli Stati arabi*.

Questa Convenzione dell'Unione Economica Araba prevedeva la creazione di un'area economica comprendente i paesi arabi, intesa ad assicurare ai partecipanti e ai loro cittadini, su base di eguaglianza:

- a) libertà di movimento di persone e capitali;
- b) libertà di scambio di prodotti nazionali ed esteri;
- c) libertà di residenza e di assunzione;
- d) libertà di trasporto e di transito;
- e) libertà d'uso di mezzi di trasporto, porti e aeroporti civili;
- f) libertà di proprietà, deposito ed eredità.

Al fine di raggiungere questi obiettivi un Consiglio, chiamato Consiglio dell'Unione Economica Araba, era incaricato di suggerire ai rispettivi paesi, partecipanti alla Convenzione, modi e mezzi per uni-

ficare le politiche degli scambi e del commercio internazionale, delle dogane, degli accordi di pagamento e commercio, della tassazione, della legislazione sulla sicurezza sociale, della moneta, dei programmi di sviluppo, etc. La Convenzione prevedeva un periodo massimo di dieci anni dopo la ratifica per portare a compimento l'unificazione economica dei firmatari.

Ancora, colpi di Stato, rivoluzioni e dissensi politici fra i paesi arabi rinviarono l'approvazione finale del progetto. Alla fine del 1964, sebbene la Convenzione fosse stata firmata da sette paesi², solo cinque³ avevano depositato gli strumenti di ratifica alla segreteria della Lega degli Stati arabi. La Convenzione dell'Unione Economica Araba divenne effettiva fra questi cinque paesi il 30 aprile 1964.

Il Consiglio dell'Unione Economica, che fu subito costituito, secondo quanto disposto dalla Convenzione, non perse tempo nel provvedere all'esecuzione degli obiettivi della Convenzione. Il 13 agosto 1964 il Consiglio decise sulla costituzione di un Mercato Comune quale primo passo verso la realizzazione dell'unione economica fra i firmatari.

La Convenzione del Mercato Comune⁴ pattuisce la graduale abolizione, a partire dal 1° gennaio 1965, di tutte le restrizioni quantitative e qualitative sul movimento dei beni nazionali prodotti dai firmatari. Questa liberalizzazione del commercio avrà luogo nel seguente modo:

a) i prodotti agricoli, i prodotti minerali e i prodotti del regno animale che hanno già usufruito della piena esenzione tariffaria, secondo il disposto della Convenzione per il commercio, continueranno a godere di tale trattamento;

b) tutti gli altri beni delle suddette categorie usufruiranno di una riduzione tariffaria annuale del 20 %;

c) tutti i beni delle suddette categorie saranno liberati dalle restrizioni quantitative (licenze di esportazione e importazione) in un periodo di cinque anni: 20 % ogni anno sull'ammontare di detti beni;

d) tutti i manufatti nazionali usufruiranno di una riduzione tariffaria annuale del 10 %;

e) i manufatti che già godono di una riduzione tariffaria del 50 %, secondo il disposto della Convenzione per il commercio, andranno completamente esenti da tariffa entro cinque anni;

² In ordine cronologico sono: Giordania, Kuwait, Marocco, Siria, Egitto, Iraq e Yemen.

³ In ordine cronologico sono: Kuwait, Egitto, Iraq, Siria e Giordania.

⁴ Secondo quanto detto in precedenza, il Mercato Comune Arabo fu creato per decisione del Consiglio dell'Unione Economica Araba. Ma per il fatto che tutte le decisioni fondamentali del Consiglio devono essere ratificate dai paesi membri secondo le loro procedure legislative costituzionali, ho preferito citare il testo di questa decisione come Convenzione.

f) i manufatti che già godono di una riduzione tariffaria del 20 %, secondo il disposto della Convenzione per il commercio, andranno completamente esenti da tariffa entro sette anni e mezzo;

g) tutti i manufatti nazionali saranno liberati dalle restrizioni quantitative (licenze di esportazione e importazione) entro dieci anni: 10 % ogni anno sull'ammontare di detti manufatti.

La ratifica della Convenzione dell'Unione Economica e la conseguente decisione di costruire gradualmente un Mercato Comune sembrano mutare l'atteggiamento verso la cooperazione economica araba. Si deve considerare che l'argomento fondamentale in favore dell'integrazione economica o del movimento verso di essa, è che il mercato di ciascuno dei paesi membri è troppo piccolo per l'impianto ottimale di molte attività manifatturiere. La rimozione delle barriere doganali tenderebbe ad eliminare i piccoli impianti inefficienti e a rendere possibile la formazione di impianti più grandi capaci di utilizzare le economie di scala, e ad arrivare a un mercato più grande di quello che ciascun paese membro possa offrire.

Assicurazioni agli imprenditori.

Sebbene alcuni accordi commerciali bilaterali, conclusi prima dell'istituzione del Mercato Comune, fossero più liberali verso i firmatari nella concessione di certe esenzioni da restrizioni commerciali quantitative e qualitative, il Mercato Comune differisce da questi precedenti accordi per due specifiche caratteristiche. In primo luogo, è previsto un calendario per la completa liberalizzazione quantitativa e qualitativa del commercio interarabo. In secondo luogo, è stato deciso un periodo di tempo comparativamente lungo, da dieci a quindici anni, prima che un qualsiasi membro possa formalmente ritirarsi dal Trattato. Queste due caratteristiche dovrebbero ragionevolmente dare una sufficiente assicurazione agli imprenditori sulla continuità dell'accordo di liberalizzazione commerciale: per un lungo periodo una continuità essenziale dal punto di vista dell'assunzione d'investimenti.

Prima dell'entrata in vigore della Convenzione per l'Unione Economica e della decisione di istituire un Mercato Comune, praticamente tutti gli accordi commerciali e di pagamento, bilaterali e multilaterali, conclusi fra i paesi arabi avevano una durata di uno o due anni, ed erano rinnovabili per accordo o automaticamente. Questo tipo di situazione difficilmente rassicura gli imprenditori privati, poiché c'è sempre il rischio che l'accordo non venga rinnovato. Da questo punto di vista, d'altra parte, gli accordi commerciali arabi probabilmente non potevano avere un effetto di lungo periodo sulle strutture produttive dei rispettivi paesi, se è vero che la loro integrazione avviene attraverso il meccanismo dei prezzi o del mercato. E questo è quanto è

accaduto, malgrado il fatto che praticamente tutti gli accordi commerciali arabi siano stati rinnovati o anche migliorati nel passato decennio. C'è una differenza qualitativa fra l'incidenza di un accordo commerciale che ha sin dall'inizio una durata di dieci anni e l'incidenza di uno stesso accordo della durata di un anno, e che viene rinnovato annualmente per dieci anni. Gli imprenditori privati hanno di fronte nei due casi una diversa prospettiva che materialmente influisce sui calcoli dei loro costi e dei loro profitti.

La questione che ora si può porre è in quale misura ci si può attendere che il Mercato Comune Arabo, nelle attuali circostanze, contribuisca, attraverso la liberalizzazione del commercio, a una più efficiente utilizzazione e distribuzione delle risorse economiche regionali. Ci sono parecchie questioni relative a questo problema che vorremmo considerare in questo articolo.

Dalla decisione del Consiglio Economico del giugno '57 di approvare la Convenzione Economica, i sistemi socio-economici di molti dei firmatari sono radicalmente cambiati. L'Egitto, l'Irak e la Siria, i tre *partners* predominanti del Mercato Comune, hanno in diversi momenti intrapreso la socializzazione di praticamente tutte le loro industrie manifatturiere. Inoltre il commercio con l'estero è stato, o sta per essere, riservato alle istituzioni governative. Così i sistemi di liberalizzazione quantitativa e qualitativa del Mercato Comune che, in un sistema di libera iniziativa, avrebbero dovuto farsi avvertire nella formazione dei prezzi dei beni scambiati, nelle correnti commerciali e nei conseguenti mutamenti della struttura produttiva dei paesi membri, hanno potuto presumibilmente essere aggirati e viziati dalle decisioni amministrative delle pubbliche istituzioni incaricate del commercio estero.

La politica commerciale estera, particolarmente nei paesi socialisti, è parte integrante della politica complessiva dello Stato. Le organizzazioni statali per il commercio estero, del resto, non sempre possono agire indipendentemente secondo la regola della massimizzazione del profitto, come ci si può attendere dalle imprese in un sistema di libera iniziativa. Lo Stato può avere altri obbiettivi dominanti di interesse nazionale verso i quali possono essere diretti gli sforzi delle organizzazioni statali per il commercio estero. In questi casi la diminuzione delle restrizioni quantitative e qualitative al commercio può divenire illusoria, e l'incidenza attesa sul commercio può essere aggirata con semplici decisioni amministrative dettate da considerazioni di politica generale.

Al fine però di non concedere ai membri socialisti del Mercato la possibilità di esercitare il loro monopolio sul commercio estero a discapito degli altri membri, si deve elaborare un sistema per cui a ogni parte deve essere concesso lo stabilimento sul proprio territorio di agenzie di distribuzione, appartenenti alle altre parti, libere dalle rego-

lamentazioni amministrative sul commercio estero.

Questo sistema è stato proposto dalla rappresentanza siriana al Consiglio dell'Unione Economica, che però non gli ha dato vigore. Il punto di vista del Consiglio è che un tale sistema potrebbe essere preso in considerazione solo dopo che da parte dei firmatari si fossero superati alcuni traguardi, che abbiano condotto:

- a) alla libertà di residenza, di assunzione e di lavoro;
- b) all'unificazione della politica d'importazione ed esportazione;
- c) al coordinamento delle politiche agricole, industriali e del commercio estero;
- d) al coordinamento della legislazione fiscale;
- e) al coordinamento della politica monetaria.

I problemi aperti.

124

Secondo il pensiero di chi scrive questa posizione presa dal Consiglio è insostenibile e ingiustificata. I traguardi ora enumerati sono per la verità quelli che qualificano la realizzazione definitiva del Mercato Comune. Ma insistere sul raggiungimento preventivo di questi traguardi prima di istituire salvaguardie contro quelle politiche che potrebbero fare del Mercato Comune un'organizzazione morta, fa sorgere dubbi sulla serietà d'intenti dei paesi in questione.

Nonostante questo, il fatto che nei sistemi socialisti lo Stato è incaricato direttamente dell'allocazione delle risorse economiche della società accelererebbe senza dubbio il coordinamento e l'armonizzazione del programma d'industrializzazione dei paesi membri, e in questo modo permetterebbe la rapida esecuzione di un programma regionale di sviluppo.

La seconda questione da esaminare è il continuo appellarsi, da parte dei membri del Mercato, all'articolo 14 della Convenzione del Mercato Comune. Questo articolo afferma che: « Ciascun paese contraente avrà il diritto di rivolgersi al Consiglio dell'Unione Economica per l'esclusione di determinati prodotti dalle esenzioni doganali e fiscali o riduzioni effettuate, e dalla rimozione di restrizioni quantitative, per cause consistenti e giustificabili. Il Consiglio dell'Unione Economica avrà il potere di approvare tali eccezioni e determinerà la loro durata per specifici periodi di tempo che non dovranno eccedere gli stadi convenuti ».

Il numero di beni che ciascun paese ha presentato per l'esenzione dalle previsioni del Mercato è esteso e riguarda praticamente tutte le industrie situate in ognuno di essi. L'invocazione dell'articolo 14 non postpone il momento in cui i beni in questione saranno completamente liberi da tariffe, ma semplicemente la data alla quale la riduzione tariffaria prende inizio. In altre parole l'abolizione di una certa tariffa, nel

caso, avverrebbe entro un periodo di tempo più breve che non altrimenti.

Lo scopo dell'articolo 14 è di concedere ad una giovane industria di un particolare paese un periodo di favore per sostenere la concorrenza delle altre imprese dello stesso settore. Questo argomento è accettabile se si intende che le imprese in questione saranno in grado di sostenere dosi crescenti di concorrenza durante il tempo in cui le tariffe vengono rapidamente abolite. Ma per quelle imprese che languono nell'inefficienza per l'eccessiva protezione, ci si domanda se non sarebbe più aderente allo spirito del Mercato Comune che esse fossero incitate immediatamente o a una maggiore efficienza, o, alternativamente, al ritiro dal mercato per il prodotto in questione. A me sembra, tuttavia, che la soluzione di questo problema è intimamente collegata con il problema generale del coordinamento dei piani di sviluppo e industrializzazione dei paesi membri.

Il terzo problema da esaminare è l'articolo 12 della Convenzione per l'Unione Economica. L'articolo menzionato afferma che le decisioni prese dal Consiglio saranno ratificate dalle parti contraenti secondo le loro procedure legislative costituzionali. L'implicazione di ciò è che le decisioni prese dal Consiglio, le quali secondo la sezione 4^a dell'articolo 4 devono essere a maggioranza di due terzi, non sono automaticamente obbligatorie nei confronti dei paesi membri. Ciò può essere dannoso all'adeguato funzionamento del Mercato nel caso in cui un membro importante si astenga dal ratificare un'importante decisione del Consiglio.

L'articolo 12 fu reso operante nell'ambito della Convenzione perché i paesi arabi non volevano cedere alcuno dei loro poteri legislativi a un'istituzione sovranazionale, anche se araba. I paesi arabi non devono per ciò essere biasimati, perché le loro esperienze nelle pur semplici istituzioni interarabe non sempre sono state incoraggianti.

Questo stato di cose può non essere necessariamente dannoso all'adeguato funzionamento del Mercato. Il timore di una rappresaglia collettiva da parte degli altri membri del Mercato può essere sufficiente a dissuadere ciascun paese dal ricorso a tattiche dilatorie nell'adempimento delle decisioni del Consiglio. Chi scrive pensa che ciascun paese si indurrà ad adempiere le decisioni del Consiglio, e pertanto infine a restare nel Mercato, ogni volta che esso crederà di avere così facendo un vantaggio. Un illuminato egoismo è la sola garanzia di un leale adempimento delle decisioni del Consiglio.

Il quarto punto da considerare è che l'accordo sui pagamenti non procede di conserva col Mercato. L'articolo 16 della Convenzione relativa al Mercato afferma che i pagamenti per gli scambi di beni e servizi devono essere fatti secondo il dettato degli esistenti accordi bilaterali di pagamento ovvero in valuta convertibile accettata dalle parti in causa.

L'assenza di un accordo di pagamento multilaterale può eliminare molti dei vantaggi attesi da un accordo commerciale multilaterale. I paesi membri che hanno concluso accordi di pagamento bilaterali possono trovare conveniente di favorire il commercio fra di loro a discapito del commercio con gli altri membri. Questa discriminazione non si accorda con lo spirito del Mercato o con il suo adeguato funzionamento.

L'istituzione di una Unione Araba dei Pagamenti del resto faciliterebbe il regolamento dei conti su base multilaterale, e di conseguenza porterebbe a una distribuzione più efficiente del commercio fra i partecipanti. Questa unione dei pagamenti potrebbe agire come un centro di compensazione e come organo di finanziamento a breve. Le somme messe a disposizione di ciascun paese non dovrebbero eccedere le facilitazioni correlative accordate ad esso da tutti gli altri membri del Mercato, secondo gli esistenti accordi bilaterali di pagamento. Questi massimali (ceilings) tuttavia andrebbero rivisti ogni tre o cinque anni e revisionati alla luce dell'avanzamento del Mercato e delle condizioni economiche prevalenti nei paesi membri.

Il problema dell'estensione.

In realtà la reciproca politica commerciale dei membri del Mercato Comune non deve essere necessariamente formulata in vista di un equilibrio commerciale intraregionale. Il tipo di fattori disponibili e il tipo di sviluppo regionale, che il Mercato deve adottare, può rendere economicamente efficiente una specializzazione tale da comportare un efficace commercio triangolare fra i membri del Mercato e il resto del mondo. Per esempio, l'Irak e la Siria potrebbero, per via della loro abbondanza relativa di terra e di acqua, specializzarsi nella produzione agricola per esportare nel resto del mondo, e indursi, come risultato della istituzione del Mercato, a importare manufatti dall'Egitto. A seconda delle circostanze, alla Siria e all'Irak non dovrebbe essere concessa l'automatica applicazione di restrizioni qualitative e quantitative qualora incorressero in un deficit del loro commercio intraregionale. L'estensione delle facilitazioni creditizie da parte dell'Unione dei Pagamenti e la reintroduzione di restrizioni commerciali devono essere valutate secondo i casi e alla luce delle condizioni economiche generali del paese in questione.

L'istituzione di un'unione di pagamenti non dovrebbe implicare, almeno per il presente, più che la fissazione da parte dei partecipanti di determinati tassi di cambio delle loro valute in termini aurei ai fini del reciproco commercio. Ciascuno tuttavia avrebbe, sempre per il momento, la completa libertà di determinare la propria politica dei cambi nei confronti dei paesi terzi⁵.

⁵ Ma questa libertà non dovrebbe essere usata in modo dannoso al funzionamento del Mercato.

Il quinto punto da considerare è la desiderabilità che quanti più paesi sia possibile aderiscano alla Convenzione dell'Unione Economica Araba e di conseguenza alla Convenzione del Mercato Comune Arabo. Attualmente solo l'Egitto, l'Irak, la Giordania, il Kuwait e la Siria hanno aderito all'Unione, e tutti, salvo il Kuwait, hanno ratificato la Convenzione del Mercato. È auspicabile però che tutti i paesi arabi divengano membri dell'Unione e del Mercato. Inoltre l'adesione del Libano e dell'Arabia Saudita a questi accordi è d'importanza particolare a causa della loro posizione geografica e delle loro relazioni commerciali con gli attuali membri del Mercato.

È davvero un peccato che il paese che per primo ha avuto l'idea dell'unità economica araba e che formulò a questi effetti una proposta, nel 1954, non creda essere nel suo migliore interesse di accettare la Convenzione dell'Unione Economica. Sin dall'istituzione del Mercato, il Libano ha espresso il desiderio di divenire membro del Mercato Comune senza aderire necessariamente all'Unione Economica. Questo accomodamento è esplicitamente escluso dalla Convenzione del Mercato: quel paese arabo che vuole entrare nel Mercato deve innanzitutto aderire all'Unione.

Ora, ci si potrebbe chiedere se vi siano fondamentali differenze fra gli obbiettivi di queste due istituzioni che possano indurre un paese a voler divenire parte dell'una ma non dell'altra. Un esame dei testi di entrambe le convenzioni rivela una notevolissima somiglianza, se non un'identità di propositi; infatti entrambe affermano:

- a) libertà di movimento di persone e capitali;
- b) libertà di scambio di prodotti nazionali ed esteri;
- c) libertà di residenza, lavoro, assunzione e di intrapresa di attività economiche; e
- d) libertà di trasporto e di transito nonché dell'uso di mezzi di trasporto, di porti e di aeroporti civili.

Sembra, pertanto, che la Convenzione del Mercato Comune abbia esplicitamente o implicitamente incorporato gli obbiettivi dell'Unione Economica. È lecito pertanto chiedere al Libano di chiarire convincentemente perché aderire al Mercato non è la stessa cosa che aderire all'Unione, o perché, nel caso, non è nel suo migliore interesse di aderire a quest'ultima.

Per quanto riguarda l'Arabia Saudita la sua posizione ufficiale sulla mancata partecipazione ad entrambe, malgrado il fatto che i suoi delegati abbiano approvato nel 1957 la Convenzione dell'Unione, non è chiara. Il ruolo dell'Arabia Saudita nelle sue relazioni commerciali con i paesi arabi è quello di paese importatore. Le sue esportazioni diverse dal petrolio sono praticamente inesistenti. Questo fatto unito al suo attuale stadio di sviluppo economico può averla convinta di non aver molto da guadagnare dalla partecipazione al Mer-

cato. Al contrario questo comportamento probabilmente la priva di una leva economica che essa potrebbe utilmente usare nell'arena politica araba.

Il sesto problema da considerare è la lunghezza del periodo al termine del quale tutti i tipi di restrizione commerciale debbono essere completamente rimossi. La Convenzione del Mercato Comune prevede al massimo un periodo di dieci anni a questo scopo. Deve ricordarsi che il più importante argomento in favore di un mercato comune fra i paesi arabi sottosviluppati è che il mercato di ciascun paese è troppo ristretto per rendere profittevole la formazione di grandi impianti industriali che usufruiscano di economie di scala. Invero l'istituzione del Mercato Comune serve assai probabilmente ad accelerare il processo d'industrializzazione e ad affrettare l'avvio allo sviluppo economico. Appare essenziale allora che la Convenzione del Mercato Comune sia emendata in modo da permettere l'immediata abolizione di tutte le restrizioni al commercio di quei beni la cui efficiente produzione sia impedita dalla attuale struttura di separazione dei mercati. I benefici derivanti dalla istituzione del Mercato sono strettamente collegati al fatto che da un più largo mercato ci si aspetta di accelerare l'industrializzazione su una scala che non potrebbe verificarsi per ogni singolo paese. I benefici virtuali derivanti dal Mercato non dovrebbero pertanto essere soffocati per circa dieci anni.

Libero scambio e mercato comune.

Questo ci porta alla settima questione da considerare, e cioè che per molti beni il Mercato Comune è ancora troppo piccolo per permettere la formazione di più di uno o due impianti. Ciò crea una situazione di mercato che contiene virtualmente un alto grado di monopolio. In un sistema di libera iniziativa è lecito attendersi che lo Stato in cui l'impianto è situato controlli i prezzi di tali beni. Ma in un paese socialista, dove il profitto dell'impianto va allo Stato, il governo in causa può cercare di sfruttare la situazione imponendo alti prezzi. A parere di chi scrive il Consiglio dell'Unione Economica dovrebbe creare un organo di controllo dei prezzi per esaminare le pratiche di formazione del prezzo di ogni impresa che, a causa della estensione del Mercato e della natura tecnica della produzione, abbia virtualmente un sostanziale grado di potere monopolistico. Molta cattiva volontà fra i paesi membri sarà evitata se tutte le parti avranno la sicurezza che i prezzi formati dalle imprese potenzialmente monopolistiche del Mercato, siano pubbliche o private, sono prezzi giusti.

