

lo spettatore internazionale

2

anno II

numero 2

marzo-aprile 1967

accordo sulla non proliferazione

i problemi dell'unione indiana

disagio nell'alleanza atlantica

la ddr dopo il muro

il divario tecnologico

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.

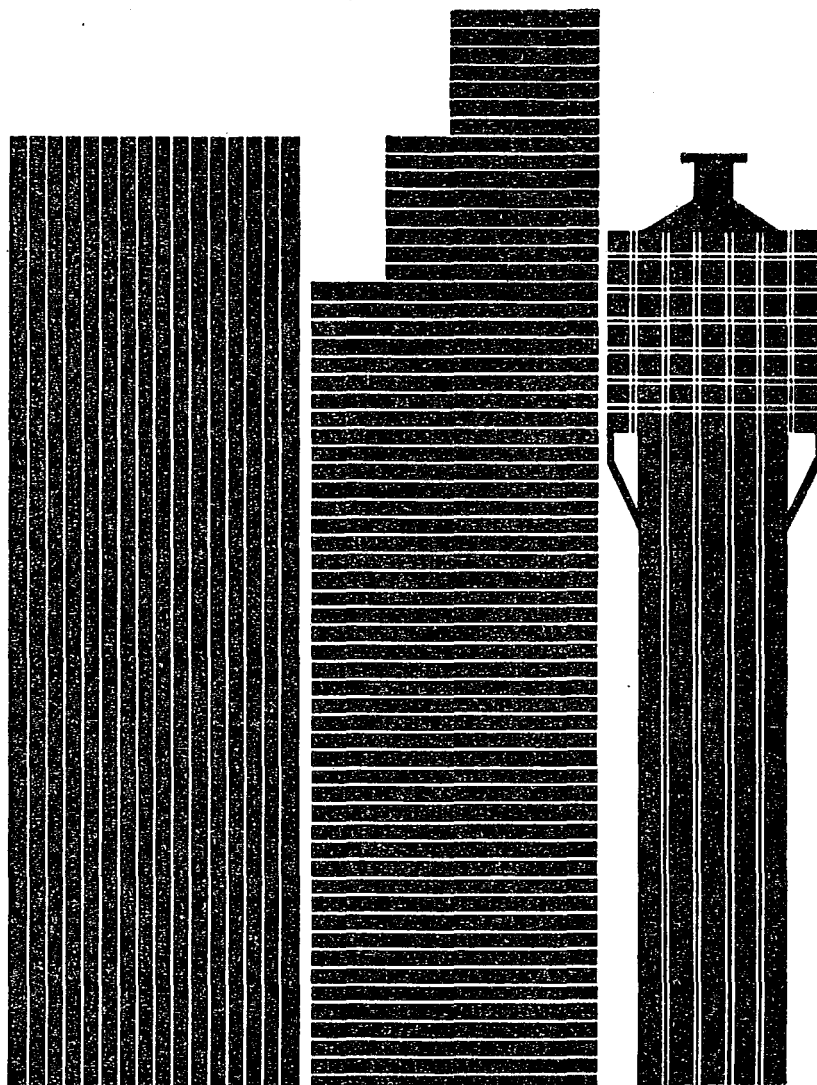
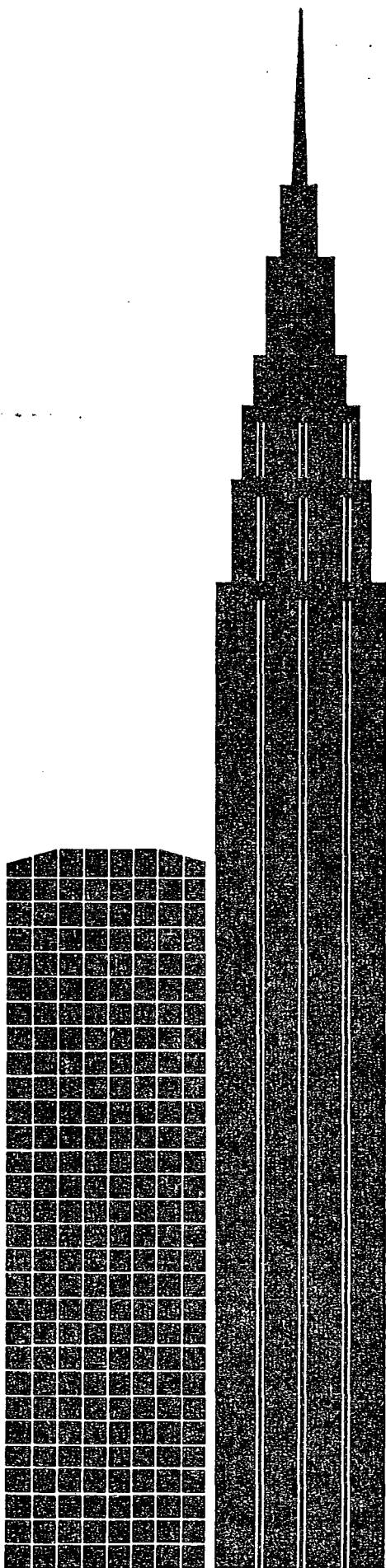
L'I.A.I. senza fini di lucro, promuove la conoscenza dei problemi della politica internazionale mediante studi, incontri, pubblicazioni e altrimenti, allo scopo di contribuire ad accrescere le possibilità di una evoluzione di tutti i paesi del mondo verso forme di organizzazione sovranazionale, verso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

Delle opinioni espresse negli articoli firmati rispondono gli autori. Non si pubblicano articoli se non richiesti.

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

Spedizione in abbonamento postale, gruppo IV.

**OLIVETTI
DOVUNQUE
PER SCRIVERE
PER CALCOLARE**



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

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
Volumen 1° - Número 1 - Fecha de publicación: Abril, 1967.

CONTENIDO

Arnold Toynbee	<i>El estudio de la historia contemporánea</i>
John Gittings	<i>¿Tiene China una política exterior?</i>
Richard Gott	<i>El sur de Africa y el fin de la guerra fría</i>
Claudio Véliz	<i>América Latina y el fin de la guerra fría</i>
Felipe Herrera	<i>Viabilidad de la integración Latinoamericana</i>
Oswaldo Sunkel	<i>La política de desarrollo y de la dependencia externa</i>

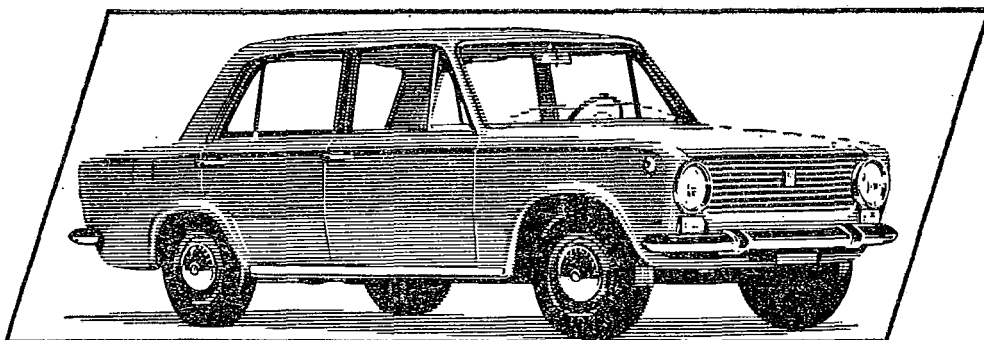
RESÚMENES DE LIBROS

<i>Documento</i>	Comunicado oficial emitido por los Presidentes Kenneth Kaunda y Eduardo Frei el día 30 de Noviembre de 1966 en Santiago.
<i>Precio</i>	U.S. \$ 1.50 por ejemplar, franqueo incluido
<i>Dirigirse a:</i>	Departamento de Subscripciones <i>Estudios Internacionales</i> Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile Miguel Claro 509 Santiago de Chile



Premio "la vettura dell'anno" alla Fiat 124

***attribuito da una Giuria internazionale
di 45 giornalisti di 12 Paesi
per la concezione tecnica,
l'estetica e il prezzo***



**FIAT
124**

**la
vetture
dell'
anno**

Organizzato da "Auto-Visie"

QUADERNI DELL' IAI

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).

4. Per l'Europa

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa - Prefazione di Jean Monnet (L. 1.000).

DOCUMENTAZIONI

1. L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

Atti della Tavola rotonda svoltasi ad iniziativa dell'Iai il 27-28 maggio 1966 - Vol. I (il secondo è in corso di stampa) L. 1.000.

2. Le relazioni economiche dell'Italia con i paesi europei ad economia di stato nella prospettiva della politica commerciale della Cee

Atti del Convegno organizzato dall'Iai a Milano il 23 e 24 giugno 1966 - L. 2.000.

anno II

numero 2

marzo-aprile 1967

indice

pag. 151 **note sulla non proliferazione**
di altiero spinelli

160 **i problemi dell'unione indiana**
di v. graff

185 **disagio nell'alleanza atlantica**
di michel heyraud

211 **la ddr dopo il muro**
di welles hangen

studi e documenti

225 **il trattato di non proliferazione**
di francesco calogero
(documento di lavoro gD-3)

rassegne

245 **divario tecnologico: iniziative e documenti**
di achille albonetti

279 **note e discussioni**
sociologi e politici - la convergenza dei sistemi economici - la sovranità e l'interdipendenza - la jugoslavia e l'organizzazione internazionale - dialogo tra

continenti - la nato senza la francia - i militari in
africa - il giappone nel mondo asiatico - la politica
estera di tokyo - piano italiano e piano europeo

pag. 303 segnalazioni
309 attività dell'istituto

hanno collaborato a questo numero: massimo baghi, lara chelli,
andrea de mauro, antonio fazio, bruno gangemi, ezio lancellotti,
edwin morley fletcher, bruno musti de gennaro, riccardo peris-
sich, silvia tozzi.

errate corrige

nella nota a piè di pagina del documento « Proposte per la riforma della
Nato » pubblicato nel numero scorso è contenuto un errore tipografico.
L'ultima frase va così completata: « Delle opinioni espresse **non** sono respon-
sabili i partecipanti alle discussioni ».

note sulla non proliferazione

di altiero spinelli

151

Stati Uniti ed Unione Sovietica hanno presentato da tempo alla conferenza di Ginevra sul disarmo due progetti di trattato contro la proliferazione nucleare, che mostrano assai chiaramente quanto siano ormai vicini i due punti di vista. Riassumiamo quanto i due trattati hanno in comune.

Ai paesi non nucleari viene chiesto di rinunciare a costruire, acquistare o comunque detenere armi nucleari. Ai paesi nucleari viene chiesto di non cedere a nessun titolo ai non nucleari né armi nucleari, né controllo su di esse, né informazioni tecniche o scientifiche atte a facilitarne la costruzione.

Ogni parte contraente del trattato di non proliferazione ha il diritto di ritirarsi dall'impegno alla sola condizione di preavvisarlo con tre mesi di anticipo e di giustificare il ritiro indicando « avvenimenti straordinari » che a suo insindacabile giudizio « mettano a repentaglio i supremi interessi del suo paese ».

Non è prevista alcuna procedura arbitrale per l'interpretazione autentica del trattato in caso di emergenza circa il suo significato. Non è nemmeno previsto nessun impegno dei paesi nucleari a diminuire il loro arsenale nucleare, o anche solo a non precipitarsi in una nuova corsa agli armamenti nucleari.

Il punto fondamentale di dissenso fra Stati Uniti e Unione Sovietica alla chiusura dell'ultima sessione di Ginevra era quella dell'eventuale controllo collettivo di eventuali associazioni di stati, nucleari e non nucleari. Il problema presentava un aspetto pratico attuale al livello atlantico ed europeo poiché da una parte erano in corso sondaggi per trovare una qualche forma di controllo collettivo euro-americano su una parte della forza nucleare americana e inglese, e dall'altra la prospettiva di una ripresa del processo di unità europea avrebbe implicato una qualche forma di europeizzazione, cioè di controllo comune, della forza nucleare francese e/o inglese.

Gli Stati Uniti, interessati tanto al mantenimento della coesione atlantica quanto allo sviluppo dell'unità europea sostenevano che il passaggio eventuale di una forza nucleare già esistente dall'attuale controllo nazionale ad un controllo collettivo, completo o parziale, non costituiva una proliferazione e non doveva quindi essere proibito.

L'Unione Sovietica era invece ossessionata dal possibile accesso della Germania Occidentale al rango di potenza con responsabilità o anche solo corresponsabilità nucleari, e considerava quindi equivalente ad una proliferazione ogni partecipazione collettiva al controllo nucleare.

Sembra ora che Stati Uniti e Unione Sovietica siano alla vigilia di superare il loro disaccordo e di proporre alla ratifica di tutti gli altri paesi del mondo un progetto comune di trattato nel quale gli americani avrebbero accolto la richiesta sovietica. Ai nucleari e non nucleari sarebbe vietato di associarsi in modo da preparare, possedere o anche solo controllare in comune armi nucleari. Queste dovrebbero rimanere in possesso esclusivo e permanente degli attuali cinque.

Se, come si dice, questo trattato sarà presto presentato, esso porrà gravi problemi non ai paesi nucleari, né ai paesi non nucleari, cioè a quei paesi che già hanno o che non sarebbero comunque in grado di produrre armi nucleari, ma ai quasi-nucleari, i quali pur non avendo oggi armi nucleari, potrebbero, se volessero, costruirsele. I nucleari vedono infatti rinforzata dal trattato la loro posizione di monopolisti del terrore nucleare. Ai non-nucleari il trattato toglie quel che già non avevano e non contavano di avere. A Svezia, Belgio, Olanda, Germania Occidentale, Germania Orientale, Cecoslovacchia, Svizzera, Italia, Israele, India, Giappone, Canada e forse ancora tre o quattro altri paesi il trattato propone di rinunciare a qualcosa che è nelle loro possibilità.

Può darsi che in fin dei conti convenga firmare questo trattato, ma è certo che prima di firmarlo occorre sapere con precisione cosa si firma, perché lo si firma, e cosa conviene fare dopo averlo firmato. Il trattato ha infatti più significati e più implicazioni di quante ne appaiono a prima vista.

In primissimo luogo c'è evidentemente, e non è da prendere sotto gamba, il desiderio di arrestare, finché si è in tempo, la proliferazione dei centri capaci di dare inizio ad un conflitto nucleare. Malgrado tutte le virtuosità dialettiche del generale Gallois in favore della proliferazione indefinita e della « dissuasione proporzionata », considerate come fattori di stabilità e di pace, l'opinione di gran lunga prevalente fra gli esperti di queste cose, e perciò probabilmente la più esatta, è che la proliferazione nucleare costituisce un pericolo immenso e crescente per l'umanità. Mantenere sotto controllo una crisi internazionale suscettibile di concludersi con un conflitto nucleare è già cosa

assai difficile col limitato numero attuale di potenze nucleari. Se questo numero continuasse a crescere più o meno indefinitamente, qualsiasi crisi internazionale avrebbe crescenti probabilità di sfuggire al controllo delle potenze implicate nella crisi; ed il momento in cui la capacità di calcolare venisse meno e la paura prevalesse nell'animo di questo o quel governo, ogni senso di misura svanirebbe e tutto potrebbe accadere.

Non è un caso che proprio le due massime potenze nucleari abbiano sentito con maggior rigore i pericoli della proliferazione, e si accingano a proporre un trattato universale per impedirla. Per tutti gli altri paesi si tratta di un ragionamento in parte astratto, poiché la loro capacità di influire in modo decisivo su eventuali gravi crisi internazionali è comunque assai modesto; in ogni caso le crisi internazionali sfuggirebbero presto e facilmente dal loro controllo. I governi degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica sanno assai bene quali siano le conseguenze di un conflitto nucleare, quanto sia difficile mantenere un equilibrio nucleare stabile, e che il controllo delle crisi internazionali è oggi in ultima istanza responsabilità loro. Il controllo può sfuggire dalle mani di molte potenze, ma la catastrofe può ancora essere evitata se Stati Uniti ed Unione Sovietica sono ancora capaci di esercitare un controllo efficace sulla crisi. Se esse non ne sono più capaci, nessun altro può oggi farlo.

Se per le grandi potenze la preoccupazione maggiore è quella della incontrollabilità ed instabilità di un equilibrio nucleare con troppi grilletti e troppe dita su di essi, per tutte le altre potenze la preoccupazione maggiore è forse oggi quella di essere presa in una reazione a catena che ci spinge a diventare nucleari perché un nostro vicino, rivale o amico, lo è diventato, e che spinge poi un terzo paese a diventarlo perché noi lo siamo diventati. Stati Uniti e Inghilterra sono praticamente diventati nucleari insieme. L'Urss ha voluto diventarlo perché gli Stati Uniti lo erano diventati. La Francia perché lo era l'Inghilterra. La Cina perché lo era l'Urss. L'India e il Giappone sono oggi tentati di diventarlo perché lo è la Cina, e via dicendo. Si aggiunga che per non pochi di questi paesi quasi nucleari entrare nel club implicherebbe non lievi sconvolgimenti interni, politici ed economici prima ancora di avere una qualsiasi influenza sulla loro politica estera e militare.

Il trattato contro la proliferazione è una assai leggera forma di divieto, poiché infine bastano tre mesi per sottrarsi all'impegno senza nemmeno incorrere nel biasimo di aver violato il patto. Tuttavia nella misura in cui il trattato sarà una dichiarazione solenne, pubblica, dotata di una forte carica emotiva, e destinata a creare un vero e proprio tabù, esso potrà contribuire a frenare la tentazione nucleare di questo o quel paese, e merita quindi di essere ratificato. È probabile che Francia e Cina non lo ratificheranno perché vorranno sfruttare i ma-

lumi anti-americani ed anti-sovietici che esso certamente susciterà. Ma è assai probabile che in segreto Parigi e Pechino proveranno gran sollievo nel sapere che, almeno per qualche tempo Bonn e Roma, New Delhi e Tokio non diventeranno nucleari.

Il secondo motivo che spinge americani e sovietici a presentare questo trattato è il loro bisogno di individuare questioni nelle quali sia loro possibile dire e volere la stessa cosa, dimostrando così non solo l'uno all'altro, ma anche a se stessi che veramente la coesistenza pacifica è cosa possibile. Ogni singolo accordo è poca cosa, lascia ancora intatte divergenze, rivalità, terribili competizioni, dispositivi militari minacciosi, conflitti limitati condotti direttamente o per interposta persona. Ma ogni singolo accordo è un presagio di qualcosa di più importante e di più decisivo, che deve ancora venire, e che è reso forse più probabile dal fatto di aver compiuto questo particolare accordo. Il trattato contro la proliferazione è uno di questi accordi simbolico-augurali fra Stati Uniti e Unione Sovietica, che si aggiunge al telefono rosso, al bando degli esperimenti atomici, alla smilitarizzazione dello spazio, allo scambio di compagnie teatrali, all'apertura di consolati, ecc.. La costruzione progressiva di regole comuni di condotta e la definizione di obiettivi comuni, cioè la costruzione effettiva della coesistenza competitiva ma pacifica fra Stati Uniti e Unione Sovietica, è la condizione numero uno per il mantenimento della pace nel mondo. Ad essa sono perciò interessate non solo queste due potenze, ma anche tutti gli altri paesi. Si potrebbe quindi essere tentati di dare del trattato-presagio, la stessa valutazione positiva che si è data del trattato-creatore di tabù. Tuttavia se ben si riflette si vede che questo trattato definisce non tanto obblighi delle due potenze quanto obblighi di terzi.

C'è qualcosa di grottesco in questo trattato presentato nel momento in cui Stati Uniti e Unione Sovietica sono alla vigilia di una nuova furiosa corsa agli armamenti, a causa della scoperta dell'ABM. Gli effetti destabilizzanti della costruzione di sistemi antimissile, sulle relazioni diplomatiche non meno che su quelle strategiche, saranno infinitamente maggiori degli effetti di una lenta proliferazione nucleare, e tuttavia nell'atto di chiedere ai quasi nucleari di rinunciare a qualcosa, le due grandi potenze non offrono esse stesse nessuna rinuncia da parte loro.

È da augurarsi che qualche quasi-nucleare prenda l'iniziativa di proporre non solo ai membri della conferenza di Ginevra, ma agli altri attuali quasi-nucleari di chiedere formalmente che il trattato contenga un divieto non solo della proliferazione orizzontale diffondentesi da paese a paese, ma anche di quella verticale accumulantesi in ogni singolo paese, e che quanto meno contenga il divieto di costruire il sistema Abm in Urss e negli Stati Uniti. Anche in questo caso si tratterebbe solo di un trattato-presagio, poiché non si toccherebbero ancora

i due sistemi missilistici esistenti. Ma sarebbe il segno di un altro importante e vero punto d'accordo raggiunto nella condotta dei due grandi e non nella condotta dei minori.

È possibile che una tale proposta provochi nuove discussioni e che rinvii la ratifica del trattato. Ma forse per la prima volta i non nucleari avrebbero la possibilità di esercitare una certa pressione sui nucleari, e sarebbe utile non perdere l'occasione.

Se i due grandi rifiutassero di prendere in considerazione la loro propria proliferazione interna, c'è da chiedersi se i quasi nucleari non dovrebbero rifiutare di firmare un trattato di non proliferazione con essi e firmarne invece uno solo fra loro, contenente la clausola che il trattato sarà considerato decaduto se i due grandi cominceranno a costruire sistemi ABM.

Un terzo motivo che spinge i due grandi a presentare il trattato è il desiderio di mantenere nella massima misura possibile le loro posizioni di predominio nucleare e conseguentemente di predominio mondiale rispetto a tutti gli altri paesi.

Per l'Unione Sovietica questa direttiva è stata costante sotto Stalin, sotto Krusciov come sotto gli attuali dirigenti. La concezione sovietica delle relazioni internazionali è rimasta sempre quella ottocentesca di un sistema di stati tutti pienamente sovrani, ma nel quale alcuni pochi sono più forti degli altri, e impongono quindi loro una serie di obbligazioni. Per molto tempo l'Unione Sovietica ha corretto questa concezione con l'internazionalismo rivoluzionario, prima proletario, poi anti-coloniale, ma ne ha raccolto assai scarsi frutti di solidarietà, ed ora si attiene sempre più alla politica dell'equilibrio delle grandi potenze, e della manipolazione dall'esterno delle potenze minori.

In una tale prospettiva si inserisce assai bene un trattato come questo, che duramente e senza infingimenti definisce privilegi per i più potenti, obblighi per i meno potenti, e riconosce a tutti la libertà di uscire dall'impegno senza grandi difficoltà, nella serena convinzione che una tale libertà è essenziale per le grandi potenze ed è priva di qualsiasi portata per le potenze minori.

Questo atteggiamento è assai meno consona alla politica americana, la quale da quando è uscita dall'isolazionismo non ha assunto a cuor leggero e come cosa naturale il ruolo di prima potenza mondiale, ma ha continuamente cercato, sia pure in modi spesso contraddittori, di attenuare, o quanto meno velare la propria superiorità, promuovendo la creazione di istituzioni internazionali o sovranazionali. Non si può dire che questi tentativi di limitazione e superamento delle sovranità statali siano stati molto coerenti. A volte, come nel caso delle Nazioni Unite lo sviluppo dell'istituzione è stato arrestato dal rifiuto di altri di limitare la propria indipendenza. Altre volte, come nel caso della Nato, l'arresto è stato dovuto soprattutto all'incapacità

degli Stati Uniti stessi di proporre effettive limitazioni della propria sovranità. Altre volte ancora, come nel caso dell'unità europea sono stati gli Stati Europei a non sapere elevarsi al livello loro offerto di effettivo partner dell'America.

Comunque, malgrado tutte queste delusioni, gli Stati Uniti sono stati con tenacia dietro a qualsiasi serio tentativo di limitazione delle sovranità nazionali, mostrando di avere una visione assai più audace, assai più moderna ed assai più rivoluzionaria dell'avvenire politico dell'umanità, che non la visione retriva e ottocentesca dei sovietici.

Anche nel promuovere il trattato di non proliferazione, gli americani hanno tentato a lungo di preservare e facilitare gli eventuali sviluppi integrativi atlantici e/o europei, a costo di rendere più difficile la definizione dei terreni di intesa coesistenziale con l'Unione Sovietica.

Tanto l'impresa europea che quella atlantica, pur non essendo del tutto disgregate sembrano tuttavia giunte oggi a un punto morto. La responsabilità maggiore di questo arresto ricade nel caso dell'Europa su De Gaulle, che si è opposto a qualsiasi ulteriore integrazione; nel caso atlantico una responsabilità minore ricade sull'Europa che non riuscendo ad unirsi, ha reso assai più difficile qualsiasi integrazione a livello atlantico, ma la responsabilità maggiore pesa sul governo stesso degli Stati Uniti, che non ha mai saputo offrire agli europei un grande disegno di corresponsabilità crescente in materia nucleare che mettesse fine, sia pur gradualmente, all'iniziale egemonia, e limitasse progressivamente non solo la sovranità europea ma anche quella americana. Parallelamente alla politica mirante alla trasformazione dell'indipendenza in interdipendenza si è svegliata in Francia e negli Stati Uniti la assai diversa politica della pura potenza nazionale, secondo la quale l'ordine internazionale può essere fondato sulla gerarchia delle potenze e non sulla progressiva sostituzione del diritto alla forza nelle relazioni internazionali.

Sarebbe ingiusto dire che gli Stati Uniti hanno ormai fatto propria, del tutto e definitivamente, questa nuova politica estera, ma è certo che da qualche tempo il governo americano sta pesando le due politiche. Su un piatto della bilancia ci sono: il problema della corresponsabilità nucleare atlantica, l'importanza del rinnovato tentativo inglese di ingresso nella Comunità europea, il problema di un'azione collettiva di riavvicinamento fra est e ovest secondo una comune strategia politica. Sull'altro piatto della bilancia ci sono: il problema dell'equilibrio di potenza con l'Unione Sovietica e, sottilmente legata ad essa, la guerra del Vietnam divenuta sempre più una pura operazione di equilibrio di potenza nell'estremo oriente, nella quale quindi gli Stati Uniti sentono di poter contare sulla comprensione e solidarietà solo di chi è interessato all'attuale equilibrio di potenza in quella parte del mondo. Sempre più il piatto della bilancia in cui c'è la politica della potenza sembra pesare più del piatto in cui c'è la poli-

tica delle istruzioni internazionali. Questo sottile ma evidente cambiamento di valutazioni a Washington spiega la grande probabilità che si giunga ad un trattato nel quale le esigenze della non proliferazione nucleare è congiunta al mantenimento del monopolio nucleare nazionale di alcuni paesi.

A breve scadenza un tale trattato sarà sicuramente un contributo alla distensione. I sovietici vedranno allontanarsi per qualche tempo l'incubo della nuclearizzazione della Germania, ed assai probabilmente ripagheranno l'America con un discreto ma energico intervento su Hanoi perché metta fine alla guerra. La temperie internazionale del momento attuale è quella di società opulente o in procinto di diventare tali, agitate non da grandi drammi sociali, ma solo da non ancora grandi drammi intellettuali, desiderosi di un ordine internazionale quale che sia, e di traffici intensi. È la temperie della comune ansia per quel che può venir fuori dalle convulsioni della rivoluzione cinese. È la temperie della distensione fra le grandi potenze e del contenimento delle grandi rivoluzioni. In queste circostanze la politica di potenza può assumere anche aspetti di politica di pace, diretta com'è a stabilire, sí, una gerarchia di potenze nel mondo, ma una gerarchia nella quale al vertice stanno le potenze desiderose di evitare o quanto meno limitare e controllare i conflitti.

A più lunga scadenza un trattato che, cogliendo l'occasione della giusta esigenza di arrestare la proliferazione nucleare, mira a consolidare posizioni di monopolio e di egemonia, è un trattato che rischia forte di seminare vento e raccogliere tempesta.

È grave che il trattato proibisca la messa in comune di controlli sulle forze nucleari, e miri quindi a cristallizzare la presente situazione di predominio. Fa parte della natura umana che il predominio di una nazione su altre nazioni sia sentito da queste ultime come cosa ingiusta, e che esse cerchino instancabilmente di metter fine a questo rapporto. I sistemi di egemonia sono sempre labili e alla lunga o si trasformano in sistemi di associazione fra uguali col metodo dell'assimilazione o della federazione; oppure si disfano per rivolta dei dipendenti al primo segno di debolezza dei dominanti. Che i Sovietici ottusi ad ogni idea di organizzazione sovranazionale vogliano consolidare la gerarchia delle grandi potenze, è comprensibile, anche se è una politica miope, poiché essi probabilmente pagheranno questa loro ottusità con la progressiva perdita totale del loro attuale sistema europeo orientale. Assai meno comprensibile è che gli americani si accomodino all'idea di un trattato che li impegna a negare ai loro alleati europei l'accesso alla corresponsabilità nucleare atlantica e impegna l'Inghilterra a negare ai loro futuri soci della Comunità europea l'accesso alla corresponsabilità nucleare europea.

Rendere più difficili le vie dell'integrazione sovranazionale significa rendere più facili quelle delle rivolte, individuali o collettive, con-

tro il predominio dei grandi. Tutti i piú validi ragionamenti degli analisti contro i pericoli della proliferazione peseranno alla lunga meno del risentimento contro le pretese di egemonia e di monopolio. L'esempio della Francia e della Cina dovrebbero pure insegnare qualcosa.

Il trattato, cosí come probabilmente si presenterà, contribuirà a indebolire qualsiasi istituzione politica internazionale o sopranazionale ed a consolidare quello che, imitando la terminologia gaullista, si può chiamare « il mondo delle patrie » retto solo dalla gerarchia che pone al vertice Stati Uniti e Urss. Ma il valore dell'accordo russo-americano in questa materia è assai dubbio. Poiché le loro relazioni economiche, politiche e militari con questo o quel paese quasi-nucleare sono assai diverse e poiché nella ricerca e nella produzione nucleari la linea di divisione fra scopi di pace e scopi di guerra è in molti punti assai evanescente, è inevitabile che assai presto emergano diverse interpretazioni circa il significato da attribuire a questa o quella clausola del trattato. Non essendo prevista alcuna istituzione arbitrale, la conciliazione si farà o non si farà per libera decisione dei due grandi. Se essi continueranno ad andare d'accordo, la distensione dei loro rapporti accrescerà l'indipendenza degli altri stati e darà loro piú agio di sfogare i loro risentimenti. Se invece i grandi cesseranno di andare d'accordo, gli stati minori ne profitteranno per ottenere concessioni dalla grande potenza amica, disinteressandosi dell'opinione della grande potenza avversaria.

A questa critica si risponderà forse che se si vuole un impegno di non proliferazione, la richiesta di una porta aperta per le associazioni sovranazionali è una richiesta un po' troppo donchisciottesca, dato lo stato di deperimento in cui queste associazioni oggi si trovano. Si dirà che non è lecito pretendere che l'America continui a frustare cavalli morti o quanto meno morenti. Per questo motivo è assai probabile che, malgrado ogni amara considerazione e previsione, il trattato sarà presentato, firmato e ratificato.

Non sarebbe tuttavia male se i quasi nucleari europei che lo firmeranno dichiarassero che il giorno in cui il processo di integrazione europea avrà raggiunto le soglie dell'integrazione politica essi non si considereranno piú legati a questo trattato. Non è detto che l'Europa unita debba diventare nucleare. Potrà decidere di non esserlo, o di associarsi con una potenza nucleare, o promuovere un controllo nucleare mondiale. Ma in ogni caso non si lascerà imporre la sua politica nucleare da due potenze che si saranno mostrate cosí inclini a dare la priorità alla difesa del loro monopolio. Questo argomento avrà la portata di « avvenimento straordinario » che metterà a repentaglio i supremi interessi del paese.

Un quarto e ultimo motivo che spinge Russia e America a presentare questo trattato è che, per ragioni diverse e troppe volte ana-

lizzate per dover essere qui ripetute, entrambe vogliono escludere la Germania Occidentale dal novero delle possibili potenze nucleari. Ma il caso della Germania, pur con le sue particolarità, non è sostanzialmente diverso da quello di tutti gli altri non nucleari: non si può condannare una nazione alla discriminazione perpetua, senza suscitare in essa il più rabbioso nazionalismo. A lungo la Germania ha reagito a queste pressioni chiedendo come prezzo il soddisfacimento preliminare delle sue aspirazioni alla riunificazione nazionale. L'aver preteso di mettere il suo problema nazionale innanzi al problema mondiale della non proliferazione ha ostacolato il raggiungimento di un accordo, ma ha anche messo la Germania in un grave stato di isolamento diplomatico. Il nuovo governo, avendo impegnato i due grandi partiti nella stessa politica, è stato in grado di uscire da questo vicolo cieco, e di comprendere che la riunificazione nazionale non può essere la premessa della politica di distensione, ma è una delle possibili, anche se non certe, conclusioni della distensione, e che è quindi nell'interesse della Germania non frapporre ostacoli ad essa, anzi farsene promotrice ogni volta che ciò le sia possibile. La Germania è perciò tenuta oggi ad accettare il trattato di non proliferazione. Ma è probabile che la Germania sarà il paese in cui più aperte e più pesanti saranno le critiche contro di esso. E sarà bene che, specialmente gli amici della Germania, sappiano distinguere in queste critiche quelle che sono espressione di risentimento nazionale, e quelle che sono espressione del desiderio di salvaguardare le chances del superamento del nazionalismo. Queste ultime devono essere condivise anche da noi.