L'ottava questione da considerare è il fatto che il Mercato Comune Arabo non è attualmente un mercato comune nel senso in cui quest'istituzione è conosciuta nella letteratura sul commercio internazionale e sull'integrazione economica; si tratta piuttosto di un'area di

libero scambio. La Convenzione non prevede l'unificazione doganale esterna come accade, per esempio, nel Mercato Comune Europeo, sebbene il fine ultimo dell'Unione Economica Araba sia di arrivare alla unificazione delle tariffe e di altre materie economiche e finanziarie.

La letteratura sull'integrazione economica descrive bene gli effetti di un'area di libero scambio a paragone di un mercato comune. Il più rilevante effetto è che il primo sistema può non offrire a tutti gli imprenditori del Mercato le stesse condizioni di concorrenza. Poiché le industrie esistenti e potenziali del mondo arabo poggiano essenzialmente sull'importazione di materie prime e beni semifiniti, è della più grande importanza che tutti gli imprenditori usufruiscano di uguali condizioni nell'approvvigionamento di queste produzioni industriali d'importazione. Ciò potrebbe realizzarsi sia mediante un accordo di tutti i paesi per unificare le loro dogane relativamente a determinate materie prime importanti per le loro industrie nascenti, sia permettendo a tutti i paesi membri di imporre diritti compensativi sui beni finiti per riequilibrare il trattamento tariffario differenziale delle materie prime importate.

129

Vorremmo concludere questo articolo ponendo l'accento sul fatto che il fine di tutti i raggruppamenti economici liberamente intrapresi è la migliore utilizzazione delle opportunità economiche dei paesi membri in vista di un maggior benessere. L'aumento di benessere che ne risulta deve essere equamente distribuito. Ciò rende necessario il coordinamento e l'armonizzazione delle politiche economiche e sociali dei *partners*, particolarmente di quelle relative alla industrializzazione e allo sviluppo. Questo non è un compito facile in verità. Ma le difficoltà che stanno a fronte dell'attuazione del Mercato Arabo non devono essere esagerate. Le potenzialità del Mercato stanno nella creazione di nuove opportunità economiche per l'industria e il commercio piuttosto che nella eliminazione dei modelli di produzione esistenti, e in questo senso la sua attuazione non dovrebbe incontrare eccessiva opposizione.

Questo non significa tuttavia che la costruzione del Mercato Comune Arabo sarà una operazione tranquilla, ma con la sincerità e col senso della solidarietà le inevitabili difficoltà non dovrebbero essere insormontabili. Ma affinché queste qualità si manifestino fra le comunità, deve prevalere un senso di mutuo rispetto per i sistemi sociali, politici ed economici dei vari *partners*, senza riguardo a come essi siano stati istituiti. La storia ci ha mostrato che non molto si compie sul fronte economico fra paesi che critichino duramente i rispettivi sistemi politici o economici.

opinioni italiane

la sinistra e la crisi della Nato

di Alberto Benzoni

133

L'interesse per la riforma — o comunque per una nuova distribuzione del potere — in seno alla Nato è, secondo uno studioso tedesco, una caratteristica delle potenze « medie », dell'alleanza. Le, anzi *la* grande, e le piccole sarebbero invece, sia pure per vari e magari opposti motivi, partigiane dello *status-quo*.

In base a questo parametro il nostro paese è senz'altro da considerarsi una piccola potenza: ed infatti il dibattito sui problemi della Nato, successivo al « disimpegno » gollista non ha investito che in misura estremamente marginale i problemi della struttura dell'alleanza, sia pure in relazione alle prospettive che alla Nato si intendono attribuire.

La limitatezza di temi contraddistingue particolarmente quelle forze e quei gruppi politici che dell'atlantismo sono stati il sostegno più sicuro; ed è da attribuire, probabilmente, non solo e non tanto allo « status » dell'Italia in seno alla Nato, quanto al carattere fideistico che molto spesso ha contraddistinto la scelta atlantica del nostro paese, assunta in un'ottica di politica interna (come ha avuto recentemente occasione di sottolineare un testimone non sospetto)¹ e considerata come una realtà da accettare o da respingere « in toto » e non già da condizionare o da modificare.

Questa breve rassegna può quindi, legittimamente, prendere le mosse dal dibattito, alquanto più ricco e più aperto, anche se non esente da incertezze e da contraddizioni, apertosi a sinistra, cioè in quei gruppi e in quelle forze, tradizionalmente ostili all'indirizzo atlantico del nostro paese.

Possiamo prendere le mosse dalla posizione indubbiamente più difficile, quella del Psi, colto dai recenti avvenimenti in piena « crisi di movimento », dalle tradizionali posizioni neutraliste agli adattamenti imposti dalla collaborazione governativa.

Nell'articolo del senatore Paolo Vittorelli² la vecchia impostazione

neutralista viene retrospettivamente ricondotta ad una pura, semplice ed innocua affermazione di principio. I socialisti hanno infatti lottato contro il Patto Atlantico « perché contrari per ragioni di principio ai patti militari » ma hanno « preso atto successivamente dell'equilibrio dei blocchi ai quali il Patto Atlantico e il Patto di Varsavia avevano dato vita ». Tale equilibrio come « i fatti di Ungheria ci hanno insegnato » non si può smantellare unilateralmente senza « minacciare indirettamente la pace ». Inversamente « la distensione in Europa » e il « superamento dei blocchi, meglio si possono conseguire attraverso accordi bilaterali » (tra i blocchi stessi) « che riducano le tensioni, liquidino le cause del conflitto, riducano quantitativamente e qualitativamente gli armamenti in maniera graduale, limitino le zone impegnate e conducano ad un accordo sul disarmo che permetta di sciogliere le alleanze esistenti e di sostituire loro un sistema di sicurezza fondato sulla legge internazionale e sull'arbitrato ».

Esigenze e prospettive.

Siamo qui, in sostanza, di fronte ad una esigenza ed ad una prospettiva non necessariamente conseguenti. Sotto il primo profilo si tratta di conservare un certo « equilibrio collettivo » sia tra blocco e blocco sia all'interno dei blocchi; e a questo proposito l'iniziativa francese è doppiamente negativa. Negativa perché porterà ad un « incremento della partecipazione tedesca ... facendo (dell'Alleanza Atlantica) una vera e propria alleanza germano-americana, con una divisione dei compiti militari tra questi due paesi ... ed appare quindi difficile che non si ponga a breve scadenza il problema di una partecipazione diretta della Germania al controllo dell'armamento nucleare ». In tal modo si porrebbe una « maggior forza politica, economica e soprattutto militare al servizio delle rivendicazioni cui la Germania non ha mai rinunciato ... causando un rapido incremento delle tensioni est-ovest ».

Negativa, d'altra parte, perché affondando « le sue radici nella tradizione nazionalista ... vuole il direttorio tripartitico ... più volte respinto dagli Stati Uniti ... e tende a sostituire all'organizzazione politico-militare atlantica in cui tutte le nazioni grandi e piccole hanno una certa voce in capitolo, un sistema tradizionale di alleanza bilaterale e multilaterale dominato dalle grandi potenze, con protettorato di fatto sulle nazioni non nucleari cui verrebbe offerta una garanzia poco credibile di difesa della propria integrità territoriale ... inducendole quindi a partecipare anch'esse alla corsa al riarmo nucleare ». Di qui, ad un « incremento dell'egemonia politico-militare delle grandi potenze ... un

¹ Mac George Bundy nel corso del recente dibattito sulle prospettive della Nato di fronte alla Commissione Affari Esteri del Senato americano.

² *La crisi della Nato*, « Argomenti socialisti », aprile 1966.

aumento delle tensioni internazionali ... una tendenza al consolidamento dei blocchi ».

L'analisi, ricca di spunti interessanti, avrebbe forse meritato una esposizione più distesa. Normale l'ostilità (da rappresentante di una piccola potenza ...) alla trasformazione del Patto Atlantico in senso « direttoriale »; più originale (e discutibile) l'opinione che l'iniziativa gollista, obbiettivamente « disgregativa », si tradurrebbe in una tendenza al « consolidamento dei blocchi ».

In generale si può evincere nel discorso di Vittorelli, sia pure « a contrario », una presa di posizione nettamente integrazionista: e la difesa dello *status-quo* viene portata sul terreno, più debole e soggetto a contestazioni, dei rapporti tra paesi egemoni e non e della indipendenza delle piccole nazioni.

Un Psi « atlantista incondizionato » quindi? Ma, una volta esorcizzata come di dovere la linea gollista, il discorso di Vittorelli diviene molto più sfumato e ricco di cautele.

« Quale deve essere l'avvenire della Nato? »³. « Il governo francese ha certamente ragione quando afferma ... che la minaccia sull'Europa non presenta più il carattere pericoloso di una volta (...) insomma che l'Europa non è più il centro delle crisi internazionali. Ora per sapere se la Nato sia ancora uno strumento valido e se non si giustifichi un suo adeguamento ... si deve anzitutto analizzare la sua validità storica e quindi verificare congiuntamente con le nazioni del Patto di Varsavia se le strutture militari dei due blocchi continuino ancora oggi a giustificarsi così come sono o non possano oggi venire adeguate ... per essere poi superate e liquidate ».

Sotto il profilo storico l'analisi di Vittorelli si conclude con un nulla di fatto, attraverso un giudizio estremamente limitativo dell'importanza del fenomeno « integrazione »; infatti « ciò che è valso ad ammonire l'aggressore eventuale ... non è stata la struttura integrata, o meno, delle forze atlantiche ... ma la coesione politica del mondo occidentale di cui la solidarietà atlantica è stata caso mai un'espressione ».

La possibilità di « nuove forme di convivenza tra le nazioni europee » si può d'altra parte verificare « congiuntamente tra tutte le nazioni aderenti al Patto Atlantico e tutte le nazioni aderenti al Patto di Varsavia riunite in una conferenza europea » in vista della creazione di un « sistema regionale di sicurezza »; conferenza che « potrebbe prolungarsi, anche in organi permanenti di consultazione e di arbitrato per un periodo indefinito di tempo ». Si tratta insomma di sostituire alle iniziative unilaterali, come quelle della Francia, lo sbocco collettivo di una conferenza europea fra tutte le nazioni dell'uno e dell'altro blocco, il cui scopo principale dovrebbe essere quello di « istituzionalizzare, almeno in Europa, la distensione ».

³ Paolo Vittorelli, *La sicurezza europea*, « Mondo operaio », agosto 1966.

Abbiamo qui un'ennesima manifestazione della fiducia nella « conferenza » come *deus-ex-machina* in sé e per sé risolutivo di crisi e tensioni internazionali, patrimonio della liturgia socialista in politica estera (ma solo di essa?). Ma il discorso di Vittorelli può molto più utilmente essere analizzato sotto il profilo delle difficoltà in cui ancora si dibatte l'atlantismo di sinistra.

Il Patto Atlantico come premessa di sicurezza per un discorso distensivo. La costruzione della pace come opera collettiva. La futura prospettiva di una liquidazione dei blocchi. Le tappe del processo come si vede, sono chiaramente delineate. Ma non le sue condizioni politiche e militari (Germania; frontiere; zona di disimpegno, ecc.) e quindi nemmeno gli indirizzi di una scelta in caso di contrasto tra esigenze dello *status quo* atlantico e nuove forme di sicurezza europea. Rinviare questa scelta alle risultanze di una conferenza europea significa non farla; e significa anche condannare la conferenza ad essere un ennesimo, forse più amabile, ma inutile dialogo tra Oriente e Occidente.

In sostanza l'« atlantismo di sinistra » è ancora in fase di primissima elaborazione: l'alleanza è la sede e deve diventare uno strumento per la distensione; ma sul come regna ancora la più grande incertezza.

La sicurezza europea.

Al di là delle sue carenze, meglio del suo insufficiente sviluppo, il discorso della « sicurezza europea » è comunque destinato a trovare echi sempre più significativi nel partito comunista.

Non rientra nell'ambito di queste brevi note il seguire l'oscillazione della ricerca sovietica dello *status quo* in Europa dal polo americano al polo europeo; certo si è che le difficoltà europee ed asiatiche dell'Alleanza offrono alla diplomazia sovietica ed all'azione dei partiti comunisti occidentali maggiori e più articolate possibilità di movimento.

Il Patto Atlantico viene evidentemente denunciato nei termini propri della liturgia della guerra fredda: « l'alleanza atlantica sorse per intimidire ... il movimento socialista, per minacciare paesi di nuova democrazia ... per porre in discussione le frontiere »⁴. Ma l'« uscita di De Gaulle è l'indice del fallimento di tutta (questa) politica »; e la motivazione viene fornita a livello più dignitoso (e con un timbro diverso) da Alicata⁵.

« Possono coloro che credettero ... alla minaccia di aggressione sovietica continuare a sostenere in buona fede che tale minaccia di oppressione sussista? ... Chi può negare che se dal Vietnam dovesse scaturire un allargamento non coinvolgerebbe gli alleati degli Usa su tutti gli altri scacchieri politici e militari? ». E infine (nota

⁴ Cfr. L. Longo, intervista su « Rinascita », 30 aprile 1966.

⁵ Il problema Nato, « Rinascita », 19 marzo 1966.

di filogollismo forse un tantino eccessiva): « chi può negare che la sicurezza di un paese dipenda, in primo luogo, dalla possibilità di disporre senza limitazioni della propria autonomia e della propria indipendenza? ».

In ogni caso il Pci vede nell'attuale crisi — ed è questa indicazione operativa che importa — nuove possibilità di contatto e di dialogo nel piano europeo non limitate certamente alle forze di tipo gollista.

Nella sua relazione al congresso dei partiti comunisti ed operai dell'Europa Occidentale tenutosi a Vienna nel maggio di quest'anno, parlando a nome della delegazione comunista, l'On. Pecchioli⁶ sottolineava che « l'Europa si trova ad una svolta drammatica del proprio cammino (in cui la linea) del governo francese tende a restituire (in contrasto con gli Usa) al capitalismo europeo un ruolo mondiale » creando « anche per la parallela spinta autoritaria ... condizioni nuove ... per la lotta della classe operaia e ... per nuovi rapporti internazionali »⁷.

137

Ora, le possibilità di azione unitaria con forze democratiche « che continuano ad essere fautrici dell'integrazione europea », nascono da una duplice presa di coscienza; il movimento operaio si rende conto del « carattere oggettivo della spinta verso l'integrazione economica internazionale » e quindi del « carattere astratto e inconcludente di una posizione di semplice rifiuto »; da parte dei gruppi pur « favorevoli alla linea del Mec » è d'altro canto messo in discussione il « carattere discriminatorio ed autoritario degli (attuali) organismi di potere » e nel contempo vi è la tendenza a « guardare positivamente ... a forme di collaborazione con paesi socialisti » ed a forme di « unità europea » che rendano possibile « il superamento dei blocchi militari contrapposti ».

La stessa prospettiva, e quindi lo stesso atteggiamento, si applicano, per analogia, ai rapporti politico-militari tra i due blocchi.

Commentando le risultanze del convegno Pci/Pcf di San Remo⁸ si sottolinea che « la prospettiva che i due partiti indicano ... nasce dalle difficoltà reali e dalla convinzione che, nella fase attuale, la questione decisiva è il mutamento del quadro dei blocchi, è l'azione per il superamento dei dati di fondo dai quali nacque l'alleanza ». In altre parole, il Pci⁹ « non auspica affatto una linea di isolamento nazionale e non propone una linea puramente negativa di uscita dal Patto Atlan-

⁶ *Le forze democratiche e l'Europa del Mec*, in « Critica Marxista », maggio-giugno 1966.

⁷ Sulle componenti dell'atteggiamento comunista e sulle sue contraddizioni interne si vedano le rassegne pubblicate sullo « Spettatore Internazionale » (Massimo Bonanni, *Il Pci: le tesi e prima*, SI n. 1; *La solitudine europea dei comunisti*, SI n. 2).

⁸ Sandri, Trevi e Pelliccia, *La crisi della Nato: Dibattito in Occidente*, in « Critica Marxista », maggio-giugno 1966.

⁹ On. Longo. Intervista citata.

tico; propone invece l'avvio di un graduale sblocco militare europeo ... con la creazione di forme di collaborazione che vadano oltre il semplice scambio commerciale e tecnico; la conclusione di patti di non aggressione tra i paesi del Patto Atlantico e quelli del Patto di Varsavia; l'organizzazione, in Europa, di zone disatomizzate e di un sistema di sicurezza collettiva ».

Non quindi uscita dai blocchi ma accordi tra i blocchi, istituzionalizzazione della distensione, come diceva Vittorelli, la cui presa di posizione è citata con approvazione da Longo.

Il relativo programma (zone disatomizzate, disimpegno, patti di non aggressione), corrisponde, del resto, alle tradizionali richieste della sinistra italiana, comunista e non, dei tardi anni cinquanta, come alle prese di posizione della diplomazia sovietica in quell'epoca; e trova certamente un'eco in ambienti democratici europei.

138

In tale prospettiva restano comunque inevasi dal Pci tre fondamentali problemi, tra di loro strettamente legati e che riguardano:

1) i protagonisti degli accordi: se cioè essi debbano essere coronati o meno dalla duplice garanzia americana e sovietica;

2) il contenuto dinamico degli accordi: se cioè essi possano ammettere, o meno, una modificazione dei rapporti di forza e di influenza che, nel quadro europeo, sarebbe probabilmente sfavorevole all'Urss (può essere interessante ricordare che mentre Pecchioli a Vienna parla del « riconoscimento dei due stati tedeschi », Longo propone « l'unificazione delle due Germanie »);

3) la prospettiva degli accordi: e cioè la compatibilità logica e le forme di passaggio tra accordi tra blocchi (che postulano l'esistenza e la compattezza di tale quadro istituzionale) e il superamento dei blocchi; in altre parole il significato reale e non mitico di questa formula, pur così fascinosa, e della prospettiva neutralista che ad essa è legata; l'esistenza o meno di un impegno effettivo a tal fine dei partiti della sinistra italiana.

Il rifiuto della logica dei blocchi.

A questi problemi è dedicata un'ampia serie di articoli di F. Artusio (Umberto Segre). Segre ripropone, in sostanza, il nucleo centrale della tradizionale posizione neutralista. Proprio in un mondo caratterizzato dalla « rigidità dei rapporti internazionali », dalla « potenza illimitata degli Stati Uniti » sotto la duplice formula della « globalità della politica americana » e del « modello edonistico » rappresentato dalla « società affluente », è necessario « dissociarsi dal principio di affermazione e dominazione mondiale » degli Usa, contestare lo « scivolamento della strategia militare in orizzonte della diplomazia internazionale ».

Il neutralismo resta quindi, ovviamente, innanzitutto un rifiuto della logica e quindi della solidarietà di blocco. Ma il discorso vuole essere più ampio: non cioè un semplice atteggiamento, ma una proposta politica concreta, collettiva, legata al problema della sicurezza europea.

Ora, il neutralismo è altra cosa della sicurezza europea, per lo meno nella forma adesso in discussione; quest'ultima infatti consiste « in una serie di accordi fra i blocchi ... conservando in atto, anche al termine, una garanzia reciproca da parte degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica ». Postula cioè in tutte le sue fasi la permanenza e non il superamento dei blocchi, mirando semplicemente ad un « alleggerimento » delle tensioni. È in sostanza politica di *status quo*, che non consente ai paesi europei uno « svincolo dalla strategia mondiale » delle due superpotenze.

Se il neutralismo è contro la logica dei blocchi, esso deve anche respingere la prospettiva dello *status quo* che ne deriva; ma se, d'altra parte, esso non vuol essere una reazione o una serie di reazioni isolate, ma costituire un sistema, non può basarsi sulla semplice, per quanto necessaria, « dissociazione dal principio di dominazione mondiale ... degli Usa (o dell'Urss) » ma anche su di un comune principio positivo.

Tale principio è, secondo Segre, quello della « scelta socialista di politica generale dei paesi interessati »; la sua attuazione rappresenta pertanto la manifestazione dell'« indissolubile legame tra scelte di politica interna ed internazionale » ed è legata « al travaglio di trasformazione sociale e democratica in atto sia all'est che all'ovest ». La neutralità europea è, insomma, l'Europa socialista.

La prospettiva finale è qui chiara. Meno chiara, e soprattutto meno favorevole, la situazione delle forze: infatti la costruzione dell'Europa neutrale e socialista presupporrebbe la presenza all'est come all'ovest di gruppi politici ad un tempo non organicamente minoritari e liberi da qualsiasi ipoteca bloccarda; requisiti cui, con tutta la migliore buona volontà, non ci sembra che comunisti orientali o socialdemocratici occidentali possano corrispondere.

Segre se ne rende del resto perfettamente conto; rileva infatti che anche nel nostro paese — pur sede di una Chiesa novellamente ecumenica e di un comunismo tendenzialmente policentrico — le posizioni neutraliste sono estremamente deboli e in sostanza affidate alla « coscienza popolare ». In realtà la prospettiva neutralista, così come egli la vede, è non solo di lunga, ma anche di faticosa, travagliata e incerta gestazione, confondendosi, in ultima analisi, con il problema di costruire una via ed una società socialista e cioè né socialdemocratica né comunista. Tema questo sempre attuale e fondamentale, ma la cui soluzione non appare certo imminente.

Due parole, per finire, sulle posizioni del Psiup¹⁰. Anche i documenti di politica internazionale del Psiup sono caratterizzati da quella che è un po' la sigla dei contributi di questo partito lucido e pessimista: cura e spesso acutezza di analisi; carenza se non addirittura negatività di prospettive.

Così Tagliazucchi vede all'origine dell'attuale crisi il manifestarsi di una tensione tra due tipi di integrazione: « l'integrazione del mercato mondiale sotto l'egida e la guida del capitale americano » e « l'integrazione cui è interessato il capitalismo europeo ». Non che il secondo obiettivo si contrapponga necessariamente al primo: anzi il kennedismo è appunto « l'assorbimento del mercato socialista europeo come obiettivo di tutto lo schieramento atlantico ». Oggi invece la « politica americana » — preda di un'insuperabile contraddizione tra linea europea e linea asiatica — « minaccia di bloccare e rovesciare il corso di una politica di coesistenza pacifica ... dalla quale il capitale europeo si attende la soluzione dei problemi lasciati in sospeso dalla guerra ». L'Europa farà dunque da sé? Non c'è da pensarci. È bloccata alle spalle poiché « l'unificazione ... non è possibile fuori e contro la politica americana »; manca di forza motrice, in quanto la « socialdemocrazia europea che ha puntato le sue carte sulla formula di un dialogo est-ovest che non intaccasse i blocchi politico-militari esistenti (attraversa) una crisi di fondo ». Si trova, per concludere, di fronte alla « contraddizione effettiva del nostro tempo, tra capitalismo e socialismo ». In attesa di una « strategia internazionale del movimento operaio » che lo stesso Tagliazucchi riconosce di là da venire, si sfocia insomma in una situazione di paralisi generale completa.

Per Vecchietti la crisi atlantica non nasce, come per Tagliazucchi, in Cina, ma in Europa « per il sempre più difficile coordinamento della politica europea delle potenze atlantiche » ed è non già dovuta alle prese di posizioni golliste, ma contenuta *in nuce* nella duplice trasformazione interna del Patto (dopo una prima fase in cui esso era uno « strumento più politico che militare ... (di copertura della) ricostruzione del capitalismo europeo »), in seguito alla guerra di Corea: « l'inserimento della Germania ... che ha reso sempre più difficile la soluzione concordata della questione tedesca » e « l'armamento atomico (che) ha fatto dell'alleanza atlantica uno strumento organicamente costruito ai fini della strategia globale nella quale gli Stati Uniti hanno la preminenza assoluta ». Siamo così entrati nel vivo dell'argomento; ed è un vero peccato che Vecchietti, dopo aver affermato che « comunque l'internazionalizzazione del capitalismo va avanti » ripieghi, piuttosto affrettatamente, (e con quanta speranza?) sulla alternativa di una « in-

¹⁰ Espresse in un articolo di P. Tagliazucchi, *La Nato e la crisi dei rapporti internazionali*, « Problemi del socialismo », marzo-aprile '66, ed in un'intervista di Vecchietti su « Rinascita », 21 maggio 1966.

tegrazione Europa intiera » legata ad una « dimensione internazionale della lotta di classe »; prospettiva che, se sembra apparentarsi a quella neutralista della sinistra socialista è, rispetto a quella, ancor piú vaga e indefinita.

l'agricoltura europea in parlamento

di Massimo Bonanni

142

« Per un quarto di secolo la politica agraria del nostro paese è stata costante appannaggio del partito della democrazia cristiana; se si esclude la breve pausa durante la quale al dicastero di via XX Settembre è stato l'onorevole Gullo del partito comunista, il ministero per l'Agricoltura è stato costantemente riservato agli uomini del partito di maggioranza relativa. I motivi, le ragioni che spiegano la perseveranza nel conservare l'importante dicastero sono di ordine prevalentemente, se non esclusivamente, politico: l'elettorato agricolo rappresentava nel 1948 la forza di gran lunga più importante del nostro paese, ed è stata quella che più di ogni altra ha contribuito, e contribuisce ancora, a mantenere una presa elettorale. Per assicurarsi il voto dei contadini, ci si è impegnati nella realizzazione del programma di diffusione della proprietà terriera che era nelle speranze del movimento cattolico alla fine del secolo scorso e all'inizio di quello attuale. Si pensava e credeva che una larga partecipazione alla proprietà dei contadini avrebbe risolto ad un tempo gli annosi problemi della nostra economia agricola e quelli non meno antichi di un migliore e più stabile ordinamento politico e sociale del nostro paese. La politica agraria della Dc doveva — secondo le speranze e le intenzioni dei suoi tecnici — allargare la vasta base elettorale ed imprimere all'economia agricola una rapida evoluzione verso forme di conduzione della impresa agricola capaci di soddisfare esigenze di carattere tecnico ed economico. Quali siano le forme di conduzione desiderate, caldeggiate e volute dal partito di maggioranza relativa, è noto a tutti; è sufficiente sfogliare la raccolta delle leggi di interesse agricolo per intendere che l'autorità voleva e vuole una prevalente economia contadina che si identifica con la proprietà coltivatrice. Per il conseguimento dello scopo si agì drasticamente con la riforma fondiaria, con la concessione di prestiti per la formazione di proprietà contadine e con il trasferimento di redditi dai concedenti ritenuti forti e ricchi ai fittavoli e mezzadri reputati poveri e deboli. Tutta la politica agraria del nostro paese nell'ultimo ventennio è stata dominata dalla costante volontà di realizzare e imporre una prevalente economia contadina, peraltro condannata dalle ferree leggi economiche a soccombere senza avere conosciuto mai quella prosperità che i riformatori andavano predicendo »¹.

Questo giudizio ci sembra ben lumeggiare sia le ragioni per cui, dopo vent'anni di sovvenzioni e di protezioni, l'agricoltura italiana

si trova nell'attuale situazione di arretratezza, sia le caratteristiche della politica agricola attuata sia della democrazia cristiana (soprattutto attraverso i potenti, ricchi e incontrollati enti che fanno capo all'on. Bonomi) ma con il sostegno di larghi strati della rappresentanza parlamentare.

Un esame accurato del dibattito parlamentare sull'agricoltura svoltosi il 16-17 e 21 giugno, è una ulteriore dimostrazione dell'efficacia con cui il mondo agricolo riesca a difendere le sue antiquate strutture e dell'influenza che esso può di conseguenza esercitare anche sulla politica estera del nostro paese.

Posizioni contrastanti.

Il dibattito si è iniziato con la mozione del comunista on. Chiaramonte, mozione che riportiamo per esteso: ²

« La Camera, considerato che la politica agricola comunitaria attraverso, dal 30 giugno 1965, una grave crisi che i recenti incontri del Lussemburgo e di Bruxelles non sono valsi a superare; vista la *Relazione sulla Comunità economica europea* presentata dal ministro degli affari esteri il 29 dicembre 1965; constatato che le valutazioni economiche e politiche, poste a base degli accordi del 1962, si sono dimostrate errate per il sempre più grave squilibrio della nostra bilancia agricolo-alimentare e la crisi profonda del processo di integrazione politica; rilevato come, per l'impostazione data al Fondo di orientamento e di garanzia (Feoga), tale fondo sia servito per gli interventi sui prezzi anziché per gli interventi tesi a modificare le strutture e che per questo la quota italiana è diventata una spesa a fondo perduto ed è servita, in gran parte, a sovvenzionare agricolture di altri paesi; constatato altresì che si è rivelata errata la previsione che, in assenza di una autonoma politica nazionale di riforma agraria, stimoli esterni di natura concorrenziale potessero determinare un reale e profondo processo di rinnovamento e una effettiva riduzione dei costi della nostra agricoltura; rilevato che, per tutte queste ragioni, la politica agricola comunitaria si è dimostrata piena di pericoli e di svantaggi per il nostro paese e che l'unificazione dei mercati ha messo a nudo la drammatica arretratezza strutturale, sociale ed economica dell'agricoltura italiana; rilevato infine che, anche nel quadro della politica adottata, sono state accettate condizioni decisamente sfavorevoli per il nostro paese, come dimostra la mancata regolamentazione di prodotti di particolare interesse per l'Italia (ortofrutticoltura; tabacco; olio di oliva; barbabietola; ecc.); considerato che, in queste condizioni, la proposta di anticipazione, al 1° luglio 1967, della realizzazione dell'unione doganale e del Mercato comune agricolo fra i paesi della Cee, si presenta del tutto pregiudizievole per il nostro paese; preso atto delle "Osservazioni e proposte" del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro del 1°-2 marzo 1966; impegna il Governo: 1) ad opporsi all'anticipazione, usando, se necessario, il diritto di veto che il Governo francese si è riservato nei recenti incontri del Lussemburgo;

¹ Francesco Saja, *Limiti della politica di riforma agraria*, «Progresso agricolo», anno XII, n. 1.

² Le mozioni e i relativi discorsi di presentazione sono tratti dai resoconti sommari della Camera dei deputati («Bollettini» n. 475-476-478 relativi alle sedute del 16, 17 e 21 giugno).

2) ad aprire il problema, nel Consiglio di ministri della Cee e negli incontri bilaterali con i rappresentanti di altri paesi, della revisione degli accordi del 1962 e, se necessario, dello stesso trattato di Roma: a) per garantire agli organismi rappresentativi italiani, nazionali e regionali, la piena esplicazione delle loro competenze costituzionali allo scopo di procedere, con una politica di trasformazioni, di riforme e di programmazione, a quell'ammodernamento che renda l'agricoltura italiana realmente competitiva sui mercati internazionali; b) per contrastare, in sede comunitaria, ogni riforma di organizzazione dell'agricoltura che possa presentarsi con carattere autarchico e di discriminazione verso altri paesi, e per favorire invece iniziative tese ad allargare la cooperazione economica con tutte le altre zone del mondo; 3) a richiedere, in particolare, la revisione del regolamento finanziario e dell'impostazione stessa del Feoga, in modo da destinare la parte prevalente del Fondo agli interventi sulle strutture, garantendo, al tempo stesso, che le somme per questi interventi siano gestite, in Italia, dagli enti di sviluppo agricolo e dalle cooperative; 4) a richiedere che, in questa fase transitoria, la regolamentazione dei prodotti di particolare interesse per l'Italia non sia diretta a proteggere strutture economiche e sociali arretrate o a favorire concentrazioni monopolistiche ma ad aiutare il necessario processo di riconversione e di ammodernamento culturale e di valorizzazione del potere contrattuale dei contadini produttori; 5) ad assicurare, nei comitati operanti in seno agli organismi agricoli comunitari, la rappresentanza, senza discriminazione, delle organizzazioni sindacali ed economiche dei lavoratori agricoli e dei contadini; 6) a prendere l'iniziativa di una proposta alle autorità della Cee per la predisposizione di adeguate raccomandazioni ai fini della realizzazione della parità fra i trattamenti previdenziali e mutualistici dei lavoratori agricoli e quelli dei lavoratori dei settori industriali; 7) a consultare il Parlamento, in modo sistematico e preventivo, su tutti gli sviluppi della politica agricola comunitaria ».

« L'on. Chiaromonte ha poi sottolineato come ancora una volta, nonostante i comunisti avessero presentato tempestivamente la loro mozione, siano state disattese le prerogative del Parlamento, che tratta l'argomento fuori tempo, dopo molti giorni dalla conclusione della riunione a Bruxelles del Consiglio di ministri della Cee. Il Governo italiano, cioè, si è presentato a Bruxelles privo di qualsiasi indicazione da parte del Parlamento.

Il gruppo parlamentare comunista coglie l'occasione per chiedere ancora formalmente alla Presidenza della Camera di voler fissare la data per la elezione dei rappresentanti italiani nel Parlamento europeo ».

Abbiamo già più volte rilevato le contraddizioni dell'atteggiamento comunista nei riguardi del Mec, contraddizioni che ritroviamo puntualmente nella mozione dell'on. Chiaromonte. Alcuni passaggi sembrano delineare una posizione di accettazione del Mercato comune ed una prospettiva di inserimento dei comunisti nella logica comunitaria (vedere i punti 4-5-6 e le raccomandazioni finali) mostrando nel contempo una certa consapevolezza dell'arretratezza dell'agricoltura nel nostro paese e della necessità di riforme strutturali e di conduzioni agricole basate su criteri più economici³. Ma questa è sol-

³ Nello stesso senso E. Nob, *L'Europa dietro lo steccato*, « Paese Sera », 21 luglio 1966.

« La condizione ideale sarebbe una divisione del lavoro arrivando a colti-

tanto una delle posizioni ed i molteplici accenni agli svantaggi che gli accordi di Bruxelles comportano per la nostra agricoltura sembrano voler lasciare aperta la porta ad una seconda posizione di tipo bonomiano. Posizione non del tutto coerente per chi auspica pianificazioni e riforme di strutture poiché per quanti interventi protettivi e riforme si possano immaginare, esisteranno ancora — e per lungo tempo — svantaggi per una agricoltura che deve variare tutte le sue caratteristiche (rapporto tra agricoltura e zootecnia; tra popolazione agricola e territorio coltivabile e tra questo e l'uso di fertilizzanti e di macchine; tra colture granarie e altre colture; tra capitale e lavoro; tra reddito agricolo e reddito industriale, ecc.).

Una terza posizione infine si ricollega alla seconda per delineare una prospettiva antitetica alla prima. In nome degli svantaggi che la politica comunitaria arreca all'agricoltura italiana si cede alla tentazione gollista chiedendo l'uso del diritto di veto⁴, la revisione degli accordi del '62 (vedere i punti 1 e 2) ed eventualmente la revisione dello stesso trattato, revisione che come si evince dal punto (a) dovrebbe avvenire « in difesa della sovranità italiana ».

Ci sarebbe una quarta posizione — questa in contrasto con tutte le altre — là dove si invoca una politica di non discriminazione verso gli altri paesi. Con un minimo di facoltà profetiche si può predire che un governo che riuscisse ad ottenere una politica agricola « aperta » (permettendo ad esempio l'ingresso del grano a prezzo mondiale) porrebbe subito fine alla sua sopravvivenza con il beneplacito dei comunisti. Tanto è vero che illustrando la sua mozione lo stesso on. Chiaromonte ha osservato:

« Il Governo italiano, che si è dichiarato disposto a discutere le condizioni avanzate dal governo laburista inglese per entrare nel mercato co-

vare nella zona più adatta della comunità il prodotto più adatto, quello che si ottiene con il minor costo. Questo significherebbe l'integrazione delle agricolture dei "sei". Invece ogni paese continua a difendere ferocemente le proprie colture e tende a fare quello che ha fatto finora e si corre il rischio di congelare sei situazioni, di sommare sei agricolture così come sono. L'integrazione richiede dei cambiamenti, l'abbandono di certe colture in un dato posto e l'adozione di altre. Esige, cioè, una politica agricola comune, da adottare se necessario, a maggioranza quando qualcuno vi si oppone ».

Lo stesso concetto è stato sostenuto, in sede di replica, dall'on. Marras:

« Pur se in alcuni settori si potrà ottenere risultati parzialmente accettabili, questa politica non potrà portare in definitiva a risultati positivi: la strada da seguire non è quella che vorrebbe la Federazione coltivatori diretti — che ha chiesto un ulteriore aumento del prezzo del grano, il che comporterebbe, con qualche illusorio beneficio per alcuni produttori, gravi danni per la nostra agricoltura — ma è quella di un deciso ribasso dei prezzi, che renda competitiva la nostra agricoltura ».

⁴ Inutile sottolineare che non esiste più un diritto di veto. Sui problemi sollevati dal comportamento della delegazione francese, vedere *La Cee dopo Lussemburgo*. (Documento di lavoro C-1), « Lo Spettatore Internazionale », marzo-aprile 1966.

mune europeo, condizioni di chiaro stampo neoprotezionistico, non abbia timore a difendere con fermezza gli interessi dell'agricoltura italiana ».

Eppure nonostante queste critiche che abbiamo fatto e che continueremo a fare alle contraddizioni della politica comunista nei riguardi del Mec, c'è nella mozione Chiaromonte una visione abbastanza avanzata della situazione agricola italiana e una critica che sembrerebbe lasciar intendere che i comunisti sono disposti a chiudere un occhio sugli schemi ideologici tradizionali in nome di una maggiore produttività in agricoltura (vedere il punto 4) discostandosi così dalla tradizionale politica bonomiana, fino a ieri condivisa anche dall'Alleanza contadini. (Altro punto che non si può non condividere sono le perplessità sulla destinazione dei fondi del Feoga, destinazione sulla cui correttezza ed efficienza nessuno sarebbe disposto a giurare. Ma è un discorso che ci porterebbe lontano).

146

Allergie semantiche.

Nella mozione liberale, illustrata dall'on. Bignardi, maggiore è la consapevolezza delle implicazioni del processo di unificazione europea (« per un'Europa democratica ed anticomunista »), ma neppure essa sfugge ad ambiguità di atteggiamenti.

« La Camera, constatato con preoccupazione il deteriorarsi, nell'ambito della Comunità economica europea, del principio della progressiva realizzazione di una politica agraria comunitaria sottratta alle singole sovranità nazionali; rilevato come solo la piena attuazione di una politica agraria comune e degli obiettivi di parità del reddito da essa previsti, in particolare secondo l'articolo 39 del trattato di Roma, possa rendere sopportabili agli agricoltori italiani i non lievi sacrifici ad essi richiesti da una quasi generale riconversione della economia agraria nazionale conseguente alla integrazione comunitaria; considerato che da questa situazione in gran parte dipendono le difficoltà denunciate dagli imprenditori agricoli italiani e che si concretano, da una parte, nella mancata regolamentazione di settori per noi fondamentali (ortofrutticoltura, tabacco e vino) e, dall'altra, nella adozione di regolamenti (per le carni, per la barbabietola da zucchero e il latte) insopportabili ed inaccettabili per la nostra agricoltura senza una adeguata compensazione, attuabile soltanto con lo strumento di una politica agraria comunitaria e non certo con accordi bilaterali e multilaterali sottoposti di volta in volta — come attualmente avviene — alla ratifica dei singoli governi; tenuto presente lo squilibrio che si verifica tra il nostro apporto al Fondo di orientamento e garanzia ed i benefici che da esso può trarre la nostra agricoltura; sottolineato come, oltretutto, la nostra economia agraria si trovi nei confronti delle concorrenze che davanti ad essa si parano, sia in sede europea, sia su scala mondiale, in condizione di netta inferiorità per effetto della errata politica agraria condotta in questi ultimi anni, e in particolare per la pressione demografica tuttora in atto nelle campagne, per l'assurda ed anacronistica situazione di blocco dei contratti agrari, per le discriminazioni in atto tra i produttori e per la politicizzazione della organizzazione economica, a causa infine di stanziamenti

di bilancio chiaramente insufficienti; sottolineato inoltre che l'attuazione del mercato unico agricolo esige, necessariamente, così come previsto anche dal piano di sviluppo economico, l'incentivazione senza alcuna discriminazione di ogni posizione imprenditiva; tenuto presente che la svalutazione della lira in questi ultimi anni aggrava in maniera sensibile la posizione dei prodotti agricoli anche per il prezzo dei cereali; rilevato infine che l'integrazione comunitaria rende necessario e urgente che si affrontino i problemi della collina e della montagna italiane, travagliate da una crisi di trasformazione degli ordinamenti aziendali e produttivistici, che non ha sovente altro sbocco al di fuori del tipo di coltura estensiva; impegna il Governo: *a*) in sede comunitaria: 1) a rendersi interprete nelle trattative di Bruxelles della esigenza di procedere speditamente, sul piano politico generale e su quello agricolo particolare, verso obiettivi ed impegni che garantiscano la realizzazione di una vera integrazione politica; 2) ad ottenere che i livelli dei prezzi agricoli proposti dalla Commissione vengano adeguati alle esigenze della produzione italiana, in particolare per quanto riguarda il latte, la carne e la barbabietola da zucchero; 3) ad ottenere l'« attuazione » dei prezzi già fissati, nonché la estensione a tutti i prodotti di una clausola di revisione così come previsto dal regolamento n. 19 relativo ai cereali; 4) a richiedere ed ottenere che, contemporaneamente ai prezzi comuni proposti, si pongano in atto misure per i settori non ancora regolamentati, nonché quelle complementari per gli ortofrutticoli; 5) a provvedere ad una rettifica degli attuali rapporti di prezzi stabiliti nel rapporto della Commissione, in particolare per quanto riguarda il rapporto cereali-carne bovina; 6) a richiedere opportune garanzie per il settore orientamento del Feoga, in particolare affinché siano accolte le richieste che verranno presentate dagli agricoltori italiani; *b*) sul piano interno: 1) ad attuare una politica coerente e conseguente agli impegni presi o da prendere a Bruxelles in particolare mediante: *a*) tempestive e valide misure che tendano a valorizzare senza discriminazioni tutte le posizioni imprenditive dell'agricoltura italiana; *b*) l'abolizione dell'ormai anacronistico blocco dei contratti agrari, che limita la libera evoluzione delle forme e dei tipi di impresa in armonia con le nuove situazioni e verso i sistemi migliori; *c*) il superamento del concetto di cooperazione "mitizzata" in senso esclusivamente mutualistico e l'equiparazione alla cooperazione di tutte le altre forme associative, comunque organizzate, con l'unica limitazione di essere veramente al servizio dei produttori agricoli; *d*) l'aggiornamento della legislazione italiana in tema di mercati e di alimentazione con l'abolizione delle leggi che concedono ai comuni i monopoli della commercializzazione del latte, dei mattatoi, dei mercati all'ingrosso, ecc.; *e*) la revisione fiscale degli oneri agricoli, anche facilitando la costituzione di società per azioni in agricoltura e rivedendo il regime fiscale successorio relativo alla proprietà fondiaria; 2) ad assicurare la promozione di strumenti atti ad una efficiente organizzazione di mercato sul territorio nazionale, nel quadro delle disposizioni comunitarie e in particolare nel settore ortofrutticolo (incremento delle infrastrutture) e nel settore viticolo (immediato realizzo del catasto viticolo) ».

Di tale ambiguità se ne ha un primo esempio quando da un lato si teorizza il libero mercato e dall'altro ci si richiama all'on. Bonomi e ci si fa portatori delle « vive preoccupazioni » degli agricoltori o quando in sostanza si chiede, come ha fatto l'on. Bignardi, una pianificazione comunitaria (con restituzione all'esportazione, misure di salva-

guardia, ecc.) in quanto si tratta di aree non omogenee e nello stesso tempo si chiede all'interno una politica di libero mercato (accompagnata tutt'al più da incentivi) quando anche nell'interno non si hanno aree omogenee.

« Il trattato di Roma pone come obiettivo della politica comunitaria la parificazione dei redditi agricoli con quelli delle altre attività produttive; ed analogo obiettivo di fondo pone all'economia italiana lo stesso programma Pieraccini. Orbene, è da chiedersi come possano conciliarsi con tale obiettivo di fondo le deliberazioni in materia di prezzi comunitari, che rischiano — ad esempio — di distruggere la bieticoltura italiana e di mettere in grave crisi l'attività lattiero-casearia, sulla quale si basa gran parte dell'agricoltura della Valle padana.