Riassumendo, direi: 1) che il trattato in questione ha un aspetto positivo (la porta chiusa alla proliferazione orizzontale) e due negativi (la porta aperta alla proliferazione verticale, e il tentativo di consolidamento della posizione di egemonia nucleare degli Stati Uniti e dell'Urss); 2) che, prescindendo dalla Francia e dalla Cina attuali le quali si terranno probabilmente fuori di ogni discussione, i quasi nucleari e l'Inghilterra dovrebbero chiedere l'inserimento nel trattato di clausole concernenti il divieto della proliferazione antimissilistica, e il diritto alle associazioni sovranazionali; 3) che ove non fosse possibile inserire tali clausole nel trattato, questi paesi, o anche solo alcuni fra essi, dovrebbero dichiarare unilateralmente che considereranno come « avvenimento eccezionale » sufficiente a giustificare il loro recesso, la costruzione di sistemi ABM, e gli eventuali ostacoli alla associazione sopranazionale fra stati nucleari e non nucleari; 4) che, comunque, la ratifica del trattato, arresterà provvisoriamente la proliferazione ma metterà in moto forze di disgregazione e di destabilizzazione politica, ed esigerà quindi una forte e tenace politica correttiva diretta a capovolgere la tendenza prima che sia troppo tardi.

i problemi dell'unione indiana

di v. graff

160

Manifestazioni contro la carestia nel Kerala, gravi moti a Nuova Delhi provocati da una promessa di partizione del Punjab, sollevamento delle tribú dell'India centrale, tumulti e sciopero generale a Calcutta, ribellione delle tribú Mizo in Assam, e, ancora nell'Assam, sabotaggi dei partigiani Nagas ... La lista delle difficoltà alle quali la signora Indira Gandhi ha dovuto far fronte dal 19 gennaio, da quando cioè è diventata primo ministro dell'Unione indiana, è davvero impressionante.

Dopo un primo periodo di tregua, durante il quale l'India, oppressa dal caldo e colpita alternativamente dalla «siccità del secolo» e dalle inondazioni, non trovava più il coraggio per manifestare è bastato un dibattito su una mozione di sfiducia presentato dall'opposizione al parlamento per risollevare l'agitazione. L'inquietudine provocata dalla recente svalutazione della rupia e l'aumento dei prezzi si sono cristallizzati in nuove manifestazioni: gravi sommosse nell'Assam, (questa volta nella capitale della regione) e scioperi nelle acciaierie di Durgapur, manifestazioni di una violenza che non ha precedenti a Nuova Delhi, promosse dal partito induista ...

Forse è venuto il momento di fare il punto della situazione, di fare un inventario dei problemi. Molti osservatori si domandano infatti se di tutti i mali che assillano il sub-continente la fame è il più grave, dal momento che l'unità stessa della Nazione sembra talora essere rimessa in questione dalle tensioni interne.

Bisogna fare anzitutto due osservazioni: l'Unione indiana è attualmente in periodo pre-elettorale. Le elezioni generali di quella che è la più grande democrazia del mondo avranno luogo nel febbraio 1967. Non c'è da meravigliarsi quindi se i partiti e i gruppi politici

La pubblicazione del presente articolo è stata autorizzata dalla «Revue de défense nationale» pubblicata dal Comité d'Etudes de défense nationale. La traduzione è di Lara Chelli.

si bersagliano a vicenda, se i moti sono più frequenti e i titoli della stampa indiana più allarmanti. Inoltre, bisogna osservare che i problemi che oggi si pongono alla signora Gandhi sono praticamente gli stessi che hanno prematuramente consumato Shastri e che hanno rattristato gli ultimi anni del Pandit Nehru. Alcune delle recenti esplosioni di rivolta non sono che il frutto di malintesi che si sono sviluppati subito dopo l'indipendenza, ma che sono stati completamente ignorati all'estero, grazie alla possente personalità del Pandit Nehru e al suo ruolo di primo piano sulla scena politica internazionale. Queste ragioni hanno contribuito a nascondere agli occhi degli occidentali le vicissitudini e le realizzazioni dell'Unione indiana.

Oggi, dunque, è Indira Gandhi il primo ministro dell'India. È doloroso constatare che sia una donna a dover sopportare un così pesante fardello. Fragile e modesta al pari di Shastri, essa non è al livello dei « grandi » della politica internazionale. Shastri, come la signora Gandhi — lui l'uomo del giusto mezzo, lei la figlia dell'eroe — erano i soli che potessero ottenere l'unanimità dalla comunità indiana, dal nord al sud del paese, e l'unanimità del Partito del congresso.

161

i problemi di indira gandhi

Non che la loro nomina a primo ministro sia stata esente da difficoltà. È stata necessaria tutta l'abilità del Presidente del Partito del Congresso, Kamaraj, detto appunto da allora il « creatore di Re », perché Shastri, per « consenso », e Indira Gandhi, nominata presidente del gruppo parlamentare contro Desai, fossero chiamati a dirigere il governo federale. È necessario ricordare quali furono gli inizi di Shastri?

La successione a Nerhu si presentava particolarmente difficile e gli indiani, appena risollepati dallo choc della morte di « Panditji » e in seguito stupiti dalla tranquillità di un periodo di transizione che tutti prevedevano caotico, si abbandonarono a un'ondata di recriminazioni che riflettevano i sentimenti di profonda frustrazione suscitati dalla politica coscienziosa ma esitante del nuovo primo ministro.

Si assisté a una recrudescenza delle difficoltà con il Pakistan. Shastri reagì con molta fermezza nel Rann di Kutch e allorché si inasprì la questione del Kashmir, egli si assunse personalmente la responsabilità di estendere alle stesse frontiere dell'India e del Pakistan un conflitto militare ancora localizzato. Subito divenne anche lui un eroe nazionale e richiamò intorno alla sua persona tutti i suoi compatrioti, in una febbre incomprensibile per tutti quelli che considerano l'India fondamentalmente un paese non violento. Era inevitabile che questa febbre si sarebbe placata. Ma la scomparsa di Shastri all'indomani dell'accordo, con la mediazione dell'Urss, gli evitò l'amara esperienza della disaffezione delle folle.

La signora Gandhi ha saputo trovare fin da principio uno stile che le ha guadagnato la simpatia della maggior parte degli indiani, compresi quelli più inquieti per la sua reputazione di donna « di sinistra ». Non che essa sia sfuggita alla critica. Ma, come scriveva il 30 aprile l'editoriale dello « Statesman » di Calcutta, « queste critiche non hanno niente a vedere con i sentimenti di frustrazione e di inquietudine che erano prevalsi nei primi due mesi di Shastri o durante gli ultimi mesi di Nehru ». E lo stesso editoriale commentava in questi termini la differenza di stile tra i tre primi ministri: « Nehru si manteneva sempre a tali altezze da poter distinguere a fatica la differenza tra gli elefanti e delle capre. Shastri era così vicino al suolo da riconoscere benissimo le pecore dalle capre ma aveva troppo buon cuore per separarli. La signora Gandhi, invece, sembra avere contemporaneamente la capacità di discernere e il rifiuto di ogni compassione che le permettono di fare quello che è necessario ».

162

Perfino secondo le voci di una stampa particolarmente severa essa sembra essere pronta per affrontare la battaglia. Ma una battaglia con chi, contro chi e per che cosa? Prigioniera entro certi limiti del gruppo che l'ha portata al potere, le si chiede di restare fedele ai principi enunciati da suo padre, entrato ancora vivente a far parte del Pantheon indiano, mentre essa si trova a dover prendere rapidamente decisioni che hanno fatto esitare « Panditji » per diversi anni. Ma bisogna ridare fiducia in se stessa ad una nazione che si è trovata politicamente unificata nello slancio suscitato dall'indipendenza ma che da allora ha attraversato delle profonde crisi di sviluppo e che non si raccoglie intorno al suo capo se non nei momenti di minaccia alle frontiere: il regionalismo reclama dovunque i suoi diritti, mentre le numerose tradizioni religiose, sociali, culturali e linguistiche, che costituiscono il patrimonio eccezionalmente ricco dell'India, tanto da costituirne l'essenza stessa, complicano gravemente il compito di un primo ministro ansioso di unificazione, di modernizzazione e di efficienza. E Indira Gandhi intende rimanere fedele alla linea di condotta di suo padre e del suo partito, un partito d'altra parte estremamente diviso; intende condurre in modo libero, senza costrizioni, 500 milioni di indiani al rovesciamento della loro etica tradizionale e ad interessarsi ed a partecipare a una gigantesca impresa di emancipazione economica e sociale che manca, bisogna dirlo, del dinamismo necessario.

Da diversi anni lo sforzo per uno sviluppo accusa un deciso rallentamento, proprio mentre la Cina popolare si avvia brutalmente ad un'emancipazione molto più ambiziosa. È il dramma dell'India. Il Pandit Nehru, apostolo della coesistenza pacifica nel mondo e in particolare in Asia, credeva di aver tempo. Credeva nell'amicizia cinese: l'aggressione del 1962 nell'Himalaia fu il dramma della sua vita.

Indira Gandhi, come già Shastri, sa che l'India non ha tempo e che, dopo due cattivi monsoni, la minaccia di carestia supera ogni

altra cosa. La Cina popolare, nel frattempo, lotta per assicurarsi il dominio in Asia e, con machiavellica abilità, è arrivata a scatenare un conflitto armato tra India e Pakistan che ha aggravato le difficoltà tra i due stati. Nello stesso tempo, per riflesso delle tensioni interne, si sviluppa alle frontiere un'inquietudine la quale però, bisogna riconoscerlo, facilita in una certa misura l'integrazione nazionale.

Prima di analizzare più da vicino i problemi ai quali il primo ministro Indira Gandhi deve far fronte, può essere utile richiamare alla memoria qualche nozione essenziale sull'India. Anzitutto, si tratta di un paese immenso dal punto di vista geografico. Anche amputata delle sue province mussulmane, l'India ricopre una superficie che equivale a quella dell'Europa senza la Russia (3.200.000 kmq). Non c'è da meravigliarsi quindi se nel corso di millenni il sottocontinente non è stato unificato che in modo parziale ed episodico. L'Unione indiana è limitata a Nord dall'enorme catena dell'Himalaia le cui valli longitudinali hanno favorito la formazione di stati montanari (Buthan, Sikkim, Nepal, Kashmir) abitati da popolazioni tibeto-birmane. L'Himalaia determina largamente il clima dell'India facendo da schermo al monzone d'estate.

La piana indo-gangetica, con i suoi terreni fertili e i più svariati climi, procedendo da est ad ovest (dall'aridità del Punjab all'umidità del Bengala), è il cuore del mondo indo-ariano. Da millenni, attraverso infiltrazioni più o meno lente o brutali invasioni, le popolazioni nomadi dell'Europa orientale o dell'Asia centrale hanno seguito la stessa via che, dall'Afghanistan alla valle dell'Indo attraverso la Khyber Pass, li ha portati fino al golfo del Bengala e poi a sud. Terra naturale di invasione fin dal secondo millennio, allorché vi fecero le loro prime apparizioni gli Arieri, la regione indo-gangetica non è stata unificata che molto di rado da dinastie autoctone. A parte le brillanti costruzioni degli imperi Maurya e Gupta e il regno dell'imperatore Harsha, gli imperi indiani del nord, comprendenti talvolta una parte del Dekkan, sono stati greci, sciti, turchi, afgani e mongoli.

Nella penisola invece, intorno ai fertili delta della regione tamulica, centro della cultura dravidica, e sul vecchio zoccolo primitivo del Dekkan, dinastie locali hanno eretto degli imperi altrettanto effimeri ma che sono stati fattori di un'intensa vita regionale. Rifugi dell'induismo durante i secoli dell'espansione dell'Islam a nord, hanno permesso il diffondersi a più riprese di importanti culture.

nazionalismi regionali

Quello che è importante ricordare della storia dell'India, comunque, è che tutte le province dell'Unione indiana possono vantarsi di aver attraversato dei periodi gloriosi e di aver conosciuto « un'età d'oro », cosa che giustifica l'attuale esaltazione dei nazionalismi locali.

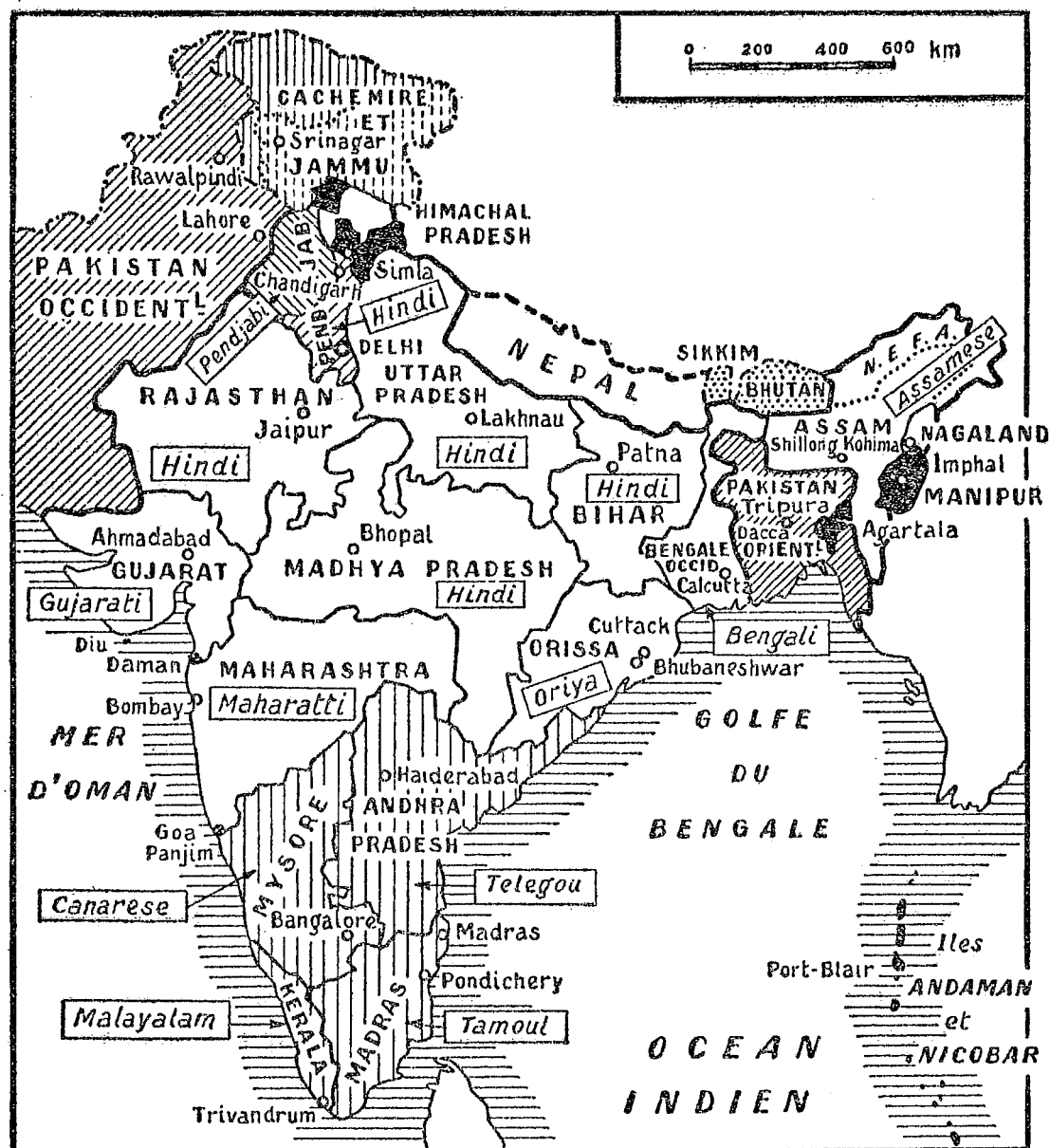
Bisogna ricordare inoltre che la linea di separazione tra nord e sud resta estremamente marcata e che tra le due aree ben differenziate dal punto di vista socio-culturale, esistono le regioni intermedie di Maharatte e di Orissa, dove le popolazioni vivono ancora allo stato tribale. Il Sud è la regione degli uomini dalla pelle molto scura, che parlano le lingue dette dravidiche i cui antenati sono stati senza dubbio ricacciati ai confini del Dekkan dagli Arii in tempi proto-storici. Questo Sud dravidico, dove i bramani costituiscono una minoranza insignificante, diffida fortemente del Nord « sanscritizzato » che non è sfuggito al mescolamento delle razze ma le cui popolazioni sono di regola di colore chiaro, almeno nelle alte caste.

Alcune cifre daranno un'idea dell'importanza delle lingue regionali ufficialmente riconosciute. Nel Sud, 33 milioni di uomini parlano il telugu, 27 milioni il tamil, 15 milioni il kannarese, 14 milioni il malayalam. Le lingue del Nord sono tutte derivate dal sanscrito e fanno quindi parte del gruppo linguistico indo-europeo. La lingua hindi — in linea di principio unica lingua nazionale ufficiale dal gennaio 1965 (il che solleva delle tempeste nel Sud) — non si è ancora stabilizzata dovunque ma è parlata, con delle varianti locali, da 140 milioni di indiani. Le altre lingue, derivate dal sanscrito comunque hanno un largo seguito e spesso una tradizione letteraria più ricca dell'hindi: il maharatti (27 milioni), il bengali (25 milioni), il gujerati (17 milioni), l'oriya (13 milioni), ecc.

L'Unione indiana, in grande maggioranza indù, non è un « Industan » e il Pandit Nehru si era adoperato con passione per farne uno stato laico. Nondimeno l'induismo è contemporaneamente una religione, una morale, un'etica che comanda sulla vita di circa 400 milioni di indiani. Questo miscuglio di speculazione e di credenze popolari è diventato il quadro stesso in seno al quale si sono fuse e mescolate le civiltà da cui è uscita l'India moderna. Il buddismo e il jainismo che, in misura minore del buddismo aveva tentato di riformare il bramanesimo, sono invece spariti dall'India a causa del rigido sistema di caste che ha permesso all'induismo di sopravvivere non ostante e contro tutto.

Vi sono tuttavia altre religioni che raccolgono un gran numero di fedeli: ed è così che l'India, malgrado la secessione del Pakistan, è ancora il terzo stato musulmano del mondo, con 47 milioni di musulmani (censimento del 1961). Vi sono anche 10 milioni di cristiani, 8 milioni di sikh, 3.250.000 di buddisti. Vi sono ancora i jaina, i parsi e gli animisti delle tribù aborigene dell'India centrale.

La popolazione (439 milioni di abitanti secondo il censimento del 1961) cresce molto rapidamente malgrado un tasso di natalità medio, in relazione alla larga base demografica: circa 10 milioni di individui l'anno. È una popolazione essenzialmente rurale e infatti l'82 % della popolazione è radunata in villaggi. Tuttavia l'urbane-



165

||||| L'Azad Kashmir (Kashmir libero) amministrato dal Pakistan

||||| Stati di lingua ufficiale dravidiana

I nomi riquadrati come **Canarese** **Hindi** ecc.: lingua ufficiale di uno stato

■ Territori dell'Unione

▤ Stati legati all'India da trattati speciali

(dalla « Revue de défense nationale »)

simo è in via di sviluppo, con 3000 città di cui 75 comprendono più di 30 milioni di abitanti. Bombay e Calcutta sono due immense metropoli che contano dai 5 ai 10 milioni di anime.

Si afferma comunemente che l'unificazione del mondo indiano sia stata operata per la prima volta dagli inglesi con la costruzione dell'impero di cui la regina Vittoria, successore dei Grandi Mogol,

nel 1877 divenne sovrano e simbolo. Gli inglesi, proprio come i Grandi Mogol, realizzarono una costruzione politica molto eterogenea, lasciando sopravvivere più di 500 principati a fianco di tre grandi province governate da Calcutta, Bombay e Madras. Se la loro dominazione poté esercitare un'influenza unificatrice notevole, questo fu essenzialmente perché assicurarono alla penisola, con un'efficace amministrazione, una pace fino ad allora sconosciuta.

Inoltre, apportando le loro abitudini e il loro sistema di educazione nelle classi superiori della popolazione, diedero al paese una lingua comune grazie alla decisione, presa nel 1835 da Macaulay, di rendere obbligatorio l'uso della lingua inglese. In un mondo fossilizzatosi da secoli fu introdotto, così, lo spirito di critica e la cultura europea. Essi diedero origine a un grande risveglio spirituale e intellettuale delle élites indù, soprattutto nel Bengala, e al sorgere di movimenti che assunsero a poco a poco un vero e proprio carattere nazionale.

166

Sappiamo quale fu la lotta per l'indipendenza, lo Svaraj, reclamato dal Congresso nazionale panindiano dal 1906, e come essa si incarnò in alcuni grandi uomini come il Mathama Gandhi.

Soltanto all'indomani dell'indipendenza (15 agosto 1947) l'India raggiunse veramente, per la prima volta, l'unità politica, nonostante che i capi del Congresso avessero dovuto acconsentire alla secessione delle province a maggioranza mussulmana (secessione che consideravano come una vera vivisezione del loro paese).

Non è il caso di approfondire qui le origini e le modalità del conflitto tra indù e musulmani, conflitto che fu a lungo sfruttato dalle autorità britanniche e poi magistralmente utilizzato da Mohammed Alí Jinnah, il « padre del Pakistan ».

Mohammed Alí Jinnah riuscì a persuadere i suoi correligionari che, in un'India indipendente, se non avessero conservato i collegi elettorali separati che il Viceré aveva istituito già dal 1909 nelle province più decentralizzate, si sarebbero trovati nelle mani della maggioranza indù. Egli affermò, inoltre, che soltanto la costituzione di uno stato islamico avrebbe preservato i musulmani dall'oppressione indù. La « grande strage » di Calcutta, altri diversi incidenti e una viva tensione tra dirigenti congressisti e leaders della Lega musulmana, legittimavano le più serie inquietudini.

l'indipendenza e la « spartizione »

Il Pakistan è nato quindi in un clima passionale che spiega il malcontento indiano e la patologica diffidenza di Rawalpindi nei confronti di Nuova Delhi. E Rawalpindi si è sempre sentita tanto in diritto di denunciare il « tradimento » dei dirigenti indiani, in quanto il Sardar Patel, che fu il Cavour dell'Unione al momento dell'indipendenza dell'India non esitò a far uso di mezzi anche discutibili per

annettere alcuni principati musulmani e salvare l'unità politica dell'India.

In teoria, i principati musulmani o indú liberati con l'India Independence Act dai vincoli che li legavano alla corona britannica, potevano conservare la loro indipendenza. Tuttavia essi erano in pratica indispensabili alla Repubblica indiana se questa voleva formare un tutto coerente e far circolare i principi democratici da un confine all'altro della penisola. Sotto la pressione di Patel i principi si affiancarono tutti all'Unione, eccetto il nizam di Hiderabad, sovrano musulmano di una popolazione hindú, e il maharaja del Kashmir, sikh e sovrano impopolare di sudditi musulmani.

Da un punto di vista geografico l'India aveva le migliori ragioni, umane ed economiche, nel volersi annettere l'Hiderabad, e il Pakistan poteva servirsi degli stessi argomenti per reclamare il Kashmir.

Patel agí piú abilmente e piú rapidamente del Pakistan. Il nizam di Hiderabad era dalla parte della legalità? — Tutti i mezzi furono buoni, compreso il blocco economico e dimostrazioni militari per costringerlo, nel settembre del 1948, ad affiancarsi all'India. Nel Kashmir la legalità giocava apparentemente a favore dell'India? — Essa fu scrupolosamente rispettata, poiché fu il maharaja stesso a chiedere di entrare a far parte dell'Unione indiana allorché si sentí minacciato da incursioni di bande musulmane venute dal Pakistan alcune settimane dopo l'indipendenza. I due dominions furono così portati improvvisamente sull'orlo della guerra, una strana guerra senza vere e proprie operazioni militari e che si concluse con il « cessate il fuoco » del 1° gennaio 1949, sulla linea che segna ora il confine politico del Kashmir, tra l'Unione indiana e il Pakistan.

Successivamente l'India ha integrato il Kashmir, senza piú tener conto della soluzione plebiscitaria, richiesta dal Pakistan e accettata in un primo tempo alla condizione che le truppe pakistane evacuassero la zona del Kashmir che avevano « illegalmente » occupata. Lo sceicco Abdullah, ex primo ministro del Kashmir, liberato nel 1964 dopo undici anni di carcere per aver difeso la causa dell'autonomia, fu di nuovo posto sotto sorveglianza. E si sa come i pakistani, esasperati a lungo andare dalle artificiose argomentazioni indiane, abbiano tentato nel 1965 di risollevare il problema.

Come meravigliarsene, e come stupirsi del fatto che la questione del Kashmir abbia determinato in gran parte, a partire dal 1948, le scelte internazionali dei due paesi interessati? A discolpa dell'India diciamo che la concessione al Kashmir del diritto all'autodeterminazione le creerebbe oggi gravi problemi. Non soltanto perché il Kashmir è divenuto, nel Ladakh, teatro del conflitto con la Cina, ma perché all'interno dell'India la congiuntura è tale che difficilmente il governo centrale potrebbe incoraggiare le pretese di autonomia di questa o quella comunità. Non si vede bene perciò a che genere di compro-

messo potranno giungere la signora Indira Gandhi e il Maresciallo Ayub Khan e tanto meno come si potrà risolvere convenientemente un problema di cui il Pandhit Nehru è responsabile per averne trascurato l'esistenza mentre aveva l'autorità sufficiente per imporre una soluzione ragionevole agli integralisti indù.

L'unione di terre indiane non sarebbe stata completa se il governo centrale avesse chiuso gli occhi sulla sopravvivenza di un certo numero di enclavi straniere che perpetuavano il ricordo dell'« imperialismo » occidentale. Una prima tappa è stata raggiunta nel 1954 con la cessione « amichevole » da parte del governo di Mendès-France delle ultime enclavi francesi. Nel 1961, delle necessità elettorali, forse urgenti ma che furono comunque molto discusse dall'opinione internazionale, spinsero il Pandit Nehru a far occupare l'enclave portoghese di Goa. L'India costituiva ormai un blocco geografico coerente la cui carta politica riveduta a più riprese dal 1956 secondo criteri linguistici, è dal 1° ottobre 1966 molto semplificata, essendo organizzata in 17 stati e 8 « territori dell'Unione ».

la democrazia difficile

Molti commenti relativi al problema della fame in India, apparsi nell'inverno 1965-1966, hanno parlato della follia che rappresenterebbe per un paese sottosviluppato come l'India, e un regime democratico e parlamentare. Ma anzitutto non è affatto evidente che la democrazia parlamentare « all'indiana » corrisponda alle norme occidentali proprio nella misura in cui il sistema delle caste, che « istituzionalizza » l'ineguaglianza, esige il mantenimento di strutture gerarchiche.

D'altra parte, come ha fatto notare recentemente l'economista svizzero Gilbert Etienne, diventa sempre più evidente che la forma del regime politico non garantisce automaticamente lo sviluppo dell'economia, così come non è esclusivamente responsabile della mancanza di sviluppo ... I fattori che determinano lo slancio economico-sociale di un paese sono troppo complessi per essere racchiusi in una formula stereotipata. In certe condizioni un regime autoritario può essere uno stimolo (per esempio il regime del maresciallo Ayub Khan nel Pakistan) in altre condizioni, un freno. Lo stesso vale per il sistema democratico. Insomma, a fianco del quadro storico-sociale la cui importanza resta notevole, non è più importante l'uso che gli uomini fanno del potere che la forma di quest'ultimo? ».

Non si tratta quindi di porsi il problema se un altro regime sarebbe stato per l'India più conveniente di quello che le hanno dato i suoi grandi uomini educati alla scuola dei liberali inglesi. Quello che bisogna constatare è piuttosto che la democrazia parlamentare indiana ha resistito per vent'anni alla prova grazie all'esistenza di un partito dominante, partito che ha permesso al Pandit Nehru, pur rispettando

il libero gioco delle istituzioni di mantenere un incontrastato primato. Malgrado le difficoltà del momento niente sembra indicare che la nuova generazione di dirigenti indiani voglia rimettere in discussione le istituzioni lasciate in eredità dagli anziani.

Nella Costituzione del 1950, base della democrazia indiana, il fondamento di tutti i poteri è il suffragio universale, comprendente uomini e donne. E il suffragio universale non si limita all'elezione del Parlamento centrale e delle Assemblee provinciali. Dal 1958 sempre maggiore importanza è stata data al Panchayati Raj, consiglio eletto a livello del villaggio, del distretto e del blocco di sviluppo (da 60 a 100 villaggi).

La Repubblica indiana resta volontariamente in seno al Commonwealth — che non è più britannico. Essa è laica e la Costituzione abolisce le nozioni di casta e di intoccabilità. D'altra parte, il lungo conflitto tra il Congresso e la Lega musulmana ha dato i suoi frutti: ascoltando i consigli di Lord Mountbatten — l'ultimo Viceré divenuto poi governatore generale — la Costituente ha cercato di creare un potere centrale forte a detrimento dei governi provinciali. È stata così instaurata un'Unione di tipo federale in cui i sedici stati (presto diciassette) hanno eletto ciascuno la propria assemblea e il proprio governo responsabile, ma le iniziative trovano un limite nel potere centrale che ha grandi responsabilità di intervento in caso di funzionamento non costituzionale del governo di uno degli stati membri dell'Unione. Il governo centrale, che è collettivamente responsabile davanti al parlamento federale, è l'unico competente in numerosi campi (affari esteri, difesa, comunicazioni, moneta, orientamento dello sviluppo economico).

Si vedrà gli stati riprendere una sempre maggiore libertà d'azione, ora che non ci sono più forti personalità alla ribalta? Non è una cosa impossibile poiché i diversi « Chiefs Ministers » hanno giocato un ruolo importante nelle trattative che hanno accompagnato la nomina a primo ministro di Shastri e successivamente della signora Gandhi. Il meno che si possa dire è che essi non lottano contro il particolarismo regionale. In questo senso le tendenze dissociative che sentiamo aggravarsi in seno all'Unione sono molto più pericolose per l'avvenire dell'India che il carattere democratico piuttosto che autoritario del regime. La Costituzione mette l'accento sul funzionamento unitario della Federazione; ciononostante gli stati godono di poteri residuali che attualmente permettono loro di attribuirsi un ruolo molto più importante che nel passato in campo economico e soprattutto finanziario. Di qui l'allarme lanciato da quegli osservatori e da quegli indiani più realisti i quali si augurano che il Centro rimonti la corrente e utilizzi vantaggiosamente i poteri che gli dà la Costituzione.

Una certa tendenza alla « balcanizzazione » dell'India, è tuttavia inevitabile? In risposta a questo interrogativo citeremo il seguente

passo di Selig Harrison, tratto dal suo penetrante scritto sull'India « The most dangerous decades »: « Il periodo che si sta aprendo per l'India presenta somiglianze impressionanti col risveglio del nazionalismo nell'Europa del 1800; soprattutto con l'ondata nazionalista dei Balcani che culminò con la scomparsa dell'Impero Austro-Ungarico ... L'imperialismo ha fornito in Indonesia e nell'India multilingue il "segnale di raccolta" intorno ai leaders nazionalisti, cosa che distingue le nuove esperienze asiatiche dalle precedenti esperienze europee. Ma quanto è avvenuto nell'Europa orientale ha in realtà seguito il processo storico che attualmente possiamo osservare in India: aumenta l'istruzione e l'alfabetismo, aumenta la partecipazione del popolo alla vita politica, aumentano le occasioni offerte dallo sviluppo economico e aumenta nello stesso tempo l'identificazione con le frontiere politiche e linguistiche ».

gli ostacoli del « comunalismo »

« Noi proclamiamo di essere contro il comunalismo, contro il sistema di casta, contro il provincialismo — dichiarava Nehru nel 1957 al Comitato dirigente del partito del Congresso. E tuttavia voi sapete che siamo avvelenati fin nel cuore da tutti questi mali. Chi di noi, voi o io, può vantarsi di essersene completamente liberato? ».

In effetti la vita politica dell'India, così come il suo sviluppo economico, è determinata in gran parte da un complesso sistema di gruppi di pressione e di forze che prende il termine generico di « comunalismo ». Il comunalismo indica indistintamente i particolarismi di casta, le differenze religiose, gli interessi regionali e la fedeltà a lingue e culture locali. Gli stessi partiti politici non riescono a sottrarsi a queste restrizioni in cui — malgrado le apparenze e malgrado un certo assopimento degli obblighi tradizionali dei « Jatis » (sottocaste) — tendono a consolidarsi la divisione in caste della società indiana e certe linee di separazione regionale¹.

¹ Donde viene questa importanza crescente delle caste che giocano, nell'Unione, il ruolo dei gruppi di pressione delle democrazie occidentali? Gli autori Meile e Chambard, nella loro *Storia dell'India* lo spiegano con il fatto che l'estensione di una casta endogena non supera le frontiere di una regione linguistica (infatti gli sposi devono parlare la stessa lingua). Ora, esistono delle caste dominanti, locali o regionali, che occupano in generale un'area geografica delimitata all'interno di una regione linguistica; e ogni regione linguistica non contiene che un numero ristretto di queste caste. All'interno di uno « stato linguistico », una certa casta si trova ad avere a che fare con un numero di concorrenti ben circoscritti, con i quali potrà perciò sperare di dividere il potere politico più facilmente che negli stati multilingui, le cui frontiere separano spesso a caso le zone regionali di influenza dalle diverse caste. Donde l'agitazione del 1956 per ottenere la riorganizzazione dell'Unione in stati linguistici. Una certa identificazione tra caste e gruppi di pressione o di interessi, si rileva anche in altri campi, non esclusivamente in quello politico. Lo sviluppo economico dà luogo a una feroce competizione tra le caste « possédantes »; ma anche il più miserabile degli indiani, colpito a poco a poco dagli slogan di uguaglianza e di democrazia, finisce per misurare ciò

Quali sono oggi le più evidenti manifestazioni del comunismo? Riporteremo anzitutto la lunga disputa — oggi in via di soluzione — provocata dal desiderio di autonomia dei sikh del Punjab; poi la rivolta separatista di alcune tribù montanare dell'Assam; manifestazioni che vanno di pari passo con la preoccupazione di alcune minoranze religiose di affermare la propria personalità. Il problema delle lingue, per ora più o meno accantonato, è anche esso un problema molto grave, come anche lo sviluppo del nazionalismo provinciale nel quadro degli stati linguistici.

Passati circa dieci anni da che gli indiani avevano ottenuto una riorganizzazione secondo una frontiera linguistica, i sikh del Punjab si indignarono di non avere un loro proprio stato e reclamarono l'autonomia, a loro vantaggio, della parte del Punjab dove si parla, non l'indi, ma il punjabi (lingua molto simile all'indi). È chiaro che l'agitazione di « linguistico » non aveva che il pretesto, e la turbolenza della setta, comunità religiosa monoteista e di forti tradizioni guerriere, costituiva una seria preoccupazione per Nuova Delhi. Né la personalità aggressiva del capo della comunità, Master Tara Singh, avrebbe saputo calmare le passioni.

Da quando un nuovo leader, Sant Fateh Singh, ha sostituito Tara Singh, l'atmosfera si è distesa sensibilmente, e il 9 marzo il Comitato direttivo del Congresso ha annunciato alla comunità sikh che avrebbe avuto il suo « Punjabi Suba ». Ma le difficoltà non sono finite. I nazionalisti indù del Jan Sangh hanno inscenato violente dimostrazioni a Nuova Delhi, e ora i sikh e i dirigenti della zona del Punjab di lingua indi (il cui nome diventerà Aryana) si contendono la loro futura — e probabilmente comune — capitale Chandigarh, costruita da Le Corbusier. Per il momento un'apposita commissione sta definendo le nuove frontiere, fermo restando che le zone montagnose del Punjab andranno all'Himachal Pradesh, che è territorio dell'Unione.

Le tribù Nagas, sono anch'esse in rivolta da diversi anni. Le concessioni del governo centrale — creazione di uno stato di Nagaland nel 1962 — non li ha convinti a rinunciare a reclamare la loro indipendenza. Dal settembre 1965 si è sempre osservata una cessazione del fuoco, che è stata prolungata fino all'ottobre scorso. Ma le trattative procedono con difficoltà. Le conduce personalmente la signora Gandhi, nonostante le proteste dei circoli della capitale che inclinano per la « rottura », in seguito ai sabotaggi della scorsa primavera nell'Assam.

Del tutto recente è invece la rivolta delle tribù Mizo, gente mon-

che può ottenere con la forza della coalizione del suo gruppo. E poiché un indù è prima di tutto solidale col gruppo in cui l'ha fatto nascere il suo « Karma », se per caso progredisce economicamente non ripudierà il suo gruppo ma lo farà avanzare con sé. Da qui il crescente rafforzamento dei legami di casta sia presso « gli intoccabili » sia presso i possidenti.

tanara che dal momento dell'indipendenza ha mal sopportato la « tirannia » della gente di pianura, che, a torto, li considerano inferiori.

L'armata indiana ha immediatamente reagito allorché il Fronte Nazionale Mizo ha dato inizio ad operazioni militari ai primi di marzo, e Aijal, capitale del distretto, è stata liberata. Le piogge, però rendono difficile l'accesso alla regione che, essendo inoltre più aperta a sud che a nord, facilita eventuali contatti dei Mizo con il Pakistan. Qui sta la gravità dei disordini dell'Assam: la sua vicinanza con il Pakistan orientale e con la Cina, vicinanza dalla quale l'Assam è pronto a trarre partito in tutte le difficoltà con il governo indiano.

il problema delle lingue e delle religioni

172 Riguardo al problema degli stati linguistici, una campagna lanciata dal Partito comunista indiano nel 1952 con lo slogan « Andhra ai telegu » ha riattivato una vecchia polemica sorta in seno ai partiti politici prima dell'indipendenza. Sebbene convinto della poca saggezza delle misure richieste, il Pandit Nehru dovette accettare nel 1953 la formazione di uno stato telegu, e la Commissione per la riorganizzazione degli stati riprese il problema sul piano dell'India intera. Si giunse alla formazione dello stato di Hyderabad in cui si parlavano tre lingue. Lo stato di Bombay, popoloso (50 milioni di abitanti) e bilingue, ha conosciuto da parte sua una agitazione interna endemica talvolta violenta fino al giorno in cui i gudjeratis hanno accettato di lasciare la città di Bombay ai mahrattes dietro compenso finanziario. Il Punjab, l'abbiamo appena visto, sta per essere a sua volta diviso.

Inevitabile o no, questo sviluppo del nazionalismo provinciale si traduce in manifestazioni che non cessano di sorprendere. Il Mysore e il Maharashtra sono attualmente alle prese con una lotta di frontiera per il possesso del territorio di Goa. Nell'ambito dello sviluppo economico, le rivalità tra stati comportano dei ritardi assurdi, delle interminabili controversie sull'impianto di dighe e impianti industriali, sulla distribuzione dei crediti e sugli spostamenti della mano d'opera. Che dire poi dell'egoismo regionale che l'inverno scorso ha permesso a certi stati, non colpiti dalla penuria alimentare, di ripararsi dietro la regolamentazione delle « food zones » e del monopolio della circolazione del grano per non aiutare gli altri stati in difficoltà ... Bisogna riconoscere che il prezzo di un sistema federale è alto ed ammettere che c'è altrettanta differenza (se non di più) tra un punjabi e un madrassi che tra un belga e un italiano.

La disputa linguistica che, dal 26 gennaio 1965, propone l'indi come unica lingua ufficiale ha dato un certo respiro da quando Shastri, sotto la pressione dei moti del febbraio dello stesso anno, ha accettato che l'inglese resti, senza limiti di tempo, lingua ufficiale associata. Tornano alla mente le violenze scoppiate in quell'epoca nello stato di

Madras. Suicidi e dimostrazioni di folla non facevano che riflettere lo scontento di 90 milioni di tamul, telegu, e altri dravidi, che si sentono trattati come cittadini di zone periferiche dagli « imperialisti del Nord ». Non ci si può meravigliare del successo riportato nello stato di Madras dal Partito dravidico rivoluzionario (Dmk), antibramano e separatista, nelle elezioni generali del 1962.

La decisione dei dirigenti di Nuova Delhi di conservare l'inglese è certamente saggia. L'impiego dell'inglese, oggi strumento internazionale per eccellenza, ha veramente « fatto » l'India contemporanea. Ma non sapremmo dire fino a che punto il problema della lingua complica la vita politica e amministrativa, né quale sia il suo peso sui programmi di istruzione dal momento che ci si avvia verso l'impiego di tre lingue obbligatorie per gli esami ufficiali: indi, inglese e una lingua regionale. Il ruolo dell'inglese degrada così sensibilmente, a vantaggio di un notevole sviluppo delle lingue regionali. Un caso limite, soprattutto per l'attuale generazione di uomini politici che hanno frequentato tutti, più o meno, le università inglesi, caso limite ma tipico, è quello dell'attuale presidente del Congresso, Kamaraj, che non parla né l'inglese né l'indi.

Le minoranze religiose sono molto importanti, e questo spiega l'accanimento con cui il Pandit Nehru, si è battuto affinché la costituzione indiana vietasse ogni discriminazione religiosa, rifiutando la teoria di Jinnah delle « due nazioni ».

Jaina e parsi sono parte integrante della comunità indiana (sono denunciati come agenti del capitalismo straniero solo dal partito comunista) grazie al ruolo di primo piano che svolgono nella vita economica del paese.

I sikh (dei quali già abbiamo descritto le caratteristiche) sono decisamente antimusulmani e ampiamente responsabili dei massacri del 1947; essi costituiscono un problema particolare per i più pacifici indù ai quali sono, d'altra parte molto vicini.

Per quanto riguarda le comunità cristiane, numerose soprattutto nel Sud che si ripartiscono in modo più o meno uguale tra protestanti e cattolici, bisogna sottolineare il loro grado di evoluzione e il tasso di alfabetismo che supera di gran lunga il livello indiano medio. Un fatto egualmente degno di nota è che i cristiani, spesso discendenti di « intoccabili » occupano un posto molto basso nella scala sociale. Dato il loro livello di istruzione, essi costituiscono un fermento di rivolta non trascurabile, ma a parte le tribù montanare dell'Assam e i 150.000 anglo-indiani che ancora non si sono rassegnati al ritiro degli inglesi, essi non pongono problemi di integrazione.

Diverso è invece il problema posto dall'integrazione della comunità musulmana, ancorché — come la guerra con il Pakistan ha dimostrato tra lo stupore degli osservatori — tale integrazione sia più avanzata di quanto non si potesse credere. La questione del Kashmir, in-

fatti, non ha mai rimesso in questione il lealismo della comunità musulmana, cosa che ha permesso all'India di trarne profitto, non senza fierezza, agli occhi dell'opinione internazionale.

Con tutto ciò l'intesa tra indù e musulmani è spesso precaria. È il caso del Bengala dove il problema dei rifugiati è estremamente doloroso, specialmente a Calcutta, dove l'afflusso di indù provenienti dal Pakistan orientale raggiunge talvolta proporzioni inquietanti. Il minimo incidente, come quello del furto di un capello del Profeta a Srinagar, nel gennaio 1964, può segnare l'inizio di rappresaglie a catena tra le due comunità, giustificando così tutti i timori espressi dal musulmano Maulana Azad fin dal 1946, allorché come presidente del Congresso, faceva il possibile per evitare la separazione.

il partito del congresso

174

In India, indipendentemente o a causa delle lotte comunaliste e delle tensioni sociali, le rivalità politiche sono soprattutto in seno al Congresso.

Che cos'è infatti, al giorno d'oggi, il Partito del Congresso? Esso è indubbiamente il grande partito nazionale indiano, che gode di una grandissima maggioranza in tutte le Assemblee (356 seggi su 507 nella Camera bassa attuale). Ma è anche un partito complesso, di tendenze molteplici. Si dichiara molto vicino al socialismo, soprattutto dopo il 1955, ma è riuscito ad assimilare, ad attribuirsi, i programmi della maggior parte dei suoi oppositori, fino a trovarsi dilaniato dalle rivalità e dalle fazioni che si raccolgono intorno a personalità così differenti come il celebre Krishna Menon e Malavya, all'estrema sinistra, o S. K. Patil (la personalità di maggior rilievo dell'attuale gabinetto) e Moraji Desai, (l'antico ministro delle finanze, due volte candidato, senza fortuna, alla carica di primo ministro), a destra.

All'indomani dell'elezione di Shastri e della signora Gandhi si era sperato che il nuovo primo ministro e il presidente del Congresso, Kamaraj, avrebbero formato un solido fronte capace di affrontare in piena armonia le difficoltà e la preparazione delle elezioni. La speranza è andata delusa, e continui contrasti, l'ultimo dei quali a proposito della svalutazione della rupia, dividono il governo e il Comitato dirigente del partito.

Si potrebbero moltiplicare gli aneddoti, deplorare le divisioni, tutt'altro che latenti, in seno allo stesso governo dove, nonostante gli sforzi della signora Gandhi, le questioni di precedenza giocano un ruolo sproporzionato. Si potrebbero ricordare le innumerevoli accuse di corruzione che i congressisti non-ministri lanciano contro i ministri e l'immobilismo che caratterizza alcuni governi provinciali (per esempio quello di Uttar Pradesh). L'essenziale — almeno fino alle ultime elezioni quando Nerhu era ancora vivo — è che le masse, che sono

quelle che votano per il Congresso assicurando la stabilità del regime e dando al governo una solida base, non sembrano sospettare queste rivalità. In definitiva, il più grave problema per il Congresso resta quello della successione di Nerhu. A dispetto dei suoi limiti e delle sue contraddizioni, Nerhu, grazie alla sua forte personalità, godeva di una posizione unica che ha gettato nell'ombra, per non dire inibito, gli uomini politici che potevano divenire dei « All India leaders ». Tuttavia molti ministri o vecchi ministri del governo dell'Unione hanno delle innegabili qualità e un vero coraggio quando si tratta di prendere delle decisioni delle quali conoscono in precedenza l'impopolarità. Sapranno essi, con la garanzia della signora Gandhi circondata dal prestigio di figlia di « Panditji », condurre il Congresso alla sua vittoria abituale nelle prossime elezioni? È l'incognita dei prossimi mesi, come sono ancora delle incognite le alleanze regionali tra il Congresso e i partiti di opposizione.

Per inevitabili che siano alcuni regressi, qua e là, la supremazia del Congresso non sembra ancora realmente minacciata. Naturalmente è necessario, per mantenere la coesione nazionale indiana, che malgrado le sue divisioni continui a mantenere il suo ruolo di primo piano sulla scena politica. Fintanto che un partito come il Congresso avrà il controllo della maggioranza degli stati, l'autorità del governo federale non sarà compromessa. Ogni manovra diventerà invece possibile quando si estenderà nei vari stati il successo dei partiti comunisti o del partito comunista, che nelle assemblee legislative trovano una tribuna ideale per esaltare gli interessi particolari e le lotte di casta.

Questo non vuol dire che la situazione attuale sia esente da pericoli. Poiché l'opposizione non ha alcuna speranza di una vittoria elettorale decisiva e poiché le rare mozioni di censura (5 in diciannove anni, di cui 4 negli ultimi tre anni) sono regolarmente respinte in parlamento, l'unica arma efficace resta la violenza. Donde il numero crescente di rivolte, di scioperi generali e di manifestazioni di ogni genere che testimoniano il seguito non trascurabile dei partiti di opposizione presso le masse.

I partiti conservatori hanno una base elettorale di 16 milioni di voti, superiore quindi a quella dei comunisti (11,3 milioni di voti), ma i rispettivi appoggi e le rispettive linee politiche differiscono notevolmente. Il « Jan Sang » è un partito nazionalista indù, rappresentante di un severo comunismo e che sembra possa trovare nell'induismo gli elementi che permettono all'India di operare la sua rivoluzione. Esso si è ribellato energicamente contro gli accordi di Tashkent ed ha aperto delle furiose manifestazioni a Nuova Dheli contro la concessione del « Panjabi Suba » ai sikh.

Lo Swatantra è un partito di destra molto più recente, che rappresenta il grande capitalismo moderno e l'aristocrazia terriera, e che

è in fondo una fazione dissidente del partito del Congresso. Si oppone al « non-allineamento », auspica un liberalismo all'anglosassone, ma attende soprattutto con pazienza il suo momento e i nuovi raggruppamenti che potrebbe trarre seco in una eventuale scissione tra l'ala destra e l'ala sinistra del partito del Congresso.

I socialisti, egualmente dissidenti dal Congresso, sono tra loro molto divisi. Si sono uniti, poi divisi di nuovo, e sono stati molto indeboliti dalla perdita di Ashoka Mehta, presidente della Commissione di pianificazione, che, vedendo giustamente che il programma economico e sociale del Psp era lo stesso del Congresso, si è allineato al suo vecchio partito. Mehta è oggi alla testa del Ministero della pianificazione.

176 In realtà, fino alla « questione cinese » l'unica opposizione di cui il Primo ministro doveva tenere seriamente conto era il Partito comunista (Cpi). Non perché i suoi rappresentanti alla Camera bassa fossero molti (29 seggi per 356 al Congresso, 12 al Psp, 22 allo Swatantra, 14 al Jan Sangh). Ma non bisogna dimenticare che nel 1948 ci volle tutta l'autorità del Sardar Patel per eludere la minaccia di insurrezione comunista che si era sviluppata in tutta la parte orientale dell'India. Ripresa poi la lotta sul piano parlamentare, il Cpi ha ottenuto a più riprese successi locali non trascurabili, specialmente nelle zone in cui non si parla l'indi. Ciò è forse dovuto al fatto che il Congresso ha i suoi pilastri più solidi nei territori di lingua indi? È una facile tentazione per il Cpi far leva sui sentimenti di frustrazione di questa o quella provincia, tanto più che i suoi militanti e dirigenti rimangono essi stessi attaccati alle loro rispettive regioni. Però i rancori regionali non sono sufficienti a spiegare dei progressi talvolta spettacolari e i comunisti sembrano infine riuscire soprattutto nelle province in cui la divisione tra le caste locali è particolarmente accentuata.

Alcuni esempi: il Cpi è forte e aggressivo a Calcutta, dove si è conquistato l'adesione di molti intellettuali e dove i problemi dell'industrializzazione, della miseria e della sensibilità delle masse rendono l'atmosfera della città particolarmente esplosiva. Mentre nelle regioni del Bengala, il Cpi non ha conquistato una solida base regionale, in mancanza di sensibili disparità in seno alla società locale indù, nell'Andhra invece, è riuscito a sfruttare volta a volta il nazionalismo linguistico, le rivalità tra le caste dei coltivatori-proprietari e le rivendicazioni agrarie degli intoccabili proletari. È però nel Kerala che il Cpi ha ottenuto i più grandi successi elettorali: e vale forse la pena di esporre brevemente le vicende politiche di questo stato particolarmente sovrappopolato e sottosviluppato.

L'incapacità e la corruzione dei molti governi, congressisti e socialisti, che si erano succeduti avevano esasperato una popolazione relativamente evoluta (41 % di alfabeti), emotiva, particolarmente aspra nelle lotte di casta, con una forte minoranza cristiana (30 %),

una potente aristocrazia indù, degli attivi musulmani e una comunità herhava bisognosa e comunisteggiante. Il malcontento si manifestò alle elezioni legislative del 1957 e fu allora che la popolazione dette in massa i suoi suffragi al Cpi, che appariva come la sola organizzazione di opposizione costruttiva. Per la prima volta nel mondo un partito comunista giungeva al potere con metodi assolutamente democratici; il regime così instaurato funzionò costituzionalmente per due anni.

Fu necessaria l'entrata in vigore della riforma agraria e il voto di una legge sull'istruzione affinché potesse formarsi un'opposizione compatta e scatenare una campagna di disobbedienza civile che permise al governo centrale di decretare il « President's Rule » e le elezioni anticipate in cui il Cpi fu messo in minoranza dalla coalizione delle opposizioni. Tuttavia esso aveva ottenuto 900.000 voti, cosa che non allarmò eccessivamente il Congresso, anche perché contemporaneamente riprendevano nel suo interno, le lotte di corrente. Ne seguì un nuovo successo elettorale comunista nelle elezioni legislative del marzo 1965, successo che andò a esclusivo profitto dell'ala sinistra del partito. Il Cpi non poteva questa volta aspirare alla maggioranza assoluta e ai partiti di centro non restò altra soluzione che proclamare ancora una volta il « President's Rule », regime sotto il quale il Kerala si trova ancora oggi. Del resto che cosa avrebbero potuto fare i comunisti al governo, se non qualche riforma provvisoria e di scarsa incisività? Le leggi locali sono sottoposte alla ratifica del governo centrale e i grandi problemi economici non possono trovare soluzione se non su scala nazionale.

Le testimonianze di amicizia da parte dei comunisti russi al Pandit Nehru dal 1955 hanno generalmente suggestionato in modo considerevole i comunisti indiani. A questo proposito, la questione cinese e il conflitto cino-sovietico hanno permesso ai filo-cinesi e ai filo-sovietici di contarsi. I filo-russi, travolti dal comportamento di Pekino, hanno seguito il sindacalista Dange, che ha dichiarato la sua fedeltà al suo paese. I filo-cinesi, cioè principalmente gli intellettuali duri di Calcutta e il vecchio primo ministro del Kerala, il bramano Namboodiripad — uno dei primi leader di livello nazionale che mai abbia avuto il Cpi — si sono separati dai « revisionisti » nell'estate del 1964. Ciò ha molto diminuito l'importanza del Cpi al parlamento ma ha dato al partito più mordente, tanto che, malgrado l'arresto di 600 militanti accusati di progetti di sabotaggio, nel dicembre del 1964, l'ala sinistra ha riportato, tre mesi più tardi, il successo che abbiamo detto nel Kerala a detrimento dell'ala destra.

Le difficoltà alimentari a distanza di pochi mesi dalle elezioni generali sono, bisogna dirlo, un'occasione eccezionale per il Cpi per estendere la sua influenza. Esso è all'origine di tutti i recenti moti della fame, e le due ali del partito non esitano a sfruttare insieme la situazione.

l'india, paese della fame?

Da alcuni anni i problemi economici dell'Unione indiana formano oggetto di inchieste e di tesi diverse. Molto recentemente, l'opinione internazionale si è impietosita alle descrizioni della miseria indiana che le sono state fatte, ma, nonostante un reale sforzo di solidarietà, essa ha commentato con poca benevolenza la rigidità delle abitudini indiane e alle perdite dovute alla proliferazione di animali più o meno dannosi. Non è qui il caso di esaminare a fondo l'origine delle difficoltà economiche e sociali di questo immenso paese. Si spera che il lettore sia persuaso che l'India si aiuti molto più di quanto non appaia. Vi sono dei freni allo sviluppo che non dipendono soltanto da fatti umani. Gli ostacoli geografici sono considerevoli e non se ne tiene mai abbastanza conto.

178

Perché l'India è il paese della fame? Il disastro rappresentato da monsoni che da circa un anno e mezzo sono insufficienti e disordinati spiega come, anche nelle buone annate, la produzione agricola difficilmente raggiunga almeno il minimo che permetta alla popolazione di sopravvivere.

Vi sono terre non abbastanza feconde e donne che lo sono troppo. Il tasso delle nascite non supera tuttavia quello degli Stati Uniti (dal 3 al 4 %) e la mortalità infantile è molto alta. Ma uno dei problemi più gravi tra quelli che si pongono a coloro che sono responsabili dello sviluppo economico dell'India è costituito dalla pressione demografica. Sarebbe una grande illusione aspettarsi miracoli dall'intensificarsi della campagna per una saggia pianificazione delle nascite. Nell'ipotesi più ottimista la popolazione supererà, nel 1981, i 540 milioni di individui. Dal 1951 al 1961 essa è aumentata del 2,1 % all'anno mentre la produzione agricola è aumentata con difficoltà del 2,5 % all'anno: dopo aver raggiunto la cifra totale di 80 milioni di tonnellate di grano nel 1960-1961 e dopo il raccolto eccezionale di 88 milioni di tonnellate nel 1964-1965, è ricaduta a 76 milioni di tonnellate nel 1965-1966. L'intervento accelerato dei cereali americani non impedisce che alcuni stati, soprattutto a causa delle difficoltà di trasporto dell'affollamento dei porti, conoscano una gravissima carestia.

Certo, non è materialmente impossibile compensare l'irregolarità dei monsoni costruendo degli sbarramenti o bonificare le terre con l'irrigazione onde evitare il ritorno periodico di simili carestie, ma sono necessari lunghi anni perché i grandi lavori di irrigazione, cominciati con l'inizio del primo Piano Quinquennale, siano veramente efficaci; per di più in alcuni casi bisognerà scegliere tra produzione di elettricità e irrigazione. I progetti di minore consistenza — pozzi, serbatoi — danno una rendita più immediata, che però spesso va solo a profitto dei contadini più ricchi. L'irrigazione, inoltre, esige grossi investimenti da parte del coltivatore e un'istruzione che è in

corso ma che non si può fare che in modo progressivo.

Un altro ostacolo alla coltura è di origine climatica e geologica ed è talvolta di importanza decisiva: l'abbondanza di terreni e lateritici che non trattengono l'humus e formano veri e propri crepacci. Soltanto un'opera di rimboschimento può permettere di combattere il processo di decomposizione rapida dei silicati di ferro ed alluminio. Ricostruire la foresta indiana, oggi così rara, è evidentemente un'opera di lungo lavoro, ma è senza dubbio l'unica soluzione per numerosi problemi, dalla formazione dell'humus necessario all'estensione dei pascoli alla fornitura di materiale combustibile che oggi i paesani si procurano grazie ai loro greggi.

La quantità di bestiame (226 milioni di bufali e bovini) è giustamente considerata sproporzionata. Tuttavia il rispetto dell'indú per la vacca ha una giustificazione che non consiste soltanto in motivi religiosi. C'è stato in India un tempo in cui l'allevamento, l'agricoltura e l'artigianato erano in armonioso equilibrio. Nel XIX secolo, lo sviluppo delle colture di esportazione a detrimento del pascolo, in un momento in cui l'artigianato era andato in rovina per lo sviluppo delle manifatture inglesi, ha distrutto questo equilibrio. L'indiano non sapeva più come nutrire il suo gregge ma esso continuava a fornirgli latte e combustibile naturale, mentre costituiva, l'unico mezzo di trazione di cui potesse disporre l'economia del villaggio.

Il debole rendimento dei contadini indiani è un altro dei numerosi argomenti che danno luogo a controversie. Diciamo subito che il contadino indiano è un gran lavoratore, nei limiti che gli permettono un clima spietato e un'iponutrizione cronica. Naturalmente i caratteri cambiano dal Nord al Sud del paese, e il contadino del Punjab o dell'Andhra è più dinamico di quello del Bihar. Se i rendimenti sono derisori, ciò è dovuto a un sistema fondiario che praticamente non ha subito modificazioni dai tempi dei Grandi Mogol e della Compagnia delle Indie. Certo, i collettori di imposte ai quali l'amministrazione coloniale aveva riconosciuto la proprietà sulle terre (prima coltivate in comune dai contadini) hanno oggi perduto i loro privilegi. D'altra parte i grandi proprietari devono coltivare personalmente le loro terre. Ma è facile alterare la legge e i parlamenti provinciali, sotto la pressione di influenze diverse, hanno tanto meno fretta di realizzare delle vere riforme agrarie di quanto non temano una nuova ricaduta della produzione. Allo stato attuale delle cose, il contadino non ha nessun interesse a coltivare intensivamente la sua terra: spesso egli non è che un mezzadro e deve versare metà del suo raccolto al proprietario, per l'affitto di un campo non coltivato. A causa dei tassi usurari egli non può procurarsi né gli strumenti adatti, né concime, cosa che non gli impedisce del resto di restare indebitato fino alla morte dal momento che non rinuncerebbe mai alle spese onerose delle cerimonie religiose e delle feste familiari.

È necessario aggiungere che il contadino indiano — come tutti i contadini del mondo ma in modo ancora più rigido — è sottoposto a tutta una serie di tradizioni e di divieti che limitano ancora di più i suoi sforzi e che il sistema delle caste lo invita a non uscire dalla condizione nella quale l'ha posto la nascita. E questa è la ragione degli sforzi che si fanno a tutti i livelli per istruirlo ed integrarlo socialmente: una vera e propria mistica si è sviluppata intorno ai progetti comunitari dei villaggi che, con un certo numero di esperienze parallele — come quella delle crescenti responsabilità attribuite ai Panchayats — vorrebbe essere la risposta originale dell'India alla sfida cinese.

tra industria e agricoltura

180

Era facile prima dell'indipendenza considerare la dominazione britannica e l'economia di tipo coloniale i soli responsabili della miseria indiana. Era normale che i dirigenti indiani, come tanti altri del Terzo Mondo, pensassero che tutti i loro mali sarebbero spariti con una saggia pianificazione, specialmente con l'industrializzazione, le cui basi erano già state poste e che appariva il solo elemento capace di assicurare una rapida evoluzione economica.

Indubbiamente il compito più urgente era quello di nutrire la popolazione, tanto più urgente in quanto « la spartizione » aveva privato l'India delle sue migliori terre agricole. Furono fatti molti sforzi da un punto di vista tecnico e finanziario². Nessuno, tuttavia, aveva sinora voluto ammettere che l'economia sarebbe restata ineluttabilmente vulnerabile se il settore agricolo che rappresenta quasi la metà del reddito nazionale e tiene occupati i 2/3 della popolazione attiva, non raggiungesse un livello minimo di sviluppo, quale che fosse il grado di industrializzazione. È sintomatico che per la prima volta dall'inizio della pianificazione, si ammette che l'agricoltura non ha solo il compito di provvedere all'alimentazione del paese: si aspetta da essa la creazione di un risparmio di cui si riconosce la funzione indispensabile per lo sviluppo del paese. Come ha dichiarato Ashoka Mehta il 5 settembre 1965 davanti al Consiglio nazionale di sviluppo « bisogna investire di più nel settore agricolo in modo che questo generi un maggiore risparmio. Durante i tre primi Piani, i settori moderni hanno assistito a uno sviluppo quattro volte più rapido di quello dei settori tradizionali. Questo squilibrio deve scomparire.

² Crediti accordati all'agricoltura nei piani quinquennali:

- I piano: 2 miliardi di rupie
- II piano: 2 miliardi e 700.000
- III piano: 5 miliardi e 800.000
- IV piano: 24 miliardi di rupie

cambio della rupia: prima della svalutazione 1 rupia = L. 130 circa; dopo la svalutazione 1 rupia = L. 83 circa.

È questo uno dei primi compiti del IV Piano ».

I dirigenti indiani hanno rinunciato pertanto a ciò che consideravano come essenziale per l'indipendenza economica dell'Unione e cioè a continuare a sviluppare le attrezzature industriali in modo da non dipendere troppo dalle fluttuazioni dei prezzi delle materie prime sul mercato mondiale.

Ma come conciliare in India la recente indipendenza politica con l'appello, ai capitali stranieri, resi necessari dalle limitate possibilità di risparmio all'interno? Come conciliare l'ideale proclamato in ogni momento dal partito del Congresso di un « Socialist pattern of society » con il legittimo desiderio di profitti da un settore privato dinamico, esperto degli affari, fortemente organizzato ma che si assume sempre meno volentieri dei rischi finanziari? E infine, come mettere in atto manovre relativamente autoritarie continuando a ricorrere agli impulsi abituali del mercato?

Il governo indiano è perciò da qualche anno attratto da tendenze opposte e contraddittorie che riflettono le posizioni ideologiche o gli interessi fondamentalmente diversi dei membri del Congresso. Donde il procedere esitante nel passato e la violenza di alcune polemiche recenti (tutta l'ala sinistra del Congresso è anch'essa attualmente d'accordo con il partito comunista per denunciare la « sottomissione crescente » della signora Gandhi e del suo ministro delle finanze agli ordini della World Bank e dei « lobbies » americani; protestando contro l'incoraggiamento dato di recente agli investimenti stranieri in un settore in ritardo, quello dell'industria dei concimi, essa si indigna per la svalutazione della rupia « imposta dagli Occidentali »).

Condannata a progredire in fretta solo per raggiungere la stabilità, l'economia indiana deve manifestamente essere pianificata. Ma poiché, come abbiamo detto, i dirigenti indiani sono sempre stati d'accordo con il Pandit Nehru sul far progredire il loro paese con la persuasione, i piani quinquennali hanno un carattere indicativo e non imperativo.

L'idea centrale del piano era di raddoppiare per il 1971-1972 il reddito nazionale pro-capite. Oggi si è ancora lontani da un tale risultato, poiché tra il 1951 e il 1961 il reddito nazionale è aumentato del 40 %, ma il reddito per abitante non ha superato il 15 % a causa di un parallelo rapido aumento della popolazione.

Risultati sostanziali si sono ottenuti malgrado tutto durante i due primi Piani. Il primo ha ricostruito l'economia indiana danneggiata dalla guerra e dalla « spartizione ». Il secondo ha creato le basi per un potente settore pubblico (grandi dighe, ferrovie, acciaierie, energia atomica)³, mentre gli investimenti del settore privato che an-

³ L'elettrificazione a corrente industriale delle ferrovie nella zona ad alta industrializzazione del Bengala-Bihar, condotta con l'assistenza tecnica francese, è uno

cora nel 1961 fornivano l'83 % della produzione industriale si elevavano a 31 miliardi di rupie, circa il 46 % del totale degli investimenti.

Il III Piano (1961-1966) era ancora più ambizioso dei precedenti — anche a causa della speranza che questi avevano suscitato — ma è stato sfortunato ed è persino difficile darne un bilancio approssimativo⁴.

Sono subito apparsi sensibili ritardi sugli obbiettivi fissati. Il tasso di sviluppo del reddito nazionale complessivo non superava il 2 o 2,5 % all'anno; soprattutto si accentuavano gli squilibri, si aggravava la disoccupazione, conseguenza dell'esplosione demografica e del piccolo numero di impieghi offerti dall'industria pesante. Le industrie leggere, per le possibilità di profitti rapidi, si sviluppavano troppo rapidamente a detrimento dell'industria dei beni strumentali. Infine, alcune deficienze e alcune strozzature (trasporti, energia) già apparse nel corso del II Piano, compromettevano seriamente i risultati. Fu allora, nell'ottobre del 1962, che ebbe luogo l'aggressione cinese nell'Himalaya che doveva portare l'India a riconsiderare completamente il problema della sua difesa.

Da allora, succedendo a tre monsoni mediocri e all'annata eccezionale 1964-1965, una siccità altrettanto eccezionale ha rimesso in forse tutte le speranze per il « fronte alimentare », mentre la guerra con il Pakistan nel settembre 1965 ha finito di vuotare le casse dello stato, provocando la sospensione degli aiuti americani (eccetto l'invio di grano).