Un completo regime di libero scambio presuppone una certa omogeneità tra le parti: altrimenti, anziché derivarne un vantaggio, ne verrebbe un irreparabile aggravamento per le condizioni della parte più debole. Ora, tale omogeneità indubbiamente non esiste tra l'agricoltura italiana e quella degli altri paesi della Comunità.

148

(È necessario quindi) che si vada verso la liberalizzazione in campo agricolo solo dopo aver previamente attuato una politica di incentivazione delle attività imprenditoriali in agricoltura, in modo da porre i nostri imprenditori in condizione di effettiva competitività con quelli degli altri paesi della Comunità ».

Ma forse la questione è più di terminologia e la confusione nasce da una allergia semantica del gergo politico dei liberali verso termini come pianificazione o programmazione. Degna di maggiore attenzione è forse la conclusione della presentazione dell'on. Bignardi:

« I liberali, per il grande fine dell'unità politica dell'Europa democratica ed anticomunista, sono anche disposti a ragionevoli sacrifici sul piano economico; ma, se questo ideale dovesse offuscarsi o allontanarsi nel tempo per colpa altrui, essi si rifiuterebbero a sacrifici che non sarebbero giustificati, alla luce delle considerazioni di egoismo nazionale che in tal caso indubbiamente riprenderebbero la prevalenza ».

Ma nel partito liberale — la cui coerenza è fortemente appesantita dalla presenza di deputati provenienti dall'estrema destra — c'è posto anche per posizioni più consapevoli. È così che « La nuova tribuna » organo ufficioso del Pli, osserva:

« Non è logico legare in modo indissolubile tra loro due prospettive (quella dell'integrazione economica e quella dell'unità politica) cosicché la rinuncia seppur temporanea della seconda comporti inevitabilmente la fine della prima. Questa, l'integrazione economica, ha un suo valore autonomo, anche se ne acquista uno ben superiore se congiunta all'altra; vale comunque di per sé. L'europeizzazione della nostra economia è una acquisizione sempre valida che ha già dato frutti insperati. Rinunciarvi solo perché le speranze unitarie si allontanano nel tempo è un errore, in contraddizione con lo spirito dello stesso trattato di Roma che punta tutto sulla realtà irreversibile dell'integrazione economica. Fare la politica agraria comune,

pur nella difesa dei nostri legittimi interessi, è un passo verso l'Europa più che non farla. Che è appunto quello che chiedono i comunisti »⁵.

Due posizioni democristiane.

La posizione democristiana è illustrata da due mozioni. La prima rappresenta una posizione più vicina a quella dell'on. Bonomi ed è stata illustrata dall'on. Franzo, la seconda, svolta dall'on. Edoardo Martino, rappresenta le posizioni più progredite della sinistra.

Nel presentare la sua mozione (sottoscritta anche dagli on. Truzzi, Baldi, Zugno, Pucci Ernesto, Stella, Armani, De Marzi, Prearo, Buffone, Castellucci, Helfer, Lattanzio, Rinaldi, Negrari, Tantalo, Viale, Vicentini, Bottari, Sorgi e Micheli) l'on. Franzo, dopo aver dato un giudizio generale positivo sugli accordi dell'11-12 maggio 1966, ha continuato osservando che:

... « altrettanto positivo il giudizio su quelle decisioni non può mantenersi, quando esse vengano strettamente considerate dal punto di vista dell'agricoltura italiana.

Così per il Feoga il compromesso di Bruxelles comporta per l'Italia, a quanto si è calcolato, una spesa del 23,7 per cento, contro un beneficio del 25 per cento; mentre la Francia — ad esempio — contribuirà per il 24 per cento, ma ritrarrà benefici per il 45 per cento.

Esprime anche preoccupazioni sui possibili sviluppi delle decisioni comunitarie in ordine all'entrata in vigore di una organizzazione comune di mercato per alcuni prodotti agricoli che interessano particolarmente l'Italia, come l'olio d'oliva, lo zucchero, gli ortofrutticoli, il tabacco e il vino.

Chiede — in merito alle proposte della Commissione riguardanti l'instaurazione di un livello comune dei prezzi — che venga proposto un aggiornamento dei prezzi dei cereali (aumento di circa l'8 per cento), un aumento del prezzo del latte, della carne bovina, del riso semigreggio, nonché la revisione dei conteggi per la fissazione del prezzo di obiettivo dell'olio di oliva e l'aumento del prezzo minimo al produttore per le barbabietole da zucchero. Tali richieste, unanimemente approvate dal Comitato delle organizzazioni professionali agricole della Cee, non sono davvero eccessive, specie se si considera la debolezza strutturale dell'agricoltura italiana nei confronti di quelle degli altri paesi del Mec.

Certo, una lievitazione dei prezzi agricoli porta come conseguenza un rincaro del costo della vita; ma, se questo si vuole evitare, occorre imboccare la strada delle sovvenzioni alle produzioni dei paesi meno favoriti. Non esistono altre alternative.

Più interessante la proposta di un maggior coordinamento nella politica estera italiana:

« In questi giorni una parte della stampa italiana ha criticato il comportamento del Ministero dell'agricoltura e più in generale della nostra delegazione che tratta a Bruxelles, in ordine alla preparazione tecnica dei negoziati stessi. Certo, manchevolezze e improvvisazioni possono esservi

⁵ Giorgio Spada, *Accordo nel Mec*, « La nuova tribuna », luglio 1966.

state; in ogni caso, però, esse vanno imputate non alla burocrazia, ma piuttosto a quanti non hanno provveduto ad istituire un efficace coordinamento dell'attività dei nostri funzionari in sede di mercato comune. In Francia esiste un'apposita direzione generale, presso il Ministero dell'agricoltura, che si occupa dei problemi del Mec; in Italia, invece, si fa largo ricorso all'improvvisazione: anche i tentativi per creare un Comitato interministeriale presso il dicastero degli esteri ed un'apposita Consulta presso il dicastero dell'agricoltura e foreste non hanno sortito alcun effetto positivo. Di qui la necessità urgente di cambiare le cose, di coordinare l'attività delle amministrazioni dello Stato che si occupano di problemi comunitari e di informare ampiamente e continuamente la pubblica opinione sui problemi comunitari ».

Lo stesso atteggiamento della mozione Franzo compare anche in una intervista al ministro dell'agricoltura on. Restivo⁶, là dove questi afferma:

150

« Non è escluso naturalmente che si rendano opportune anche delle parziali riconversioni colturali indirizzate verso quelle coltivazioni che trovano nel nostro paese un ambiente particolarmente adatto, ma è chiaro che occorrerà fare tutto il possibile perché siano comunque difese quelle economie agricole che forniscono prodotti fondamentali per l'alimentazione della nostra popolazione ».

È inutile sottolineare quante reticenze si possano nascondere dietro questa semplice frase. Se infatti si parte dal presupposto non della specializzazione delle colture, come fanno ormai anche i comunisti, ma dalla difesa di una certa autonomia nazionale, allora deve considerarsi proficua anche quella fastidiosa difesa delle colture granarie che da quarant'anni caratterizza la politica agricola italiana.

La maggior lucidità di tutto il dibattito si trova però nell'intervento dell'on. Edoardo Martino che nel presentare la sua mozione ha minimizzato le lamentele espresse da più parti inserendole nel quadro generale dell'agricoltura comunitaria:

« talune misure favorevoli al nostro paese sono state adottate (particolarmente per la tabacchicoltura e la vitivinicoltura) e le sovvenzioni concesse per l'Italia (oltre che per il Lussemburgo) possono essere aumentate del 45 per cento, in luogo del 25 per cento previsto per gli altri membri.

Ma — al di là della contabilità del dare e dell'avere — l'esame dei risultati delle riunioni di Bruxelles non può non confortare chi crede nell'unità europea: l'anticipazione dei tempi del mercato agricolo, tanto criticata dall'estrema sinistra, viene a colmare una lacuna che avrebbe ferito gravemente l'equilibrio generale dell'unificazione economica europea per la sfasatura che si sarebbe aggravata nei tempi di realizzazione del mercato agricolo e di quello industriale. Lo sforzo in atto negli organismi comunitari è ora proprio quello di realizzare la libera circolazione dei pro-

⁶ Intervista dell'on. Restivo a « La discussione », 3 luglio 1966.

dotti agricoli ed industriali ad una data più ravvicinata rispetto a quella prevista nei trattati, oltre a quelli di adeguare le relazioni esterne della Comunità al grado del suo sviluppo interno e di riordinare le istituzioni.

Gli anni futuri indubbiamente non saranno facili per la nostra agricoltura: è pertanto indispensabile l'intervento del Governo per incoraggiare ed assistere gli agricoltori italiani nella loro opera di adeguamento delle strutture produttive alle nuove esigenze del mercato europeo e mondiale.

Quanto all'inserimento degli accordi di Bruxelles nel più vasto quadro del commercio mondiale (già sono stati allacciati contatti con alcuni paesi del Mediterraneo), rileva che l'Italia guarda con simpatia ad ogni ampliamento dell'area commerciale della Comunità, ma non può non richiedere con fermezza la tutela dei suoi legittimi interessi, in relazione ad una concorrenza che da paesi estranei alla Comunità possa essere mossa ad alcuni suoi tipici prodotti ».

Breve la mozione socialista presentata dall'on. Cattani in cui si mette in rilievo ancora una volta la necessità di riforme di struttura:

151

« La Camera, approva l'operato della delegazione italiana nella riunione del Consiglio di ministri della Comunità europea dei giorni 9, 10, 11 maggio 1966; afferma la necessità che, in vista dell'entrata in vigore della libera circolazione dei prodotti e della politica comunitaria, il Governo agisca tempestivamente per adeguare le strutture organizzative della nostra agricoltura; per ottenere il pieno rispetto delle scadenze convenute per le regolamentazioni di mercato sui prodotti particolarmente interessanti l'Italia; per mantenere costante rapporto di informazione col Parlamento, data la fondamentale importanza che le decisioni assunte a livello di Consiglio di ministri della Comunità vanno assumendo per l'economia italiana in generale e in particolare per la nostra agricoltura ».

Nell'illustrare la mozione l'ex sottosegretario all'agricoltura ha anche osservato:

« Altro risultato che il nostro paese era interessato a raggiungere era quello dell'entrata in vigore dei regolamenti di alcuni prodotti — come gli ortofrutticoli, i tabacchi e i grassi vegetali — di particolare importanza per l'Italia. La quota forfettariamente concessa come indennizzo per la mancata entrata in vigore dei regolamenti stessi può dirsi soddisfacente, come soddisfatti ci si può dire per il potenziamento della dotazione del Feoga, per interventi sulle strutture. In particolare l'Italia potrà fruire annualmente di un contributo comunitario di 60 miliardi: si tratta, ora, per parte nostra, di integrare tale somma e di predisporre progetti validi e meritevoli di finanziamento.

L'agricoltura italiana ha beneficamente risentito dalla pressione psicologica relativa alla imminente realizzazione del mercato agricolo europeo; ma ciò non basta, occorrendo soprattutto agire sulle nostre strutture agricole. Purtroppo, occorre lamentare alcuni ritardi: il secondo "piano verde" non è stato ancora varato, né è stata approvata la legge per la costituzione di associazioni democratiche di produttori agricoli, il che costituisce l'indispensabile presupposto per potere concretamente fruire dei finanziamenti del Feoga ».

Qualche cenno sulle posizioni del Psiup che non ha presentato mozioni, ma che è intervenuto nel dibattito attraverso l'on. Avolio.

Questi ha sostenuto che la crisi di Bruxelles « nata quando i circoli comunitari cercarono di ricattare il governo francese impegnato nella lotta contro l'egemonia americana in Europa », non si è risolta in maniera vantaggiosa per l'Italia e per di più ha accentuato la limitazione autarchica del Mec.

« Per neutralizzare gli effetti negativi della politica comune il suo gruppo avanza proposte concrete, che si incentrano essenzialmente sull'aumento della capacità produttiva della nostra agricoltura, perseguito attraverso la modificazione del processo di accumulazione capitalistica nel settore agricolo. (...) Non v'è alcuna alternativa: o la nostra agricoltura si ammoderni, o essa è destinata a soccombere, ad onta di qualsiasi misura protezionistica ».

152

Strane posizioni queste del Psiup. Posizioni in cui si ritrovano gomito a gomito consapevolezze e banalità quasi che la preoccupazione maggiore di questo partito fosse quella di conservare il suo « spazio politico » tra il Pci a sinistra e il Psi a destra ed a questo motivo tecnico debba essere sottomesso ogni sforzo di elaborazione politica. Resta il fatto che il Psiup — sia per lo scarso aggancio sindacale, sia per le minori preoccupazioni di collegamenti internazionali — è il partito su cui la problematica della Cee ha inciso meno, se si fa eccezione per i tentativi, finora velleitari, di costruire una strategia del movimento operaio che si contrapponga alla penetrazione del capitale americano in Europa⁷, tentativi che finora sono soltanto serviti a diffondere atteggiamenti gollisti.

Posizioni sindacali.

Si potrebbe concludere questa rassegna con le posizioni assunte dai sindacati. Le posizioni della Coltivatori diretti sono ben note e si riflettono talmente nel dibattito parlamentare che sarebbe inutile tornare sull'argomento. Più enigmatico il conciso comunicato dell'Alleanza contadini⁸ che non entra nel merito dei problemi e che sembra anch'esso preludere ad un nuovo atteggiamento comunista nei riguardi dell'agricoltura.

« La presidenza dell'Alleanza dei contadini ha preso in esame il compromesso raggiunto a Bruxelles in materia di prodotti agricoli. In merito si sottolineano le seguenti esigenze: 1) L'applicazione degli accordi sui prezzi comunitari deve essere preceduta da una determinazione da parte del CIP dei prezzi di tutti i prodotti e mezzi industriali necessari alla

⁷ A questo proposito si vedano i documenti citati in *Le alternative del Psiup*, « Lo Spettatore Internazionale, I, 2, marzo-aprile 1966, pp. 78 ss.

⁸ « l'Unità », 28 luglio 1966.

produzione agricola. 2) L'attuazione della politica di scambi commerciali instaurata nel Mec deve essere accompagnata ed integrata da una contemporanea ed obbligatoria adozione ed applicazione di una politica comunitaria sociale e strutturale che consolidi, potenzi e sviluppi l'impresa contadina singola e soprattutto associata ».

Quanto alla Confagricoltura si hanno due dichiarazioni. Nella prima dichiarazione del presidente Gaetani il tono è più costruttivo e più aperto⁹.

« Le nuove misure — ha dichiarato il Presidente Gaetani — creano nuove e più marcate responsabilità per la politica agricola del paese. Infatti i prezzi stabiliti a Bruxelles nel loro complesso risultano inferiori non soltanto alle reiterate richieste da parte italiana ma soprattutto ai reali costi di produzione (...).

In queste condizioni la richiesta più volte formulata di una efficace politica produttivistica diventa ancor più pressante. Così come urgente diventa una pronta traduzione pratica del principio di effettiva e reale valorizzazione di ogni posizione imprenditiva, secondo quanto prevede il progetto di programmazione nazionale. Pertanto a cominciare dall'approvazione del secondo Piano Verde, occorre agire con severità e adeguatezza di misure per non perdere ulteriormente tempo prezioso.

Restano a nostra disposizione sostanzialmente meno di due anni di tempo prima del raggiungimento della totale libera circolazione dei prodotti: in questo periodo lo sforzo dei produttori, che è già notevole in questo senso, e l'azione del Governo, in realistica costruttiva collaborazione, dovrebbero convergere verso l'unico obiettivo di una effettiva ed indiscriminata riduzione dei nostri costi di produzione ».

Nella riunione del Consiglio nazionale del 28 giugno debbono invece essere prevalse posizioni più drastiche¹⁰.

« Il Consiglio ha ribadito le precedenti prese di posizione della Confederazione esprimendo l'avviso che il recente dibattito parlamentare in materia lungi dal fugare i timori degli agricoltori ha confermato come l'originario spirito del Trattato di Roma — trasfuso in precisi articoli accettati dalle parti contraenti — è stato distorto da una "politica degli interessi" di fronte alla quale l'agricoltura italiana non deve restare "disarmata".

L'azione della Confederazione continuerà perciò, per decisione unanime del Consiglio nazionale, ad essere rivolta alla difesa più ferma dei diritti irrinunciabili di tutti i settori agricoli interessati alle trattative che si svolgono in sede comunitaria, nelle quali il ruolo del nostro paese deve essere quello di ricondurre al precedente spirito di "globalità", il solo idoneo alla instaurazione di una politica agraria comunitaria equa e compensatrice per tutti ».

Più avanzata la posizione della Uil-terra il cui segretario generale, Aride Rossi, commentando i risultati di Bruxelles ha osservato che

⁹ « Agenzia Europa Unita », 25 luglio 1965.

¹⁰ « Agenzia Europa Unita », 28 giugno 1966.

competete ora al governo italiano non solo stimolare la Comunità affinché la politica agricola venga attuata in tutti i suoi aspetti; ma adeguare l'economia agricola italiana a questa nuova dimensione europea, promuovendo ed accelerando la messa in opera di strumenti e mezzi capaci di razionalizzare le diverse posizioni, soprattutto orientando i settori ormai sottoposti ad una contrazione di prezzo, riducendo i costi di produzione; di riorganizzare il sistema di distribuzione, sviluppando una vasta rete di cooperative e consorzi tra produttori.

Aride Rossi ha giudicato « immenso » il valore politico delle decisioni di Bruxelles. Certo, per l'Italia, ci sono aspetti positivi, e negativi. Ma — ha detto — « ci rendiamo conto che in un negoziato così complesso nessuno può uscire totalmente soddisfatto. Occorre, adesso, non rinunciare a portare avanti sollecitamente l'organizzazione di mercato dei restanti prodotti che interessano soprattutto il nostro paese quali il vino, il tabacco e i fiori; ed ottenere rapidamente gli aspetti strutturali e sociali della politica agricola comune, in particolare i piani comunitari per il rinnovamento delle strutture arretrate e lo sviluppo delle zone socialmente meno evolute ».

Qualche conclusione.

Da queste note non possono derivare giudizi univoci e definitivi, ma tutt'al più qualche indicazione di massima. Le stesse enunciazioni che abbiamo esaminato possono assumere un ben diverso significato se confrontate con quelle assunte a proposito dell'entità e della distribuzione dei finanziamenti in agricoltura o del tipo di riforma di struttura che in concreto si cerca di instaurare.

La prima indicazione è che dal partito socialista alla sinistra democristiana sembra essersi costituito un fronte capace di assorbire le preoccupazioni degli agricoltori in una visione politica più articolata. Ma altro è dire questo, altro è pensare che l'arco governativo sia capace — nei due anni che ci separano dal mercato unico — di impostare una efficiente riforma delle strutture agricole. Su questo tema infatti una profonda divisione sembra correre nella democrazia cristiana e data l'importanza che ha, soprattutto nell'attuale momento politico, l'unità del partito di maggioranza, la pressione della destra democristiana avrà un'incidenza notevole.

Una seconda indicazione si può avere sul fronte contrapposto che si fa portatore delle rivendicazioni degli agricoltori. Un fronte (assai eterogeneo dato il modo con cui le proteste si intrecciano con i motivi ideologici) in cui troviamo sulla destra oltre un largo settore della democrazia cristiana, il partito liberale e le destre, pronte, entro certi limiti, a sostenere in appoggio al governo un'Europa anticomunista ma anche tentati dalla possibilità che la riconversione agricola offra sul piano interno.

A sinistra, a parte le risentite e ancora confuse posizioni della sinistra socialista e del Psiup, troviamo il partito comunista che, pur nel suo tentativo di far coesistere posizioni tra loro contrastanti, sembra avviarsi ad una maggiore consapevolezza sui problemi agricoli che vengono ora giudicati più alla luce delle attuali esigenze di produttività che, come avveniva in passato, in base a criteri molto simili a quelli della Coltivatori diretti. La conclusione che se ne può trarre è ancora una volta problematica: essa dipende non solo dall'atteggiamento che forse finirà col prevalere nell'ambito del PCI, ma anche dalla capacità che i comunisti dimostreranno nel delineare in concreto nuovi criteri per una politica agricola.

i commentatori italiani: Roberto Cantalupo

156

Roberto Cantalupo *, commentatore di politica estera sul « Giornale d'Italia », potrebbe senza dubbio offrire largo spazio a discorsi che, lungi dal soffermarsi specificamente sulla sua figura, potrebbero arrivare ad abbracciare tutta una classe politica ed un certo modo di giudicare e trattare i problemi di politica estera. Egli infatti è uno dei pochi giornalisti che possono vantare una vasta esperienza di « militante » della politica e questa sua particolare formazione di politico e di diplomatico ha dato l'impronta a tutto il suo modo di interpretare gli avvenimenti.

È così che egli rifugge dall'abbracciare decisamente posizioni politiche che, pur essendo in altre cose vicine alle sue idee, possono causare un indebolimento della attuale situazione di equilibrio mondiale.

Prendendo in esame alcuni suoi interventi sul « Giornale d'Italia », interventi peraltro non numerosi e che da qualche tempo sembrano essersi diradati, è caratteristica a questo proposito la sua posizione nei confronti della politica del gen. De Gaulle:

« Oggi nell'Europa unita la Germania ci sta più e meglio della Francia, ed è sicuro che ci resterà. Ora attraverso l'Europa unita ci si accosta all'America e ci si allontana dalla Russia. De Gaulle sta spingendo alcune

** Nato nel 1891 a Napoli, Roberto Cantalupo ha collaborato ad un gran numero di giornali, dapprima aderendo alle correnti cattolico-liberali ed interventiste, poi a quelle nazionalistiche. Negli anni 1915-18 fu corrispondente di guerra e addetto-stampa alla conferenza di Versailles. Datosi poi con i nazional-fascisti alla politica, divenne prima deputato e poi sottosegretario alle colonie dal '24 al '26. Fu in seguito ministro plenipotenziario in Egitto, quindi a Rio de Janeiro, concludendo la sua carriera diplomatica come prima ambasciatore italiano presso il governo del gen. Franco. Dopo una lunga parentesi divenne nuovamente deputato nel '53 per il partito nazionale monarchico, passando poi nel '61 al gruppo parlamentare liberale cui tutt'ora appartiene, facendo parte della Commissione esteri della Camera dei deputati.*

sinistre continentali e britanniche verso l'America amica di Bonn e verso l'europismo densamente dosato anche di germanesimo. Sono gli imprevisti del gioco d'azzardo. Quando ci si siede a certi tavoli bisogna saperlo.

Piú a fondo, piú a fondo: anche il servizio che il gollismo potrebbe rendere alla Russia (...) si annunzia da sé. Nelle "grandiose" però velleitarie concezioni politiche i fenomeni di auto-annullamento sono normali e scontati. Valga il vero: anche per reazione alle pretese direzionali ed egemoniche del gollismo sulla politica europea, forze continentali di sinistra (anche in Italia) si svincolano dalla adulta obbedienza para-moscovita e cercano la libertà proprio in quell'europismo (sia pure un europismo socialista) che contiene il concetto base di stretta alleanza con l'America. Bel colpo di boomerang Generale! ».

(« Giornale d'Italia », 22-23/11/1965)

Dove è evidente la preoccupazione, caratteristica di tutto lo schieramento di destra italiano, di distinguersi dalla politica del Generale, verso la quale si nutrono segrete simpatie, rafforzando le dichiarazioni di fedeltà alle posizioni americane. La sua posizione nei confronti della crisi della Nato è un chiaro invito all'intransigenza:

157

« Se a tale data (1969) o prima avvenisse una rottura tra gli Stati Uniti e l'Europa, senza che sia stato realizzato veramente il disarmo generale e prima che l'Onu sia messa in condizione di spezzare le iniziative militari del comunismo si verificherebbe il crollo dell'equilibrio tra Alleanza Atlantica e le potenze comuniste. (...) Quindi non vi è nessuna ragione sostanziale e apprezzabile per modificare o indebolire o restringere l'organizzazione complessa della politica generale atlantica ».

(*Ibidem*, 23-24/10/1965)

E la stessa preoccupazione lo anima, anche nei confronti del Mec: Cantalupo vorrebbe realizzare in funzione anti-sovietica quel che il generale De Gaulle vorrebbe piuttosto vedere in funzione anti-americana: un altro esempio delle affinità o nello stesso tempo delle diversità tra destra italiana ed europea.

« Che farà il mondo libero se non si sarà preparato in tempo a dilatare progressivamente il proprio commercio col mondo oggi comunista, sorreggendo la propria produttività con gettito costante di studi e di merci, di idee e di mezzi, di scoperte e di adeguamenti e, soprattutto di finanziamenti proporzionati al nuovo compito mondiale? (...) ».

Nessuno dei nostri Stati occidentali potrà infatti da solo sostenere lo sforzo necessario nell'ora della possibile trasformazione degli Stati oggi comunisti. Nessuno. Neanche la Francia se si sarà staccata dal Mec. Neanche l'Inghilterra se non vi sarà entrata. (...) La maggiore evoluzione dell'economia oggi comunista dovrà coincidere con la maggiore evoluzione dell'economia liberale del Mec. Se no tutto l'Europeismo sarà stato inutile ».

(*Ibidem*, 13-14/10/1965)

Una difesa dell'equilibrio dunque, e una appassionata adesione alla politica del *containment*. Tuttavia a volte le posizioni di Canta-

lupo sembrano più dettate da esigenze politiche particolari che da effettiva visione dei problemi sovranazionali. Spesso accenni ad una politica italiana « cristiana e liberale », a problemi di politica interna ecc., rivelano il precipuo interesse di politica interna che lo anima.

Questo fa sì che dove il Cantalupo sembra meglio di casa è tra i problemi più tipici di una diplomazia tradizionale, riconfortata da un vigoroso spirito nazionalista: ad esempio il problema dell'Alto Adige. Almeno un terzo dei suoi ultimi articoli (e buona parte dei suoi interventi come deputato) sono consacrati alla difesa dei patti De Gasperi-Gruber, allo « smascheramento » delle manovre di Kreisky o di altri, alla confutazione di quello che egli chiama un nuovo « nazismo austriaco ». La sua preoccupazione è anche qui il dosaggio accurato delle carte per evitare che in un eventuale conflitto (sia pure incruento) si arrivi perdendo alcune delle attuali posizioni di forza.

La dimensione nazionale.

D'altronde il problema si allarga sempre più via via mostrando una fondamentale insofferenza di Cantalupo per gli arbitrati e le giurie internazionali: ognuno padrone di casa propria, dice continuamente, e si scrolla velocemente di dosso ogni patina internazionalistica, e ogni liberale fiducia nella discussione e nel compromesso.

« La richiesta austriaca alla quale l'Italia non può accedere consiste in una duplice istanza: a) dare aspetto giuridico alle eventuali concessioni alle popolazioni; b) affidare il controllo, gli sviluppi e le vertenze che dall'aspetto giuridico nasceranno, a un comitato internazionale nientemeno "arbitrale". Che cosa significa questa parola? Significa che l'Italia rinunzierebbe giuridicamente alla propria sovranità su una parte del territorio nazionale, qualora accettasse che l'applicazione delle nostre leggi su quella parte del territorio fosse decisa e regolata, praticamente attuata, da un potere non italiano. (...).

Il trapasso dal comitato arbitrale internazionale all'autodecisione degli alloglotti del bolzanese sul destino della regione sarebbe operazione molto facile alla prima vertenza che nascesse nel comitato sulla interpretazione o attuazione o codificazione delle concessioni che noi eventualmente faremmo. Ed è questo l'obbiettivo austro-bavarese, e non è più il caso di nascondere che la pangermanistica manovra ha due fonti, proprio quelle che qui nominiamo. Il nazismo spera di creare, con un accordo internazionale per l'Alto Adige cui partecipino autorità straniere, un "foro internazionale-tipo"; un esempio solenne di tribunale europeo per i problemi dell'unità dei tedeschi; ossia del pangermanesimo: cominciando da Bolzano si arriverebbe all'Oder-Neisse ».

(*Ibidem*, 21-22/12/1965)

A questo punto le motivazioni di Cantalupo sono abbastanza chiare e rientrano nel corso della tradizionale politica estera della destra italiana, sempre condizionata e definita da esigenze e necessità interne, volta ad assicurarsi una certa tranquillità internazionale e nello

stesso tempo una limitata ma decisa affermazione dei diritti nazionali, che la garantiscano da ogni ingerenza esterna. Questi stessi schemi possono a volte essere usati anche su scacchieri che non coinvolgono direttamente l'interesse dell'Italia, come ad esempio in un giudizio che Cantalupo dà di Ho Chi-Min, vedendone chiaramente l'impegno più nazionalista che filocinese (ma Cantalupo sembra avere nel cuore una strana corda che vibra all'unisono con tutti i nazionalismi), ed intravedendo quindi, da buon diplomatico, tutte le possibilità che una simile antinomia offre sul piano operativo. Le riduce poi però a men che nulla quando afferma che l'aut-aut posto da Johnson — o con noi o contro di noi — è proprio lo strumento migliore per far nascere dei dubbi o una nuova politica tra i Vietcong.

« Ho Chi-Min vuole che il popolo indocinese viva meglio, cioè libero e civile, istruito, nutrito e sicuro. (...) »

Egli sa tutto ciò che toccherà al suo popolo (forse se lo è sentito dire anche dai russi) se resterà sotto la schiavitù della Cina: potrà essere la rovina. Nella sua qualità di protagonista della storia Ho Chi-Min può trovare la forza per non commettere il supremo irreparabile errore. Il messaggio di Johnson al congresso è inesorabile: aut aut. La responsabilità del rivoluzionario asiatico è enorme. Noi crediamo che politicamente egli non ha più paura dell'America. Non basta. Deve persuadersi che la Cina, che egli teme troppo, ha invece sempre più paura dell'America ».

(*Ibidem*, 28-29/1/1966)

La « bella époque » del diplomatico.

Tuttavia proprio in questa ultima affermazione troviamo il limite di ogni posizione di Cantalupo. Nelle sue concezioni di base egli sembra rimasto all'epoca d'oro del tavolo verde di Versailles, al bilancino delle potenze, al soppesare gli equilibri, e così via. Difficilmente si possono trovare nei suoi scritti accenni purchessia all'equilibrio atomico, ai nuovi problemi posti dagli armamenti moderni, ai rapporti fra distensione e politica nucleare. Dando per accettata la situazione di equilibrio, e non preoccupandosi della fragilità dello stallo, egli prosegue, come in un esperimento in vitro, le sue analisi e le sue supposizioni.

Mancano a Cantalupo i moderni termini di giudizio, la stessa sua terminologia risale ad altre epoche, ad altre preoccupazioni.

Ogni conflitto di interessi ha come protagonisti unicamente gli Stati sovrani, alla stregua di unità razionali dotate di precise e chiare volontà e scopi. Qualsiasi altro discorso è demagogia, mascheramento, tentativo di oscurare i termini in discussione, di rimescolare le carte.

Cantalupo si dà lo scopo di « chiarire » i termini, di riportare tutto il complesso della politica mondiale al livello di quel fine « gioco diplomatico », freddo e asettico, che è stato l'ideale, peraltro mai raggiunto, di tante generazioni di razionali pianificatori della ragion di stato.

Anche in questo quadro risultano tuttavia poco convincenti le ragioni addotte da Cantalupo a sostegno della Nato in nome della difesa da una « geo-politica » definita comunista, panslava, « russa come sempre » ed imperiale: le parti di verità contenute in queste affermazioni non giustificano il macroscopico errore di prospettiva che sta alla base.

Quando si sostiene che i sovietici chiedono agli americani di andarsene dal Vietnam perchè vogliono alleggerirsi della pressione cinese per avere libero il campo nella « grande via indiana », « periferia imperiale del panslavismo », si saltano troppi problemi per essere presi sul serio.

« Il comunismo panslavo ha detto agli Stati Uniti: "Ritirate le vostre truppe dal Viet Sud, annullate la vostra presenza a Saigon, disinteressatevi completamente dell'Indocina; lasciatela libera di autogovernarsi come crede (cioè di darsi un regime comunista su tutto il territorio nazionale) e noi Urss faremo altrettanto in India e nel Pakistan e nel Kashmir, e in più isoleremo la Cina nel mondo marxistico al punto che essa sarà costretta a disinteressarsi del conflitto Indo-Pakistano" ». (...)

Ecco dunque la prima « chiarificazione »: nessun problema dei paesi coloniali (l'autodeterminazione è quasi sinonimo di comunismo), nessun problema di rapporti tra i blocchi nell'era atomica: solo la ricerca di un nuovo predeterminato equilibrio, nella prospettiva di una nuova divisione del mondo coloniale fra padroni lievemente mutati.

« (l'Urss) cioè regalerebbe alla rivale-sorella di Pechino il ritiro degli americani dal Vietnam, che è interesse prevalentemente cinese, e otterrebbe il ritiro della Cina dalla zona indiana, che è sommo interesse per la Russia e parte essenziale della sua cintura di protezione asiatica (...).

Nella realtà intima la Russia desiderava solo vedere la Cina rinunciare alla grande via indiana, periferia imperiale del panslavismo. Siccome non può ottenere che la Cina si disinteressi del Kashmir senza offrirle lo sgombero americano dall'Indocina, esige questo sgombero per ottenere quel disinteresse ».

Finalmente svelato l'arcano. Come in un mano di bridge, fatta la dichiarazione si può adesso passare al gioco della carta. Peccato però che gli avversari siano dei bari:

« L'affidamento che può farsi sulla collaborazione sovietica per il consolidamento della pace in Asia è minimo, e quello che si può fare sulla Cina è nullo. (...)

Molto sembra in apparenza mutato, ma niente in realtà è mutato: i grandi interessi geo-politici russi sono oggi i medesimi di ieri.

La lotta per la Libertà e la pace resta affidato solo all'Occidente Euro-Americano. Tanto va gridato a tutti coloro che si illudono che la Russia nelle vicende asiatiche stia accanto all'Europa: la Russia sta accanto alla Russia imperiale e agli interessi universalistici del comunismo ».

Ed infine ecco il peana, l'inno che deve stringere tutte le energie attorno alla stessa bandiera (che importa poi se queste energie non sono affatto unite? noi abbiamo cantato bene lo stesso).

« Soltanto il successo pieno della energia politica di americani e inglesi in Asia può avere effetti salutari sul mutamento di direttive e della Cina e della Russia, e indurle a rassegnarsi a subire la politica occidentale per la libertà e la pace.

La furbizia non serve. Serve solo la saggezza con cui si utilizza la forza ».

(*Ibidem*, 14-15/10/1965)

E con questo ritroviamo, come già nel caso di Guerriero, la figura del politico machiavellico, interessato all'uso intelligente della forza e portato perciò da un lato a semplificare le situazioni per creare uno schieramento strategico, dall'altro ad ostentare indifferenza per i valori riducendo tutto, nel migliore dei casi, ad « energia politica ».

Politica estera e interna.

Ma questa tecnica apparentemente neutrale nasconde sempre un atteggiamento conservatore. Così le preoccupazioni di Cantalupo si rivelano non solo guidate da un'ottica storica rimasta legata all'anteguerra e ai suoi problemi, (poiché anche quando evita di allinearsi ai nuovi nazionalismi europei si avverte non la scelta di un indirizzo europeo ma il legame ad un nazionalismo italiano) ma anche rivolte quasi esclusivamente alla politica interna alle cui esigenze arriva spesso a forzare il senso degli eventi esteri e internazionali. Si veda ad esempio il caso della crisi greca.

« La partecipazione delle masse agli eccessi imperdonabili di Papan-dreu e contro il re è frutto di lunga e abile preparazione dell'internazionale marxista e ad essa non sembra affatto estranea la dirigenza del Pci da Roma. Lo sfruttamento rapido, passionale e violento della irrazionale irritazione del popolo eccitato si ripromette alla fine di Staccare la Grecia dalla Nato, ecco tutto. (...) Turchia e Grecia cominciano ostentatamente a portarsi, almeno sul piano psicologico, verso l'illusione dell'auto-inganno neutralistico, verso il miraggio della "terza forza" ormai è, internazionalmente, la protagonista del Nord Africa lì accanto: sicché (...) in tutto il bacino mediterraneo (...) di "fedelissima alleata" ne resta una, una sola ormai, quasi inerme nelle acque e nell'aria, l'Italia. (...) »

La Turchia ha la Russia alle spalle, sui monti che precipitano su Alessandretta base della Nato, e teme il comunismo panslavo alla frontiera. (...) »

Se il doppio colpo (è un'ipotesi estrema) riuscisse la politica generale della Russia avrebbe spezzato gli ultimi anelli della strategia occidentale nel Mediterraneo che sono Atene, Ankara, e Cipro; resterebbe solo Roma, col più grosso partito comunista dell'occidente in casa, con neutralismo socialista e di alcune zone demo-lapiriane, e con una flotta militare della quale parliamo con devoto amore perché porta la bandiera e i marinai d'Italia, ma con pensieri strategici soltanto allarmati ».

(*Ibidem*, 23-24/9/1965)

Il meglio di Cantalupo si ritrova forse nel suo impegno politico di uomo di opposizione, nella consapevolezza che nell'ambito del sistema parlamentare le opposizioni hanno il diritto e il dovere di sollecitare

il governo affinché chiarisca le sue posizioni e permetta le critiche più pertinenti ed esatte. È il Cantalupo che ritroviamo in questa critica allo svolgimento della funzione della Commissione esteri.

« Nei quasi 14 anni dacché il sottoscritto fa parte della Commissione esteri, essa non ha mai visto accrescere i propri "poteri" — la parola è forse impropria: meglio dire "facoltà" — ma al contrario li ha visti sempre diminuire. Numerose e svariate cause hanno condotto al presente svilimento, e sarebbe troppo lungo elencarle.

Basterà dire due cose: la prima, che sono cause identiche a quelle che negli ultimi anni indeboliscono gravemente tutto il sistema bicamerale delle democrazie parlamentari; la seconda, che l'effetto di tante cause è che persino la Commissione esteri, ricca di una tradizione insigne di prestigio e di autorità, nonché di discrezione, va sempre più riducendosi verso una funzione burocratica, cioè va privandosi sempre più della sua funzione squisitamente politica.

È ormai lontano il tempo in cui i Commissari cominciavano, per esempio, a domandare ai governi susseguiti di voler esporre in via riservatissima la politica italiana verso i paesi sottosviluppati e di recente indipendenza: sono passati cinque anni e aspettiamo ancora ».

(*Ibidem*, 23-24/12/1965)

Un impegno di costume democratico, dunque.

È poco?

S. S.

attività dell' istituto

Attività e comunicazioni degli organi direttivi.

165

COMITATO DIRETTIVO. Su invito del Comitato Direttivo sono divenuti soci individuali:

Avv. Angelo BERNASSOLA, Massimo BONANNI, Prof. Franco CAPO-TORTI, Prof. Antonio CARELLI, Dr. Ennio CECCARINI, Amb. Guido COLONNA DI PALIANO, Dr. Bettino CRAXI, Dr. Gianni FINOCCHIARO, Ministro Roberto GAJA, Dr. Emanuele GAZZO, Dr. Giuseppe GLISENTI, On. Livio LABOR, M. Jean LALOY, Prof. Lionello LEVI SANDRI, Dr. Lucio MANISCO, Avv. Gianfranco MARTINI, Dr. Gerardo MOMBELLI, Dr. Fabrizio ONOFRI, Riccardo PERISSICH, Prof. Avv. Alberto PREDIERI, Prof. Mario A. ROLLIER, Prof. Angelo Piero SERENI, Avv. Tito STADERINI, Dr. Alessandro SILJ, Prof. Enzo TAGLIACOZZO, Dr. Paolo UNGARI.

COMITATO ESECUTIVO. Il Comitato Esecutivo si è riunito nella sede dell'Iai il 28 giugno presente il prof. Del Viscovo, il dr. Fichera, il dr. Massacesi, il prof. Serafini e il Direttore Spinelli. Su proposta del Direttore e in conformità all'art. 8 dello Statuto ha eletto tesoriere il dr. Massimo Fichera e segretario il dr. Gerardo Mombelli. Il Direttore ha poi riferito sulle attività svolte presentando un bilancio delle ricerche dei gruppi di studio e delle iniziative di carattere editoriale.

Il Comitato Esecutivo ha infine discusso i progetti in fase di preparazione, tra cui particolare rilievo hanno il convegno sulla « Politica estera della Repubblica italiana » ed il colloquio internazionale organizzato in collaborazione con il Cird e il Club Jean Moulin.

Il Comitato Esecutivo si è riunito un'ultima volta prima delle ferie estive il 22 luglio 1966, presso la sede dell'Istituto. Dopo una discussione sull'attività svolta nell'ultimo periodo, il Comitato ha tra l'altro approvato l'agenda del convegno Cird-Iai e ha autorizzato il Direttore a trattare con l'Institute for Strategic Studies di Londra per

l'organizzazione in comune di un convegno euro-americano nel maggio 1967 in Italia.

Nei giorni 7, 8, 9, 10 luglio il Direttore ha partecipato a un convegno internazionale organizzato dall'Atlantic Institute a Royaumont per il « Transatlantic Colloquium » sul tema « The Atlantic Nations - converging or diverging? Prospects for 1976 ». Spinelli ha tenuto nel convegno un rapporto su « Occidente, comunismo, Terzo Mondo ».

Gruppo di studio sui problemi dell'Europa Orientale.

Come annunciato il 23 e 24 giugno 1966, presso la sala della Camera di Commercio di Milano, si è svolto il convegno nazionale sul tema: « Le relazioni economiche dell'Italia con i paesi europei ad economia di stato nella prospettiva della politica commerciale della Cee ».

La seduta inaugurale ha visto un'introduzione del Direttore dell'Iai e un discorso, a nome del Governo, dell'on. Mario Zagari, sottosegretario agli affari esteri. Sono seguite le relazioni del prof. Guido Rossi dell'Università di Pavia, che ha parlato dell'« Evoluzione della politica, del commercio estero dell'Unione Sovietica con particolare riguardo agli aspetti giuridici ». Il dr. Paolo Calzini ha trattato della « Evoluzione del Comecon e problemi di riforma interna ».

Il secondo tema del convegno (problemi e significato della politica commerciale dell'Italia con l'Est europeo alla luce dell'esperienza degli ultimi anni) è stato introdotto da un rapporto del dr. Mario Mondello, direttore generale aggiunto degli affari economici del Ministero degli esteri.

Il prof. Wolfgang Ernst, direttore della politica commerciale della Commissione Cee ha parlato intorno ai « Rapporti economici con l'Est europeo nella prospettiva della formulazione di una politica commerciale comune alla Cee ».

Il convegno ha consentito la messa a fuoco di questioni importanti e un proficuo confronto tra le esperienze di studiosi, imprenditori, dirigenti industriali e funzionari dell'amministrazione pubblica.

L'Istituto Affari Internazionali sta curando la preparazione degli atti che saranno raccolti in un « quaderno di documentazione », di prossima pubblicazione.

Gruppo di studio sui problemi dell'Africa subsahariana.

Il 25 giugno, a Milano, si è svolta una prima riunione di discussione sul programma di un gruppo di studio sui problemi internazionali dell'Africa subsahariana. Alla riunione hanno partecipato, oltre al Direttore Spinelli, al Segretario Mombelli, ed al redattore capo dello « Spettatore Internazionale » Bonanni: dr. Giampaolo Calchi-Novati, dr. Giampaolo Cella, dr. Roberto Moscati, dr. Fabrizio Sabelli, dr. Paolo Calzini, prof. Maria Robertazzi.

Gruppo di studio sulle Comunità Europee.

Il 29 giugno presso la sede dell'ufficio romano delle Comunità Europee si è svolta una tavola rotonda sul tema: « Problemi e prospettive dell'ingresso della Gran Bretagna nella Cee ». Il rapporto introduttivo è stato tenuto dal responsabile del gruppo di studio Riccardo Perissich. Nel corso della discussione sono intervenuti tra gli altri l'on. Riccardo Lombardi, l'on. Zagari, il consigliere Antici, dr. Arrigo Levi, John Lambert, il prof. Mario Bandini, il dr. Giovanni Lovisetti, il dr. Gianfranco Speranza e M. Jacques Pomonti, Segretario generale del Club Jean Moulin.