Malgrado tutto, l'industrializzazione da quindici anni a questa parte è progredita in modo spesso spettacolare. Indubbiamente le realizzazioni e i ritmi di sviluppo sono diversi a seconda degli stati dell'Unione, essendo l'ambiente geografico più o meno favorevole allo sviluppo industriale, la popolazione più o meno dinamica e i governi locali più o meno uniti ed efficaci. Abbiamo già detto che i poteri politici degli stati comportano importanti responsabilità in materia di pianificazione, e mentre per esempio lo stato di Madras e il Punjab

dei maggiori esempi di modernizzazione delle ferrovie: il traffico è passato da 93 milioni di tonnellate nel 1956 a 190 milioni nel 1966.

Le tre grandi acciaierie statali sono state costruite, sempre nella zona del Bengala-Bihar, grazie all'aiuto britannico, tedesco e sovietico. Una quarta acciaieria, prevista dal IV piano, dovrà sorgere a Bokaro: il progetto era inizialmente previsto nel III piano ma fu abbandonato dagli Usa e ripreso poi dall'Urss. Bisogna anche notare che i centri siderurgici del settore privato sono anch'essi in piena espansione. L'industria nucleare ha fatto rapidi progressi nelle regioni di Bombay, grazie allo scienziato H. J. Bhabha, scomparso recentemente in un incidente aereo.

⁴ Investimenti totali previsti:

II piano: 65 miliardi di rupie

III piano: 104 miliardi di rupie

IV piano: 215 miliardi di rupie

(il valore della rupia è quello precedente alla svalutazione).

progrediscono rapidamente, l'Uttar Pradesh rimane in ritardo⁵.

Generalmente si nota uno sforzo reale di decentralizzazione e di diversificazione delle industrie. Ma se oggi le difficoltà vanno lentamente appianandosi molte fabbriche lavorano al di sotto della loro possibilità produttiva a causa di un approvvigionamento insufficiente di materie prime, pezzi isolati e prodotti finiti, di cui sempre più difficilmente il paese può finanziare l'acquisto all'estero.

i problemi finanziari

Il fatto è che all'India si pongono gravi problemi finanziari. Gli acquisti massicci di attrezzature — in gran parte finanziati con « l'im-passe » del Bilancio e con la creazione pura e semplice di moneta — e l'aumento delle spese militari (8.670 milioni di rupie — ossia la metà bilancio federale — nel 1963 e 50 miliardi di rupie previste dal 1965 al 1970) hanno portato a forti impulsi inflazionistici. Inoltre, recentemente gli speculatori hanno tratto larghi profitti dalle difficoltà alimentari, con tutte le conseguenze che questo tipo di manovre comporta sul livello dei prezzi.

Neppure la crisi dei pagamenti all'estero è del tutto nuova per l'India. Già nel 1961 le importazioni dovettero essere bruscamente sospese a causa dell'esaurimento delle riserve in divisa accumulate durante la seconda guerra mondiale. Dal 1961 gli aiuti dall'estero hanno raggiunto proporzioni mai raggiunte negli anni precedenti — ogni anno, circa un milione di dollari dal Club di aiuti per l'India, 170 milioni di dollari dai paesi comunisti, e 360 milioni di dollari a norma della PL 480 — cosicché l'India deve riservare per rimborsare ciò che riscuote dalle sue esportazioni, e che finora era utilizzato per i pagamenti correnti⁶.

Il problema della svalutazione della rupia esisteva da parecchi mesi, tuttavia il governo non era sicuro che l'assestamento della moneta avrebbe evitato le speculazioni sui mercati esteri (l'oro, introdotto in India illegalmente, è rivenduto al doppio del corso mondiale). La svalutazione del 59 % della rupia annunciata finalmente il 5 gennaio scorso, stimolerà le esportazioni che sono poco differenziate e non sembrano suscettibili di essere oggetto di una domanda sensibilmente maggiore.

⁵ Su questo argomento vedi Gilbert Etienne, *Démocratie, fédéralisme et planification en Inde*, in « Politique Etrangère », n. 2, 1966.

⁶ Gli aiuti dall'estero, soprattutto quelli provenienti dai paesi comunisti, sono generalmente legati a progetti specifici e spettacolari che riguardano per lo più l'industria pesante. Gli aiuti occidentali sono più diversificati e il Consorzio per l'aiuto all'India, che ha recentemente comunicato l'ammontare delle somme previste per il 1966-'67 (1,6 miliardi di dollari), prevede che più della metà di questi crediti non siano vincolati a progetti precisi e che i criteri per la loro utilizzazione siano lasciati all'India.

La situazione attuale non è la più adatta per fare prospettive sull'avvenire soprattutto in materia di approvvigionamenti e di prezzi dei cereali che interessano l'immensa maggioranza della popolazione indiana. Grazie alla ripresa degli aiuti americani, dopo la visita della signora Gandhi a Washington, e a una certa liberalizzazione delle importazioni di prodotti grezzi, che accompagnerà la svalutazione della rupia, l'industria potrà però assumere un ritmo più normale.

Le prospettive riguardanti il IV Piano sono quindi ancora molto fluide e gli indiani hanno previsto un Piano d'urgenza per il 1966-'67, della durata di un anno⁷.

Ciò che richiederebbe l'attuale situazione sarebbe una mobilitazione delle risorse e degli uomini, mobilitazione che i dirigenti non sono mai riusciti a stimolare malgrado gli slanci patriottici del paese al momento dell'invasione cinese o della guerra col Pakistan. Al momento attuale, tuttavia, il gruppo al potere deve agire con fermezza di fronte alle difficoltà che attraversa l'Unione: la crisi di sviluppo non deve diventare crisi di fiducia.

Fortunatamente per l'India, l'Urss e gli Stati Uniti sono ambedue interessati a contenere una eventuale rovina. La signora Gandhi, autorizzata dalla tacita intesa dei due Grandi a continuare la politica di non-allineamento, cara a suo padre e ai suoi concittadini, può consacrare tutte le sue forze ai problemi interni, posto che la Cina smetta di cercare di convincere il Pakistan ad ottenere, eventualmente con le armi, una soluzione giusta della questione del Kashmir. Infine è lecito pensare che il gruppo della signora Gandhi, come quello di Shastri, è più capace di circoscrivere i problemi di quanto non lo fosse il Pandit Nerhu con tutto il suo fascino personale ma con la sua visione troppo « planetaria » del ruolo dell'India. Forse il gruppo al potere riuscirà a far emergere dallo stato federale attualmente in crisi, una Unione che sarà a un tempo più realista, più dinamica e forse, in definitiva, più indiana.

⁷ Gli investimenti previsti per il piano 1966-'67 ammontano a 20.810 milioni di rupie (al vecchio cambio), e « gli obiettivi di base e la strategia del IV piano saranno rispettati nella misura in cui corrispondano alla situazione attuale ». Assoluta priorità è data all'agricoltura, agli enti di sviluppo, all'irrigazione e all'energia elettrica (8 miliardi di rupie). Industrie e miniere disporranno di 5.250 milioni di rupie, i trasporti e le comunicazioni di 4.280 e i servizi sociali di 3.000.

disagio nell'alleanza atlantica

di michel heyraud

185

Il ritiro della Francia dalla Nato nella primavera scorsa, aveva fatto apparire nella sua luce completa un disagio che esisteva allo stato latente in seno all'Alleanza atlantica e che dal mese di marzo sembra essersi sviluppato piuttosto sensibilmente. Ma, l'analisi della stampa occidentale mette nettamente in rilievo che se l'azione intrapresa da Parigi ha provocato presso quei nostri alleati che non ne avevano ancora coscienza una percezione piuttosto brutale delle difficoltà presenti e soprattutto future dell'Alleanza, essa non costituisce più, quest'autunno, che una delle manifestazioni delle tensioni esistenti fra gli alleati.

Infatti, i recenti sviluppi della strategia americana dovuti a fattori forse congiunturali, ma anche all'orientamento, a più lungo termine, della politica americana verso l'Urss che Washington sembra aver deliberatamente scelto, appaiono ormai come i fattori principali dell'attuale malessere che infierisce con un'acutezza tutta particolare in Germania.

Il governo francese si è strettamente attenuto, senza alcuna concessione, alle condizioni che aveva fissate nella primavera scorsa. Il generale De Gaulle, durante la sua conferenza stampa del 28 ottobre, e vari ministri del governo o oratori della maggioranza parlamentare, rappresentante il nostro paese in riunioni internazionali, hanno successivamente precisato il quadro nel quale doveva essere compreso il gesto francese.

I commentatori della stampa hanno offerto pochi elementi nuovi rispetto a ciò che era stato detto in primavera¹. Tuttavia alcune tendenze si sono precisate.

L'evacuazione di basi e truppe alleate stazionate in Francia è in

L'articolo che qui pubblichiamo è tratto, per speciale concessione, da « Strategie » (n. 10, dicembre 1966). La rivista, diretta dal generale Beaufre, è l'organo dell'Istituto francese di studi strategici. La traduzione è di Carla Rossi.

corso di esecuzione e sembra dover essere ultimata per il 1° aprile 1967, data fissata da Parigi. Resta da regolare un certo numero di punti particolari, ad esempio la sorte dell'oleodotto della Nato. Non sembra che Parigi abbia accettato di discutere un'eventuale « riattivazione » delle basi in caso di crisi come era stato suggerito a Washington quest'estate.

Parigi non ha fatto opposizione al trasferimento a Bruxelles del Consiglio della Nato ed ha promesso di partecipare alle spese provocate da questo spostamento.

Il governo francese ha annunciato la cessazione della partecipazione francese alla maggior parte delle spese della Nato. Tuttavia, è probabilmente in ciò che concerne l'importante problema dello statuto delle truppe francesi in Germania che appare più nettamente l'atteggiamento di fondo del governo francese. Questo problema presenta due aspetti: quello dello statuto giuridico delle truppe francesi stanziate nel territorio federale e quello del loro eventuale impiego. I tedeschi hanno, ad un certo momento, tentato di legare i due aspetti, ma hanno finito per ammettere che lo statuto giuridico aveva un'importanza minore della missione confidata a queste truppe. Non essendo intervenuto fino alla data del 1° luglio 1966 alcun accordo, un « *modus vivendi* » ha permesso il mantenimento di truppe francesi sul territorio tedesco. I negoziati su questo problema sono iniziati fra de Beaumarchais — direttore degli affari politici al quai d'Orsay — e Mayer Lindenberg, suo omologo tedesco. In ciò che concerne l'impiego di queste truppe, i tedeschi hanno sottolineato l'importanza che essi danno all'automaticità della partecipazione francese in caso di aggressione sovietica, modalità rifiutata da Parigi e spesso presentata in Francia come una forma sottile d'integrazione che i nostri alleati vorrebbero imporci. I francesi hanno sempre affermato che questa partecipazione sarebbe accordata in caso « di aggressione non provocata », cosa che lascia, agli occhi dei tedeschi, un troppo largo margine d'incertezza sulla reazione francese. Per di più, gli alleati hanno preteso di regolare sul piano politico la forma di cooperazione fra le truppe francesi e quelle della Nato. Parigi non ha cessato di affermare che il negoziato su questo punto richiedeva dei capi militari dalle due parti. Finalmente, il 26 ottobre, i Quattordici hanno accettato di aprire trattative su questo problema fra il generale Lemnitzer, per la Nato, e il generale Ailleret, per la Francia.

Apredo la diciannovesima sessione dell'Istituto di alti studi di difesa nazionale, Pompidou ha dichiarato che il fatto politico fondamentale nel 1966 è « l'uscita della Francia dalla Nato ». Ma aggiunge: « Se noi rimaniamo legati all'Alleanza atlantica, siamo padroni delle nostre decisioni, padroni delle nostre alleanze e d'intrattenere

1 Cfr. « *Stratégie* », n. 8, Primavera 1966, pp. 96-100.

buoni rapporti con tutto il mondo e di cercare di preparare la pace ... ».

Ugualmente, ogni volta che si è loro presentata l'occasione, gli altri membri del governo ed i parlamentari appartenenti alla maggioranza, delegati nelle riunioni internazionali, hanno messo in rilievo questi due aspetti della politica francese: fedeltà all'Alleanza e libera disposizione di sé. Così, durante i dibattiti che hanno avuto luogo all'Assemblea dell'Ueo, i nostri rappresentanti hanno dovuto difendere questa posizione, di fronte a Sandys, relatore del dibattito sulla Francia e la Nato, che domandava loro di ammettere che l'articolo V del trattato di Bruxelles implicava una pronta risposta automatica ad ogni aggressione contro una parte contrattante.

le dichiarazioni ufficiali e la stampa

È certamente il generale De Gaulle, nella conferenza stampa del 28 ottobre 1966, che ha definito nel modo più chiaro il significato e i limiti della decisione francese. La politica francese « attraverso le vicissitudini più diverse che ci presentano il nostro tempo e il nostro universo, tende essenzialmente a che la Francia sia e rimanga una nazione indipendente ... perché essa giochi il suo ruolo nel mondo ... in vista dell'equilibrio del progresso e della pace. Ciò non vuol dire, ben inteso, contrariamente a quanto alcuni affermano, che vogliamo restare isolati e che mai dobbiamo o vogliamo legare la nostra azione a quelle degli altri. Al contrario, noi non siamo vissuti così a lungo e così duramente come popolo in mezzo a popoli, senza aver imparato che i nostri mezzi hanno i loro limiti e che la nostra geografia ci espone a grossi pericoli, che la nostra economia esige degli scambi, che il nostro progresso è associato a quello dell'umanità, che di conseguenza dobbiamo necessariamente cooperare con i nostri partners. Ma l'indipendenza significa che decidiamo noi stessi su ciò che dobbiamo fare, e con chi, senza che ciò ci venga imposto da nessun altro stato e da nessuna collettività ».

Parlando più precisamente del ritiro francese dalla Nato, il Presidente della Repubblica ha mostrato il pericolo di un mondo nel quale « due super-stati avessero solo le armi suscettibili di annientare tutti gli altri paesi e possedessero soli i mezzi, attraverso la dissuasione, per assicurare loro la propria sicurezza ... Questa situazione alla lunga non potrebbe che paralizzare e rendere sterile il resto dell'universo posto o sotto il colpo di una concorrenza schiacciante, o sotto il giogo d'una doppia egemonia che si sarebbe accordata fra i due rivali ... Poiché l'America e l'Unione Sovietica non distruggano le loro armi assolute, bisognava abbattere l'incanto, noi l'abbiamo abbattuto, noi lo abbattiamo in ciò che ci concerne e con i nostri soli mezzi ».

Il generale De Gaulle mostra che la potenza atomica di cui la Francia si è dotata non solo è benefica per la sicurezza del nostro

paese ma anche che essa è « tale da attenuare la tensione causata nel mondo dall'opposizione permanente di due campi raggruppati intorno ai due rivali ».

I commentatori hanno per lo più ripreso argomenti e proposto soluzioni che avevano almeno abbozzato dalla primavera. Così, secondo il generale Gallois, la storia della Nato può dividersi in due fasi. La prima va dal 1949 al 1961-62. In quest'epoca, la minaccia nucleare che gli Stati Uniti facevano pesare sulle forze armate sovietiche neutralizzava la superiorità classica di questi ultimi e proteggeva efficacemente l'Europa. L'evoluzione tecnica (bomba H, ICBM, congegni tattici che hanno aumentato i pericoli di scalata, sottomarini Polaris invulnerabili) ha reso questa strategia impossibile; la guerra nucleare non è concepibile fra i due grandi che per difendere i loro interessi vitali e l'Europa in caso d'attacco di forza. La sicurezza dell'Europa è allora diventata condizionale. Secondo il generale Gallois, gli Stati Uniti si son sempre sforzati di nascondere agli europei le vere conseguenze militari e politiche di questa rivoluzione tecnologica, per conservare la posizione predominante degli Stati Uniti in Europa.

In una serie di articoli intitolati: « L'Europa e la crisi della Nato », André Fontaine ha analizzato la crisi. Ha mostrato l'interesse degli Stati Uniti di lasciare che l'Europa riprenda il senso delle sue responsabilità; ha sottolineato il pericolo di lasciare la Germania divisa; ha preconizzato la formazione di un'Europa autonoma rispetto ai due Grandi; infine, ha espresso l'opinione che l'atteggiamento della Gran Bretagna di fronte al problema europeo era la chiave di questa evoluzione.

In numerosi articoli del « Figaro » apparsi quest'estate e nella sua opera « La Nato e l'Europa »², il generale Beaufre ha mostrato che la Nato è inadeguata alle attuali esigenze strategiche. La capacità di dissuasione americana resta indispensabile per la sicurezza dell'Europa. Ma la strategia americana risponde innanzi tutto ad interessi americani che possono non coincidere esattamente con le esigenze di sicurezza dell'Europa. La capacità di dissuasione americana deve essere completata in Europa da una capacità europea. Il generale afferma che la sicurezza dell'Europa dipende essenzialmente da un « buon coordinamento delle strategie nazionali in tempo di pace per prevenire possibilmente le eventuali crisi e almeno per risolverle senza troppi danni ». Questo coordinamento dev'essere più di ordine politico che militare. Tuttavia, l'imperativo della difesa permane sempre, per permettere eventualmente di far fronte ad una situazione risultante da uno scacco nella prevenzione delle crisi; nella situazione attuale, questo imperativo avrebbe soprattutto l'interesse di assicurare i tedeschi.

² « Figaro », 7-7-66; 1-8-66; 22-8-66 e il confronto di opinioni sviluppatosi in questa occasione con Jean Guittou (5-8-66) e Jean Rostand (12-8-66).

Il generale insiste sulla necessità per gli europei di prendere collettivamente coscienza dei loro problemi di sicurezza e perciò di organizzare in seno all'alleanza un gruppo europeo distinto. Infine, il generale cerca ugualmente di conciliare questa concezione con il principio adottato dal governo francese di organizzare la sicurezza nel quadro nazionale. Propone quindi l'organizzazione a tre livelli — atlantico, europeo e nazionale — che aveva già presentato³. Questa soluzione risponderebbe agli imperativi della dissuasione e della difesa; avrebbe inoltre il vantaggio di porsi nella prospettiva europea.

Passando ad analizzare i problemi del livello nazionale francese, il generale Beaufre constata che esso si inserisce nel quadro generale ma che presenta ugualmente degli aspetti specifici. Secondo l'autore di « Dissuasione e strategia », la giustificazione della forza francese in quanto fattore complementare della capacità di dissuasione dell'Alleanza, comincerebbe ad essere ammessa in certi gruppi oltre-atlantici. Ma al di là della preoccupazione di sicurezza, la scelta francese dipende da una « decisione di grande politica »: l'indipendenza di fronte ai Grandi, l'influenza francese nel mondo, la prospettiva di una forza nucleare europea, sono elementi di questa decisione.

L'analisi che R. Aron⁴ fa della situazione sembra abbastanza simile a quella del generale Beaufre. Lo storico della politica nucleare della Nato mostra che la discriminazione americana nei confronti della Francia non potrebbe che condurre ad una forza nazionale. Tuttavia, la costituzione di questa forza d'urto che R. Aron approva poiché non vede altra soluzione, non implica « affatto oggi il ritiro francese dalla Nato ». Inoltre, il professor Aron deplora l'attuale atteggiamento francese rispetto alla Germania. La situazione è molto simile a quella degli Stati Uniti rispetto a noi. Riduce le conseguenze a lungo termine della nostra politica i cui pericoli appariranno in tutta la loro ampiezza quando la Germania avrà ritrovato una volontà politica.

Fabre Luce⁵ entrando nel dibattito, giudica che il generale Beaufre e Aron hanno torto a riferirsi ancora ad una Francia atlantica: « Ciò che si sviluppa sotto i nostri occhi è un neutralismo francese che ha utilizzato, contro la Nato, argomenti validi anche contro l'Alleanza ». Inoltre, Fabre Luce teme che l'atteggiamento francese di discriminazione rispetto alla Germania-Ovest risvegli in questo paese un nazionalismo latente che potrebbe essere pericoloso per l'avvenire. Fabre Luce giudica che le tesi avanzate dagli strateghi, per giustificare la forza d'urto francese, non hanno che un valore teorico, ma che « la loro applicazione nell'attuale situazione potrebbe scuotere in fine la sicurezza della Francia invece di consolidarla ». L'autore afferma la sua convinzione che un giorno un altro governo sarà portato ad inte-

³ Cfr. « Stratégie », n. 8, pp. 5-12.

⁴ Cfr. specialmente « Le Figaro » del 13-6-66; 17-8-66 e 22-9-66.

⁵ « Le Monde », 1-9-66.

grare la forza d'urto in un insieme coerente o a dissolverla nel quadro di un progresso generale del disarmo. Infine, G. de Carmoy⁶ afferma anche lui che il ritiro dalla Nato e il riavvicinamento a Mosca conduce necessariamente ad una neutralità francese: « La Francia si trova nell'ambigua situazione di uno stato membro del Patto atlantico e protetto dagli Stati Uniti, che, in virtù della dichiarazione comune franco-sovietica, sarebbe basata sull'adozione di un atteggiamento di neutralità in caso di crisi fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica ... Questa posizione ambigua ... indebolisce la dissuasione occidentale ». L'autore esprime il suo timore che il neutralismo della Francia non sia che una tappa verso il ritiro totale dal Patto Atlantico e verso l'instaurazione di un nuovo ordine europeo basato su Mosca.

Così, sembra, al livello dell'esecuzione, la fermezza con la quale il governo francese ha mantenuto la sua decisione ha già portato i suoi frutti: progressivamente gli alleati accettano le condizioni francesi.

Sul piano delle idee, i dirigenti francesi si sono dedicati a dimostrare che l'obiettivo di mira era l'indipendenza nazionale — che non significava in alcuna maniera la rottura dei legami con i nostri alleati tradizionali — e che in definitiva lo scopo ultimo era la pace e la stabilità di un mondo liberato da un duopolio a scadenza.

I commentatori che, in generale, approvano l'analisi governativa della situazione, divergono essenzialmente sull'apprezzamento delle conseguenze a medio e lungo termine dell'azione intrapresa dal generale De Gaulle. Alcuni paventano una reazione tedesca, altri temono che avviata l'evoluzione non si traduca con un neutralismo francese e addirittura un'Europa dominata dall'Urss.

l'atteggiamento americano

Più che la posizione francese stabilizzatasi in primavera, è l'evoluzione dell'atteggiamento americano di fronte all'Urss, durante il secondo semestre del 1966 che costituisce senza dubbio il fattore importante e relativamente nuovo del malessere persistente in seno all'Alleanza atlantica.

L'impegno americano nel Vietnam e il pericolo nucleare cinese, la cui minaccia si precisa, polarizzando l'attenzione dell'opinione pubblica e della maggior parte degli uomini politici americani. Questi fatti orientano le loro reazioni di fronte al resto del mondo e soprattutto di fronte all'Europa.

Tuttavia, le decisioni francesi sono state l'occasione per un'analisi approfondita della situazione e per numerose proposte rivolte al presidente Johnson, da vari esperti, che preconizzano per lo più un'iniziativa americana per dare un nuovo slancio alla distensione con l'Urss.

⁶ « Revue politique et parlementaire », settembre 1966.

Un inizio di applicazione pratica di queste proposte, unita agli imperativi della politica di non-proliferazione delle armi nucleari — che resta un obiettivo prioritario degli Stati Uniti — e alle necessità immediate dovute alla guerra del Vietnam, potrebbero avere in Germania effetti più importanti del gesto di Parigi.

Numerosi commentatori americani constatano e deplorano che gli Stati Uniti da soli si siano caricati del peso di difendere e di aiutare il mondo intero. Alcuni pensano, come il redattore di « U.S. News », di scoprire una nuova tendenza verso un ripiegamento sul continente americano. Un collaboratore di « Newsweek », tornando da un viaggio intorno al mondo, osserva « che un vuoto crescente si è nuovamente formato fra gli Stati Uniti e il resto del mondo ».

In ciò che concerne più direttamente l'Europa, la maggior parte dei giornalisti americani osservano tre cambiamenti principali di atteggiamento da parte degli alleati europei;

1 - La paura di un'aggressione sovietica è praticamente scomparsa.

2 - La Nato viene sempre più considerata come un mezzo per contenere la potenza tedesca e non più come un mezzo di difesa contro l'Unione Sovietica.

3 - La guerra fredda è considerata finita: ormai si cerca di migliorare le relazioni con l'Est.

Da alcune parti si aggiunge che, ad eccezione dei tedeschi, gli alleati europei sembrano disposti più ad opporsi agli Stati Uniti che a rischiare un confronto diretto col generale De Gaulle. E con amarezza non dissimulata i corrispondenti di stampa americani riportano che se anche gli alleati, ad eccezione dei francesi, chiedono il mantenimento della presenza americana, nessuno sembra disposto a dividerne le spese né a riconoscere la leadership degli Stati Uniti. La paura ispirata dalla Germania è senza dubbio la ragione per la quale gli alleati domandano ancora l'integrazione, ma l'esistenza delle forze nucleari francese e britannica, come pure l'aspirazione tedesca alla partecipazione nucleare, danno luogo a gravi problemi.

Gli europei sviluppano le loro attività commerciali verso l'Est ed i contatti Est-Ovest sono all'ordine del giorno. Significativamente, gli europei che rifiutano il loro aiuto agli Stati Uniti impegnati nel Vietnam, accusano spesso Washington di ostacolare il miglioramento delle relazioni Est-Ovest.

Le critiche contro la politica americana nel Vietnam diventano severe da parte dei paesi che hanno sospeso la coscrizione obbligatoria, nel momento in cui gli Stati Uniti sono costretti ad accrescerla e nel momento in cui anche l'Inghilterra ritira le sue truppe dal Medio ed Estremo-orientale lasciando queste regioni a carico degli Stati Uniti.

Parallelamente, sul piano economico, il Kennedy Round si an-

nuncia duro e gli europei mostrano la loro inquietudine a proposito degli investimenti americani all'estero.

L'atteggiamento del generale De Gaulle è denunciato in modo molto spesso violento. Così, « U.S. News » afferma che la dottrina del generale sarebbe « che nessuna nazione ha amici ma solo interessi ». Come Sulzberger, nel « New York Times », numerosi commentatori constatacono con disappunto che il generale manovra sul piano diplomatico al riparo dell'« ombrello » che l'alleanza non gli può ritirare. Molti osservatori notano a tale riguardo che la « forza d'urto » costituisce uno strumento politico d'importanza fondamentale nelle mani del presidente francese. Sulzberger precisa anche che consiste di « un'arma che permette manovre politiche contro gli alleati più che una minaccia militare contro gli avversari ».

La politica francese rispetto all'Est è commentata nel modo più diverso. Henry Tanner del « New York Times », afferma che l'obiettivo del generale De Gaulle è doppio: d'una parte, si tratta di attenuare la tensione Est-Ovest in Europa; d'altra parte, la Francia, come prima della guerra, tenta di mantenere il controllo della Germania creandosi degli alleati sull'altro lato di questo paese. Per Sulzberger, il presidente francese tenta di approfittare della libertà di manovra offerta dal generale fenomeno di dissoluzione delle alleanze per porre la Francia e l'Europa al riparo di un inevitabile accordo fra i due Grandi. Per il redattore capo del giornale liberale « The Reporter », De Gaulle è sempre in vantaggio sulla politica che Washington dovrebbe condurre rispetto all'Est.

Sul piano militare, molti pubblicisti, come l'esperto militare di « U.S. News », ritengono che la difesa dell'Europa sia pericolosamente indebolita dal ritiro della Francia e che sembra difficile senza di essa ricostituire una organizzazione di difesa classica che risulti efficace. Contemporaneamente, da vari mesi, prendendo spunto dalla diminuzione della tensione in Europa e senza dubbio spinti dal bisogno di forze in Estremo-orient, molti membri del Congresso hanno fatto campagna per una « riduzione sostanziale » delle truppe americane stazionate in Europa⁷. Il 27 gennaio, il senatore Mansfield ha fatto al Senato una dichiarazione in questo senso: il 31 agosto depositava una risoluzione sullo stesso argomento.

Parecchi commentatori, infine, ritengono che queste inevitabili riduzioni e il ritiro della Francia porteranno il Pentagono a ritornare, in Europa, ad una strategia di difesa fondata sull'impiego di armi nucleari⁸.

⁷ « U.S. News », 14-11-66; « New York Times », 12-8-66.

⁸ « U.S. News », 14-11-66; « New York Times », 12-8-66.

le proposte degli esperti

All'inizio dell'estate, numerosi fra i principali esperti americani sono stati ascoltati dalla Commissione delle relazioni internazionali del Senato americano, mentre altri hanno pubblicato degli studi su questo soggetto, formulando un certo numero di analisi e proposte che potremmo definire parziali.

Così, il presidente Eisenhower ha proposto di modificare la legge sull'energia atomica in modo da permettere la vendita di armi atomiche e sottomarini nucleari ai membri della Nato (moltissimi uomini politici americani, in particolare il senatore R. F. Kennedy, hanno preso una posizione decisamente contraria a questa proposta).

Un esperto del segretariato di stato, Bader, ha studiato in un articolo comparso su « Foreign Affairs »⁹ il problema delle aspirazioni nucleari tedesche. Bader sostiene che le ragioni che spingono la Germania ad acquistare una forza nucleare indipendente sono nettamente controbilanciate dalle speciali condizioni (geografiche, demografiche, politiche) in cui si trova. Tuttavia, l'autore ammette che queste constatazioni si basano su una serie abbastanza precaria di ipotesi, secondo le quali:

- la politica tedesca sarà razionale,
- l'impegno americano di difendere la Germania conserverà la sua credibilità,
- gli Stati Uniti non sacrificheranno la riunificazione tedesca per la ricerca di un accordo con l'Unione Sovietica.

Secondo Bader, i tedeschi non domanderanno un'arma nucleare, sapendo che la sua acquisizione perpetrerebbe in modo permanente la divisione della Germania. « Ciò che essi vogliono è soprattutto conservare la carta che la possibilità di acquistare l'arma nucleare rappresenta nelle loro mani ».

Bader afferma che un'organizzazione multilaterale che permetta di controbilanciare efficacemente la minaccia di circa settecento MRBM sovietici puntati sull'Europa, sarebbe in grado di allontanare i timori dei tedeschi per quel che riguarda la sicurezza.

Da parte sua, un professore di Harvard, R. J. Lieber¹⁰ affrontando il problema posto dalla forza d'urto francese, ritiene che il potenziale militare dell'armamento del nostro paese sia minimo e accetta come sola giustificazione, ma con grande riserva, la teoria del generale Beaufre secondo cui una fonte d'incertezza supplementare per il nemico accrescerebbe la capacità di dissuasione dell'insieme dell'alleanza. Lieber afferma che l'aspetto politico è predominante. « L'effetto politico non è tanto nel fare della Francia un gigante quanto nel farle avere

⁹ « Foreign Affairs », luglio 1966.

¹⁰ « International Affairs », luglio 1966.

un ruolo chiave in certe situazioni nelle quali sono in gioco i suoi interessi vitali ». Per gli Usa, tuttavia, il vantaggio che rappresenta un pluralismo così creato nell'interno dell'alleanza, è che esso permette di evitare la trasformazione di ogni crisi straniera in crisi universale. Tra l'altro, se la Nato resiste allo choc, la partecipazione europea potrebbe essere stabilita su basi (a lungo termine) più vitali che le attuali; di conseguenza, l'autore auspica un atteggiamento di cooperazione da parte del suo paese ma dubita che questa politica possa essere adottata nell'attuale stato delle relazioni franco-americane.

In ogni caso, Lieber pensa che qualsiasi prospettiva di difesa in Europa dovrebbe tener conto di tre fattori essenziali:

- 1 - la garanzia americana resta necessaria per l'Europa,
- 2 - la forza d'urto francese è un fatto sul quale non si può tornare indietro,
- 3 - la minaccia militare sovietica sembra diminuita agli occhi degli Europei (ad eccezione dei tedeschi).

Per McGeorge Bundy che ha lasciato da poco il posto di consigliere del Presidente ¹¹, l'alleanza atlantica si compone, oltre che degli Stati Uniti, d'una decina di piccole nazioni e di quattro potenze medie, la Gran Bretagna, la Francia, la Germania e l'Italia. Tutte e quattro le ispirano rispetto e simpatia, tuttavia non le colloca sullo stesso piano di uguaglianza astratta: ci sono le potenze di primo piano, la Gran Bretagna e la Germania, e le potenze di second'ordine, Francia e Italia.

L'Inghilterra è destinata ad un avvenire brillante nonostante le sue difficoltà del momento mentre la Francia è in un vicolo cieco. La sua politica estera è « falsa nei suoi metodi, costosa per il suo orgoglio, inefficace per le occasioni mancate, ingannevole nella sua messa in scena, ma infine sopportabile perché inoffensiva a causa della debolezza dei mezzi sui quali si appoggia ». I grandi disegni di Parigi sono condannati allo scacco o si riducono a poca cosa: la Francia non può nuocere se non a sé stessa.

Al contrario, la Repubblica federale tedesca, « seconda potenza dell'alleanza », merita più interesse. McGeorge Bundy vorrebbe che Bonn fosse convinta, e lo ammettesse, che la Germania non potrà mai entrare nel gioco nucleare ed in pari tempo abbandonasse ogni speranza di utilizzare come carta, in un eventuale negoziato, le sue rivendicazioni sulle provincie orientali.

Per ciò che riguarda la Nato, il vecchio consigliere del presidente americano, affermando che l'attuale struttura è adattata alle necessità del momento, consiglia di rinunciare ufficialmente a qualsiasi forma di FML per facilitare la conclusione di un accordo sulla non-prolife-

¹¹ « Le Monde », 22 giugno 1966.

razione con Mosca. Gli Stati Uniti dovrebbero avere come primo obiettivo quello di regolare con Mosca il problema della guerra fredda e questo negoziato esige una grande coesione da parte degli Occidentali.