Gruppo di studio atlantico-strategico.

Il 14 luglio, nella sede dell'Istituto si è svolta una riunione di lavoro ristretta sul tema « La crisi della Nato ». I partecipanti, tra i quali erano il gen. Duilio Fanali e il prof. Aldo Garosci, hanno discusso il documento di lavoro e presentato da Ennio Ceccarini responsabile del gruppo, in vista del convegno previsto per l'autunno.

167

La politica estera italiana.

In vista del convegno nazionale « La politica estera della Repubblica italiana » si sono tenute alcune tavole rotonde organizzate allo scopo di esplorare ed approfondire alcuni argomenti dell'agenda del convegno.

Sul tema « Gli intellettuali e la politica internazionale » il 20 luglio u.s., si è svolto un incontro a cui hanno partecipato: Massimo Bonanni, il prof. Basilio Cialdea, il dr. Enzo Forcella, il dr. Giuseppe Sacco e Altiero Spinelli. Si è deciso di affidare a Enzo Forcella la stesura del documento finale.

Una seconda riunione sul tema « Affari e politica internazionale » si proponeva di stabilire quale fosse il contributo che gli imprenditori e l'amministrazione apportano alla politica internazionale del nostro paese. Alla riunione, svoltasi il 21 luglio, erano presenti: dr. Roberto Aliboni (Iai), dr. Arturo Balboni (Iri), Massimo Bonanni (Iai), dr. Carlo Caracciolo (Etas Kompass), dr. Vittorino Chiusano (Fiat), dr. Marcello Colitti (Eni), dr. Fabrizio De Benedetti, avv. Giorgio Launillo (Montecatini), dr. Martiroli (Olivetti), dr. Ettore Massaccesi (Isvet), dr. Piero Savini (Edison), Stefano Silvestri (Iai). La riunione è stata presieduta dal Direttore dell'Istituto.

Il 22 luglio u.s. si è svolto un incontro per esaminare in che misura la politica del Ministero della difesa e delle forze armate italiane si inserisce nel quadro generale della politica estera del nostro paese. Il documento di lavoro è stato redatto da Massimo Bonanni e dal dr. Fabrizio De Benedetti. Alla riunione erano presenti il sen. Bo-

nacina, il dr. Benzoni, il dr. Liberti, il prof. Aloisio Rendi, il gen. Supino e il gen. Zelè.

Colloquio internazionale.

Nei giorni 25 e 26 novembre si terrà a Roma un colloquio internazionale su « I gruppi dirigenti in Europa Occidentale tra dimensioni nazionali e dimensioni sovranazionali ». Il colloquio è promosso dal Centro italiano ricerche e documentazione (Cird - « Tempi Moderni »), dal Club Jean Moulin e dall'Iai, in collaborazione con il servizio studi e informazioni delle Comunità Europee e con la Sioi. Al convegno parteciperanno relatori e invitati di Germania, Belgio, Francia, Paesi Bassi, Lussemburgo e Gran Bretagna.

Pubblicazioni dell'Istituto.

168

Sono usciti, all'inizio di settembre, gli atti del convegno organizzato in maggio dall'Iai su « Ricerca scientifica e cooperazione internazionale ». Tali atti inaugurano una nuova collana di *documentazioni* dell'Iai e possono essere richiesti alla segreteria dell'Istituto al prezzo di L. 1.000 al volume. Per i soci dell'Istituto il prezzo è di L. 500.

la proliferazione a Ginevra

Documento D-1.

Il tema fondamentale della sessione 1966 della conferenza, fino al 10 maggio, è stato il problema della proliferazione delle armi nucleari la cui discussione si è svolta sulla base di due progetti di trattato, uno statunitense ed uno sovietico, di un memorandum comune degli otto paesi non allineati, e della proposta di moratoria nucleare italiana, come alternativa al trattato di non proliferazione nel caso non si riesca a raggiungere un accordo per la sua stipulazione. Ma la discussione si è articolata abbracciando i problemi del disarmo ed altri problemi di politica internazionale ad esso connessi.

I paesi non allineati hanno chiesto delle contropartite alla loro rinuncia di possedere armi nucleari, e cioè delle garanzie contro la minaccia nucleare ed un impegno, parallelo al trattato di non proliferazione, da parte delle potenze nucleari, di accelerare le trattative verso il disarmo generale e completo. Chiedono inoltre un impegno ad accelerare le trattative per la estensione del *test ban* agli esperimenti sotterranei, per la cessazione della produzione di materie fissili per scopi militari e per l'impiego delle economie realizzabili mediante le misure di disarmo per l'assistenza ai paesi in via di sviluppo.

Garanzie alle potenze non allineate.

L'Urss si è dichiarata disposta ad assumere l'impegno di non impiegare le armi nucleari contro potenze non nucleari che non abbiano tali armi sul proprio territorio.

Gli Usa si sono dichiarati disposti ad assumere l'impegno, unilaterale ed autonomo, di proteggere tutti i paesi non allineati e non nucleari contro ogni minaccia nucleare.

Il documento che qui pubblichiamo contiene un sunto delle posizioni emerse alla Conferenza di Ginevra nella prima parte della sessione in corso (1 gennaio - 10 maggio 1966). La redazione è stata curata da Antonio Fazio del gruppo di studio sulla politica del disarmo.

Secondo i rappresentanti dell'India e della Rau la « sicurezza » non è sinonimo di « protezione », ma di eliminazione del pericolo nucleare.

Le misure di disarmo e il problema del controllo.

I paesi comunisti sono rimasti fermi sulla proposta sovietica di distruzione immediata dei vettori nucleari ad eccezione di una certa quantità (« ombrello nucleare ») che dovrebbe rimanere a disposizione delle potenze nucleari fino alla terza fase del disarmo. Gli occidentali sostengono invece la proposta statunitense di distruzione percentuale in tre tappe dell'arsenale nucleare.

170

I paesi comunisti non accettano la proposta occidentale affermando che una riduzione del 30 % degli imponenti stocks di armi nucleari sarebbe una misura di disarmo irrilevante e richiederebbe delle ispezioni *in loco*, che l'Urss non è disposta ad accettare a queste condizioni. Gli occidentali considerano la proposta sovietica di distruzione immediata totale dei vettori, ad eccezione del « parapigioggia nucleare », irrealistica e priva di garanzie sufficienti, e specialmente tale da modificare il presente equilibrio militare.

Gli esperimenti sotterranei e le proposte della Svezia e del Messico.

La Svezia ha proposto la costituzione di un « detection club », cioè una forma di collaborazione internazionale, tra potenze non nucleari e non allineate, nel campo della rilevazione a distanza dei fenomeni sismici.

Inoltre, secondo la Svezia, l'estensione del trattato di Mosca alla proibizione degli esperimenti sotterranei potrebbe avvenire sulla base di: 1) rilevazioni nazionali a distanza dei fenomeni sismici; 2) « richieste di chiarimenti », in caso di rilevazione di fenomeni sismici sospetti; 3) minaccia, da parte delle potenze richiedenti, di « ritiro dal trattato » nel caso che esse non siano soddisfatte dai chiarimenti forniti dalla potenza sospettata. Quest'ultimo punto dovrebbe costituire l'unica forma di sanzione contro le violazioni del trattato di Mosca esteso agli esperimenti sotterranei.

Secondo il Messico, dati i recenti progressi della Sismologia, l'estensione del trattato di Mosca diverrebbe possibile se da una parte si concedesse un grado di incertezza per gli esperimenti di piccola entità e dell'altra si concedessero, sotto certe condizioni ragionevoli, delle ispezioni *in loco*. Il Messico propone la stesura di una lista di ispettori, i cui nomi siano scelti tra i più eminenti nel campo della sismologia e delle discipline connesse, che siano al di sopra di ogni sospetto. In mancanza di accordo sulle ispezioni *in loco* si potrebbero comprendere nella proibizione solo gli esperimenti sotterranei identificabili a

distanza.

Gli Usa affermano però che allo stato attuale della sismologia le ispezioni *in loco* sono indispensabili, mentre l'Unione Sovietica non è disposta ad accettarle.

Anche per il « congelamento » della produzione di materie fissili per scopi militari, il problema fondamentale è quello delle ispezioni.

Zone denuclearizzate.

La realizzazione di tali zone si presenta abbastanza semplice. Essa potrebbe essere un importante fattore di distensione. La denuclearizzazione dell'America Latina si può considerare in via di realizzazione mentre quella dell'Africa sembra di più difficile attuazione. La denuclearizzazione dell'Europa centrale, in via teorica, appare condizionata al buon esito della denuclearizzazione dell'America Latina e dell'Africa.

171

Assistenza ai paesi in via di sviluppo.

In generale tutte le delegazioni del Comitato sono d'accordo di impiegare le economie realizzate da eventuali misure di disarmo per l'assistenza ai paesi in via di sviluppo. Ma la proposta concreta degli Usa di impiegare per fini pacifici 60.000 Kg. di U-235 statunitense e 40.000 Kg. di U-235 sovietico, ricavati dalla distruzione di corrispondenti quantità di armi nucleari, non è stata accolta dall'Urss che l'ha considerata come un semplice espediente degli Usa per rinnovare il proprio arsenale nucleare.

La proliferazione e la Nato.

Le potenze occidentali raccomandano che il problema della proliferazione sia separato da misure collaterali, sia pure importanti, di difficile realizzazione.

Le difficoltà che derivano dalla richiesta di contropartite da parte dei paesi non allineati non costituisce un grave ostacolo alla realizzazione di un trattato di non proliferazione. La vera difficoltà è costituita dal problema dell'integrazione nucleare in seno alla Nato.

Le potenze occidentali considerano proliferazione solo l'aumento del numero dei centri di decisione relativi all'impiego delle armi nucleari. Quindi non considerano proliferazione la formazione di potenze nucleari internazionali, sia che la potenza nucleare che ne faccia parte mantenga il diritto di veto relativamente all'impiego delle armi nucleari, sia che vi rinunci; tuttavia gli Usa affermano che non è loro intenzione di rinunciare, eventualmente, al diritto di veto.

I paesi comunisti si oppongono categoricamente alla formazione di potenze nucleari internazionali ed in particolare alla partecipazione,

sotto qualunque forma, della Repubblica Federale Tedesca al controllo delle armi nucleari.

Nella discussione, che si è svolta quasi esclusivamente tra i due blocchi, è intervenuto anche il rappresentante della Rau, Sig. Khalaf, il quale ha dichiarato che un trattato di non proliferazione dovrebbe essere volto a mantenere un certo *status quo*, a mantenere cioè un certo determinato equilibrio che non sarebbe più definito se rimanesse possibile la formazione di organizzazioni militari nucleari internazionali di cui non si possono conoscere a priori la composizione, la politica e le ambizioni.

Schede.

175

AA.VV., *Traguardo Europa*, Vallecchi, Firenze, 1966, pp. 261, L. 2.000.

Gaetano Martino, *Comunità e strutture istituzionali*;

Francesco Pasetti Bombardella, *Comunità e Parlamento*;

Giovanni Agnelli, *La comunità e gli operatori economici*;

Mario Zagari, *La comunità e le classi lavoratrici*;

Franco Peco, *Comunità e stati industrializzati*;

Mario Pedini, *Comunità e stati in fase di sviluppo*;

Dino Del Bo, *Comunità e Stati dell'Est*.

Sette autori — studiosi, uomini politici, imprenditori — annodano in questo libro la trama essenziale del tessuto comunitario in un documento che vuole essere come un punto fermo per la continuazione dei grandi lavori, per la costruzione dell'Europa.

Le basi giuridico- costituzionali di questo pano-

rama sono offerte da Gaetano Martino e Francesco Pasetti Bombardella, che possono autorevolmente guidare il lettore alla comprensione degli « atti di fondazione » del continente: strutture istituzionali e Parlamento. Viene in seguito, in logica successione, l'analisi delle componenti di una dinamica in atto.

Se Mario Zagari, esponente di un socialismo avanzato e democratico, dedica la sua esposizione ai rapporti tra classi lavoratrici ed integrazione economica, è Gianni Agnelli a mettere in evidenza il ruolo di propulsione che gli imprenditori sono chiamati a svolgere nella Comunità. I problemi dell'equa distribuzione e dell'accrescimento delle ricchezze, della politica industriale, della ricerca, dei rapporti degli organismi europei con l'economia privata, con gli stati in fase di sviluppo o con il mondo marxista, vengono a volta a volta indagati da Peco, Pedini e Del Bo.

ALPEROVITZ GAR, *Un asso nella manica, La diplomazia americana: Potsdam e Hiroshima*, Einaudi, Torino, 1966, pp. 293, L. 3.000.

1. La strategia della prova di forza immediata. 2. La strategia della prova di forza ritardata. 3. La decisione di rinviare lo scontro con Stalin. 4. L'Estremo Oriente e le due facce della strategia del rinvio. 5. La tattica della Conferenza di Potsdam I. 6. La tattica della Conferenza di Potsdam II. 7. La diplomazia americana all'offensiva. Appendici: (1. La questione polacca: da Yalta a Truman. 2. Il maturare delle decisioni di Truman e l'origine della missione Hopkins. 3. Il vano tentativo di Stimson di modificare la strategia della dilazione prima di lasciare la carica).

Da quando Gunther Anders ha cercato di dare forma logica al nuovo stato d'animo causato dalla precaria situazione di equilibrio atomico, lentamente si è assistito ad un sempre maggior interesse degli storici circa il peso della componente « forza atomica » nei rapporti internazionali.

La stessa storia della guerra fredda, una storia che ha le sue origini nel 1917, ha subito una svolta tutta particolare a causa di quel fattore.

Gar Alperovitz, un giovane studioso americano che ha avuto occasione di lavorare sui documenti della Camera e del Senato americani, e che da tempo si è interessato a questi problemi (ha collaborato ad un recente libro bianco della NBC: « The Decision to drop the atomic bomb ») ha pubblicato nel 1965 il suo « Atomic Diplomacy: Hiroshima and Potsdam. The use of the atomic bomb and the American confrontation with Soviet Power », ora tradotto per i tipi di Einaudi col titolo « Un asso nella manica ».

Il punto di partenza della ricerca, condotta attraverso una serie di dichiarazioni e di documenti di uomini politici americani, dai Presidenti Roosevelt, Truman e Eisenhower a Byrnes, Foster Dulles, Stimson, ecc., è il periodo

che intercorre tra Yalta e Potsdam e le successive prese di posizione di Truman. Quali erano le ragioni delle posizioni « pacifiste » e accomodanti di Roosevelt e Churchill? Perché a Potsdam a così breve tempo da Yalta si trovarono di fronte due intransigenze, russa e americana, uguali e contrarie? Quali furono le ragioni del « mutamento di rotta » di Truman che lo spinsero ad adottare una linea di intransigenza, giustificata dalla diffidenza russa, ma anche capace solo di aumentarla e potenziarla? E prima di tutto: era necessario gettare la bomba su Hiroshima e poi anche su Nagasaki?

È dalla risposta negativa a questa ultima domanda che Alperovitz ricostruisce il processo psicologico che portò all'indurimento della guerra fredda. Lo stesso Eisenhower sostenne l'inutilità di Hiroshima per non parlare poi di Nagasaki: il Giappone si sarebbe arreso lo stesso. Cosa fu allora la decisione di Truman e del Dipartimento di Stato, se non un avvertimento all'Urss, più che una vittoria sul Giappone?

E allora, non fu forse il possesso di questa super-arma (sconosciuta e inattesa anche a Stalin) che spinse una classe dirigente ormai condizionata da quel possesso a darne pubblica e orrenda dimostrazione per garantirsi politicamente in tutt'altri settori, per esempio nei Balcani e in Europa?

Lo stesso Churchill, che pure con Roosevelt aveva favorito una politica distensiva verso

l'Urss, motivata dalla mancanza di forze militari sufficienti, in Europa Orientale e nei Balcani, a garantirsi contro il prepotere sovietico, alla notizia della super-arma adottò anch'egli una politica dura e decisa: era la grande occasione per mantenere intatta la propria forza contrattuale pur smobilizzando gli eserciti. Ecco allora che Potsdam, avvenuta appena due settimane prima di Hiroshima, fu una conferenza boicottata da ambedue le parti: da Stalin, ignaro del potere della nuova arma e desideroso di soluzioni a lui interamente favorevoli dall'Europa ai Balcani e alla Manciuria, e da Truman, che compì piccole ritirate strategiche e conciliative (ad es. in Polonia e in Ungheria), solo per poter poi meglio servirsi del prepotere del deterrente atomico. Ma i governanti americani si trovarono presi nella loro stessa trappola: la forza dell'arma atomica era ormai tale da permettere (considerando anche la necessità di smobilizzare ormai gli eserciti tradizionali) soltanto la distruzione del nemico o lo stallo: la diffidenza ormai generale dei russi nei confronti di una potenza che troppo li sopravanzava in potere militare non permetteva accomodamenti. Acutamente Stalin scelse anch'egli la via dell'intransigenza ed ebbe ragione di minacce fatte un po' troppo affrettatamente.

In questo modo si può dire, con Gar Alperovitz, che la bomba atomica è la vera grande protagonista della diplomazia del dopoguerra.

BETTIZA ENZO, *L'altra Europa*, Vallecchi, Firenze, 1966, pp. 252, L. 2.200.

1. Fisiologia del revisionismo. 2. La Jugoslavia alle soglie della crisi (Il « doppio sistema » - Due Piani - Nazionalismo economico - Nepotismo nelle campagne - Autogestione della cultura - La banca del revisionismo - Schizofrenia psicoideologica). 3. La Jugoslavia nella crisi (L'epica della riconversione - Azienda nella « lotta del dollaro » - Declino a tabù - Dai bogomili alla modernità). 4. Cecoslovacchia (Un sistema di errori - La rivolta degli economisti - L'opposizione astuta - Praga e Bratislava - La fronda slovacca - La società dimezzata). 5. Romania (Introduzione al miracolo romeno - Stalin contro Stalin - Un nuovo paesaggio industriale - La ribellione - L'arte del potere - Irredentismi intercomunisti - Un originale modello di sviluppo). 6. Ungheria (Convalescenza edonistica - Biografie sdoppiate - Lukacs). 7. Polonia (L'involutione

ne - Chiesa e regime - L'eterodosso di Stato - I terroristi recuperati - La nevrosi della frontiera - La « questione tedesca »). 8. Bulgaria (Il risveglio - Il putsch del 7 aprile - Contro o attraverso Mosca? - Revisionismo agricolo - Alla scuola di Bucarest).

L'altra Europa è il risultato di una lunga inchiesta svolta in tutti i paesi comunisti dell'Est europeo, tranne l'Urss, la Germania Orientale e l'Albania, apparsa nel 1965 sul « Corriere della Sera ».

A vent'anni dalla salita al potere dei partiti comunisti nei paesi non sovietici dell'Europa centro-orientale, il libro si presenta come un bilancio degli esperimenti, dei drammi, delle innovazioni dottrinarie ed economiche che dal 1945 travagliano lo sviluppo di quella parte del nostro continente.

DUVERGER MAURICE, *Introduzione alla politica*, Laterza, Bari, 1966, pp. 272, L. 900.

Maurice Duverger, già noto in Italia per la traduzione di un buon numero delle sue opere (tra cui la più nota è apparsa nel 1961 col titolo « I partiti politici ») è uno studioso di problemi politici e sociali, con una vasta esperienza di ricercatore e di professore universitario.

« Introduction à la politique », che appare oggi per i tipi di Laterza, è del 1964, e riassume e cerca di dare una sistemazione coerente alle sue esperienze di sociologo, costituzionalista e commentatore politico (collabora a « Le monde » dal 1946 e dal gennaio 1966 a « Le nouvel observateur »).

Il maggior pregio dell'opera è quindi in un approccio di tipo nuovo (anche lessicale) alla politica: un tentativo di analizzarne i fenomeni con tutta una serie di apporti dovuti a fattori definiti, di volta in volta, « biologici, psicologici, demografici, geografici, socio-eco-

nomici, culturali ». È un nuovo modo di intendere i fenomeni politici che viene messo a confronto con la nuova complessità della comunità umana.

Per cui una particolare attenzione meritano le « forme della lotta » con tutte le loro diversità di regimi politici, con la complessità dei diversi gruppi di pressione, con i nuovi mezzi delle comunicazioni di massa a disposizione, con le nuove strategie politiche.

Qui si realizza quello che Duverger chiama « il volto di Giano Bifronte dello stato », e che rappresenta il suo contributo più originale di analisi, per cui dall'antagonismo delle varie forme politiche sgorga naturale e con diverse, a volte subdole, forme l'integrazione. Lo Stato è la coesistenza al tempo stesso del dominio di una classe sull'altra e dell'ordine sociale, quindi dell'integrazione: « ogni lotta reca in sé un sogno di integrazione e costi-

tuisce uno sforzo per tradurlo in atto». Ma è possibile seguendo questo schema arrivare alla «età dell'oro», alla «città armonica» in cui tutte le contrapposizioni provino una loro sistemazione concettuale e forse anche istituzionale?

Qual è in questo schema la validità dei postulati liberali e di quelli socialisti?

Tuttavia «anche se l'età dell'oro potesse essere raggiunta in un certo numero di società sovra-sviluppate», sarebbe troppo facile e miope legarsi al concetto di «abbondanza» per affermarne la validità. Anche nelle società socialiste (teoricamente ipotizzabili) non riusciremo a scomparire tutte le disuguaglianze, come quelle tra più e meno dotati, tra uomo e donna, tra generazioni, tra un mondo meccanizzato e artificioso e i profondi bisogni umani, ecc.

Più lo Stato accresce il suo potere, e lo fa

GUIDUCCI ROBERTO - ONOFRI FABRIZIO, *Costituente aperta*, Vallecchi, Firenze, pp. 359, L. 2.200.

Roberto Guiducci e Fabrizio Onofri hanno riunito in volume il dibattito sull'azione socialista in Italia e le sue prospettive, già pubblicato sulla rivista «Tempi Moderni», in un periodo che va dal luglio 1964 all'autunno 1965.

Sia Guiducci che Onofri non sono nuovi alla collaborazione (il primo è collaboratore abituale della rivista di Onofri) né alla riflessione sullo stato socialista e all'analisi della situazione politica italiana (ricordiamo l'opera *New Deal socialista* di Guiducci e una raccolta di scritti sul socialismo e la libertà pubblicata da Onofri).

In questo caso i due autori si sono di volta in volta assunto il compito di stimolare il dibattito e di ricercarne i filoni e motivi conduttori così da cercare di rendere unitario un libro che si arricchisce dei più diversi contributi, da Ugoberto Alfassio-Grimaldi a Marco Cesarini, da Antonio Giolitti a Jean Meynaud, da Ugo La Malfa a Celso De Stefanis, Giorgio Galli, Venerio Cattanei, Alfredo Livi, ecc.

L'interesse precipuo è quello di un incontro (quasi una pausa di riflessione nel mezzo della lotta politica) tra politici militanti come Giolitti, La Malfa, De Stefanis, Orsello, ecc., e chi invece della politica e delle società fa materia di riflessione scientifica più che di azione, come Barbano, Livi, Galli, Cesarini, Meynaud e gli stessi autori della raccolta.

HUGHES STUART H., *Una politica per la pace*, La Nuova Italia, Firenze, 1962, pp. 219, L. 1.900.

1. Una via alla pace. 2. Ideologie degli anni cinquanta. 3. La responsabilità dell'intellettuale.

H. Stuart Hughes, nato a New York nel 1916, attualmente è professore di storia ad Harvard. In questo libro, come egli stesso avverte nell'introduzione, ha tentato di dare ordine ad alcune opinioni diverse da quelle ufficiali, sulla politica estera e sulla situazione culturale degli Stati Uniti. Il pensiero di Hughes si è formato non solo nell'ambito della ricerca attenta e distaccata dello storico, ma anche attraverso diverse fasi di intensa partecipazione e impegno politico-ideologico, sì che, inevitabilmente, il quadro si allarga alla scena mondiale, per individuare con assoluta spregiudicatezza insidie reali e possibili prospettive. E come ieri il nemico era il nazismo, così oggi il nemico è la stessa minaccia della

complesso, meno il cittadino si sentirà portato a «perdonarlo» (come ricorda Duverger da Anatole France) o ad ignorarlo: la volontà di gestire il potere aumenterà in proporzione dell'ingrandirsi di questo.

Né è da dimenticare il nuovo antagonismo di classe, quello tra nazioni opulente e nazioni proletarie.

Duverger non offre delle soluzioni né è alla ricerca di modelli astratti: l'interesse della sua opera è nell'offrire delle analisi e degli strumenti conoscitivi, e soprattutto un nuovo approccio ai problemi. Un notevole sforzo di chiarificazione e di sistemazione — dicevamo all'inizio — anche lessicale, particolarmente da apprezzare in un momento in cui le confusioni sono spesso causate anche da un cattivo, confuso o approssimativo uso degli strumenti conoscitivi a disposizione.

Abbiamo quindi di volta in volta un diverso approccio ai problemi e un diverso interesse, che va dai tentativi di sistemazione socio-politica alle vere e proprie dichiarazioni programmatiche.

Dall'analisi generale del sistema economico si passa alla valutazione delle strozzature attuali nell'area dell'agricoltura, dell'industria, dei consumi, dei rapporti amministrativi e territoriali; si delineano le prospettive d'azione delle forze del lavoro, dei sindacati, della cultura, della scienza; si documentano le critiche nei riguardi delle distorsioni del centro-sinistra.

A prima vista dunque un libro dispersivo, pieno di spunti e di discorsi volutamente limitati, appena accennati, interrotti, la cui unità di fondo è data solo dal comune impegno «a sinistra» e dal comune interesse per una politica «socialista» in Italia. Le stesse conclusioni di Guiducci e Onofri non sono tali se non in quanto si limitano a prendere atto di quel che scaturisce dal dibattito e a proporne la ripresa e l'approfondimento.

Un libro tuttavia utile nel panorama un po' confuso della sinistra italiana, che fornisce al lettore, specie al lettore specializzato, un certo numero di criteri e abbondante materiale di prima mano per definire la nascente nuova sinistra italiana. Nella prospettiva dell'unificazione socialista questo libro rappresenta uno degli apporti più ricchi al dibattito.

guerra termonucleare, di fronte alla quale occorre un mutamento profondo delle coscienze singole e collettive, una conversione da una serie di valori a un'altra, operabile solo muovendo dall'affermazione che la guerra, non il comunismo, è il nostro nemico numero uno. I punti di disaccordo fra gli Stati Uniti e la Russia non sono e non possono essere importanti più del comune interesse di evitare una catastrofe irrimediabile. In questa prospettiva lo Hughes batte in breccia l'apatia e l'isterismo, modulo uniforme e inquietante dei governanti e del pubblico americano, denuncia l'incertezza fra panico e truculenza che è la peggiore delle posizioni da cui muovere per le scelte cruciali richieste dalla realtà contemporanea. E in questa prospettiva poi si riapre il discorso dei presupposti ideologici di una società umanistica e collettivistica nel ventesimo secolo.

ROMANO SALVATORE FRANCESCO, *Breve storia della Burocrazia dall'antichità all'età contemporanea*, Cappelli, Bologna, 1965, pp. 204, L. 600.

1. Realtà e teoria della burocrazia nell'età moderna e contemporanea. 2. Lineamenti storici dell'amministrazione pubblica. 3. Ceto amministrativo e classe dirigente nella storia d'Italia. 4. Burocrazia e stato nella società contemporanea. Appendice: Il burocrate nella letteratura.

L'estensione e la dilatazione delle funzioni dello Stato è giunta a tal punto che il problema dell'effettivo potere della burocrazia tradizionale si pone in termini completamente diversi dal passato: anche perché il rapporto tecnocrazia-politica ha sconvolto antichi equilibri. Può dunque riuscire assai stimolante avviare oggi in sede storica un riesame del ruolo svolto dalla burocrazia nelle diverse età — dall'antichità a noi — facendo leva sul significato

e l'importanza di questo corpo di funzionari nell'ambito delle singole comunità nazionali. La burocrazia, in realtà, è stata ed è un mondo complesso e diverso da quanto traspare di solito dalle critiche di certa letteratura, ormai invecchiata, che ne ha fornito troppo a lungo una immagine convenzionale e poco veritiera. Nel nostro secolo, in particolare, è venuta maturando una nuova fase dell'organizzazione della società, che impone un accostamento, un incontro ed una eventuale compenetrazione della « direzione tecnica » e della burocrazia politica. Questa è la soluzione più avanzata dell'intera questione, che qui è seguita nelle sue linee storiche e nella recente problematica, senza pedanterie, con vivacità espositiva, con ricchezza di notizie.

RYAN CORNELIUS, *L'ultima battaglia*, Garzanti, Milano, pp. 477, L. 2.800.

La caduta del terzo Reich affascina al tempo stesso lo storico e il romanziere, cosicché può dar luogo di volta in volta ad accurate ricerche e approfondite analisi storiche o ad emozionanti réportages che rivivano i miti del « crepuscolo degli dei » e la fine dei « signori della guerra ». In più il dramma che si vive oggi, giorno per giorno, a Berlino è uno spunto di attualità troppo vivo per non suscitare interesse e partecipazione sentimentale.

Cornelius Ryan, giornalista e scrittore, già corrispondente di guerra e autore di numerosi libri — fra cui il più noto, *Il giorno più lungo* — racconta in questo libro le ultime giornate di Berlino, basandosi sulle sue ricerche negli archivi sovietici, americani, inglesi e tedeschi. Non si può chiedere a questo libro una nuova interpretazione dei fatti: si tratta di una inchiesta di tipo giornalistico mol-

to particolareggiata che a volte sfocia nel romanzesco con un particolare amore per i piccoli dettagli umani dell'incredibile numero di personaggi che la popolano. Apprendiamo da una parte ciò che hanno fatto in quelle giornate il dentista di Hitler, il guardiano dello zoo, alcuni prigionieri politici, alcune suore, un lattaio, ecc. e dall'altra il colonnello generale Heinrici (comandante delle armate della Vistola, che ha collaborato alla stesura del libro), il generale Jodl, Von Manteuffel, Steiner e i loro nemici Eisenhower, Rowossowskij, Montgomery, Zukov, Patton. Ci viene narrata una ulteriore interpretazione della fine di Hitler e di Eva Braun.

Nel complesso un « romanzo vero » di piacevole lettura anche se lontano da una rigorosa analisi storica degli avvenimenti.

SALVEMINI GAETANO, *Le origini del fascismo in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1966, pp. 443, L. 900.

1. L'Italia dal 1871 al 1919. 2. La crisi del dopoguerra. 3. La ripresa dell'Italia. 4. L'arretratezza dell'Italia e il « Volksgeist ». 5. L'assetto politico del 1914. 6. Il colpo di stato del maggio 1915. 7. Mussolini e i « fascisti della prima ora ». 8. Il partito popolare. 9. Il partito socialista. 10. Lo sciopero generale dell'aprile 1919. 11. L'Italia nel giugno del 1919. 12. Da Orlando a Nitti. 13. Conservatori e rivoluzionari. 14. « La terra ai contadini » e D'Annunzio a Fiume. 15. La paralisi parlamentare. 16. Il « bolscevismo » italiano nel 1920. 17. L'occupazione delle fabbriche. 18. La reazione « antibolscevica ». 19. Il drago rosso e la camicia nera. 20. La congiura militare. 21. « Un capo che precede, non un capo che segue ». 22. Il partito popolare e il Vaticano. 23. Lo sciopero generale del 1-3 agosto 1922. 24. La marcia su Roma. 25. Il delitto Matteotti. 26. La costituzione dello Stato Italiano. 27. Chiesa e Stato.

In questo volume sono raccolte le lezioni tenute da Salvemini ad Harvard, dove ricoprì a partire dal 1934, la cattedra di storia della civiltà italiana. Destinate ad un pubblico di studenti americani, esse risentono naturalmente nella loro impostazione di uno sforzo per chiarificare il più possibile e rendere più facilmente comprensibili, a chi non abbia esperienza diretta di cose italiane, situazioni e fenomeni della nostra storia, senza tuttavia cadere mai in una schematica semplificazione dei fatti tale da privarli della loro profondità prospettica.

Complessivamente, anche per il tono più meditato e meno direttamente polemico rispetto ad altri scritti precedenti, quest'opera costituisce il frutto più maturo del pensiero salveminiiano intorno al fascismo, nella disamina pacata della cui brutalità Salvemini riconferma di considerare l'insegnamento della storia come il più valido strumento di libera educazione civile.

SCIMONE GIUSEPPE, *Profili economici dei paesi del Commonwealth*, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 583, L. 6.500.

Parte Prima. Origine e sviluppo del Commonwealth. Parte Seconda: Profili economici dei

paesi dell'associazione. Parte Terza: L'Italia e il Commonwealth.

Giuseppe Scimone studioso di economia e di problemi di politica internazionale, collaboratore di numerosi giornali italiani ed inglesi anche specializzati, ha realizzato un vasto compendio sulle caratteristiche economiche dei diversi paesi del Commonwealth, fornendo un atlante politico ragionato che prende in considerazione sia la storia che gli attuali rapporti internazionali dell'unione. Una particolare attenzione è anche dedicata ai

rapporti tra l'Italia e il Commonwealth con studi particolareggiati per settori di investimento. Nel complesso il libro non si propone di fornire delle interpretazioni storiche nuove, ma di essere un compendio di tipo giornalistico. Si può quindi ritenere un utile strumento di lavoro e di informazione per un settore sinora poco conosciuto in Italia e che riveste attualmente un particolare interesse nel campo della politica europea.

SEBREGONDI CERIANI GIORGIO, *Sullo sviluppo della società italiana*, Borin-ghieri, Torino, 1965, pp. 355, L. 2.800.

1. Natura e portata della pianificazione nelle regioni meridionali (1949). 2. La Cassa per il Mezzogiorno (1950). 3. I programmi regionali di sviluppo economico e i loro aspetti urbanistici (1950). 4. Economia e umanesimo: Keynes e Maritain (1950). 5. Considerazioni sulla teoria delle aree depresse (1950). 6. Appunti per una assistenza allo sviluppo (1950). 7. Lo sviluppo equilibrato tra agricoltura e industria e tra Nord e Sud d'Italia (1951). 8. Sviluppo economico e pianificazione urbanistica (1952). 9. Considerazioni sullo sviluppo del Mezzogiorno (1952). 10. Appunto per uno studio sull'integrazione internazionale dell'Italia (1952). 11. Per la costituzione di una base democratica dello Stato italiano (1953). 12. Appunti per una teoria dello sviluppo armonico (1953). 13. L'azione del potere pubblico per lo sviluppo armonico (1953). 14. Il problema dello sviluppo italiano (1953). 15. Considerazioni sull'economia del bisogno (1954). 16. Sviluppo della società e democrazia diretta (1954). 17. Temi sociologico-culturali dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno (1955). 18. Sviluppo della società e nuove forme di organizzazione democratica (1955). 19. Formazione ed evoluzione politica e tecnica degli organismi internazionali per lo sviluppo (1956). 20. La pianificazione in Italia (1957). 21. La pianificazione urbanistica nel quadro della politica di sviluppo nazionale (1957). 22. Lo sviluppo economico armonizzato della Comunità europea (1958). 23. Aspetti e problemi di una politica sociale e culturale (1958). 24. Problemi di sviluppo delle

aree arretrate: aspetti sociologici (1960).

Esperto di politica economica e di questioni sociali, particolarmente sensibile ai problemi di un'organica azione di governo nel mondo contemporaneo, Giorgio Ceriani Sebregondi (1916-1958) è stato sollecitato dalla guerra e dalle esperienze politiche del dopoguerra ad approfondire con speciale attenzione lo studio, non solo pratico, ma anche teorico, dei problemi della convivenza civile nel mondo contemporaneo. I problemi dello sviluppo economico e sociale sono stati in questi ultimi anni tema di innumerevoli contributi e ricerche da parte di economisti, sociologi, filosofi, psicologi, e di quanti al di fuori di specifiche discipline hanno cercato di vedere e interpretare il nostro domani. Lo sviluppo infatti è non soltanto uno dei più dibattuti problemi culturali e forse il più diffuso e comune « valore »; ma è ormai in tutto il mondo il banco di prova dei sistemi economici e politici, delle qualità delle classi dirigenti, dell'impegno civile delle collettività organizzate.

In tale prospettiva assumono particolare interesse o rilevanza culturale gli scritti qui raccolti che, nell'apparente varietà delle loro occasioni, procedono da una motivazione unitaria e da una costante tensione a trasporre nella vita, nella pratica di tutti i giorni, la coscienza dei problemi economici, sociali, culturali che un processo di sviluppo ha proposto e propone al nostro paese.

179

WAHL JEAN, *Il pensiero moderno in Francia*, La Nuova Italia, Firenze, 1965, pp. 210, L. 1.600.

1. Il XVII secolo. 2. Il XVIII secolo. 3. I secoli XIX e XX. 4. La filosofia francese nel 1939. 5. La filosofia francese nel 1946. 6. La filosofia francese contemporanea.

Intorno al nome di Jean Wahl si annodano alcune delle più importanti correnti del pensiero contemporaneo. A lui si deve la rinascita degli studi hegeliani in Francia e al tempo stesso egli può essere considerato come uno degli ispiratori dell'esistenzialismo contemporaneo. Proprio Sartre ha parlato recentemente del significato dell'opera di Wahl per i giovani della sua generazione.

Questa complessità di interessi fa di Jean Wahl un interprete estremamente originale della storia della filosofia francese. In questo

profilo egli si mostra attento alle interazioni con le altre manifestazioni del pensiero moderno, come la filosofia di altri paesi, la scienza, la letteratura; e soprattutto sensibilissimo alle correnti nascoste e ai complessi rapporti di continuità e opposizione tra le diverse figure. Wahl è qualcosa di più che uno storico. In lui infatti, insieme allo sforzo di ricostruire il pensiero di un Cartesio nei suoi nessi oggettivi, è sempre presente un interesse più propriamente filosofico che lo porta a scoprire aspetti meno noti e ancora fecondi dei grandi filosofi del passato. Un'ampia parte di questo volume è dedicata alle più importanti correnti del pensiero contemporaneo rappresentate da Sartre, Merleau-Ponty, Kojève, Hippolyte, Bachelard, Goldmann, Gurwitsch.

WOLLEMBORG LEO J., *Italia al rallentatore*, Il Mulino, Bologna, 1966, pp. 498, L. 3.000.

1. Rilancio e crisi del centrismo. 2. Tron-sizione travagliata. 3. Boom tumultuoso e carenza di progresso civile. 4. Avvio e diffi-

coltà del centro-sinistra! 5. La crisi congiun-turale e i socialisti al governo.

Léo Wollemborg che è corrispondente del « Washington Post », ha raccolto in questo libro le sue cronache politiche dal 1949 al 1966. Come l'autore avverte nell'introduzione questi scritti conservano intatta la forma e la sostanza di « diario giornalistico » che rispecchia cronologicamente le riflessioni di un osservatore della scena politica italiana e che fornisce entro certi limiti un indice dell'interesse suscitato negli Stati Uniti dalle vicende politiche italiane. In proposito è interessante notare che la frequenza degli articoli si infittisce negli anni più recenti ed in particolare nel periodo fra il 1959 e il 1964: era naturale d'altra parte che l'avvento del centro-sinistra, il rodaggio della nuova coalizione di governo e la situazione determinata dal « miracolo economico » italiano destassero un particolare interesse nell'opinione pubblica americana. Ed è altrettanto naturale che in tempi ancora più recenti l'interesse per le vicende italiane sia alquanto

diminuito, a mano a mano cioè che la situazione politica italiana si è assestata in una sorta di « normalità ». Sarebbe inesatto ritenere, tuttavia, che l'opinione pubblica americana non segua oggi con attenzione i problemi e le prospettive che riguardano le possibilità e gli sforzi per allargare le basi della democrazia italiana e per darle una moderna articolazione politica. Da ciò dipende d'altra parte il ruolo e la funzione dell'Italia nella Comunità Occidentale oggi alle prese sia con l'insidia interna del gollismo, sia con le vecchie e nuove sfide delle potenze comuniste, come pure l'influenza che l'esempio di un'Italia, costruttivamente impegnata in una politica moderna di progresso democratico, può esercitare su molti paesi in via di sviluppo, a cominciare dall'America Latina. Questi sono i problemi e le prospettive a cui fanno riferimento la maggior parte degli articoli raccolti in questo libro.

Segnalazioni.

180

BEAUFRE ANDRÉ, *Dissuasion et Stratégie*, Colin, Paris, 1964, pp. 205, s.i.p.

BEAUFRE ANDRÉ, *La revanche de 1945*, Plon, Paris, 1966, pp. 313, F. 15,00.

BEAUFRE ANDRÉ, *Le drame de 1940*, Plon, Paris, 1965, pp. 273, F. 13,90.

BEAUFRE ANDRÉ, *Stratégie de l'action*, Colin, Paris, 1966, pp. 138, s.i.p.

1. Politique et stratégie. 2. Définition de l'action. 3. Dissection du concept d'action. 4. Dissection du plan d'action. 5. Description des

modes de l'action. 6. Conclusion d'ensemble sur l'étude de la stratégie d'action.

BEAUFRE ANDRÉ, *L'O.T.A.N. et l'Europe*, Calmann-Lévy, Paris, 1966, pp. 233, NF. 10,80.

1. Naissance de l'Otan. 2. Le prologue de l'Union occidentale. 3. La structure de l'Otan et ses techniques. 4. Evolution de la stratégie de l'Otan. 5. Les problèmes à résoudre. 6. L'avenir et les diverses possibilités. 7. La

réforme de l'Otan conçue comme une première étape vers l'Europe. 8. Considérations sur l'Europe. Annexe: Texte du Traité de l'Atlantique Nord.

BERNARD PHILIPPE J., *Destin de la planification soviétique, Economie et Humanisme*, Les Editions Ouvrières, Paris, 1963, pp. 313, F. 20,40.

BRUCLAIN CLAUDE, *Le socialisme et l'Europe*, Collection Jean Moulin, Le Seuil, Paris, 1965, pp. 136, s.i.p.

1. Les branches mortes du socialisme. 2. Principes d'un socialisme moderne. 3. L'Europe,

chance du socialisme.

BRZEZINSKI ZBIGNIEW, *Alternative to Partition, for a Broader Conception of America's Role in Europe*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1965, pp. 208, \$ 5.95.

BUCHAN ALASTAIR, *Crisis Management the New Diplomacy*, The Atlantic Papers, Nato Series II, The Atlantic Institute, Boulogne-sur-Seine, 1966, pp. 63, s.i.p.

DUTOIT BERNARD, *L'Union Soviétique face à l'intégration européenne*, Centre de recherches européennes, Lausanne, 1964, pp. 235, s.i.p.

GABRIELLI MANLIO, *Una guerra civile per la libertà*, Volpe, Roma, 1966, pp. 214, L. 2.000.

HEGNER H. S., *Cina: ieri oggi domani*, Sansoni, Firenze, 1966, pp. 500, L. 3.200.

INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *Studies in International Security n. 9: China and the Peace of Asia*, edited and with a Foreword by Alastair Buchan, Chatto & Windus, London, 1965, 30s Net.

1. Three Western Perspectives. 2. Chinese Power and Security. and Policy. 3. Areas of Conflict. 4. Deterrence

KISSINGER HENRY A., *The Troubled Partnership*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1965, pp. 251, \$ 5.95.

LALOY JEAN, *Entre guerres et paix 1945-1965*, Plon, Paris, 1966, pp. 367, F. 20.

Première partie: La division. 1. Les origines. 2. Unité et divisions dans l'alliance en 1943. 3. Les conférences de Moscou et de Téhéran. 4. Unité et divisions en 1944. 5. Ma Conférence de Yalta. 6. Les crises du printemps 1945 et la conférence de Potsdam. 7. La division du monde.

Deuxième partie: La dissuasion. 1. La dissuasion. 2. La rivalité nucléaire: ses effets sur la pensée politique en Urss. 3. La rivalité nucléaire: ses effets sur la pensée politique

aux Etats-Unis. 4. La crise dell'alliance atlantique. 5. La crise du monde communiste. 6. La nouvelle répartition des forces.