Brzezinski¹² si preoccupa dell'aumento del nazionalismo in Europa. Teme molto la strategia che attribuisce al generale De Gaulle e che potrebbe dividersi in tre obiettivi successivi:

1) Realizzare la restaurazione del prestigio della Francia ..., cosa che, a ragione, egli pensa d'aver già ottenuto.

2) Smantellare il sistema delle alleanze ..., ciò che persegue attualmente.

3) Stabilire un nuovo equilibrio europeo basato sulla Francia e l'Unione Sovietica, che comporti alla fine l'esclusione degli Stati Uniti dal concerto europeo ..., cosa che preferirebbe abordare una volta realizzato il suo secondo obiettivo, ma che, per mancanza di tempo, ha dovuto cominciare a mettere già in opera ».

195

Brzezinski sottolinea che la posizione degli Stati Uniti in Europa si trova « minacciata a lungo quanto a medio termine dal risorgere del nazionalismo tedesco » e, notando che sarebbe un « errore » pensare che la rinascita del nazionalismo dell'Europa dell'Est volgerà sempre a favore dell'Occidente, si preoccupa soprattutto della prospettiva a lungo termine di una « balcanizzazione dell'Europa ». Crede infine che l'Unione Sovietica può essere tentata « di sfruttare l'iniziativa del generale De Gaulle per frammentare ancora maggiormente l'Occidente « cosa che, secondo lui, ostacolerebbe per contraccolpo le relazioni americano-sovietiche e metterebbe in pericolo la distensione.

L'autore crede che l'azione del generale De Gaulle benefici in Europa di un'accoglienza tanto più favorevole quanto l'amministrazione americana sembra passiva e mancante di una concezione chiara; bisogna al contrario « superare De Gaulle sulla questione dell'avvenire dell'Europa ».

L'autore propone la messa in opera di una politica di alta levatura che permetta di « canalizzare i contatti dell'Occidente con l'Europa orientale e l'Unione Sovietica nel quadro di relazioni europee più stabili e più salde ... in modo da evitare lo spezzamento dell'Occidente ». Una tale politica dovrebbe sforzarsi, a suo avviso, a « favorire una riconciliazione fra la Germania e l'Europa dell'Est sulla base di uno statu quo, a minimizzare l'ossessione sovietica di fronte alla Germania e a sviluppare le relazioni bilaterali fra l'Europa occidentale e l'Europa orientale ».

Il nuovo consigliere del presidente suggerisce che in un primo momento, gli Stati Uniti prendano l'iniziativa per una conferenza dei dirigenti dei paesi occidentali che indirizzerebbero una proposta comu-

¹² « Commonwealt », 3 giugno 1966.

ne di questi governi agli stati dell'Europa orientale e all'Unione Sovietica sullo sviluppo dei legami economici multilaterali.

Nella sua conclusione, Brzezinski sottolinea l'aspetto « costruttivo » di quest'impresa che presenterebbe inoltre « il vantaggio di mettere il generale De Gaulle sulla difensiva senza avere tuttavia l'aria di attaccarlo ». Essa darebbe, continua, « un nuovo obiettivo e una nuova direzione » all'Occidente, ed ai comunisti « possibilità di scelta differenti, invece di seguire una politica sempre negativa verso l'Occidente ». Infine, renderebbe senza valore l'affermazione piuttosto comune, secondo la quale la politica americana non si regge che su delle premesse anti-comuniste.

In un articolo di « Foreign Affairs »¹³, Herman Kahn e William Pfaff chiedono ugualmente che Washington analizzi con obiettività le realtà europee e, tenendo conto di questi dati, prenda l'iniziativa politica sul vecchio continente. Al prezzo di sacrifici certi ma inevitabili, gli Stati Uniti potrebbero così volgere a loro vantaggio gli avvenimenti che si produrranno in Europa. I due autori pensano che l'interesse richieda, in un primo tempo, di accordarsi con la Francia e di evitare la tentazione di fare della difesa europea un affare strettamente tedesco-americano. Questo atteggiamento permetterà di guadagnare il tempo necessario per formulare un nuovo « atlantismo » sulla base di una reale partnership con un'Europa veramente autonoma e cosciente delle sue responsabilità, specialmente in materia di difesa e creerà le premesse per la ricerca di un accordo europeo che metta fine senza rischio alla divisione del vecchio continente.

Ugualmente, in occasione della deposizione davanti alla Commissione delle relazioni internazionali del Senato, il professor H. A. Kissinger ha sviluppato, in forma molto chiara e condensata, la tesi che egli difende da parecchi anni¹⁴. L'autore insiste sul fatto che la crisi è « un affare di famiglia » e che ciò deve limitare le divergenze, specialmente tra la Francia e gli Stati Uniti: consiglia agli uomini politici ad agire con precauzione in ragione della fragilità di un'Europa ancora incerta e la cui stabilità potrebbe essere messa in pericolo per molto tempo da un'azione maldestra e brutale. Kissinger dimostra che l'interesse evidente degli Stati Uniti è di partecipare attivamente alla costruzione di un'Europa autonoma con la quale bisognerà trattare su un piano di parità. Il delicato passaggio dall'attuale condizione di tutela all'auspicabile rapporto di parità, non può essere raggiunto che sviluppando il senso di responsabilità che l'Europa ha perduto rimettendosi totalmente alla protezione americana. Kissinger si astiene dal preconizzare un ritiro americano, suggerisce « un mantenimento della nostra (Usa) influenza riducendone il predominio formale ». Non vede

¹³ « The Reporter », luglio 1966. Statement delivered before the Senate Foreign Relations Committee (27 giugno 1966).

¹⁴ « Foreign Affairs », luglio 1966.

un gran rischio per gli Stati Uniti in questa autonomia europea, nemmeno nel campo della difesa; infatti, « uno stretto coordinamento fra l'Europa e gli Stati Uniti nel campo nucleare è dettato dall'interesse evidente dei due partners e l'Europa ne ha più da guadagnare degli Stati Uniti ».

Infine, il professor Kissinger pensa che nel rinnovare l'alleanza, gli occidentali dovrebbero piuttosto pensare insieme al mondo che vorrebbero modellare più che alle circostanze che lo potrebbero far esplodere ».

L'analisi dei problemi dell'alleanza e le raccomandazioni fatte dal senatore Frank Church, in seguito ad una missione di informazione in Europa, si avvicinano singolarmente a quelle formulate da Brzezinski, Kahn e Kissinger¹⁵. In un articolo di « Foreign Affairs »¹⁶, dove riprende le grandi linee della conclusione della sua inchiesta, il senatore F. Church critica il dogmatismo del dipartimento di stato. Secondo il senatore, il dipartimento di stato non si adatta alla realtà europea; pretende di imporre agli europei, senza tener conto delle opinioni degli interessati, uno schema di unità che vuole conservare la possibilità di una forza nucleare europea quando la pre-condizione di questa — l'unità politica del vecchio continente — è in un avvenire ancora lontano, per confessione stessa di G. Ball; infine assume a proposito della Fml una posizione inaccettabile per la parte avversaria. Questo atteggiamento sarebbe dovuto, se si deve credere al senatore repubblicano, all'errore dell'amministrazione democratica che accorda sempre priorità alle relazioni con la Germania in seno alla Nato, a spese della ricerca d'una vera distensione con l'Est; infatti, la riunificazione tedesca e di conseguenza la stabilità in Europa saranno le conseguenze di un miglioramento delle relazioni Est-Ovest ed il prezzo ne sarà senza dubbio la definitiva rinuncia alle armi nucleari da parte dei tedeschi.

197

la nuova politica europea degli usa

Washington sembra aver ammesso come irreversibile, almeno nell'immediato futuro, il fatto compiuto francese. I gruppi ufficiali americani sembrano però riconoscere l'utilità e la necessità di una partecipazione francese alla difesa dell'Europa. Anche l'amministrazione americana si preoccupa costantemente di facilitare la cooperazione con Parigi; la difficoltà è però di non favorire così il paese recalcitrante a detrimento degli alleati fedeli¹⁷.

¹⁵ Cfr. p. 103, le conclusioni dell'inchiesta di cui il senatore F. Church ha autorizzato la riproduzione in questo numero di « Stratégie ».

¹⁶ Cfr. « Foreign Affairs », ottobre 1966.

¹⁷ Cfr. a questo soggetto il « New York Times » del 30-5-66; 9-6-66; 10-6-66; 22-7-66; 28-7-66; il « Times » del 19-7-66; « Le Monde » del 19-5-66; 29/30-5-66; 8-6-66; 2-7-66; 19-7-66.

I giornalisti si son fatti portavoce della volontà americana di evitare la rottura tra la Francia e la Nato, di esercitare pressioni durante la primavera affinché Bonn accetti il mantenimento delle truppe francesi, e di trovare una via, pur a certe condizioni, di rendere a queste truppe l'armamento atomico che era stato loro ritirato. La stampa ha ugualmente fatto menzione delle proposte americane di conversazioni bilaterali aventi per obiettivo il mantenimento in buon stato delle basi americane situate in Francia e la possibilità di riattivarle in caso di tensione grave.

Nello stesso tempo, e certamente al fine di evitare il dissolvimento della Nato, Rusk e McNamara affermavano che l'organizzazione poteva far a meno della Francia; ancor più, che il distacco del nostro paese avrebbe sottolineato l'inizio di un programma di « rivitalizzazione » di questa. Ambedue hanno sottolineato la necessità di accrescere la solidarietà fra i Quattordici e di conseguenza, sul piano militare, sembra che il « Comitato McNamara » divenga permanente. Il presidente americano e i suoi collaboratori diretti si sono preoccupati di smentire prima, e minimizzare poi, le voci concernenti una riduzione delle truppe americane stazionate in Europa, ottenendo che il voto sulla risoluzione Mansfield fosse rinviato di un anno.

Tuttavia, non ostante questi sforzi, destinati a rassicurare gli alleati europei e specialmente i tedeschi, sono state prese un certo numero di misure che rischiano di avere un effetto sfavorevole in Europa.

In primo luogo conviene citare le richieste finanziarie di Washington nei confronti di Bonn e la poca flessibilità dimostrata da McNamara nelle discussioni sugli acquisti « offset » di materiali militari, proprio mentre l'economia tedesca mostra qualche segno di affanno; poi l'insistenza con cui Washington ha domandato questa estate ai britannici di prolungare la loro presenza militare in Asia — all'occorrenza a spese dell'armata del Reno —, insistenza che sottolinea la priorità accordata all'Asia¹⁸.

Nel momento stesso in cui Washington si impegnava a combattere le tesi francesi che sottolineavano la divergenza d'interessi fra americani ed europei, queste divergenze, imposte dalle circostanze, si rafforzavano, ma l'amministrazione americana non ha temuto di accentuare ancora il malessere che si sviluppava in Germania, modificando deliberatamente la sua politica agli occhi di Bonn su due punti essenziali.

Infatti, sembra che Washington abbia non solo rinunciato a dar soddisfazione alle aspirazioni nucleari tedesche ma anche abbia dissipato tutte le illusioni che Bonn poteva ancora conservare a tale riguardo; il cancelliere Erhard non ha ottenuto alcun risultato concreto dalla sua visita a Washington se non la prospettiva di una conferenza

¹⁸ Cfr. « New York Times », 30/31-7-66.

tripartita che inizialmente non voleva, per paura di essere sopraffatto da una maggioranza anglo-americana, e che preconizzava un ritiro parziale di truppe alleate dalla Germania. Secondo le informazioni di stampa, questo ritiro parziale appare ormai molto probabile e pone il problema di un riadattamento della strategia della Nato nel momento in cui americani e sovietici sembrano sulla via di concessioni reciproche nel campo nucleare per giungere ad un accordo sulla non-proliferazione. D'altra parte, il presidente Johnson sembra aver adottato una parte delle conclusioni generali degli esperti americani in relazioni internazionali, ma trascurandone praticamente le premesse — essenzialmente di ordine psicologico — dalle quali questi avevano derivato la loro idea-forza e contentandosi di menzionarne soltanto il principio. L'amministrazione americana ha preso l'iniziativa di un riaccostamento fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica con una serie di misure d'ordine diplomatico, economico e psicologico che hanno preceduto il discorso, pronunciato l'8 ottobre dal presidente Johnson, nel quale quest'ultimo precisava con chiarezza l'orientamento che intendeva imprimere alla politica americana. Il presidente ha dichiarato formalmente che « nostro compito è di realizzare una riconciliazione con l'Est, di passare dalla stretta concezione della coesistenza alla visione più larga dell'impegno pacifico » definendo parimenti le tre direzioni in cui si concentrano i suoi sforzi:

- 1 - modernizzare la (Nato) e le istituzioni atlantiche,
- 2 - rafforzare l'unità dell'Europa occidentale,
- 3 - migliorare le relazioni Est-Ovest.

Il presidente afferma che una « Europa più forte, sempre più unita, ma aperta », di cui farà parte la Gran Bretagna, e strettamente legata agli Stati Uniti, potrà essere un « partner uguale » per aiutare questi nella ricerca di un ordine mondiale e specialmente nel loro riaccostamento all'Est; questa Europa permetterebbe anche una soluzione del problema tedesco « senza sollevare antiche paure ». Il presidente afferma che « la divisione dell'Europa deve essere superata pacificamente » con l'accordo degli europei dell'Est. Il Capo dell'esecutivo americano rifiuta di considerare l'affare vietnamita come un ostacolo insormontabile mentre preconizza una serie di misure economiche di liberalizzazione rispetto all'Est; infine, in vista della creazione di un nuovo clima politico, propone ai sovietici una riduzione parallela delle forze stazionate in Europa.

Se si aggiunge che le informazioni relative ad un progetto di accordo sulla non-disseminazione di armi nucleari che tendono a mettere in rilievo che gli Stati Uniti sarebbero pronti ad abbandonare la famosa clausola europea — ostacolo sul quale hanno inciampato tutte le discussioni fino ad oggi, — si capisce che l'insieme della politica europea di Washington possa provocare qualche incertezza in una Ger-

mania le cui concezioni in materia di sicurezza e di riunificazione non si sono evolute, almeno ufficialmente, in modo sensibile dal principio della guerra fredda.

Così, riassumendo, se si giudica dalla stampa americana a larga diffusione, l'opinione pubblica di quel paese, essenzialmente focalizzata sull'affare asiatico, prende coscienza con una certa amarezza, a volte tinta da un risentimento non dissimulato nei confronti della Francia, della differenza d'interessi fra l'Europa e gli Stati Uniti.

In particolare, molti americani non capiscono perché dovrebbero conservare nella totalità in Europa un potenziale militare che fa crudelmente difetto nel Vietnam quando la tensione con l'Urss si è visibilmente diminuita e gli europei stessi non sembrano pronti a sopportare gli oneri che incombono loro per la comune difesa.

Da parte loro vari esperti in relazioni internazionali consigliano al presidente Johnson di prendere risolutamente l'iniziativa della distensione con l'Urss, unico mezzo reale ai loro occhi per riportare la stabilità in un'Europa ancora divisa, ma consigliano ugualmente di associare strettamente a questa azione su un piede di parità, un'Europa di cui bisogna favorire l'unificazione e il ritorno ad una maturità politica persa per essersi rimessa completamente alla protezione americana.

L'amministrazione Johnson sembrava aver adottato una parte di queste conclusioni, cioè quella di un riavvicinamento all'Urss, ma l'azione intrapresa non mostra di tenere nel dovuto conto le condizioni di ordine psicologico di fronte a cui si son venuti a trovare gli europei, condizioni che avevano spinto gli esperti a formulare i loro progetti di strategia politica rispetto all'Urss. Le reazioni europee e specialmente tedesche ne sono la testimonianza.

l'evoluzione della gran bretagna

Se di fronte alla Francia Londra mantiene le sue posizioni di principio, in pratica, i britannici fanno tanto più prova di moderazione quando affermano di nuovo il loro desiderio di essere ammessi nell'Europa del Mercato comune.

L'elemento dominante dell'atteggiamento del governo laburista è dovuto alla pressione delle esigenze finanziarie relative alla politica di difesa. D'altra parte, la convergenza generale delle politiche britannica e americana, per quanto riguarda le relazioni con l'Urss, ha ancora avuto l'occasione di manifestarsi.

Le gravi difficoltà finanziarie della Gran Bretagna obbligano il governo di Wilson ad economie draconiane nel campo della difesa, pertanto si è dovuto fare una scelta per ciò che concerne le priorità strategiche.

Esperti britannici hanno lungamente analizzato le possibili economie in Estremo-orient e nel Mediterraneo. In definitiva, sembra si-

curo che l'esercito del Reno sosterrà una parte importante delle riduzioni di crediti progettati. È significativo a tale riguardo che siano i giornali britannici ad aver annunciato a grossi titoli i progetti di ritiro delle forze americane dall'Europa. Il « Times » dopo aver anticipato che gli americani verso il 1970 non manterranno più che una divisione in Europa ha confermato questa asserzione malgrado una smentita emanata da McNamara stesso. Non meno significativi sono i titoli dei giornali britannici che annunciano i risultati dell'abboccamento Johnson-Erhard (principio di una commissione tripartita). Il « Times » del 29 settembre porta il titolo: « La via è aperta per le riduzioni degli effettivi in Europa ». Tuttavia, spinti dalle necessità finanziarie, gli inglesi ben presto non hanno neanche più cercato giustificazioni strategiche per le loro proprie economie. Dopo aver tentato invano di far tornare alla totalità la partecipazione tedesca alle spese dell'armata britannica del Reno, Londra ha avvertito ufficialmente gli alleati che, a meno di un rapido aiuto da parte loro, le forze della Baor verrebbero ridotte. In attesa, i piani britannici prevedono la riorganizzazione del sistema logistico delle forze della Germania con conseguente trasferimento di una parte dello stesso in Gran Bretagna e la riduzione degli approvvigionamenti da 30 giorni a 10 giorni permetterà di fare una serie di economie.

Powel, a nome dei conservatori, si è opposto a questa riduzione dell'armata del Reno che potrebbe, afferma, diventare disastrosa per l'avvenire delle relazioni della Gran Bretagna e dell'Europa, e per la stabilità stessa di quest'ultima¹⁹.

D'altra parte, alcuni commentatori britannici sono stati profondamente colpiti dal modo in cui si svolgono i colloqui tripartiti previsti nel corso dell'incontro Erhard-Johnson. Il « Times » del 12 novembre scrive a tale proposito che la Gran Bretagna è stata probabilmente indotta in errore: in effetti, secondo questo quotidiano, le conversazioni non hanno luogo fra tre stati sovrani ma sono di fatto una consultazione intrapresa da un inviato personale del presidente Johnson (McCloy) essenzialmente allo scopo di risolvere un problema particolare per gli Stati Uniti: « Mai fino ad ora lo stato di subordinazione della Gran Bretagna e della Germania occidentale era stato dimostrato con una tale brutale franchezza ».

la politica di distensione sulla stampa inglese

Conoscendo la posizione laburista sul problema del controllo degli armamenti, gli osservatori non si sono meravigliati di vedere i rappresentanti di Londra appoggiare gli sforzi americani per giungere ad un accordo sulla non-disseminazione.

¹⁹ « The Times », 7-11-66.

Così la maggioranza dei commentatori inglesi approvano l'accento messo dal presidente Johnson sul miglioramento delle relazioni fra Washington e Mosca. Un articolo dell'« Economist » sembra piuttosto sintomatico a tale riguardo²⁰. Il cronista del grande settimanale constata che l'azione intrapresa dal presidente giunge nel momento in cui, grazie all'estremismo stesso delle guardie rosse, i sovietici, per la prima volta dopo due anni, hanno ritrovato una certa libertà d'azione politica. Secondo l'« Economist », si deduce dall'analisi del discorso pronunciato l'8 ottobre da Johnson che « gli Stati Uniti pongono ormai le loro relazioni con l'Unione Sovietica al di sopra dei loro legami con la Germania » e i problemi tedeschi sono ormai regolati con lo « statuto di difficoltà locali e minori ». Secondo il giornale di Londra, il presidente americano avrebbe assunto il rischio calcolato di una caduta del cancelliere Erhard, di una esplosione d'indignazione in Germania giudicata controllabile, infine di un riavvicinamento franco-tedesco, i cui limiti sono molto precisi per tutti, non potendo la Francia in alcun caso sostituirsi agli Stati Uniti. L'« Economist » conclude esprimendo la speranza che i sovietici risponderanno alle proposte degli americani, nonostante l'ostacolo vietnamita.

Da parte sua, Curt Gasteyger, di nazionalità svizzera, ma membro dell'Istituto di studi strategici di Londra, fa una analisi della situazione e preconizza soluzioni che hanno parecchi punti in comune con i lavori di diversi noti esperti americani²¹. Gasteyger prende pretesto dal ritiro francese dalla Nato per affrontare il problema alle relazioni Est-Ovest. Constatato dapprima che tutte le alleanze hanno perduto molto delle loro motivazioni iniziali e che « mentre s'indeboliva gradualmente la divisione brutale fra l'Est e l'Ovest, fra capitalismo e comunismo, la stabilità militare era prematuramente confusa con una distensione politica ». Gasteyger sottolinea che è la protezione fornita dalle alleanze militari che ha permesso a ciascuno di riacquistare una certa libertà d'azione politica e chiede che prima di applicare questa libertà nella ricerca di un dialogo fra l'Est e l'Ovest, gli Occidentali mettano a punto una politica comune.

Analizzando la crisi della Nato, l'autore afferma che il successo stesso dell'organizzazione ha messo in evidenza il suo carattere negativo (missione d'arresto) e fissato il suo limite, preconizza un'alleanza avente un atteggiamento dinamico rispetto al problema delle relazioni con l'avversario e si domanda che gli Stati Uniti non tentino di fare della distensione un affare puramente bilaterale fra loro e l'Urss, tentando di evitare che l'Europa partecipi attivamente a questa distensione. Se ciò si verificasse, il mantenimento dell'alleanza sarebbe una ragione insufficiente per giustificare la presenza americana in Europa;

²⁰ « The Economist », 15-10-66.

²¹ « Europa Archiv », 25-6-66, riprodotto in « Survival », agosto 1966.

quindi il problema è di sapere se invece la riforma dell'alleanza nel senso di un allentamento dei legami non favorisca piuttosto la distensione e attraverso essa, il regolamento del problema europeo. Secondo l'autore, la risposta dipende in gran parte dall'atteggiamento che l'Unione Sovietica adotterà nel fronteggiare problemi simili in seno al Patto di Varsavia.

In un saggio di ricerca, Gasteyger afferma che numerosi fattori — emersione della Cina, proliferazione nucleare, riapparizione dei nazionalismi — compromettono l'attuale equilibrio bipolare portando l'alleanza verso nuovi obiettivi che potrebbero essere:

- consolidamento della stabilità militare e politica,
- prevenzione dei conflitti più aspri fra i due sistemi, e all'interno di questi ultimi,
- sviluppo di nuove forme di cooperazione, per esempio nel campo dell'azione contro la proliferazione di armi nucleari.

203

L'autore preconizza delle strutture che permettono una grande flessibilità e che facilitino così un riavvicinamento fra l'Est e l'Ovest e ritiene che tutti questi problemi esigano una « collaborazione con l'altra parte », e offrano l'occasione alle due alleanze di tener conto, nella loro riforma, delle esigenze di un sistema mondiale. Perciò, bisognerebbe che l'Urss accettasse l'esistenza di forme diverse di società e non considerasse la guerra come l'unica possibilità per modificare queste società. Parimenti la disgregazione dell'alleanza occidentale non deve essere considerata da Mosca come una giustificazione della teoria marxista sulle contraddizioni del mondo capitalista. Gasteyger crede d'intravedere nell'Urss un certo numero di segni favorevoli ad una evoluzione in questo senso ma ammette che i sovietici sono ancora lontani da una disposizione di spirito tale da permettere un avvicinamento fruttuoso sulle questioni europee. La Nato ha ogni interesse a spingere l'Urss in questo senso. Quando Mosca avrà cessato di dubitare della continuazione dell'alleanza occidentale, un gran passo sarà compiuto. In un paese come l'Urss, il cambiamento si farà soltanto se non esiste mezzo più facile per uscire dall'attuale vicolo cieco; i sovietici saranno dunque costretti a modificare il loro spesso sistema di alleanza, ma molto dipenderà dal modo in cui l'Occidente tratterà il problema tedesco. Da parte degli Occidentali, « questo confronto richiede un'unità d'obiettivi fra gli alleati che non deve essere necessariamente fondato su un'identità di interesse fra l'Europa e gli Stati Uniti. Una maggiore autonomia degli europei nel campo delle decisioni politiche potrebbe persino migliorare la solidarietà dell'Alleanza ».

Gasteyger sottolinea così l'importanza ormai prioritaria del ruolo politico dell'alleanza in rapporto alla sua tradizionale funzione militare.

Così, tanto a breve termine — problema di riduzioni degli effettivi alleati in Germania — che a lungo termine — questione di con-

trollo degli armamenti e relazioni con l'Urss — la posizione britannica è solidale con quella degli Stati Uniti e non può che aggravare i timori, giustificati o no, suscitati dall'atteggiamento americano.

i paesi minori della nato

I due ex-segretari generali della Nato, P. H. Spaak e Stikker, hanno preso posizione con molta fermezza contro le decisioni francesi.

Stikker²² propone di approfittare del distacco della Francia per modificare le strutture della Nato nel senso di un'integrazione più spinta, suggerendo di dare al Saceur il controllo operativo dei mezzi strategici stazionati sul territorio americano e destinati a missioni controforza a favore dell'Europa. Questa riorganizzazione darebbe più « sostanza e realtà » alle discussioni nucleari in Europa.

204

P. H. Spaak²³ critica la politica di ripiego su sé stessa che secondo lui Parigi avrebbe adottato condannando questo atteggiamento come frutto di un nazionalismo superato dall'esperienza e che può condurre solo al neutralismo.

Ampliando il problema in un articolo comparso a luglio²⁴, H. Spaak afferma che la distensione passa attraverso Bonn: i tedeschi dovrebbero adottare finalmente un atteggiamento realista, abbandonare le loro rivendicazioni territoriali impossibili a soddisfare e chiarire le loro intenzioni in materia di strategia nucleare. Un solo obiettivo merita veramente i loro sforzi: la riunificazione. In questa visione, il riconoscimento delle frontiere non è più né un sacrificio, né una carta negoziabile per Bonn. Nel campo nucleare, poi, i tedeschi dovrebbero mettere da parte ogni considerazione di prestigio per esigere due cose essenziali alla loro sicurezza:

- 1) Essere tenuti al corrente dagli Stati Uniti di tutte le misure prese che concernono la difesa dell'Europa.

- 2) Ricevere l'assicurazione che nessun'arma nucleare stazionata sul loro territorio sarà utilizzata senza il loro consenso.

Per tornare a considerazioni più immediate, il Belgio ha accettato con un entusiasmo molto limitato il trasferimento sul suo territorio delle installazioni del SHAPE e del Consiglio della Nato. Tra l'altro, è quasi sicuro che Bruxelles si appresta a ridurre i suoi impegni militari nel senso della Nato.

Bisogna segnalare²⁵ infine il significativo recente voto di una mozione, all'Assemblea dei parlamentari della Nato, che domanda agli Stati Uniti di non ritirare truppe dall'Europa per non compromettere la fiducia che gli europei hanno nella protezione americana.

²² « The Diplomat », luglio 1966.

²³ « Le Monde », 7-6-66.

²⁴ « Le Figaro », 18-7-66.

²⁵ « Le Figaro », 18-11-66.

Non c'è alcun dubbio che la Germania Ovest risenta con una acutezza tutta particolare le ripercussioni delle scelte prioritarie effettuate dai principali alleati nei campi politico, economico e militare. Non è senza dubbio esagerato affermare, che un disordine profondo regna a Bonn: prima delle sue recenti dimissioni, il cancelliere Erhard sembrava incapace di ogni iniziativa suscettibile di volgere a suo favore una situazione che sembrava grave sia riguardo agli obiettivi fondamentali (sicurezza e riunificazione) che ai modi dell'azione che il suo partito si era fissato. Ormai sembra che, per uscire dal vicolo cieco, l'insieme della strategia in materia di politica estera e di difesa dovrà essere rimessa in causa dal successore del cancelliere Erhard.

Sul piano sia economico che politico, in Germania la situazione interna si è deteriorata fino a sfociare nella caduta del cancelliere Erhard e nell'apertura di una crisi interna. Se gli avvenimenti esterni — decisione francese e soprattutto politica americana rispetto all'Europa — non sono la causa fondamentale di questa crisi, essi hanno, secondo il parere dei più, contribuito fortemente a precipitare la caduta del cancelliere. Infatti, i tedeschi hanno puntato tutto sulla protezione americana di fronte al pericolo d'aggressione sovietica che essi rifiutano ancora di considerare diminuito nel 1966 rispetto a quello che era nel 1949. Come rilevava il « Journal de Genève » a proposito dell'ultima visita di Erhard negli Stati Uniti, il cancelliere è stato indotto dalla « logica implacabile della politica tedesca » a domandare istantaneamente una partecipazione accresciuta del suo paese alla strategia nucleare della Nato, mentre non poteva più nutrire illusioni sul successo di una richiesta che andava contro corrente rispetto alla politica americana in materia di armamenti nucleari. Questa concezione gli proibiva nel medesimo tempo di considerare la riunificazione della Germania come seguito di un processo di distensione preliminare con l'Urss, già adottato da Parigi e preconizzato da vari esperti americani. È sufficiente a tale proposito ricordare lo stupore e la disapprovazione che hanno accolto a Bonn la dichiarazione fatta a Washington da Barzel questa primavera²⁶. Tuttavia alcuni uomini politici tedeschi hanno espresso, a titolo personale, un atteggiamento meno rigido e Brandt stesso ha fatto, da parte sua, qualche proposta prudente in direzione dell'Est.

la germania e gli alleati

Di fronte al ritiro della Francia dalla Nato, sembra che, dal mese di maggio, si siano rivelate in seno al gruppo dirigente di Bonn due tendenze.

²⁶ Barzel proponeva un audace piano di relazioni con i Sovietici e la Rda al fine di favorire la distensione e preparare la riunificazione.

D'una parte, Schröder sembrava voler affermare una politica intransigente di fronte a Parigi. D'altra parte, se si crede allo « Spiegel », una maggioranza (Erhard, Krone, Heck, Von Hassel e Mende) si erano impegnati in seno al gabinetto di adottare una posizione piuttosto flessibile di fronte al problema francese. La gran maggioranza dei commentatori di stampa annunciava negoziati molto difficili tra Parigi e Bonn. Sembra che, poco a poco, la tendenza conciliatrice abbia prevalso, come si è visto, dopo uno scambio di note piuttosto vivace fra le due capitali.

Il problema che sembrava fondamentale per Bonn era quello dell'automaticità dell'impegno francese. La riserva del governo francese che precisa che l'appoggio sarà accordato in « caso di aggressione non provocata », viene tuttora considerata a Bonn come inaccettabile perché sembra aprire a Parigi la possibilità di astenersi in caso di conflitto. Tuttavia, prestando fede ai rapporti della stampa tedesca, è Bonn che ha domandato istantaneamente agli alleati di accettare le condizioni di negoziato pretese da Parigi per regolare le modalità del coordinamento delle truppe francesi e alleate stazionate in Germania.

Il viaggio a Mosca del presidente francese ha permesso di allontanare un certo numero di timori tedeschi. Gli uomini politici hanno preso atto con soddisfazione della fermezza con cui il generale De Gaulle rifiuta di riconoscere il governo tedesco dell'Est preconizza la riunificazione della Germania.

Il « modus vivendi » che regola attualmente lo statuto delle truppe francesi in Germania sembra ben più accettabile che le voci di un ritiro delle truppe britanniche e americane che preoccupano profondamente i tedeschi e non lasciano a Bonn nessun'altra possibilità di reazione che l'affermazione, ripetuta in ogni occasione, delle tesi tedesche in materia di difesa classica e nucleare: è perciò che von Hassel le ha ricordate ancora una volta davanti all'Assemblea dei parlamentari della Nato (novembre 1966).

I commenti della stampa tedesca riflettono il disordine, l'amarrezza e l'impotenza rispetto all'evoluzione della situazione.

Per quanto riguarda l'immediato futuro, la priorità accordata dagli Stati Uniti al Vietnam impensierisce la Repubblica federale. L'ex-cancelliere Adenauer si volge con veemenza contro questa idea. Ugualmente i cronisti tedeschi rilevano la divergenza fondamentale tra Germania e Stati Uniti nell'apprezzare la minaccia sovietica. Così scrive il « Rheinischer Merkur »: « I tedeschi fondano la loro stima sul potenziale avversario, cosa che non può che comportare le divergenze importanti ». La « Stuttgarter Zeitung » scrive anche a tale soggetto: « In questo momento, i piani militari della Nato sono dominati dalla fede politica che consiste nel credere che i Sovietici si mostreranno pacifici ed eviteranno il rischio di un urto con gli Usa, fede che assomiglia stranamente alle concezioni golliste ».

Molti pubblicisti hanno la sensazione che il cancelliere Erhard si sia lasciato giocare accettando una conferenza tripartita in cui il rappresentante tedesco si troverà in opposto ad una maggioranza anglo-americana favorevole al ritiro parziale delle truppe alleate.

Questo tema di una possibile riduzione degli effettivi rende di nuovo attuale il problema di una revisione della strategia della Nato e specialmente di un abbassamento della soglia nucleare che invano i tedeschi reclamano. Un commentatore scriveva in agosto ²⁷: « Un cambiamento profondo si delinea in seno all'alleanza atlantica. Si è sempre nell'ignoranza per quanto riguarda il contributo francese alla difesa comune. Gli inglesi minacciano di ritirare una parte delle loro truppe stazionate nella Repubblica federale; anche gli Stati Uniti, da parte loro, molto probabilmente ridurranno i loro effettivi in Europa; per di più, gli Stati Uniti accentuano la loro politica di denuclearizzazione, ecco quindi che il concetto della strategia di una volta tende sempre di più ad essere vuoto della sua sostanza. La politica di difesa della Repubblica federale rischia di esserne profondamente colpita, e di conseguenza, la politica estera di cui essa è il fondamento ».

I commentatori tedeschi temono che la denuclearizzazione non solo impedisca loro ogni partecipazione alla strategia nucleare, ma anche li privi di una parte dei mezzi nucleari messi a loro disposizione: infatti, gli americani sembrano desiderosi di non affidare più che delle missioni classiche agli aerei tedeschi di appoggio tattico. Questo atteggiamento non fa che accrescere il malessere in Germania, nel momento in cui l'affare degli Starfighters ha contribuito a far nascere una crisi in seno al Ministero della difesa di Bonn.

Legata al problema della riduzione delle forze americane e britanniche, la questione degli acquisti di armamenti americani « offset » contribuisce anche ad appesantire l'atmosfera. Da alcune parti non si esita a qualificare « mercanteggio indegno degli americani » la velata minaccia, fatta quest'estate da McNamara, di ritirare le truppe se gli impegni di acquisto degli armamenti americani non fossero confermati.

Per la prima volta, i tedeschi si sono rifiutati di continuare a sostenere nella totalità le spese in marchi delle truppe americane in Germania attraverso acquisti di materiali militari americani. « Die Welt » scriveva in giugno che « il prezzo » — cioè il prezzo da pagare per conservare le truppe americane — « sembrava un cattivo scherzo ». Infatti, questi acquisti di armi contribuiranno ad « americanizzare » la potenza di fuoco della nuova armata tedesca ... e a rendere di conseguenza superflua la presenza in Europa di 350.000 soldati statunitensi ». Prima della sua partenza per gli Stati Uniti, il cancelliere Erhard non aveva esitato a dichiarare, davanti al gruppo parlamentare Cdu, che a causa della proposta di contrattazione di prezzi, gli

²⁷ « Die Zeit », 5-8-66, Kurt Becker.

americani rischiavano di far perdere alla Nato la sua ultima possibilità.

È evidente che il nuovo atteggiamento tedesco rispetto alle esigenze finanziarie americane rende ancora più rigido il comportamento di Bonn riguardo alle simili richieste britanniche, i cui « avvertimenti » — se si crede al corrispondente del « Times » a Bonn, — non sembrano affatto commuovere i centri politici tedeschi.

Alcuni commentatori raffrontano gli atteggiamenti americano e britannico a quello di Parigi che non esige alcun compenso per le spese provocate dalla permanenza delle sue truppe all'estero.

Il generale Trettner in un'intervista alla Televisione tedesca ha mostrato in modo significativo, quanto ai suoi compatrioti premesso il mantenimento di truppe alleate sul territorio federale.

I commentatori tedeschi si sono interessati ad un vasto movimento di opinione fra numerosi uomini politici che si sono dichiarati favorevoli ad un riavvicinamento con la Francia allo scopo di ridurre i pericoli rappresentati dai progetti americani e britannici. Tuttavia, le analisi politiche hanno rapidamente fissato i limiti precisi di questa tendenza. Così, « Die Welt » constata che i « gollisti tedeschi » fondano le loro speranze sul discorso pronunciato dal generale De Gaulle a Strasburgo nel novembre 1964. Nessuna conseguenza è stata data alle possibilità offerte in questa occasione. Così il grande quotidiano amburghese nota che la politica francese oltrepassa i limiti dell'Europa occidentale e si orienta in modo molto netto verso l'Est.

L'inquietudine che ha sollevato questo orientamento francese verso l'Est non è niente in confronto a quelle che provocano le proposte americane fatte a Mosca. Certi commentatori parlano di « angoscia ... » « Die Welt » constata che questo riavvicinamento sembra irreversibile e mette in pericolo tutto ciò che è stato messo in piedi in Europa dal 1945. Ugualmente, scrivendo sullo stesso quotidiano, Fromm fa notare che l'Urss cerca di avere gli Stati Uniti come partners in un dialogo che di fatto non vuole avviare né con Parigi, né con Londra. L'autore teme, insieme a parecchi altri commentatori, che gli Stati Uniti siano tentati da questo dialogo, nella speranza di regolare più facilmente il conflitto vietnamita e che essi offrano all'Urss come moneta di scambio il mantenimento dello statu quo europeo. Secondo « Die Welt », il mantenimento di questo statu quo sarebbe uno dei principali obiettivi dell'Unione Sovietica. Molti commentatori tedeschi constatano con amarezza che l'apertura del dialogo fra Washington e Mosca consacra la divergenza di interessi che si presenta nel seno dell'alleanza occidentale.

All'impressione di disordine e di impotenza che questo orientamento provoca in Germania, si aggiunge a volte il risentimento di essere stati messi davanti ad un fatto compiuto dall'alleato americano; il corrispondente a Washington del « Die Welt » nota che il cancelliere non è stato nemmeno messo al corrente di questa iniziativa al

momento del suo recente viaggio a Washington²⁸.

I negoziati sulla non-proliferazione accrescono l'inquietudine tedesca. Certi commentatori hanno la sensazione che i Sovietici sperino, attraverso questo espediente, di allargare le falle che si formano in seno all'alleanza, specialmente fra Bonn e Washington. Prendendo atto dalla risoluzione americana di giungere a questo accordo, un analista politico tedesco suggerisce che la sola possibilità offerta ad un cancelliere sarebbe di accettare di apporre la sua firma su un eventuale trattato di non-disseminazione, esigendo come contropartita dagli americani degli impegni nel campo nucleare che assicurerebbero la sicurezza tedesca.

Così, non è contestabile che la Germania Ovest sia in una situazione estremamente delicata e, per alcuni uomini politici, angosciata. Per effetto della sua dipendenza verso il suo alleato americano, dovuta alle circostanze ma anche ad un certo « laissez-faire » da parte dei suoi dirigenti, che spesso hanno scelto la soluzione di minor impegno, e anche in conseguenza del fatto che la Repubblica federale non abbia tentato di risolvere la evidente contraddizione fra il suo concetto di sicurezza e l'obiettivo a lungo termine, rappresentato dalla riunificazione, il nuovo atteggiamento di Washington rispetto a Mosca deluda crudelmente. La Germania è così obbligata a modificare la sua linea politica.

Le divergenze di interessi che si sono manifestate nel corso dell'ultimo semestre in seno all'alleanza atlantica hanno accresciuto sensibilmente il disagio creato in primavera dal distacco della Francia dalla Nato.

Queste divergenze sono risentite presso i principali partners dell'alleanza, sia al livello della stampa a larga diffusione come a quello degli esperti in materia di relazioni internazionali. Molti di questi ultimi hanno analizzato la presente situazione in termini a volte assai vicini a quelli che ha utilizzato il governo francese per spiegare la sua decisione. Le soluzioni preconizzate — essenzialmente di ordine politico — raggiungono nel loro ultimo scopo uno degli obiettivi francesi: favorire la stabilità e la pace in Europa ricercandone la distensione con l'Unione Sovietica. Ma la maggioranza degli esperti alleati, — differendo in ciò dalle tesi ufficiali francesi — raccomandano che gli Stati Uniti prendano l'iniziativa di un tale movimento e che associno strettamente a questo accostamento e su un piano di parità un'Europa di cui bisogna facilitare l'unione e promuovere la coscienza politica che ancora le fa difetto.

Sembra che l'amministrazione del presidente Johnson abbia accettato il principio di quest'azione. Ma, costretto dalle circostanze a misure che sono state interpretate in maniera sfavorevole dagli Euro-

pei, il presidente americano ha predetto il movimento senza prendere, nella sua iniziativa riguardo all'Est, tutte le precauzioni desiderabili. Ne risulta un disagio che si sviluppa presso gli alleati europei e specialmente presso i tedeschi. Questi ultimi vedono scomparire, senza possibilità di reazione efficace da parte loro, i fondamenti stessi della loro politica di difesa che non si è affatto evoluta dal principio della guerra fredda; temono che sia così gravemente compromessa la possibilità di una riunificazione del loro paese, che resta il loro primo obiettivo politico.

In questa prospettiva, le decisioni francesi della primavera non appaiono ora più che come uno dei fattori e non il più importante, della crisi attuale con l'occasione della quale si dovrebbero risolvere le diverse contraddizioni accumulate da vari anni.

la ddr dopo il muro

di welles hangen

Il 29 giugno, dopo quasi cinque mesi di discussioni e preparativi, il regime comunista della Germania orientale denunciò l'accordo raggiunto fra la Spd (Partito socialdemocratico tedesco) della Germania federale e la Sed (Partito tedesco di unità socialista), ovvero il partito comunista d'oltre Elba. Secondo tale accordo esponenti dei due partiti avrebbero dovuto dar vita a dibattiti pubblici in ambedue gli stati tedeschi. Il tentativo di un confronto ad alto livello — il primo nel suo genere da quando la Germania fu divisa dopo l'ultima guerra — era il risultato di una iniziativa presa dalla Germania orientale. L'interesse fu grandissimo e sorsero speranze anche troppo ottimistiche, fra i tedeschi di questa e quella parte della cortina di ferro. La Sed aveva cercato di aprire con i socialdemocratici un « dialogo » il cui dichiarato scopo era causare forti dissensi fra i partiti della Germania federale e creare un distacco tra la direzione e la base della Spd. Successe invece che Willi Brandt, sindaco di Berlino e segretario del partito socialdemocratico, ottenne non solo l'appoggio del proprio partito, ma anche quello — seppur riluttante — del cancelliere federale Ludwig Erhard. Sedici giorni prima del primo incontro, che si sarebbe dovuto tenere a Karl-Marx-Stadt (già Chemnitz) nella Repubblica popolare tedesca (Ddr), i comunisti disdissero l'accordo. A pretesto fu presa una legge, appositamente approvata, che garantiva l'immunità dall'arresto agli oratori della Sed; era contraria al diritto di sovranità della Germania orientale, fu detto. Non v'è dubbio che ritirarsi dai dibattiti scosse il prestigio della Sed. Tuttavia l'episodio permise ai

211

Welles Hangen è autore di East Germany's Challenge to Russia and the West. Dopo aver fatto parte della redazione del « New York Times », è oggi corrispondente della NBC da Hong-Kong. Il presente articolo, scritto prima della recente crisi di governo nella Rep. fed. tedesca, è tratto per speciale concessione della rivista « Foreign Affairs », vol. 45, N. 1, ottobre 1966. Copyright by the Council on Foreign Relations, Inc., New York. La traduzione è di Andrea de Mauro.

comunisti di ottenere lo scopo, da lungo tempo perseguito, di convincere i dirigenti di Bonn ad accettare incontri diretti, quando si trattassero questioni pantedesche.

Col permettere questi incontri il governo di Bonn rinunciava tacitamente all'affermazione che è inutile, se non addirittura immorale, avere contatti politici con il governo della Germania orientale, governo sorretto dai sovietici. Quando Brandt parlò alla televisione occidentale, il 14 luglio, — giorno in cui si sarebbe dovuto svolgere il primo dibattito a Karl-Marx-Stadt — definì gli incontri previsti « l'inizio di un grande dialogo ». « Vi possono essere dei ritardi, delle difficoltà — agguinse poi diretto ai telespettatori orientali — ma una sera saremo di là con voi, a parlarvi ».

212 Gli uomini politici di Bonn, compresi il cancelliere Erhard ed il ministro Schröder, oggi riconoscono che bisogna trattare con il regime di Walter Ulbricht, per poter conservare dei contatti con i diciassette milioni di tedeschi soggetti al governo comunista, insistono però sulla impossibilità di dare un riconoscimento formale. Erich Mende, segretario della Fdp (Partito dei liberi democratici o liberali) è giunto fino al punto di parlare di « negoziati con la Sed ». Tutti i partiti di Bonn sono oramai consci della necessità di più intensi contatti per mantenere vivo il senso di solidarietà fra i tedeschi di ambedue le parti del muro. Mende ha anche ricordato che mentre nel 1919 il parlamento austriaco approvò unanimemente una risoluzione per l'unione con la Germania, oggi l'Austria non auspica più tale unione. Come molti altri suoi concittadini, Mende teme che una prolungata divisione della Germania porti ad un distacco fra i tedeschi orientali ed occidentali; da ciò la sua richiesta di più ampi sforzi per promuovere scambi commerciali e culturali. I timori tedesco-occidentali si riflettono nelle continue richieste di Bonn ai propri alleati — e principalmente agli americani — affinché promuovano nuove iniziative per ottenere il consenso di Mosca alla riunificazione tedesca.

L'elemento nuovo della attuale situazione, causa di malessere nella Repubblica federale, è il profilarsi di una Germania orientale potenza autonoma e non più semplice pedina nelle mani di Mosca. La Ddr, ormai stato con caratteristiche proprie, ha raggiunto il secondo posto fra i più importanti paesi commerciali degli stati comunisti e il quinto o sesto posto fra i paesi europei, per la produzione industriale. Gli economisti occidentali ritengono fondate le affermazioni dei comunisti tedeschi, secondo cui essi avrebbero promosso nel paese una produzione industriale superiore a quella del « Reich » prima della guerra, quantunque la superficie e la popolazione siano quattro volte inferiori. La Repubblica popolare tedesca è divenuta il più importante *partner* commerciale della Russia, fornendo un quarto delle importazioni, in settori vitali quali il chimico, quello dei macchinari e degli strumenti di precisione. Macchine da ufficio, materiale ottico, carri ferroviari

ed impianti completi vengono esportati in più di cento paesi, fra cui molti dell'Europa occidentale.

Questo progresso economico è accelerato da una intensa rivalutazione dei prezzi e da una politica del credito che va molto al di là delle riforme di Liberman, adottate nell'Unione Sovietica e da altri paesi dell'Europa orientale. « Il nuovo sistema di pianificazione economica e di direzione dell'economia », annunciato da Ulbricht nel luglio 1963, ha decentrato l'autorità economica e creato un sistema di incentivi monetari miranti ad ottenere che i dirigenti industriali producano per il mercato interno ed estero, invece di raggiungere semplicemente i limiti di produzione fissati dai piani. In alcuni casi vi sono stati degli effetti negativi, causati dall'applicazione delle nuove misure, ma nel complesso sono già evidenti dei sostanziali progressi. Ormai le macchine tessili possono essere prodotte dietro licenza persino negli Stati Uniti, e l'anno scorso si è registrato nella Ddr un aumento dello sviluppo industriale del sette per cento, che può essere paragonato a quello della Germania federale, mentre la qualità di molti prodotti è allo stesso livello di quello dei paesi occidentali. Questi successi economici hanno portato ad un notevole miglioramento del livello di vita — oggi il più alto del mondo comunista —, permesso un atteggiamento più indipendente verso l'Urss ed i suoi alleati, ed anche ha dato il via ad una più fruttuosa politica nei confronti della Repubblica federale e di Berlino ovest. Sicuramente i comunisti di Pankow ritengono che il loro stato debba continuare ad esistere.

213

gli effetti del muro

Per ironia della sorte la condizione necessaria per il successo del regime rimane la sua peggior umiliazione. Il Muro, costruito il 13 agosto 1961 nel cuore di Berlino, e ritenuto dagli occidentali un evidente segno di fallimento, ha creato le condizioni essenziali per la stabilità economica e politica della ex-zona di occupazione sovietica. Esso ha fermato una enorme emorragia umana che metteva in pericolo la stessa assistenza biologica della Ddr, una fuoriuscita di quasi duemila rifugiati al giorno. Antecedentemente al Muro, i funzionari orientali sapevano che almeno uno su cinque dei giovani diplomati e laureati, sarebbe fuggito in occidente prima di assumere un impiego. Ospedali, scuole, teatri, istituti di ricerca rimanevano a corto di personale. I dirigenti di industria trovavano il lunedì mattina decine di posti di lavoro vuoti. In un solo *week-end* interi casamenti rimanevano senza inquilini.

Il Muro ha messo termine a tutto ciò. I tempi in cui i cittadini della Germania orientale potevano « votare con le gambe » sono finiti. Il Muro non solo ha stabilizzato le forze di lavoro: ha creato uno stato di accettazione che non esisteva in precedenza. Per la prima volta i tedeschi che vivono tra l'Elba e l'Oder sentono che non vi è alcuna

facile via di uscita: devono mettere a repentaglio la propria vita nel superare il Muro, oppure adattarsi al loro invisibile regime. Quantunque vi siano ancora una dozzina di persone che ogni settimana cerca di superare la barriera, la grande maggioranza si è votata al lavoro, con tipico zelo teutonico, nell'intento di migliorare le proprie condizioni di vita e nel contempo di rimediare alla ancor limitata produzione industriale della Ddr. L'aumento del 6,5 per cento della produttività, riportato dal governo nel 1965, è il risultato di questo adattamento tra popolazione e regime.

214 Tuttavia il rassegnarsi al comunismo ha per risultato l'allontanamento dei tedeschi orientali dagli occidentali. Alcune parole non hanno più lo stesso significato se pronunziate al di qua o al di là del Muro; la disparità nel livello di vita, anche se diminuita negli ultimi anni, genera un certo risentimento fra i cittadini dello stato d'oltre Elba; infine la paternalistica attitudine dei tedeschi occidentali verso « i poveri fratelli e sorelle della Zona » genera irritazione fra molti di essi. I redattori dei programmi speciali per la Ddr, che vengono trasmessi dalle stazioni-radio della Germania federale, non tralasciano più alcuna occasione per mettere in risalto « i risultati » ottenuti dai semplici cittadini della Repubblica popolare tedesca, non ostante lo sfruttamento sovietico e la cecità della Sed. Il contrasto fra l'egoistico materialismo ed individualismo occidentale ed il collettivismo, ufficialmente perseguito nella Ddr, spesso convince i tedeschi orientali a non abbandonare la propria casa per cercare fortuna ad ovest, anche quando ne abbiano la possibilità. È significativo che di due milioni di pensionati che dal novembre del 1964 hanno ottenuto il permesso di recarsi in Occidente, solo due su mille hanno preferito non rientrare nel proprio paese. I giovani, più adattabili, se ne andrebbero sicuramente in gran numero, se non vi fosse il Muro, eppure anche fra loro sono in aumento coloro che identificano il proprio destino con quello della Ddr.

Per quanto nel comitato centrale della Sed non vi siano meno di una dozzina di ex-nazisti e più di cinquanta nella « Volkskammer » (Parlamento popolare), la propaganda comunista è riuscita a convincere numerose persone che la Germania federale è un covo di vecchi nazisti. La Ddr, grazie ai molti documenti ritrovati negli archivi di Postdam, ha potuto incriminare diversi alti funzionari di Bonn, che avevano ricoperto alti incarichi durante il « Reich » di Hitler. Per di più il comportamento ambiguo della Germania occidentale nella politica dei processi ai criminali di guerra, ha rinforzato la credenza che Bonn sia indulgente verso gli ex-nazisti.

I comunisti della Repubblica popolare tentano ora di creare un nazionalismo mistico, frammischiato di tradizione prussiana, antinazismo e patriottismo socialista. « La Prussia rossa », come i più giovani membri della Sed amano chiamare il loro paese, afferma di essere la vera erede dell'umanesimo classico tedesco e delle tipiche virtù prus-

siane della disciplina e della rinunzia. La Repubblica federale viene descritta come un bastardo discendente del decadente imperialismo americano, una monca « Unione Renana » in mano agli americani ed al Vaticano. Come ha fatto osservare Erich Mende: « Nella zona sovietica l'orgoglio del progresso può facilmente trasformarsi in orgoglio nazionale ». Per rafforzare questo orgoglio nazionale il regime ha convertito Buchenwald ed altri campi di concentramento nazisti in mausolei del nuovo ordine, i cui santi sono comunisti tedeschi che hanno combattuto nelle file della resistenza o anti-nazisti « progressisti ». L'uso del lavoro forzato fatto da industrie oggi prominenti nella Germania occidentale, viene continuamente ed enfaticamente ricordato, così da legare la Germania di Bonn con la barbarie nazista. Naturalmente il regime tende ad instillare questo nuovo nazionalismo in primo luogo nel milione e settecentomila iscritti del Partito di unità socialista, che rappresenta il dieci per cento della popolazione. Molti di essi non sono che degli opportunisti, ma si ingrossa continuamente il numero dei convinti alla versione prussiana del marxismo-leninismo, oggi propagandato oltre il Muro. Speciali sforzi vengono fatti per indottrinare i 190.000 uomini dell'Armata popolare nazionale, di cui quasi tutti gli ufficiali e la metà dei sottufficiali sono membri del Partito. I giovani soldati della Germania dell'est, che marciano con il passo dell'oca e che sulla « Unter den Linden » si danno il cambio con precisione prussiana davanti al « Monumento alle vittime del fascismo e del militarismo », sono il simbolo delle più disparate tradizioni tedesche che il regime cerca di mutare in nuovo mito nazionale.

tecnocrati e dogmatici

Ciò che più conta per la Ddr come stato, sono gli sforzi del governo per procurare più tangibili benefici economici ai suoi cittadini. L'impeto di questi sforzi emana da un gruppo di giovani tecnocrati che hanno praticamente sottratto al controllo della vecchia guardia dottrinarista della Sed l'economia della Repubblica popolare. Erich Apel, ex-segretario della Commissione per il piano dello stato, che si suicidò nel dicembre 1965 piuttosto che firmare uno svantaggioso trattato economico quinquennale con l'Urss, è stato il primo fautore delle riforme economiche ed il *leader* di questa pragmatica generazione di funzionari e di *managers*. La sua campagna per liberare l'economia dagli ostacoli ideologici viene oggi continuata da uomini quali il dr. Gunther Mittag, il trentanovenne presidente dell'ufficio per l'industria del Politburo del Partito; il dr. Werner Jarowinsky, trentanovenne segretario del Comitato centrale per il commercio e l'approvvigionamento; il dr. Rudi Georgi, trentasettenne ministro per le macchine industriali e per la costruzione di veicoli industriali, il quale è stato a capo dell'industria metalmeccanica fino al dicembre del 1965.

Questi giovani tecnocrati hanno ottenuto un inaspettato appoggio da Walter Ulbricht, nel loro sforzo di riportare l'industria su una base di profitto. Il vecchio autocrate indubbiamente considera le riforme economiche come la sua ultima opportunità per ottenere una certa misura di tolleranza popolare. Tuttavia, a 73 anni di età, Ulbricht manca della capacità, e probabilmente della volontà, di liberarsi dalle forme di *apparatsk* stalinista, acquisite lungo una vita al servizio della causa comunista. Inoltre i dogmatisti ed i « duri » del Partito esercitano una forte pressione su di lui. Fra questi il più in vista è Erich Honecker, cinquantaquattrenne pretendente al posto di Primo segretario.

Honecker, a dieci anni, ha fatto parte dei Giovani pionieri comunisti nella Germania di Weimar ed è divenuto membro del partito comunista a diciassette anni. È responsabile della difesa e della sicurezza interna, sin da quando nel 1957 è tornato da uno « speciale corso » di due anni tenuto nell'Unione Sovietica. Quale membro di pieno diritto del Politburo, e segretario del Comitato centrale, quando Ulbricht è ammalato o assente da Berlino-est, ne esercita le funzioni. Sua moglie, Margot, è ministro per l'educazione popolare. Per quanto le idee di Honecker non siano ben definite e la sua personalità scolrita, egli è sempre stato considerato uno stalinista dottrinario. È indubbiamente significativo che sia stato proprio lui ad inviare a Brandt, lo scorso giugno, il messaggio con cui si rinviavano i previsti dibattiti, e si pensa che egli abbia anche avuto un ruolo determinante nella decisione finale di rinunzia completa al progetto. Quale successore di Ulbricht potrebbe usare il suo potere sulla polizia segreta (Ssd) e sull'esercito per superare ogni opposizione che si potesse formare nelle file del partito o fra la popolazione; ma indubbiamente Honecker mancherebbe dell'autorità personale e del prestigio di Ulbricht. La stessa posizione di Mosca nei suoi riguardi sarebbe incerta, se egli dovesse accedere alla suprema carica; in ogni caso, ereditando il titolo di Primo segretario, è logico ritenere che il suo regno sarebbe breve.

Nella battaglia contro Honecker e gli altri « duri » del partito, la nuova classe dirigente si trova spesso allineata con gli inquieti intellettuali. Robert Havemann simbolizza la rivolta degli intellettuali. Già professore di chimica-fisica alla « Humboldt Universität » è l'autore di quelle lezioni sugli « Aspetti scientifico-naturali dei problemi filosofici » che, riprodotte clandestinamente, vengono passate di mano in mano nella Ddr, quasi costituissero un manuale di sovversione. In un certo senso la richiesta di Havemann, reiterata con alta eloquenza, è una delle forme più pericolose di sovversione. Notevole interesse presenta che si dica che Erich Apel, prima del suicidio, abbia discusso a lungo con Havemann un articolo, nel quale il professore propugnava una opposizione parlamentare nella Germania orientale. Logicamente né Apel, né i tecnocrati suoi discepoli, che oggi occupano importanti

posizioni, sarebbero giunti a tanto; tuttavia la coincidenza tra gli obbiettivi dei riformatori economici e degli intellettuali liberali è lampante.

La storia di Havemann è impeccabile. Aderì al partito comunista tedesco agli inizi degli anni trenta e a stento scampò alla forza nazista durante la guerra. Dopo il 1945 divenne uno dei teorici più in vista della Sed ed inflessibile nemico del « revisionismo ». Il suo mutamento d'opinione avvenne dopo la denuncia di Stalin, fatta nel 1956 dinanzi al XX Congresso del Partito comunista sovietico da Kruschiov. Dopo le sue « eretiche » lezioni, tenute nell'inverno del 1963-64, Havemann è stato privato dell'incarico d'insegnante, espulso dal Partito ed escluso dall'Accademia di scienze di Berlino-est. Egli rifiuta di ritirarsi o di cercare rifugio in Occidente, come al regime farebbe comodo. Il Partito esercitò delle intense pressioni nello scorso marzo, ma non riuscì a radunare la maggioranza dei tre quarti, necessario a farlo espellere dall'Accademia di scienze. Allora fu annunciato che era stato semplicemente cancellato dalle liste dei membri, ed ai membri stessi fu vietato di incontrarlo. Tuttavia alla Sed riesce difficile dimenticare il suo caso. Il Pci è venuto in sua difesa, avvertendo pubblicamente i compagni della Repubblica popolare tedesca, che « non si dovrebbe impedire con misure persecutorie il confronto delle opinioni ».

217

i mutamenti d'oltre elba

Nel febbraio 1964, quando il Politburo della Sed denunciò Havemann, lo accusò di spandere i pericolosi germi del revisionismo generati dalla « Primavera di Praga », il disgelo culturale allora prevalente in Cecoslovacchia. Da oltre un decennio il Partito di unità socialista tedesco è in disaccordo con i suoi alleati socialisti dell'Europa orientale sulla questione della libertà artistica. Una politica di maggior comprensione nei confronti degli intellettuali, non è stata ottenuta dai goffi tentativi di intervento in loro favore fatti da Bonn, bensì dall'incalzante soffio di liberalizzazione che proviene ora da Varsavia, ora da Budapest, e qualche volta persino da Mosca. Fra le ragioni addotte per la sconfitta della direzione del Partito nei tentativi contro Havemann vi sono anche i suoi stretti legami con numerosi accademici sovietici liberali.

La politica culturale della Ddr è però divenuta incerta, a causa delle pressioni degli altri partiti comunisti del blocco orientale. Durante un periodo di « rilassamento » la Sed permise la pubblicazione di *Der geteilte Himmel* (*Il cielo diviso*), la prima novella scritta nella Germania orientale che abbia trattato con onestà le cause che spinsero oltre cinque milioni di persone a fuggire in Occidente prima della costruzione del Muro. Il libro è stato uno dei principali

bestsellers e la sua autrice, Christa Wolf, ha ottenuto una posizione unica fra gli scrittori del paese. *Il cielo diviso* narra la storia di un giovane ingegnere tedesco orientale, che è ridotto alla disperazione dalla ottusa burocrazia comunista e che infine decide di fuggire a Berlino-ovest. La fidanzata lo segue, nel vano tentativo di convincerlo a tornare indietro. Dopo appena un giorno in Occidente, al cui modo di vita la ragazza si sente completamente estranea, decide di tornare sola alla sua società-collettiva orientale. La decisione di tornare si adegua alla linea del Partito, ma il resto della novella si discosta decisamente dai canoni del « realismo socialista ».

218 In ragione della sua notorietà di scrittrice e di candidata al Comitato centrale, Christa Wolf ha potuto fare frequenti viaggi nella Germania occidentale e godere di privilegi negati ai cittadini ordinari. Ma al pari di altri intellettuali che hanno ottenuto i favori del regime, non ha accettato la restrittiva nozione di libertà artistica propugnata dalla Sed. Nel dicembre 1965, si scontrò con la potente Margot Honecker ad una riunione del Comitato centrale, convocato per rafforzare il controllo del Partito sui troppo recalcitranti scrittori ed artisti. Pur con la presente rottura tra intellettuali e Partito, né la Wolf, né l'Havemann e neppure lo scrittore di ballate iconoclaste, Wolfgang Biermann, rischiano il processo sotto l'accusa di « minare il potere dei lavoratori e dei contadini ». In tempi non lontani una semplice telefonata del Ministro per la sicurezza dello stato avrebbe disposto di tali disturbatori. Oggi, il peggio che possa capitare è che ad essi venga negato il permesso di pubblicare le proprie opere, o di esercitare la professione scelta.

La Germania dell'est cambia perché il resto del blocco sovietico cambia, e perché la direzione della Sed si sente abbastanza sicura da permettere un certo allentamento del controllo, anche nel sensibilissimo campo delle scienze politiche e della sociologia. Dopo la breve ondata di terrore che seguì l'erezione del Muro nel 1961, il regime ha amnistiato un tal numero di prigionieri politici che rischia di perdere la lucrosa sorgente dei riscatti pagati dal governo della Germania federale. La Sed ha ridotto la pressione sulle Chiese, iniziato la settimana cortà a settimane alternate e abolito le restrizioni sull'ascolto dei programmi radiotelevisivi occidentali. Ora ne è permessa l'audizione in privato, mentre continua ad essere considerata « diffusione di propaganda imperialista » riportare quello che si è udito ed invitare altri all'ascolto. La maggioranza dei tedeschi orientali, tuttavia, continuerebbe a seguire assiduamente i programmi delle stazioni occidentali, anche se la ricezione di questi venisse messa fuori legge dal governo; non perché ad essi piaccia sempre quello che vien detto a Berlino-ovest o nella Germania federale, ma perché così si sentono meno tagliati fuori dal resto del mondo. Nulla è più irritante per i cittadini della Repubblica popolare che il rifiuto del regime di per-

mettere loro di recarsi in altri paesi, anche se solo in altri paesi comunisti.

Uno dei notevoli cambiamenti che un visitatore non può fare a meno di notare, è la facilità con cui persone a lui completamente estranee, non esclusi i membri del Partito, criticano il regime. L'orgoglio in ciò che si è raggiunto rende molti più impazienti che mai, di fronte alle lungaggini burocratiche ed alle disquisizioni ideologiche. I tedeschi orientali sono alquanto restii a commentare la politica estera, ciò non ostante non temono più di mostrare sentimenti di amicizia nei confronti degli Stati Uniti. Migliaia di candele furono accese sulle finestre di Berlino-est e di altre città la notte in cui il presidente Kennedy fu assassinato. La stessa propaganda comunista per il Vietnam ha poca presa; persino membri della Sed esprimono spesso in privato la loro comprensione per gli sforzi americani nel contenere l'espansionismo cinese. Infatti nella Ddr, come altrove nell'Europa orientale, si ritrova un diffuso timore della Cina.

219

critiche tedesche all'urss

L'attitudine della popolazione nei confronti dell'Unione Sovietica, varia dall'apatia all'ostilità, pur non essendovi vera animosità verso i russi come singoli. Dopo aver visto nell'esperienza sovietica, per oltre venti anni, il modello della perfezione in ogni campo, attualmente la Sed sta assumendo un atteggiamento di maggior critica nei confronti dei « maestri » sovietici, e su di essi vengono spesso fatte riserve negative in riunioni ristrette del Partito. Dopo la caduta di Kruschiov, nell'ottobre 1964, Ulbricht ha vantato che nel suo paese non era stata adottata neppure una delle teorie sull'agricoltura del *leader* sovietico. (In verità era stato ciecamente accettato il culto kruschioviano del frumento, pur risultando questo cereale improduttivo per la maggior parte del suolo della Germania orientale). Peter Florin, responsabile nel Comitato centrale del dipartimento per i rapporti con gli altri paesi comunisti, adottò un freddo tono di superiorità ad una riunione della Società per l'amicizia tra Urss e Ddr:

« L'Unione Sovietica non ha ancora raggiunto livelli mondiali in tutti i settori, ad esempio in quello agricolo. I nostri amici sovietici devono superare una serie di difficoltà nell'agricoltura ... Come possiamo mostrare la nostra amicizia nel campo dell'agricoltura? Noi abbiamo deciso di aumentare la nostra produzione agricola più velocemente allo scopo di ridurre le nostre importazioni in questo campo dall'Urss. Nello stesso tempo saremo ben lieti di render note agli amici sovietici le nostre esperienze nell'agricoltura, sì che con l'aiuto di queste esperienze — unite alle loro proprie — essi possano essere in grado di risolvere i loro problemi con maggior rapidità ... Attualmente il popolo sovietico cerca di migliorare la condotta della sua

intera economia. In questo contesto essi sono interessati alle esperienze della Ddr ... I compagni tedeschi hanno trovato numerose nuove soluzioni a complessi problemi della direzione dell'economia ... ».