Troisième partie: Vers une organisation des rapports internationaux. 1. Une échelle des valeurs. 2. Unité et diversité. 3. Types de solutions souvent préconisées. 4. Principes d'une politique à long terme. 5. Visées d'une politique à moyen terme. 6. Objectifs prochains. 7. Conclusion.

LENTI LIBERO, *Inventario dell'economia italiana, 1945-1965*, Garzanti, 1966, pp. 278, L. 2.300.

1. Le vicende del sistema economico italiano dal 1945 al 1965. 2. Le premesse di valore d'una politica economica «razionale». 3. Cos'è il circuito del reddito del sistema economico italiano. 4. Dall'economia di guerra a quella di pace. 5. Il riequilibrio della domanda e dell'offerta e il risanamento della moneta. 6. I mezzi e gli obiettivi della politica economica nel periodo della ricostruzione. 7. La preparazione del periodo dello sviluppo economico. 8. Modificazione e riforme di struttura nel periodo dello sviluppo economico. 9. Un primo confronto tra le principali poste del conto economico nazionale nel 1951 e nel 1961. 10. Le modificazioni di struttura nel settore primario. 11. Passato, presente e futuro dell'agricoltura italiana. 12. Le modificazioni di struttura nel settore secondario. 13. L'intervento della pubblica amministrazione nel settore secondario e i problemi dell'economia mista. 14. Le modificazioni di struttura nel settore terziario. 15. Variazioni quantitative e qualitative dei consumi nel periodo dello sviluppo economico. 16. La dinamica degli investimenti nel periodo dello sviluppo economico. 17. L'apertura verso il resto del mondo ha accompagnato lo sviluppo economico. 18. Il sistema economico italiano nel mercato comune europeo. 19. Settentrione e Mezzogiorno e lo sviluppo del sistema economico italiano. 20. Le modificazioni di strut-

tura nei rapporti tra i fattori di produzione. 21. Le modificazioni di struttura nel funzionamento del sistema economico italiano. 22. Le modificazioni di struttura nelle remunerazioni dei fattori di produzione. 23. Crisi ciclica o deformazione di struttura? Dallo sviluppo al ristagno del sistema economico italiano. 24. Inflazione e deflazione nel periodo delle perturbazioni economiche. 25. Consensi e dissensi sulle così dette misure anticicliche. 26. Mito e realtà della politica dei redditi. 27. Risparmio ed investimenti per lo sviluppo del sistema economico italiano. 28. Una politica economica razionale richiede una pubblica amministrazione efficiente. 29. Un consuntivo che condiziona il preventivo per i prossimi dieci-quindici anni. 30. Due procedimenti per esplorare il futuro economico. 31. Quanti saremo nel 1975-1980? 32. La dinamica quantitativa e qualitativa dei mezzi personali di produzione. 33. L'imprenditore primo attore sulla scena economica. 34. La dinamica quantitativa dei mezzi materiali di produzione. 35. La dinamica qualitativa dei mezzi materiali di produzione. 36. L'aumento della produttività condizione per l'aumento del reddito nazionale. 37. Lo sviluppo quantitativo e qualitativo dei consumi pubblici e privati. 38. Mito e realtà della programmazione economica. 39. Una conclusione ch'è anche un augurio per l'avvenire del sistema economico italiano.

LEONE UGO, *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 340, L. 2.800.

MAZZETTI ROBERTO, *Società e educazione nella Spagna contemporanea*, La Nuova Italia, Firenze, 1966, pp. 173, s.i.p.

1. Società e cultura nella Spagna dell'Ottocento. 2. Approcci alla Institucion Libre de Ensenanza. 3. L'opera di Sanz del Río e il Krausismo spagnolo. 4. Francisco Giner e la Institucion Libre de Ensenanza. 5. Il pensiero educativo di Cossío. 6. Le prime ricerche storiche sulla Institucion Libre. 7. Approcci a Andrés Manjón. 8. Alcuni dati sul Manjón. 9. Religione, morale e diritto nel pensiero del Manjón. 10. L'uomo fra Dio e la natura secondo il Manjón. 11. Il Manjón di fronte alla crisi della società spagnola. 12. Il Manjón per la salvezza della patria in sfacelo. 13. La scuola dell'Ave Maria e il clero per la rinascita della Spagna. 14. Prospettive e realtà della scuola dell'Ave Maria. 15. I fanciulli e il gioco nella scuola dell'Ave Maria. 16. Davanti alle scelte della Spagna contemporanea.

McGUIRE MARTIN C., *Secrecy and the Arms Race*, Harvard University Press, Massachusetts, 1965, pp. 245, \$ 5.95.

MOCH JULES, *Non à la force de frappe*, Laffont, Paris, 1963, pp. 251, F. 18,50.

QUARONI PIETRO, *Problemi della politica del nostro tempo*, Garzanti, Milano, 1966, pp. 232, L. 2.000.

1. Italia cristiana. 2. L'educazione politica delle masse. 3. I limiti della riconciliazione internazionale. 4. Il mondo del lavoro: equilibrio di diritti e di doveri. 5. Conoscere e far conoscere. 6. Coesistenza ed Europa. 7. L'Europa. 8. Problemi e prospettive della Comunità Europea con particolare riferimento ai problemi dell'allargamento dell'area comunitaria e ai rapporti con il Terzo Mondo. 9. Venti anni di Nazioni Unite. 10. Russia e Cina.

RAPOPORT ANATOL, *Strategy and Conscience*, Harper & Row, New York, 1964, pp. 300, \$ 6.95.

RICHARDSON JAMES L., *Germany and the Atlantic Alliance*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1966, pp. 393, \$ 8.95.

SILJ ALESSANDRO, *L'industrie européenne face à la concurrence internationale*, Centre de Recherches Européennes, Lausanne, 1966, pp. 113, s.i.p.

PUBBLICAZIONI DELL' I.A.I.

QUADERNI DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE

1. L'America nel Vietnam

L'inchiesta della Commissione Affari Esteri del Senato americano -
Riduzione a cura di Alberto Benzoni (L. 1.000).

2. Introduzione alla strategia

Del gen. André Beaufre (L. 1.000).

3. La Nato nell'era della distensione

Saggi di Benzoni, Calchi Novati, Ceccarini, Calogero La Malfa
(L. 1.000).

in corso di pubblicazione:

4. Per l'Europa

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa - Prefazione
di Jean Monnet.

DOCUMENTAZIONI

1. L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

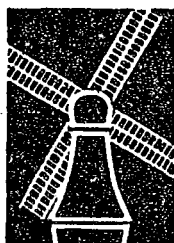
Atti della Tavola rotonda svoltasi ad iniziativa dell'Iai il 27-28 mag-
gio 1966 - Vol. I (il secondo è in corso di stampa) L. 1.000.

in corso di pubblicazione:

2. Le relazioni economiche dell'Italia con i paesi europei ad economia di stato nella prospettiva della politica com- merciale della Cee

Atti del Convegno organizzato dall'Iai a Milano il 23 e 24 giugno
1966 - L. 1.000.

Le edizioni del Mulino



RIVISTE

il Mulino

Un fascicolo L. 400 (arretrato il doppio). Abbonamento annuo (11 fascicoli) L. 4.000 (estero L. 6.000). Abbonamento sostenitore L. 25.000.

Da sedici anni una delle più affermate riviste italiane di cultura e di politica. Discute i problemi della società italiana, mirando ad allargare un'opinione democratica e accogliendo tradizioni e orientamenti di cultura diversi in vista di una comune opera civile.

Lingua e stile

Un fascicolo L. 900 (estero il doppio). Abbonamento annuo (tre fascicoli) L. 2.400 (estero L. 5.000).

Rivista quadrimestrale di linguistica e critica letteraria, diretta da Luigi Heilmann. La rivista affronta questioni linguistiche e stilistiche sulla base di una prospettiva strutturalista.

Rassegna italiana di sociologia

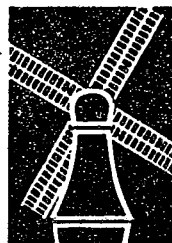
Un fascicolo L. 1.500. Abbonamento annuo (4 fascicoli) L. 5.000 (estero \$ 10).

Una delle più qualificate riviste di sociologia italiane, che maggiormente ha contribuito allo sviluppo degli studi sociologici in Italia.

Gli abbonamenti vanno versati sul ccp. 8/12926 intestato alla Società editrice il Mulino, Via S. Stefano 6, Bologna.

Gli abbonati alle suddette riviste godono dello sconto del 10% su tutti i volumi pubblicati dalla Società editrice il Mulino.

Le edizioni del Mulino



NOVITÀ

« La specola contemporanea »

GIORGIO GALLI

Il bipartitismo imperfetto

Comunisti e democristiani in Italia

pp. 416, L. 2.500

Un grande partito sempre al governo e un grande partito all'opposizione hanno creato in Italia il « bipartitismo imperfetto », in cui manca a chi governa la « frusta » di un'opposizione che possa diventare maggioranza. Questo libro spiega come e perché si è formato questo bipartitismo imperfetto, quanto costa e come può evolversi.

« Saggi »

DANIEL L. HOROWITZ

Storia del movimento sindacale in Italia

pp. XII-564, L. 6.000

Dall'unità d'Italia ad oggi, la storia dei sindacati italiani è vista, oltre che dal punto di vista dei reciproci condizionamenti fra sindacato e le principali forze politiche in rapporto con esso, anche dal punto di vista dei rapporti istituzionali in cui le vicende del sindacato si articolano.

« Collezione di testi e di studi - Scienze sociali »

JOHN MADGE

**Lo sviluppo
dei metodi di ricerca empirica
in sociologia**

pp. XXVI-792, L. 6.000

Il Madge analizza dodici ricerche ormai classiche (Adorno, Kinsey, Durkheim, Myrdal, Thomas e Znaniecki, Bales, ecc.). L'unica storia della ricerca empirica in sociologia oggi esistente.

L'editore pratica lo sconto del 10 % sulle proprie edizioni a tutti gli abbonati a « Lo spettatore Internazionale ».

Richiedere il catalogo generale alla Società editrice Il Mulino, Via S. Stefano 6, Bologna.

Tribune libre pour les problèmes politiques et économiques internationaux.
Articles et documents sur la Yougoslavie

REVUE DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE

Editeurs: Union des Journalistes de Yougoslavie

Paraît tous les quinze jours en: *français, anglais, allemand, russe, espagnol et serbo-croate*

ABONNEMENT

Par voie ordinaire \$ 5.00

Par avion

— Europe et Proche-Orient	\$ 6.50
— Moyen-Orient et Afrique	\$ 8.50
— Amérique du Nord et Amérique Centrale	\$ 9.00
— Extrême-Orient et Amérique du Sud	\$ 10.00
— Océanie	\$ 12.00

Payable en monnaie nationale par la Banque Nationale de la RSF de Yougoslavie, à Belgrade, en faveur du Compte Courant No. 602-61806-250-362.

Spécimen gratuit sur demande

Rédaction et Administration: Maison d'Édition MEDJUNARODNA POLITIKA, Nema-njina 34, B. P. 413, Belgrade, Yougoslavie.

Un ottimo modo per tenersi informati sugli affari europei e mondiali è quello di leggere regolarmente la rivista della Società Tedesca per gli Affari Esteri:

Europa - Archiv

Zeitschrift für internationale Politik
Herausgegeben von Wilhelm Cornides

EUROPA-ARCHIV, che è ora nel suo XXI anno di pubblicazione, contiene articoli e documenti sulle relazioni internazionali e una cronologia aggiornata sugli eventi mondiali, oltre alla recensione e ad un servizio bibliografico.

Articoli apparsi nei recenti numeri:

Maurice Schumann	<i>Frankreich und die Wiedervereinigung Deutschlands</i>
Arnold Hottinger	<i>Der Bürgerkrieg im Jemen</i>
Wolfgang Berner	<i>Regionale Differenzierung der kommunistischen Strategie und Taktik</i>
Rolf Breitenstein	<i>Das Farbigenproblem in Grossbritannien</i>
Rainer Hellmann	<i>Die europäischen Institutionen nach Luxemburg</i>

Abbonamento annuale (24 numeri): DM 65,— più l'affrancatura
A richiesta una copia di saggio.

EUROPA-ARCHIV VERTRIEB

Frankfurt am Main

Grosse Eschenheimer Strasse 16-18

GERMANIA

LES PROBLEMES DE L'EUROPE

Revue trimestrielle

Directeur responsable: G. V. Sampieri

SOMMAIRE DU N. 32 - IXe Année

Avril-Juin 1966

Leo Moulin, *Problèmes et objectifs d'une Europe Unie.*

Francis Rosenstiel, *Souveraineté, supranationalité, fédéralisme.*

Erich Wirsing, *Un bilan de l'intégration.*

H. Aszkenazy, *Les concentrations bancaires dans le Marché Commun.*

C. Torielli, *Le socialisme et l'Afrique.*

Documentation européenne: Les industries européennes et le développement: un colloque du CEDIMOM.

Chroniques des institutions politiques et économiques de l'Europe.

Les Bourses du Marché Commun pendant le premier semestre de 1966.

Bibliographie européenne: Relations commerciales Est-Ouest.

Direction et rédaction: via Ciro Menotti, 4 - Roma. Editeur: A. Capra. Tél. 311.102-319.065.
Abonnement pour un an: Fr. 50 ou 6.000 liras. Un numéro: 15 Fr. ou 1.800 liras.
Versements sur le c.c.p. n. 1/34505.

Journal of Common Market Studies

Edited by UWE KITZINGER

Provisional contents of Volume 5.

The crisis in European Supranationality

Nina Heathcote

Integration and Developing Countries: Central America and East Africa

Aaron Segal

The Inter-American Development Bank

Felippe Herrera

Payments Unions among Less Developed Countries

Jaroslave Vanek

Germany's European and Re-Unification Policies

Heinz Kuby

The USA and EEC in the Atlantic System

Karl Kaiser

The External Representation of EEC

Franz Alting von Geusau

Regional Co-operation for Development: Pakistan, Iran and Turkey

Nurul Islam

Application of Article 177 of the Rome Treaty

Berios Martinez

The EEC Committee of Permanent Representatives

Emile Noël

Documents:

The Association Treaty between EEC and Nigeria

Trade Expansion and Economic Co-operation among Developing Countries (UNCTAD Report)

The Brussels Treaty for the Merger of the Executives

Annual Subscription 42s.

Single Copies 12s. 6d.

Published by BASIL BLACKWELL, OXFORD

Lisez : MONDE UNI

Le journal du monde de demain

Vous y trouverez:

- Des études et des commentaires sur les problèmes économiques, politiques et sociaux à l'échelle mondiale.
- Des informations sur les grandes organisations internationales et l'activité des mouvements mondialistes.
- Des propositions concrètes pour une réforme de l'ONU, et pour l'établissement progressif d'institutions mondiales.

**AVEC LA COLLABORATION DE SPECIALISTES ET
PERSONNALITÉS FRANÇAISES ET INTERNATIONALES.**

Specimen sur demande:

B. P. 115 - PARIS 17ème - FRANCE

RELAZIONI INTERNAZIONALI

SETTIMANALE DI POLITICA ESTERA

La documentazione completa della politica internazionale, nell'analisi obiettiva degli avvenimenti mondiali. Tutti i documenti della politica estera italiana

Un numero L. 200
Abbonamento annuo . . L. 10.000
Semestre L. 6.000

Pubblicato
dall'ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE
Via Clerici, 5 - Milano

TEMPI MODERNI

dell'economia della politica della cultura

N. 25 - Aprile-Giugno 1966

S O M M A R I O

TAVOLA ROTONDA: Nuova classe dirigente e partecipazione (G. Petrilli, E. Forcella, L. Labor, A. Spinelli, E. Margadonna, N. Nesi, A. Bellino, F. Bima, G. F. Baldieri).

RICERCA: L. Visentini, Azione e leadership sindacale nel Mezzogiorno.

MATERIALI SULLE SOCIETÀ INDUSTRIALI DI MASSA:

a) *Formazione dei valori e comunicazioni di massa*: « Strutture sociali, valori e emittenti di valori » (Denis Szabò); « Ciclo socio-culturale e radio-televisione » (Abraham A. Moles).

b) *Sociologia e psicoanalisi nell'era atomica*: « Strutture della personalità e strutture sociali » (Igor Caruso); « Psicoanalisi della guerra atomica » (Franco Fornari).

STUDI E DOCUMENTI: G. Origgi, Tecniche e governo dell'impresa; P. Crocioni, Il decentramento a Bologna,

NOTE E DISCUSSIONI: A. Cuzzer, F. Fiorelli, Programmazione economica e pianificazione urbanistica; A. Saba, Una politica per l'edilizia; De Leonardis, La riduzione del costo delle abitazioni.

LETTERE: R. Guiducci, Un partito a servizio della società civile; f.o., Appunti sulla riforma dello Stato e del partito.

Direttore: *Fabrizio Onofri* - Redattore: *Giovanni Bechelloni*

Direzione, redazione, amministrazione: Via della Lungara 229, Roma, tel. 561.581

Abbonamento annuo L. 3.300, estero il doppio. Una copia L. 1.000

Conto corrente postale N. 1/36359

SOVIETICA

Rivista trimestrale in collaborazione con l'Istituto di studi dell'Urss, Monaco

Anno II, numero 6, luglio 1966

LA VISITA:

Italo Zingarelli, L'Urss oggi e domani.

IL POTERE SOVIETICO E LA RELIGIONE:

Raffaello Ubaldi, I rapporti con la chiesa cattolica.

Walter Marinetti, La situazione interna.

Pietro Quaroni, Urss e Cina: dualismo di guida nel comunismo internazionale.

Anita Galliussi, da « I figli del Partito ».

Arturo Capasso, Una vita troppo breve (nota su Vasilij Simonenko).

RASSEGNA STAMPA: (Ogonek, Pravda, Problemy mira i sotzializma, Kommunist, Izvestija, Sovetskaja Torgovlija, Komsomol'skaja Pravda, Sovetskaja Rossija, Literaturnaja Gazeta, Moskva, Literaturnaja Rossija).

EDIZIONI SCIENTIFICHE ITALIANE - NAPOLI

The Journal of CONFLICT RESOLUTION

A quarterly for research related to war and peace.

Some articles in recent issues:

September 1966:

Aggressive behaviors within polities, 1948-1962: a cross-national study
Ivo K. and Rosalind L. Feierabend

Bipolarity, multipolarity, and the future *R. N. Rosecrance*

A theory of conflict processes and organizational offices
Ralph M. Goldman

June 1966:

Predicting the termination of war: battle casualties and population losses
Frank L. Klingberg

On the identification of real and pretended Communist military doctrine
George H. Quester

Coping with Cuba: divergent policy preferences of state political leaders
Paul Ekman and others

March 1966:

Majority decisions and minority responses in the UN General Assembly
Catherine Senf Manno

The Asian states and the ILO: new problems in international consensus
Sheldon W. Simon

Dimensions of conflict behavior within and between nations, 1946-1959
Raymond Tanter

Each issue contains other articles, a section on experimental gaming, and book reviews. Subscriptions are for the current volume, starting with the March issue. Please make checks and money orders payable to «The University of Michigan».

\$ 7.00 per year for individuals, \$ 8.00 for institutions; \$ 3.00 per issue.

Published by the Center for Research on Conflict Resolution
The University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, U.S.A. 48104

**Opere politiche e letterarie
di Piero Calamandrei**

Scritti e discorsi politici

a cura di Norberto Bobbio

Storia di dodici anni

2 tomi di complessive pp. LXX-1232, L. 10.000

**Discorsi parlamentari
e politica costituzionale**

pp. VIII-648, L. 5.000

La Nuova Italia

FUNAMBOLI

Sotto ci sono 2.500 metri di gelida aria svizzera.

Essere un tecnico addetto alla manutenzione delle teleferiche nell'alta Schwagalp vuol dire avere i nervi di un funambolo.

Questi « Diavoli » con le pompe da ingrassaggio stanno lavorando alla famosa teleferica di Säntis.

Lassù con loro c'è la Gulf.

I grassi e gli oli Gulf mantengono per tutto l'anno in perfetto funzionamento gli enormi cavi e le pulegge dei carrelli.

E grazie alla Gulf migliaia di turisti possono godere, senza la minima preoccupazione, un panorama che toglie il respiro.

La Gulf è al lavoro in tutta la Svizzera; rifornisce migliaia di automobili, dà lubrificanti per le ferrovie alpine e l'industria degli orologi.

Sia nei grandi progetti che nei piccoli dettagli la Gulf crede nel servizio accurato. In tutta Europa la Gulf è impegnata a mettere in pratica questo principio.

E da tutte le sue risorse internazionali trae più petrolio, più energia per l'Europa.

Gulf Oil Corporation, Pittsburgh, Pa. USA, e in tutto il mondo.



GULF È PETROLIO

Prezzi e abbonamenti: Prezzo del fascicolo (in edizione italiana o inglese):

Italia Lit. 500
Europa \$ 1.00
Altri paesi \$ 1.50

Prezzo dell'abbonamento per l'edizione italiana o inglese:

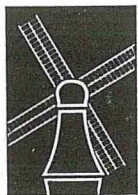
Italia Lit. 2.500
Europa \$ 5.00
Altri paesi \$ 9.00 (via aerea)

Prezzo dell'abbonamento per ambedue le edizioni:

Italia Lit. 4.000
Europa \$ 8.00
Altri paesi \$ 15.00 (via aerea)

Abbonamento sostenitore Lit. 25.000 (\$ 40)

Gli abbonamenti si possono ottenere: 1 - chiedendo alla direzione o all'amministrazione — anche per via telefonica — l'invio contro-assegno; 2 - con vaglia postale intestato a: Il Mulino — Lo Spettatore Internazionale — Via S. Stefano 6, Bologna; 3 - con versamento sul c.c.p. n. 8/12926 intestato a Soc. editrice il Mulino e indicando nella clausola di versamento « Lo Spettatore Internazionale »; 4 - con versamento sul c/c bancario 14486 presso l'Istituto Bancario S. Paolo, Via del Tritone, Roma.



Società editrice il Mulino
Bologna

Prezzo Lire 1000