Membri della Sed fanno notare che essi non hanno mai strutturato il partito secondo il « principio della produzione » applicato da Kruschiov e dai *leaders* comunisti di altri paesi orientali. I comunisti tedeschi si vantano inoltre di essere alla testa nel portare avanti riforme economiche e respingono le insinuazioni che le loro « cooperative di produzione agricola » siano qualcosa di simile ai kolkhoz sovietici. I teorici del Partito ripetono insistentemente, in privato, che la Ddr ha completato il periodo di transizione dalla dittatura del proletariato alla « democrazia popolare » in quindici anni, mentre ai russi ne sono occorsi quaranta.

Come altri partiti comunisti dell'Europa orientale, la Sed sfrutta le occasioni per manovre tattiche offerte dalla controversia cino-sovietica. Alcuni funzionari hanno mostrato una certa tendenza ad accettare l'interpretazione del marxismo-leninismo data da Pechino, ma la maggioranza del Partito opta prudentemente per la linea di Mosca. La presenza di 300.000 soldati sovietici fa sì che ben difficilmente i comunisti tedeschi cadranno nella sfera di influenza cinese, nonostante tutto l'appoggio politico che Pechino offre loro.

Eppure la Sed ora asserisce ostentatamente la propria eguaglianza nel campo marxista-leninista ed ha fatto capire che è in aumento il prezzo del suo allineamento nella interminabile disputa dottrinale che divide il mondo comunista. Le fanfare che accolgono l'arrivo dei dirigenti sovietici a Berlino-est sono ormai in numero pari a quelle che ricevono gli altri illustri ospiti comunisti. In occasione della riunione dell'Assemblea tedesca occidentale a Berlino-ovest, nell'aprile 1965, la Sed fece forti pressioni sui russi affinché si opponessero a tale manifestazione. I sovietici, dopo riservate ma accesissime discussioni, ostacolarono per qualche tempo il traffico alleato sull'autostrada per Berlino; nel frattempo la Repubblica popolare dimostrò di poter condurre una propria guerra dei nervi contro Berlino-ovest, inviando elicotteri militari sui settori alleati della città. Nell'autunno del 1965, per la prima volta ufficiali tedeschi orientali ebbero il comando di una divisione sovietica durante i giochi militari del Patto di Varsavia.

Il governo della Ddr afferma di essersi rassegnato al rifiuto di Mosca di firmare un trattato di pace separato, che avrebbe dovuto consegnare nelle mani di Ulbricht il controllo degli accessi alleati a Berlino. Tuttavia la Sed ha più volte pubblicamente ricordato ai russi i loro obblighi a difendere la Germania orientale contro un qualsiasi attacco proveniente dall'Occidente, obblighi derivanti dal Trattato di amicizia e di mutua cooperazione del 1964. Certamente, ed alcuni membri della Sed lo confessarono apertamente ai visitatori occidentali, la credibilità degli impegni di Mosca verso gli alleati tedeschi

non è accresciuta dalla lenta reazione dei sovietici ai bombardamenti americani nel Vietnam.

Ancora oggi sono i carri armati russi che sanzionano ogni decisione nella Germania orientale, tuttavia essi sono impotenti a fronteggiare il genere di evoluzione che si verifica nel senso stesso del Partito, ed il Partito è il mezzo scelto da Mosca per governare il paese. Eppure i sovietici né possono permettersi di abbandonare la Ddr, come una causa perduta, né possono ripristinare un controllo dittatoriale sui loro proconsoli colà. Quest'ultima soluzione significherebbe infatti, agli occhi del movimento comunista mondiale, una disastrosa perdita di prestigio. I sovietici sono poi limitati nell'azione dal fatto che la maggioranza dei cambiamenti, che in quel paese si verificano, sono ispirati dalle tendenze liberalizzatrici affermantisi in tutta l'Europa orientale e nella stessa Unione Sovietica. Infine non vi è alcun uomo politico a Mosca che possa esercitare nella Ddr, o altrove nell'ex-impero sovietico, un'autorità pari a quella di Stalin o di Krusciov. Il risultato è la frammentazione di quello che fu un monopolite e l'allentamento del controllo russo ovunque, la Repubblica popolare tedesca compresa. La strabocchevole forza militare dell'Urss è un mezzo sempre meno valido e di frequente inutile per mantenere i satelliti « in linea », come l'esempio romeno dimostra. La Sed può oggi aumentare il proprio prestigio interno difendendo gli interessi della Ddr nel Comecon e nel Patto di Varsavia, anche quando tali interessi contrastano con quelli dell'Urss.

221

L'incerta politica di bonn

I mutamenti nell'est europeo hanno già spinto Bonn a rivedere la propria politica nei confronti degli stati ex-satelliti, esclusa la Ddr. Il governo federale ritiene di poter ancora isolare la Germania orientale dagli altri paesi comunisti ed infine poter persuadere i sovietici a rinunciare al loro appoggio alla Ddr, in cambio di una promessa di « buona condotta » da parte di un futuro governo pantedesco. Molti funzionari tedeschi occidentali, oggi, non credono più che il tempo sia dalla loro parte, perché il processo di consolidamento è già avviato al di là del Muro. Una politica di isolazione non terrebbe inoltre conto che uno stato tedesco orientale che deve la sua esistenza unicamente all'Urss, sarebbe molto più pronto ad eseguire gli ordini di Mosca, e quindi ad essa molto più utile, di uno stato con una propria vita commerciale e politica.

Nonostante il consenso di Bonn ai falliti dibattiti con la Spd, la dottrina ufficiale della repubblica federale si attiene al principio che la « cosiddetta » Ddr non sia altro che una semplice zona di occupazione sovietica: respinge le comunicazioni ufficiali provenienti da Berlino-est, senza aprirle; sostiene che gli altri paesi, specialmente della

Nato, devono boicottare la Ddr, pur quando gli scambi commerciali tra i due stati tedeschi ammontano ad oltre 600 milioni di dollari all'anno. Sfortunatamente per Bonn, questo commercio non può più essere usato per strappare concessioni ad Ulbricht, rappresentando solo la decima parte del commercio estero della Repubblica popolare.

Il mutamento della situazione ha esacerbato i contrasti all'interno della coalizione del governo federale, sul come affrontare il problema dei rapporti con la Ddr. I cristiano-democratici di Erhard sono esitanti nel trovare una nuova via in questo ed in altri campi. I liberali auspicano un « contatto-offensivo ». Il risultato: la politica di Bonn per il commercio e i contatti culturali vacilla. Dapprima Erhard rifiutò una proposta di Ulbricht per un limitato scambio di quotidiani; ora è stata approvata una legge che permette l'importazione di pubblicazioni comuniste. In passato, ai tedeschi occidentali che visitavano la Ddr era proibito avere « discussioni politiche » con esponenti della Sed e funzionari orientali in visita ufficiale sono stati spesso arrestati dalla polizia occidentale sotto l'accusa — poi provata inconsistente — di mettere in pericolo « l'ordine costituzionale »; ora la Repubblica federale cerca di promuovere un traffico di persone in ambedue le direzioni, nonostante le recenti prove che il regime tedesco orientale sia in una fase regressiva.

Le proposte avanzate lo scorso giugno a Washington dal dr. Rainer Barzel, presidente del gruppo parlamentare Cdu/Csu, di permettere ai russi di far stationare le proprie truppe in una Germania riunita e che un futuro governo pantedesco offra un trattamento commerciale preferenziale a Mosca, rappresenta una notevole rottura della politica per la riunificazione seguita da Bonn. Quantunque sia Erhard che il gruppo parlamentare cristiano democratico si dissociassero formalmente dalle proposte fatte da Barzel, la reazione della stampa e dell'opinione pubblica della Germania occidentale fu sorprendentemente favorevole. È ormai opinione comune nella Repubblica federale che il vecchio sogno di una riunificazione mediante elezioni libere in tutto il paese, sia stato frustrato dal Muro e che soluzioni alternative debbano essere trovate. Il primo passo sembra essere una specie di continuo dialogo fra i due stati tedeschi, che abbia lo scopo di tener vivo il concetto di una sola nazione tedesca.

Il dilemma di Bonn è il medesimo di Washington. Gli Stati Uniti, prima o poi, dovranno decidere se cercare di aumentare i contatti con la Ddr o continuare ad ignorarla ufficialmente. Washington ha fornito cereali alla Repubblica popolare e concesso l'esportazione dei metodi tecnologici per la fabbricazione di fibre sintetiche e di isotopi per usi clinici, ma si sono finora astenuti dall'aumentare gli scambi per timore di offendere Bonn. La Gran Bretagna, la Francia ed altri paesi della Nato si sono mostrati meno delicati, pur astenendosi dall'arrivare al riconoscimento diplomatico.

Il riconoscimento creerebbe una seria crisi fra Washington e Bonn, senza procurare alcun vantaggio agli Usa. Ma se si ammette che la Ddr non può essere fatta sparire con un semplice desiderio e che i governanti comunisti non si lasceranno allontanare dal potere mediante elezioni, ne discende che una politica di piú intenso commercio e maggiori scambi culturali rafforzerebbero le tendenze verso una piú indipendente forma di comunismo. Gli uomini politici americani sarebbero veramente ciechi se, nonostante il ruolo di importanza fondamentale della Germania orientale nel mondo comunista, e nonostante la sua posizione strategica nel cuore dell'Europa, ritenessero che gli attuali ed i futuri *leaders* della Sed siano solo dei fantocci sovietici, immuni dalle forti correnti indipendentistiche che oggi soffiano attraverso l'Europa orientale.

Qualunque sia la politica che gli Usa e gli altri paesi occidentali seguiranno, è chiaro che la Ddr — uno stato la cui durata ha già superato quella della Repubblica di Weimar ed il « millenario Reich » di Hitler — non sarà facilmente spazzato via.

il trattato di non proliferazione

documento di lavoro gD-3

225

La potenza distruttiva delle armi nucleari è un argomento su cui l'opinione pubblica, anche qualificata, ha idee poco precise. Eppure sono questi dati di fatto che, nella loro rivoluzionaria novità — novità che non ha riscontro nell'era storica — condizionano una nuova concezione della strategia e della politica, radicalmente diversa e talvolta addirittura opposta, alle concezioni tradizionali. Poiché l'argomento di cui ci occupiamo è proprio un esemplare caso di questo capovolgimento di prospettiva, è necessario premettere alla sua trattazione qualche informazione sulla natura delle armi nucleari e sulle prospettive della loro diffusione nel mondo.

Attualmente un solo aeroplano da bombardamento strategico può trasportare un carico di bombe la cui potenza esplosiva è venti volte maggiore del totale di tutte le esplosioni effettuate durante l'intero corso della seconda guerra mondiale (il totale comprende, fra l'altro, tutti i bombardamenti sull'Inghilterra, sulla Germania e sul Giappone, incluse le due esplosioni nucleari di Hiroshima e Nagasaki). Armi nucleari di questa potenza sono in enorme numero negli arsenali degli Stati Uniti, dell'Unione Sovietica e dell'Inghilterra; le altre due potenze nucleari, Francia e Cina, non dispongono ancora di armi così potenti, ma saranno presto in grado di realizzarle. D'altronde, dopo la fine della seconda guerra mondiale, nessuna arma nucleare è stata mai esplosa in combattimento; e questo, nonostante i numerosi conflitti

Come riportiamo nella «Attività dell'Istituto», il 5 marzo si è svolta a Roma una tavola rotonda sul Trattato di non proliferazione. Il testo che qui pubblichiamo è la relazione introduttiva del prof. Francesco Calogero, responsabile del gruppo di studio sul disarmo. In essa vengono esposte le ragioni che sono alla base delle proposte di non proliferazione delle armi nucleari, lo stato della trattativa al riguardo e alcuni degli argomenti che possono essere adottati pro e contro il trattato. Vengono infine analizzate le possibilità di azione — a livello diplomatico, politico e di opinione pubblica — che si pongono in questo settore al nostro Paese.

avvenuti in questo ventennio (di cui due su grande scala, Corea e Vietnam), e nonostante la disponibilità, negli arsenali delle grandi potenze, di un amplissimo spettro di armi nucleari, che si estende in basso fino ad armi di potenza paragonabile con quella delle bombe convenzionali. In effetti, anche per quel che riguarda il futuro immediato, appare più probabile (nella misura in cui è possibile fare previsioni) che la esplosione di armi nucleari avvenga in seguito ad un incidente (del tipo di quello avvenuto in Spagna circa un anno fa) anziché per deliberata decisione nel corso di un conflitto.

Sarebbe però del tutto sbagliato concluderne che le armi nucleari giocano un ruolo modesto negli affari internazionali. Al contrario, l'esistenza di queste armi, e la stessa impossibilità di usarle se non in circostanze estreme, sono senza dubbio il principale elemento determinante le grandi concezioni politiche e strategiche che condizionano e condizioneranno per molti anni la politica internazionale. In campo strategico questa situazione ha portato alla dottrina della dissuasione che, pur nelle diverse variazioni in cui si è articolata nel tempo e nei diversi paesi, ha un punto di partenza comune (e del tutto nuovo rispetto al passato) e cioè il fatto che ora obbiettivo fondamentale di ogni azione è evitare il conflitto anziché vincerlo. In campo politico, su scala globale, questa situazione ha portato al cosiddetto equilibrio del terrore fra le superpotenze, ed al riconoscimento di un comune interesse — comune ad ambedue le superpotenze ma anche a tutte le altre nazioni — ad evitare un conflitto nucleare che, nella sua forma estrema, condurrebbe, se non alla estinzione del genere umano, certo alla sparizione del mondo civile.

L'esistenza di un comune interesse alla sopravvivenza di fronte al concreto pericolo dello scoppio di una guerra nucleare è stato nel passato, è attualmente, e sarà per molto tempo nel futuro, il fondamento di ogni iniziativa politica in campo internazionale; un fondamento così indiscutibile che la sua influenza viene spesso dimenticata o sottovalutata. È ovvio, d'altronde, che questa comunanza fondamentale di interesse della intera umanità non elimina le mille e una cause di conflitto che esistono nel mondo.

Principale conseguenza di questa situazione è la cautela cui è improntata la politica delle superpotenze nucleari. Questo senso di responsabilità è la causa prima del fatto che, nonostante le molte ragioni di attrito esistenti nel mondo, e i molti conflitti anche aperti che si sono dati in questo ventennio e sono pure ora in corso, si sia riusciti ad evitare finora la catastrofe nucleare. È opinione quasi universalmente accettata che condizione necessaria, anche se non sufficiente, affinché questo stato di cose continui — in particolare, affinché si eviti un conflitto nucleare — è che la possibilità di dar inizio ad un tale conflitto resti il più possibile ristretta, non si offra a sempre più stati. Da ciò nasce il riconoscimento della necessità di impedire la dif-

fusione delle armi nucleari.

La diffusione delle armi nucleari può avvenire in due modi: o per cessione, da parte di una potenza nucleare, di alcune armi ad un alleato non nucleare; o per diretta costruzione delle armi nucleari da parte di uno Stato non nucleare. Il primo caso è essenzialmente condizionato dalla volontà degli Stati nucleari; il secondo, dalla volontà e dalle capacità tecnologiche dei Paesi non nucleari.

(Qui e nel seguito indicherò col termine « paese nucleare » un paese che abbia già costruito armi nucleari, e « paese non nucleare » tutti gli altri. Questa terminologia si presta purtroppo ad equivoci, o meglio può essere presa a pretesto per speculazioni a sfondo nazionalistico, da parte di coloro che sottolineano che vi sono paesi che non hanno finora costruito armi nucleari ma che sarebbero, dal punto di vista tecnologico, in grado di farlo abbastanza agevolmente, e che pertanto avrebbero anche loro qualche diritto al titolo di « nucleari »).

Nessun paese nucleare desidera cedere armi nucleari ad altri paesi, o aiutarli a costruirsi. Nondimeno, nell'ambito di una alleanza, può essere difficile, per il paese detentore delle armi nucleari, resistere alla pressione degli alleati, o di alcuni degli alleati. Questa pressione può essere volta a chiedere un maggior peso nella determinazione delle dottrine strategiche e tattiche che presiedono all'eventuale impiego delle armi nucleari; può esser volta a chiedere qualche forma di controllo di tipo negativo sulle armi nucleari stazionate in certe zone, cioè la garanzia materiale che tali armi non possano essere sparate senza il doppio assenso degli alleati; può essere volta a chiedere forme di proprietà delle armi nucleari; o addirittura la loro cessione. È mia opinione che nessuna potenza nucleare sarebbe disposta oggi, anche a prescindere dal trattato di non proliferazione, a consentire cessioni dell'ultimo o penultimo tipo (io non credo, sia detto per inciso, che una formula tipo Mlf sarebbe passata al Senato americano). Ritengo inoltre che tali tipi di azione sarebbero pericolosi e sconsigliabili da ogni punto di vista, incluso quello delle potenze non nucleari in questione. Osservo infine, anticipando le informazioni sul trattato di non proliferazione, che esso prevedibilmente non comporterà invece alcuna limitazione rispetto alle prime due forme di collaborazione nucleare nell'ambito di un'alleanza — che sono per l'appunto le sole vigenti attualmente nell'ambito della Nato.

Quanto invece alla autonoma iniziativa di un paese non nucleare che decida di costruirsi armi nucleari, c'è anzitutto da valutare l'aspetto tecnico, cioè la sua capacità tecnologica ed economica di realizzare le bombe, in primo luogo, e i vettori per trasportarle, in secondo luogo. Per quel che riguarda le bombe occorre tener presente che è possibile seguire due diverse strade per giungere alla loro costruzione: la via dell'Uranio 235 e la via del Plutonio. Sono infatti questi gli unici due materiali fissili che possono essere utilizzati per costruire

bombe a fissione, le cosiddette « bombe atomiche », le quali costituiscono il primo passo sulla via della utilizzazione militare dell'energia nucleare. La tecnologia per acquisire questi due tipi di materiali è assai diversa. L'Uranio 235 è un isotopo raro dell'Uranio naturale, in cui è presente nella misura del 7‰; per ottenerlo occorre effettuare un procedimento di separazione isotopica, processo estremamente costoso e la cui tecnologia, non avendo applicazioni pacifiche, è tuttora coperta dal segreto. Il Plutonio, che è un elemento non esistente in natura, è invece un sottoprodotto di quei reattori nucleari che usano come combustibile l'Uranio naturale e producono energia elettrica. Non v'è dubbio che dal punto di vista economico e della difficoltà tecnologica, la strada del Plutonio sia più facile da percorrere dell'altra, specialmente per quei paesi che già dispongano di reattori nucleari. Pare però — e dico pare perché le informazioni definitive su questo argomento sono coperte dal segreto — che solo la via dell'Uranio 235 apra la porta per il passo successivo nella scalata alla capacità nucleare, cioè la costruzione di bombe a fusione (le cosiddette « bombe H »). In conclusione possiamo affermare che il numero dei paesi non nucleari che sarebbero capaci di costruire la bomba entro un termine di pochi anni è oggi notevole, includendo certo il Canada, il Giappone, la Svezia, l'India, la Germania Occidentale, l'Italia, il Belgio, l'Olanda, la Cecoslovacchia, la Svizzera, Israele e ancora molti altri paesi. In alcuni di questi paesi la realizzazione della bomba provocherebbe gravissime difficoltà economiche; per la maggioranza, sarebbe solo il problema dei vettori a porre difficoltà economiche molto gravi; comunque, nessuno di questi paesi potrebbe mai sperare di arrivare a possedere un arsenale neppure lontanamente paragonabile con quello delle superpotenze, ma ciascuno di loro potrebbe realizzare uno stock di bombe sufficiente a produrre disastri di enorme entità.

Quanto alla volontà politica di intraprendere la costruzione di armi nucleari, mi limiterò solo ad osservare che due tipi di motivazioni possono contribuire: il desiderio di acquisire in tal modo una posizione di maggior prestigio in campo internazionale, oppure considerazioni di strategia militare, in particolare la sensazione che solo il possesso dell'arma nucleare sia idoneo a garantire la propria sicurezza. Una analisi più approfondita di queste ragioni richiederebbe che si esaminassero uno per uno i casi più critici, la situazione di ciascun paese essendo caratterizzata dai suoi problemi di politica estera e dal suo assetto in politica interna. Io mi limiterò qui a ricordare che i paesi per i quali la decisione se intraprendere o no la costruzione di armi nucleari è più pressante sono l'India, il Giappone e Israele. Desidero però aggiungere, sempre su questo tema, alcune osservazioni generali che mi sembrano importanti specialmente per la loro rilevanza relativamente al problema della non proliferazione.

In primo luogo, desidero sottolineare il fatto che in ogni paese

esistono forze politiche contrarie e favorevoli, o quanto meno tendenzialmente contrarie e tendenzialmente favorevoli, alla costruzione delle armi nucleari, come anche larghi settori di opinione pubblica disinteressati o incerti. Se ci si chiede quale sarà la reazione di un qualunque paese a un evento internazionale — quale per esempio la stipulazione di un trattato di non proliferazione — rilevante riguardo a questi problemi, occorrerà pertanto valutare se l'avvenimento in questione rafforzerà o indebolirà gli argomenti a disposizione di coloro che sono contrari alla costruzione della bomba e anche se è tale da influire, e in che senso, sulla opinione degli incerti.

In secondo luogo, desidero ricordare il ben noto effetto di reazione a catena che può seguire alla decisione di un paese di costruirsi armi nucleari, per l'immediato insorgere di paure e diffidenze nei paesi vicini, e specialmente nei paesi con i quali sono in corso dispute; sicché c'è da attendersi che alla decisione di un paese segua a breve termine e quasi inevitabilmente quella di un altro, il quale a sua volta dà origine alla decisione di un terzo e così via. Si pensi, per esempio, alla posizione della Rau se Israele si costruisse armi nucleari, e poi alla situazione degli altri paesi del Nord Africa, del Medio Oriente, del bacino Mediterraneo, se anche la Rau intraprendesse a sua volta la costruzione di tali armi; o si immagini la reazione del Pakistan se l'India si costruisse un'arma nucleare. E queste considerazioni restano valide anche quando si riconosca che, dal punto di vista puramente militare, non è affatto detto che la reazione più saggia alla acquisizione di armi nucleari nazionali da parte di un avversario sia quella di cercare di acquisirle a propria volta. La verità si è che, in certe circostanze, quali quelle di una incontrollata proliferazione di armi nucleari nel mondo, è prevedibile che molti paesi si troverebbero nella necessità politica di cercare ad ogni costo di acquisire armi nucleari nazionali, anche se ciò non ha una sufficiente giustificazione di carattere strategico.

229

i progetti di trattato

Il trattato di non proliferazione delle armi nucleari ha costituito il maggior tema di dibattito nelle due sessioni dell'anno scorso della Conferenza dei Diciotto a Ginevra, cui come è noto partecipano quattro paesi occidentali (Usa, Inghilterra, Canada, Italia), cinque paesi comunisti (Urss, Polonia, Cecoslovacchia, Bulgaria, Rumenia) e otto paesi non allineati (India, Svezia, Rau, Birmania, Messico, Jugoslavia, Etiopia, Nigeria); il diciottesimo posto resta a disposizione della Francia, sebbene per il momento la Francia gollista preferisca non partecipare. Il fatto che questo problema abbia costituito il punto focale delle trattative è dovuto alla comune sensazione, confermata anche da una deliberazione dell'Assemblea Generale dell'Onu, della sua urgenza

e della sua pregiudizialità ad ogni ulteriore progresso sulla via del controllo degli armamenti e del disarmo; anche se vogliamo ricordare che alcuni paesi partecipanti alle trattative (e specialmente l'India e la Svezia) hanno sottolineato la intima connessione che esiste fra la possibilità di mantenere sotto controllo la diffusione delle armi nucleari e la necessità che si compiano ulteriori progressi sulla via del controllo degli armamenti e del disarmo, anche con accordi che vincolino le superpotenze e le inducano in primo luogo ad arrestare, ed in secondo luogo ad invertire, la corsa agli armamenti.

Non è il caso di riportare qui dettagliatamente la storia delle trattative; ricordo solo che due progetti di trattato sono stati presentati rispettivamente dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica, e che il punto di vista dei non allineati è stato sottoposto all'attenzione della Conferenza (e in ultima analisi, dell'Assemblea Generale dell'Onu, cui la Conferenza presenta un rapporto al termine di ogni sessione) in due memorandum.

I due trattati americano e sovietico sono simili nella struttura. Essi prevedono che le nazioni nucleari (cioè quelle che posseggono armi nucleari al momento dell'entrata in vigore del trattato) si impegnino a non cederle alle nazioni non nucleari (cioè quelle che non posseggono armi nucleari al momento dell'entrata in vigore del trattato), né ad aiutare tali nazioni ad acquisire tali armi. Le nazioni non nucleari, a loro volta, si impegnano a non acquisire né costruire armi nucleari. Inoltre la versione americana del trattato prevede che gli stati non nucleari accettino i controlli dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica di Vienna, o controlli internazionali equivalenti, sulle loro attività nucleari pacifiche, per garantire che il trattato non venga evaso di nascosto; questa richiesta è in linea con la politica sempre seguita dagli Stati Uniti, o meglio da tutti i paesi occidentali, di richiedere che qualunque misura di disarmo o di controllo degli armamenti sia adeguatamente verificata. Ricordiamo che i controlli dell'Iaea sono già in funzione in tutti quei casi in cui il combustibile fissile è ceduto ad un paese tramite l'Iaea, e in un certo numero di altri casi in cui il combustibile è stato ceduto direttamente mediante un accordo bilaterale fra paese produttore e paese utilizzatore ma l'accordo stesso prevedeva l'intervento dei controlli Iaea, come garanzia per il paese produttore sulla effettiva utilizzazione del materiale fissile a scopi pacifici e non militari. I controlli Iaea sono basati sul principio del « follow up » del materiale fissile; in sostanza implicano per gli impianti che utilizzano il combustibile l'impegno a tenerne una contabilità continua (che del resto sarebbe comunque necessaria) e a tenersi a disposizione dell'Iaea per eventuali verifiche, mediante ispezioni, della effettiva attendibilità di tale contabilità.

È importante sottolineare che questi controlli non comportano necessariamente nessuna limitazione allo sviluppo dell'energia nucleare

a scopo pacifico e della relativa tecnologia; anzi la favoriscono (come è del resto nelle finalità istituzionali dell'Iaea, che è nata proprio per aiutare i paesi in via di sviluppo a fruire della rivoluzione tecnologica nucleare in campo pacifico), nella misura in cui eliminano la possibilità che si generino dei sospetti che avvelenerebbero altrimenti ogni prospettiva di collaborazione in campo nucleare pacifico fra Paesi diversi.

Infine, per tornare alla descrizione dei progetti di trattato di non proliferazione americano e sovietico, questi prevedono la procedura di ratifica e quella di eventuale revisione o di ritiro dal trattato.

Il ritiro, come è naturale per trattati di questo tipo, e in analogia a questo sancito nel Trattato di Mosca che proibisce gli esperimenti nucleari non sotterranei, può avvenire praticamente senza alcuna restrizione, salvo un preavviso di qualche mese.

È forse il caso di sottolineare che il trattato non pone limitazioni alla presenza di armi nucleari sul territorio degli Stati contraenti, anche se non nucleari. Inoltre risulta praticamente non sottoposto a verifica, in quanto di fatto non verificabile, l'impegno degli Stati nucleari a non cedere armi nucleari, e quello degli Stati non nucleari a non acquistarle (in quanto distinto dal costruirle). Questo fatto non costituisce peraltro una seria limitazione, in vista della già citata riluttanza delle potenze nucleari a cedere ad altri paesi armi nucleari, riluttanza che, unita alla esistenza del trattato che fornisce un formidabile argomento contro eventuali pressioni di alleati, può essere considerata una garanzia sufficiente.

La maggiore controversia fra Stati Uniti e Unione Sovietica riguardava la definizione di proliferazione: quella data dagli Stati Uniti era tale da consentire una larga misura di « nuclear sharing », cioè di conduzione comune, o addirittura proprietà, delle armi nucleari nell'ambito di un'alleanza, alla condizione che la potenza nucleare mantenesse il veto sul loro impiego; la definizione sovietica era invece così stringente che sembrava escludesse perfino la consultazione fra alleati su argomenti riguardanti le armi nucleari. Il reale punto di dissenso aveva a che vedere con la preoccupazione sovietica e di altre potenze orientali che la Germania Occidentale potesse arrivare ad acquisire, tramite la sua partecipazione alla Nato, una forma di controllo o comunque una grande influenza sull'impiego delle armi nucleari, quali per esempio quelle che senza dubbio le sarebbero state attribuite da progetti tipo Forza Multilaterale o Forza Nucleare Atlantica.

Quanto alle potenze non allineate, il punto su cui più insistevano era che il Trattato di non proliferazione non doveva restare una misura isolata, ma essere associato, o quanto meno il punto di partenza, per ulteriori accordi di controllo degli armamenti e di disarmo, che implicassero direttamente anche le superpotenze e determinassero una inversione di tendenza nella loro corsa agli armamenti. Altra richiesta

essenziale era che al trattato fossero associate adeguate garanzie di protezione da parte delle superpotenze. La natura e le forme di queste garanzie potrebbero naturalmente assumere forme diverse caso per caso, e potrebbero anche, in taluni casi, non essere rese pubbliche. Ovviamente il problema è particolarmente delicato, nel caso di quelle potenze le quali più tengono alla linea politica di non allineamento e temono che la protezione offerta dalle superpotenze possa compromettere tale indirizzo politico. D'altronde queste difficoltà sono certo superabili in un contesto di sostanziale accordo e di comune interesse di ambedue le superpotenze al successo del trattato.

stato attuale della trattativa ¹

232 Sembra che un accordo fra Stati Uniti e Unione Sovietica sia stato raggiunto, sebbene i dettagli di questo accordo, e in particolare il testo del progetto di trattato che sarebbe stato concordato, non siano ancora stati resi pubblici. Le basi politiche per l'accordo erano state poste dalla rinuncia statunitense a presentare in seno alla Nato il progetto di Forza Multilaterale, che del resto, ancora allo stato di ipotesi, aveva trovato una notevole opposizione sia all'interno degli Stati Uniti che nei paesi alleati. Presumibilmente l'accordo prevede che si accetti una definizione di proliferazione più restrittiva di quella originariamente introdotta nel trattato americano, che vieti pertanto quelle forme di « nuclear sharing » nell'ambito di un'alleanza che più preoccupavano i sovietici e i loro alleati; d'altra parte, sarà riconosciuta la necessità di intrattenere contatti e consultazioni, nell'ambito di un'alleanza, anche sulla strategia nucleare, senza che ciò implichi proliferazione delle armi nucleari (e in particolare risulterà così sancita la compatibilità col trattato di organi quali il Comitato di Pianificazione Nucleare o Comitato McNamara, costituitosi recentemente in seno alla Nato proprio per favorire la consultazione, al livello più alto, sulla politica strategica nucleare, e soddisfare in tal modo le esigenze degli alleati di partecipazione alla responsabilità nucleare).

La conferenza di Ginevra ha ripreso la sue sedute martedì 21 febbraio; in parallelo alle sedute ufficiali, sono in corso trattative a tutti i livelli. C'è da osservare che, in parecchi paesi, la prospettiva del successo delle trattative sul trattato ha risvegliato l'interesse delle forze politiche, provocando un certo disorientamento dovuto, da un lato, al fatto che in tali paesi la classe politica si era finora disinteressata a questi problemi e pertanto era assai impreparata ad affrontarli, e dall'altro, alla furibonda e subdola campagna scatenata dalle posizioni contrarie al trattato, che non hanno esitato a servirsi degli argomenti più infondati per spaventare l'opinione pubblica. Esemplare, in que-

¹ Al 25 Febbraio 1967.

sto senso, la posizione del giornalista Francesco Maratea, che è arrivato a scrivere sul *Messaggero* che la nostra adesione al trattato ci avrebbe fatti succubi dell'Albania! Altra accusa del tutto infondata, certo avanzata in malafede ma talvolta anche recepita e ripetuta per ingenuità, è quella secondo cui la adesione al trattato comporterebbe inevitabilmente conseguenze negative per lo sviluppo della energia nucleare pacifica e della relativa tecnologia. Ma su questo torneremo più oltre.

argomenti pro e contro

Non v'è dubbio che il trattato di non proliferazione rappresenta un fatto di grande rilievo politico. Ritengo pertanto che sia giusto discuterlo in questo contesto, che fra l'altro non implica una conoscenza del testo ufficiale definitivo del trattato, che ancora non abbiamo, ma solo una precisa idea della sua sostanza, idea che certamente possiamo inferire dalla precedente storia delle trattative e da quanto già sappiamo. Dopo questa discussione in termini più generali e politici passerò ad esaminare alcune osservazioni più di dettaglio, che riguardano la specifica formulazione del trattato.

L'argomento principale in favore del trattato di non proliferazione consiste nella previsione di ciò che accadrà nel mondo nel caso in cui non si raggiunga l'accordo e il trattato non si faccia. Abbiamo già in apertura delineato il quadro di un mondo in cui ogni Stato sia progressivamente costretto a procurarsi sue proprie armi nucleari. Bisogna sottolineare a questo proposito la novità qualitativa delle armi nucleari rispetto a quelle convenzionali, che discende dalla loro abnorme capacità distruttiva. È questo un argomento che merita ripetizione, perché nella sua semplicità stenta a penetrare a fondo nella mente dei politici. Non resta, io credo, che ripetere più e più volte gli stessi elementari esempi: un solo aeroplano trasporta oggi bombe nucleari la cui potenza esplosiva è pari a quella del carico in puro tritolo di centomila treni merci; l'esplosione di una sola bomba da 25 megatoni distruggerebbe tutta Roma, e potrebbe uccidere praticamente tutti gli abitanti del Lazio (e l'aeroplano precipitato in Spagna un anno fa ne portava 4, di bombe cosiffatte). È vero che armi così potenti non sono immediatamente realizzabili da ogni paese; ma è chiaro che la meta a cui si tenderebbe, in mancanza di accordi, sarebbe quella della disponibilità di tali armi a tutti; e, dato il ritmo sempre più accelerato del progresso tecnologico, è questa una prospettiva al massimo di pochi decenni. Si ricordi che soltanto sessanta anni fa praticamente non esistevano automobili in circolazione. Del resto, la primitiva, rudimentale bomba di Hiroshima, pur essendo mille volte meno potente delle bombe che viaggiano oggi sui bombardieri nucleari, provocò in un sol colpo la morte di oltre 70 mila persone e il ferimento di oltre 80 mila.

Ma l'argomento che abbiamo testé illustrato non può essere automaticamente addotto a favore del trattato di non proliferazione; occorre infatti anche dimostrare che il trattato è uno strumento idoneo, anzi lo strumento piú idoneo fra quelli disponibili, per evitare il pericoloso sviluppo ipotizzato. Ciò richiede una valutazione del trattato non solo per quel che esso prevede come strumento legale in campo internazionale, ma anche per le sue conseguenze e influenze, cioè insomma per il suo effettivo valore come fatto politico.

La prima considerazione da fare a questo proposito — considerazione che avevamo già anticipata — è la esistenza, sia nei paesi nucleari sia specialmente nei paesi non nucleari, di una dialettica politica interna, con gruppi favorevoli ad una politica di acquisizione e moltiplicazione incontrollata delle armi nucleari, e gruppi che sono invece contrari. Certo l'esistenza del trattato di non proliferazione rafforza enormemente questi ultimi, che possono ora contrapporre una ragionevole prospettiva politica, quella del controllo internazionale delle armi nucleari e in ultima analisi di un assetto mondiale di convivenza specifica, alla paranoia nucleare, e che soprattutto, in molti casi, possono rassicurare le opinioni pubbliche spaventate dalle ipotetiche armi altrui, essendo la loro presenza esclusa dal trattato e dai suoi controlli.

La seconda considerazione riguarda l'impossibilità, per un paese che abbia aderito al trattato e che quindi ne accetti i controlli, di dare inizio alla costruzione di armi nucleari senza che questa decisione divenga immediatamente pubblica e comporti l'esplicita denuncia del trattato stesso. Ne consegue che, una volta che un paese ha aderito al trattato, l'eventuale decisione di costruire armi nucleari non può essere presa solo da un ristretto gruppo dirigente, protetto dal segreto militare e pronto a mettere il paese di fronte al passo compiuto. Si noti che, per la facilità di addurre ragioni di segretezza militare, questa sarebbe quasi certamente la procedura che verrebbe altrimenti seguita. (Questa è, per esempio, la procedura che è stata seguita in Francia, dove l'opinione pubblica è stata informata della decisione di dare inizio ad un programma nucleare militare solo alcuni anni dopo l'inizio dell'attività in questo campo, quando oramai era assai piú difficile tornare indietro).

Altro argomento a favore del trattato è la osservazione che un accordo internazionale di non proliferazione, e specialmente uno che nasca da un incontro fra Stati Uniti e Unione Sovietica, è il migliore punto di partenza per un'attiva politica di distensione, di riavvicinamento fra le superpotenze, ed è foriero di ulteriori accordi (non per nulla i piú decisi oppositori del trattato, i De Gaulle, gli Adenauer, gli Strauss, avversano ogni riavvicinamento fra le superpotenze, ritenendolo contrario ai loro particolari interessi).

A favore di un arresto della proliferazione delle armi nucleari

gioca infine l'argomento economico, dello spreco che si determinerebbe se in più paesi, e specialmente in paesi in via di sviluppo, si trasferissero risorse economiche e capacità tecnologiche verso programmi nucleari militari. Uno spreco, che potrebbe essere giustificato, in tali paesi, solo da una propaganda di aggressività e di odio verso un nemico vero o presunto, cioè proprio quegli atteggiamenti che sono più nefasti per la pace e la tollerante convivenza fra le nazioni.

Infine, per quei paesi che per tradizione, o per assetto politico, o per incapacità tecnologica, non hanno certamente in vista, nel prossimo futuro, la costruzione della bomba, la convenienza del trattato è ovvia, dal momento che esso non implica da parte loro la rinuncia a nulla che avessero la minima possibilità o intenzione di possedere, e offre in cambio la garanzia che anche altri condividano la stessa rinuncia. Un paese in queste condizioni è per esempio l'Italia; nel nostro Paese infatti non esiste alcuna forza politica di qualche consistenza che appaia in alcun modo disposta ad appoggiare l'iniziativa di costruire armi nucleari.

Vediamo ora quali argomenti possano essere addotti contro il trattato. Ripeto ancora che per il momento mi occupo solo delle obiezioni di carattere generale e politico. Vedremo poi quali siano invece le obiezioni più specifiche e di dettaglio, anche se devo dire fin d'ora che molte di queste appaiono così poco fondate da far sospettare una notevole dose di malafede nei proponenti, come quelli che, avendo in realtà delle obiezioni di carattere politico generale, non osano però presentarle, perché le riconoscono troppo impopolari (specialmente in Italia), e preferiscono invece mascherare la loro ostilità, che è di ordine politico generale, sotto la specie di obiezioni tecniche al trattato.

La più radicale opposizione al trattato ha il suo più alto esponente nel generale e presidente De Gaulle e nella sua visione di tipo tradizionale dei rapporti tra gli Stati, in termini di potenza. In questa visione non v'è luogo per accordi internazionali del tipo di quello in discussione, né del resto hanno senso alcuno le trattative sul controllo degli armamenti e sul disarmo, cui infatti la Francia gollista non partecipa. A questa obiezione, che chiamerei di principio, contro il trattato, si aggiunge l'ostilità di De Gaulle ad ogni riavvicinamento fra sovietici e americani, che, nella sua visione, non può che portare ad una diminuzione del prestigio e dell'importanza della Francia. Obiezioni di questo tipo sono condivise da un largo settore della destra europea, che, per quel che riguarda la questione di principio, condivide la concezione nazionalistica gollista, e d'altronde avversa ogni avvicinamento fra sovietici e americani, per la diminuzione del proprio peso politico che inevitabilmente ne conseguirebbe.

Una visione che contrasta con quella di De Gaulle per quel che riguarda i problemi specifici della politica di integrazione europea, ma che sostanzialmente l'accetta per quel che riguarda le concezioni

generali di politica internazionale, è quella degli europeisti nucleari, che desiderano una grande Europa che sia potenza comparabile alle due superpotenze, Usa e Urss, e ritengono che questo obbiettivo possa essere raggiunto solo dotando questa Europa di armi nucleari. A questa visione contrasta non necessariamente la lettera (su questo torneremo) quanto lo spirito del trattato di non proliferazione, che è di superamento degli egoismi nazionali e di netta contraddizione ad una visione di politica di potenza.

Vi è un terzo ordine di obiezioni al trattato, che sono state più fortemente echeggiate, nelle trattative di Ginevra, dalla Svezia e dall'India. Si sottolinea cioè che il trattato rappresenta di fatto una limitazione solo per le potenze non nucleari, cui non risponde alcuna misura limitativa per i paesi nucleari, e in particolare per le superpotenze; e ciò, nonostante che senza dubbio, almeno dal punto di vista quantitativo, siano per l'appunto gli smisurati arsenali nucleari delle grandi potenze a costituire il pericolo maggiore per l'umanità. Indubbiamente questa obiezione è assai fondata, e certo implica che il trattato, anche se sarà concordato e sottoscritto da un gran numero di paesi, non potrà di fatto funzionare indefinitamente se il contesto dei rapporti internazionali, specialmente fra le grandi potenze, non subirà una evoluzione in senso distensivo, che porti ad una inversione della corsa agli armamenti. D'altronde è stato fatto osservare a Ginevra, anche da parte della delegazione italiana, che l'urgenza del trattato contro la proliferazione delle armi nucleari non consente l'attesa che comporterebbe la ricerca di altri accordi di controllo degli armamenti e di disarmo. In sostanza, essendoci un quasi unanime consenso sulla necessità che si proceda sollecitamente ad ulteriori accordi di controllo degli armamenti e di disarmo, specie fra le superpotenze, senza dei quali lo stesso trattato di non proliferazione risulterebbe, nel volgere di qualche anno, svuotato di ogni validità, si tratta di vedere quale sia il modo migliore di creare un clima favorevole a tali ulteriori accordi. A noi sembra che la firma del trattato contro la proliferazione sia per l'appunto il più adatto progresso in questo senso.

(Giustizia vuole anche che non si dimentichi che il Trattato di Mosca che ha proibito gli esperimenti nucleari nello spazio, nell'atmosfera e nel mare, pur essendo stato sottoscritto da quasi tutti i Paesi del mondo, ha costituito e costituisce una effettiva immediata rinuncia solo per le potenze nucleari che lo hanno sottoscritto).

Una osservazione generale torna a proposito a questo punto. Vi è una tendenza, che viene manifestata specialmente da alcuni esponenti di quei Paesi che, dal punto di vista tecnico, sarebbero più facilmente in grado di costruire armi nucleari, di valutare il trattato specialmente dal punto di vista del confronto con le superpotenze. (Questo del resto non meraviglia nei settori di opinione pubblica più o meno consciamente sensibili alle suggestioni del nazionalismo: è infatti malattia

tipica del nazionalismo il complesso di inferiorità). Si dimentica invece di considerare l'effetto del trattato su tutti gli altri paesi. Eppure sono proprio le decisioni di questi altri Paesi — decisioni, per esempio, quale quella di intraprendere la costruzione in proprio di armi nucleari — che sono tali da influire in modo molto più immediato e drammatico sulla sicurezza del Paese in questione. Si pensi, per essere molto specifici, all'influenza che avrebbe, sulla sicurezza dell'Italia, la decisione da parte di un Paese che si affaccia sul Mediterraneo di costruirsi le sue armi nucleari. Deve dunque essere un obbiettivo fondamentale della nostra azione di politica estera quello di non lasciarsi sfuggire alcuna occasione di influire su queste decisioni e sul meccanismo che le determina.

Quando dunque si proclama che non si vuole un trattato che ci metterebbe in stato di inferiorità rispetto ai nucleari, senza ottenere da loro qualche concessione, per esempio che siano più disposti ad accordarsi fra loro per ulteriori passi distensivi e magari di disarmo, non si deve dimenticare — e specialmente non si deve nascondere all'opinione pubblica — che si propone una politica da bonzi, una politica di suicidio dimostrativo. Insomma, non si deve mai dimenticare che un trattato di non proliferazione conviene ai nucleari, ma conviene, e molto di più, a noi: il giorno che la Rau disponesse di armi nucleari noi ci sentiremmo certo più a disagio degli Stati Uniti o dell'Unione Sovietica, anche se certo anche a loro la cosa non farebbe piacere; dunque, darsi da fare per impedire siffatti sviluppi, è anzitutto nel nostro interesse.

Una seconda osservazione riguarda questa idea di una supposta inferiorità dei non nucleari rispetto ai nucleari, che è acriticamente desunta dalle concezioni prenucleari dei rapporti internazionali. Ma le armi nucleari, come è noto, sono insieme potentissime e estremamente inutili, sicché questo semplice rapporto di inferiorità non è affatto rispondente alla realtà. Senza dubbio questa osservazione meriterebbe un'analisi più approfondita, che però ci condurrebbe troppo lontano dal nostro tema. Ci limitiamo soltanto a porre un quesito, molto specifico: quali concreti vantaggi derivano, per esempio, alla Francia, dal suo possesso delle armi nucleari? Se si risponde che ciò la rende membra dell'esclusivo club dei nucleari, si dà una risposta che è tautologica, ma certo non convincente. Se viceversa si risponde che il possesso dell'arma nucleare permette alla Francia una politica di maggior indipendenza dagli Stati Uniti, bisogna ancora dimostrare che questo è vero, e cioè che una tale politica — buona o cattiva che sia — non sarebbe altrimenti possibile; la Svezia, per esempio, che non possiede armi nucleari (pur avendo certo la capacità tecnologica di costruirle), svolge una politica assai più indipendente. Del resto la dipendenza economica della Francia dagli Stati Uniti, specialmente nel settore delle industrie di avanzata tecnologia, dipendenza che è stata

resa più drammatica proprio dalle difficoltà generate all'economia francese dallo sforzo nucleare militare, non crea forse, in realtà, una dipendenza maggiore? Esempio ancor più tipico, in questo senso, può essere quello dell'Inghilterra; tanto è vero che vi è stata una decisa tendenza, in tale paese, a disfarsi delle armi nucleari, nonostante le grandi e ovvie difficoltà per tornare indietro in un processo per sua natura quasi irreversibile.

Un altro importante tipo di argomento contro il trattato di non proliferazione, o almeno contro l'adesione ad esso da parte di certi paesi, sono specifiche preoccupazioni di ordine militare. Questo problema si pone in particolare per paesi come l'India, e il Giappone, per la loro vicinanza alla Cina. È chiaro che questi argomenti richiederebbero una discussione caso per caso, che esorbita dai limiti di questa relazione. Ci limitiamo a sottolineare che queste esitazioni possono essere certo superate, a condizione che vengano recepite dalle superpotenze e che le necessarie garanzie siano fornite da queste, in forma pubblica o segreta (bisogna sempre ricordare che queste garanzie valgono non tanto per la loro proclamazione o stipulazione, ma se sono sostenute da una obbiettiva situazione politica che le rende assai solide perché tale da coinvolgere inevitabilmente gli interessi delle superpotenze garanti: è certo questo, per esempio, il caso dell'India e del Giappone, non essendo neppur concepibile che una loro aggressione da parte cinese sarebbe tollerata dalle superpotenze). Comunque problemi di questo tipo non toccano direttamente il nostro Paese.

Infine, un'altra delle obiezioni al trattato è che esso certamente non sarà accettato da Francia e Cina. Ma sarebbe saggio lasciare a questi due paesi una specie di diritto di veto su qualunque accordo internazionale di tipo distensivo? Del resto, è stato possibile stipulare un accordo che proibiva gli esperimenti nucleari non sotterranei nonostante la mancata adesione di Francia e Cina; mancata adesione che in quel caso era assai più rilevante e fragorosa che non nel caso del trattato di non proliferazione, dal momento che quest'ultimo presumibilmente non sarà comunque violato da Francia e Cina (non credo infatti che esse si spingeranno fino a fornire ad altri Paesi, anche se loro alleati, armi nucleari o aiuto per costruirle). Inoltre la stipulazione di un accordo di non proliferazione presumibilmente porterà ad un ulteriore isolamento di queste due potenze in campo internazionale, con importanti conseguenze anche nella loro politica interna.

Passiamo ora ad esaminare alcune delle obiezioni di carattere più specifico che sono state mosse al trattato, sebbene, come abbiamo già detto, alcune di queste appaiano manifestamente pretestuose. Inoltre, per poter analizzare queste obiezioni con maggior precisione, occorrerebbe discuterle sulla base di un testo di trattato, che però ancora non esiste. D'altronde è indubbio che questa discussione è interessante, se compiuta con spirito costruttivo e specialmente con metodo obbiettivo,

perché può servire da punto di riferimento a coloro che sono attualmente impegnati nella trattativa.

Il trattato di non proliferazione condannerebbe le potenze non nucleari ad una posizione di inferiorità che avrebbe riflessi anche sulle possibilità di sviluppo della energia nucleare a scopo pacifico e del relativo progresso tecnologico. Questa obiezione non ha fondamento, almeno finché non si faccia riferimento ad un preciso testo di trattato; e del resto non è ragionevole pensare che il testo concordato presenti tali pericoli, dal momento che è assai facile, con controlli di tipo Iaea, del resto già ben sperimentati, garantire il rispetto del trattato senza danneggiare, ma anzi addirittura favorendo, lo sviluppo dei programmi nucleari pacifici. Questa opinione è autorevolmente confermata in una pubblica presa di posizione di un cospicuo numero di professori di ruolo di fisica nelle Università italiane, che mi sembra possano essere ritenuti i più competenti ad esprimere un giudizio al riguardo. Essi affermano infatti:

« Noi non conosciamo ancora, naturalmente, il testo del trattato nella sua stesura finale, ma siamo preoccupati dalle notizie date dalla stampa in questi giorni di una presa di posizione ufficiale dell'Italia contro i controlli dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica di Vienna, organo dell'Onu, la quale è in manifesta contraddizione con la politica seguita fino ad oggi dal nostro Paese nelle trattative di Ginevra. Vogliamo sottolineare che un trattato di non proliferazione senza controlli andrebbe senza alcun dubbio contro gli interessi dell'Italia che vuole essere garantita che gli altri Stati aderenti al trattato non costruiscano armi nucleari.

Ci sembra d'altro canto non difficile, proprio grazie ad un sistema di controlli, far sí che la firma del trattato non limiti ma anzi favorisca la nostra possibilità di sviluppo industriale pacifico in questo settore, perché la libera circolazione delle informazioni sarà facilitata dalla esistenza di una garanzia internazionale sul loro effettivo impiego non militare ».

Le ispezioni dell'Iaea sarebbero occasione di spionaggio industriale da parte dei paesi dell'Est. Questa è una tesi piuttosto incredibile, e sbalorditiva per le sue implicazioni. A chi dunque si dovrà affidare il controllo sul trattato? O vogliamo un trattato senza controlli? Sappiamo che si vorrebbe sostituire i controlli Iaea per i paesi dell'Europa, con quelli Euratom; a noi sembra assai preferibile, dal punto di vista di principio, che un unico ente sovranazionale controlli uniformemente tutto il mondo; e d'altra parte ci sembra legittima la diffidenza altrui per i controlli « fatti in casa » dell'Euratom, così come noi riterremmo insufficienti pertanto inaccettabili dei controlli, per esempio sui paesi non nucleari del gruppo comunista, che fossero effettuati da un loro organo comunitario anziché da un organo sovranazionale delle Nazioni Unite, quale è l'Iaea. Comunque è certo possibile tro-

vare un compromesso, accenni al quale sono apparsi sulla stampa, per esempio prevedendo per le nazioni aderenti all'Euratom un periodo di transizione, in cui i controlli siano effettuati congiuntamente da Euratom e Iaea, o comunque sulla base di un accordo fra questi due enti. Ma deve essere chiaro che una posizione contraria alle ispezioni Iaea non potrebbe essere presa dall'Italia senza grave disdoro, dopo che il nostro Ministro degli Esteri, solo due anni fa, aveva solennemente dichiarato che, ove le trattative per il trattato di non proliferazione non fossero riuscite a condurre ad un accordo, l'Italia si sarebbe fatta promotrice di una iniziativa di moratoria nucleare unilaterale, cui invitava tutti gli Stati non nucleari ad aderire; e tale proposta prevedeva esplicitamente che i Paesi che aderivano alla moratoria accettassero « l'applicazione dei controlli dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, o di equivalenti controlli internazionali, sulle proprie attività nucleari ».

L'impegno dei non nucleari a non realizzare esplosioni nucleari neanche a scopo pacifico rappresenta una rinuncia suscettibile di gravi conseguenze economiche. Ma dal momento che non è possibile fare una distinzione fra esplosioni nucleari a scopo pacifico ed esplosioni sperimentali di bombe nucleari, senza una limitazione di questo tipo sarebbe troppo facile evadere il trattato. D'altra parte è ancora da dimostrare che esplosioni nucleari pacifiche presentino alcun interesse economico; e semmai, potrebbero presentarlo forse, in futuro, certo solo per le superpotenze, che hanno armi nucleari sovrabbondanti, le quali a questo punto non costano loro praticamente nulla; laddove non è concepibile che vi sia convenienza economica per un paese che dovesse affrontare i colossali costi iniziali di un programma per produrre esplosioni nucleari. Per tutte queste ragioni, come ben suggeriva Amaldi in una intervista di qualche giorno fa alla Stampa, ove mai si presentasse la possibilità di utilizzazioni pacifiche di esplosioni nucleari, questo sarebbe per l'appunto un compito da affidare a un ente sovranazionale, per esempio ad un'apposita Agenzia dell'Onu o per l'appunto all'Iaea. E infine non si dimentichi che le esplosioni nucleari, che non siano sotterranee, sono attualmente proibite dal trattato di Mosca, anche alle potenze nucleari.

L'esistenza del trattato impedirebbe in futuro la realizzazione di una Federazione Europea, perché le potenze nucleari europee (Francia e Gran Bretagna) sarebbero impedito dal parteciparvi in quanto ciò potrebbe essere interpretato come proliferazione, poiché partecipandovi esse cedrebbero almeno in compartecipazione le loro armi nucleari anche ai paesi europei non nucleari aderenti alla Federazione. Si vorrebbe dunque che una specifica clausola — la cosiddetta « clausola europea » — fosse contenuta nel trattato, per permettere esplicitamente la cessione ad una eventuale Federazione Europea delle armi nucleari della Francia e della Gran Bretagna. Ma non si vede la neces-

sità di una formula specifica che sia inserita fin d'ora nel trattato, dal momento che il problema potrebbe essere senza pregiudizio rimandato al momento, purtroppo alquanto remoto, in cui apparisse realizzabile una Federazione Europea con partecipazione francese e inglese.

Il trattato di non proliferazione porterebbe ad un aumento dell'egemonia sovietica sui Paesi dell'Est europeo. Non riporterei questa obiezione se non l'avessi io stesso sentita ripetere da una fonte ufficioso, tanto mi sembra inverosimile. Essa sembra infatti basarsi sulla convinzione di considerare desiderabile che la Cecoslovacchia, o la Polonia, o la Germania Orientale, si facciano le loro autonome armi nucleari. Francamente mi sembra che un simile punto di vista non meriti nemmeno una confutazione.

possibilità di azione

La linea politica seguita dall'Italia nella sua partecipazione alla Conferenza di Ginevra e nella sua azione all'Onu è stata di coerente appoggio ad ogni iniziativa distensiva e, pur restando sempre nell'ambito del gruppo occidentale, si è anche manifestata talvolta con iniziative autonome, la più importante delle quali è stata la proposta di moratoria nucleare unilaterale. Questa proposta veniva presentata personalmente dal Ministro Fanfani, a sottolinearne l'importanza, e voleva esplicitamente costituire uno strumento di pressione affinché si riuscisse a raggiungere l'accordo su un progetto di trattato di non proliferazione delle armi nucleari. Tale proposta, ripeto per inciso, prevedeva che i Paesi contraenti si sottoponessero volontariamente alle ispezioni dell'Iaea, o ad altre equivalenti, per garantire al resto del mondo la effettiva osservanza da parte loro dell'impegno intrapreso a non costruire armi nucleari.

Nel momento presente, di particolare delicatezza delle trattative, io penso si debba auspicare che il governo italiano persegua con coerenza questa stessa linea politica, con quel maggiore slancio che deve derivare dal concretarsi delle speranze di successo. Le forze politiche che sostengono il Governo dovrebbero inoltre mettere maggiore impegno nell'illustrare all'opinione pubblica questa linea politica e le sue motivazioni, che pensiamo di avere adeguatamente lumeggiato anche in questa relazione; ciò corrisponderebbe, fra l'altro, anche a saggezza politica, nel senso più elementare del termine, perché permetterebbe di presentarsi al paese come coloro che hanno conseguito uno scopo a noi vantaggioso e foriero di ulteriori progressi verso la pace; togliendo fra l'altro alla opposizione di sinistra uno dei suoi più efficaci e validi argomenti di propaganda.

Purtroppo però, nei giorni immediatamente scorsi, si sono registrati degli sbandamenti che, pur non essendo tali da mettere in forse la linea politica fin qui seguita, non possono non preoccuparci. Mani-

festazioni di questa incertezza di azione sono apparse la presa di posizione della delegazione italiana alla Nato, che si è allineata alla Germania Occidentale e alla Francia gollista nel muovere critiche al progetto di trattato; e, ancora più preoccupanti anche se non così impegnative, l'atteggiamento dubitoso e poco fermo degli organi dei due maggiori partiti di governo, l'Avanti e il Popolo (la Voce Repubblicana ha invece preso una posizione di netto appoggio al trattato). Si ha quasi l'impressione che i politici, arrivati al dunque, e cioè alla prospettiva di un imminente accordo sul trattato, si siano lasciati sorprendere e non abbiano avuto la capacità di reagire alla campagna di quelli che, essendo contrari al trattato perché esso contrasta alle loro concezioni politiche, hanno però saputo tessere una rete di obiezioni di dettaglio e « tecniche », approfittando fra l'altro della non esistenza di un preciso testo. Comunque su questo argomento penso che sarà assai interessante ascoltare quello che diranno i partecipanti a questa tavola rotonda.

Desidero concludere sottolineando che, oltre alle responsabilità dei politici, vi è quella della opinione pubblica più qualificata, il cosiddetto mondo della cultura, che dovrebbe svolgere un'azione di orientamento e informazione dell'opinione pubblica, specialmente su un argomento così complesso e nel quale è viceversa così facile fare appello ai più irrazionali istinti del nazionalismo. Purtroppo il mondo culturale italiano è stato finora assai poco disposto ad un serio approfondimento di questi problemi. Per esempio, laddove nelle Università anglosassoni i problemi della pace e della guerra sono all'ordine del giorno, a tutti i livelli di approfondimento, questi problemi sono invece del tutto assenti dalle Università italiane (un primo, e assai promettente, tentativo di rompere questo tabù è stato fatto proprio dall'Iai alcuni mesi fa a Roma, organizzando nella sede universitaria un ciclo di lezioni dibattito sui problemi della politica del disarmo). Mi auguro peraltro che questa situazione si modifichi presto, anche per l'influenza dell'esempio degli altri paesi; e mi piace terminare questa relazione riportando un altro brano della già precedentemente citata lettera aperta inviata al Ministro Fanfani, sul problema del trattato di non proliferazione, dai professori universitari di ruolo di fisica, iniziativa che mi sembra essere indizio di una seria presa di coscienza di questi problemi da parte del mondo universitario. Essi scrivono:

« Quali scienziati professionalmente consapevoli della potenza distruttiva delle armi nucleari, desideriamo far presente a Lei e all'opinione pubblica italiana alcuni fatti la cui conoscenza ci sembra essenziale per prendere una saggia decisione su questo importantissimo problema ».

« Nella situazione militare di oggi, caratterizzata dall'esistenza delle armi nucleari — armi la cui potenza distruttiva è tale da permettere ad un solo aeroplano di trasportare bombe il cui potenziale

esplosivo è venti volte maggiore del totale di tutte le bombe esplose durante l'intera seconda Guerra Mondiale — appare chiaro che la firma di un tale trattato da parte del nostro Paese costituirebbe un aumento e non una diminuzione della nostra sicurezza. Infatti è nostro primario interesse che le armi nucleari non si diffondano a sempre più Paesi (ciò è ovvio a chi appena rifletta sui pericoli di un mondo in cui le armi nucleari fossero disponibili ad un grande numero di Stati); e l'unica speranza di arrestare una tale disastrosa tendenza è appunto un accordo internazionale, che elimini il principale incentivo alla acquisizione di armi nucleari nazionali, e cioè la paura che un altro Paese se le stia procurando ».

« Vogliamo poi farLe notare gli importanti aspetti sociali e psicologici di una larga adesione alla proposta di trattato contro la proliferazione delle armi nucleari. L'acquisizione di un armamento nucleare porta naturalmente ad una accentuazione, talora esasperata, della sovranità nazionale, che può divenire in tal maniera un veicolo pericoloso di aggressività e di tensione e creare situazioni che pregiudicherebbero il cammino pacifico verso la meta del disarmo. D'altronde non vi è dubbio che il successo della proposta di trattato costituirebbe un elemento nuovo e importante di distensione internazionale, e sarebbe il naturale punto di partenza perché le potenze nucleari comincino a loro volta a percorrere la via dell'accordo per il controllo e la riduzione dei loro armamenti, che costituisce la meta a cui si deve arrivare.

FRANCESCO CALOGERO

divario tecnologico : iniziative e documenti

di achille albonetti

245

1 - Negli ultimi tempi, è diventato particolarmente attuale il problema del divario tecnologico e del divario della ricerca scientifica fra Europa e Stati Uniti.

Alcune organizzazioni internazionali e, soprattutto, l'Ocse e la Cee da qualche anno a questa parte, hanno iniziato studi approfonditi sull'argomento.

Il problema, tuttavia, è stato avvertito dall'opinione pubblica, allorché di esso hanno incominciato ad interessarsi gli uomini politici. In particolare, l'iniziativa del ministro degli esteri, Fanfani, ha avuto in Italia una notevole eco. Negli ultimi mesi, essa è stata discussa anche al Consiglio dei ministri della Nato, della Cee, dell'Ueo e della Ocse.

Un documento preparato dal Ministero degli esteri italiano è stato distribuito nell'ottobre scorso ai 14 governi dei paesi membri della Nato, mentre una commissione nominata appositamente dal ministro degli esteri, Fanfani, e presieduta dal prof. Saraceno, composta da 17 docenti, ricercatori ed esperti tra i più qualificati della scienza italiana, ha elaborato un primo rapporto il 15 novembre scorso. Un estratto di tale rapporto sembra sia stato egualmente distribuito ai governi dei paesi del Patto atlantico nel dicembre scorso.

Sia nel programma quinquennale italiano, in corso di approvazione da parte del Parlamento e sia, anche, nel programma di politica economica a medio termine della Cee la ricerca scientifica e tecnologica occupa un notevole spazio.

Nell'ultimo decennio, del resto, il problema della ricerca scien-

Achille Albonetti è direttore per gli affari internazionali e gli studi economici del Comitato nazionale energia nucleare (Cnen). La presente rassegna è tratta dalla relazione al convegno indetto dal Cismec sulla politica economica a medio termine della Cee e la politica di programmazione nazionale. Nel prossimo numero pubblicheremo la seconda parte della rassegna.

tifica e del divario tecnologico, come si vedrà più innanzi, ha attirato l'attenzione dei governi, dei partiti e degli ambienti culturali avanzati dei principali paesi europei. Ministeri per la ricerca scientifica o per la scienza sono stati creati in Gran Bretagna, in Francia, nella Repubblica federale tedesca ed anche in Italia (vedi paragrafo 10)¹.

2 - Nella relazione, che segue, vorremmo tentare di dare un contributo alla chiarificazione del problema, ai fini, anche, di una sua corretta impostazione nell'ambito della programmazione economica italiana ed europea.

Vorremmo, soprattutto, ricordare che il problema del divario tecnologico e del divario della ricerca tra Europa ed Usa deve essere inquadrato nel problema fondamentale dello sviluppo economico di un paese, ed, in particolare, nello sviluppo economico italiano ed europeo.

Spesso, infatti, si dimentica che la tecnologia e la ricerca non sono fini a se stessi, ma sono strumenti per il progresso ed il benessere economico di un paese.

Occorre, innanzitutto, stabilire il contributo che la ricerca può dare al superamento del divario tecnologico ed, in particolare, al superamento del divario di produttività e di reddito nazionale pro-capite tra Europa e Stati Uniti.

Deve, anche, essere sottolineato che il problema non è nuovo, anche se nuova è l'importanza che ad esso è stata data dagli uomini politici italiani ed europei negli ultimi tempi.

Vorremmo qui ricordare a mo' di premessa, alcune iniziative ed alcuni eventi che riteniamo siano utili per inquadrare l'argomento non soltanto da un punto di vista concettuale, ma anche da un punto di vista storico-politico.

3 - Nel numero di aprile del 1943, apparve sull'autorevole rivista economica inglese « The Economic Journal », un fondamentale articolo di Lazlo Rostas, economista inglese di origine ungherese².

Questo articolo, primo frutto di un grande piano di lavoro intrapreso dal « National Institute of Economic and Social Research », di-

¹ Cfr. tra l'altro Arnold Kramish, *Research and Development in the Common Market vis-à-vis the U.K., U.S. and U.S.S.R.*, The Rand Corporation, Santa Monica, maggio 1963. *Una politica per la ricerca scientifica*, Edizioni Cinque Lune, Roma, 1962, Atti del Convegno promosso dall'Ufficio centrale attività culturali della Democrazia Cristiana. *Atti del Congresso internazionale di studio sul progresso tecnologico e la società italiana* promosso dal Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale e dal comune di Milano nel 1960, III Volume, Edizioni Giuffrè, Milano, 1962.

² Lazlo Rostas, *Industrial Production, Productivity and Distribution in Germany, Britain and the United States*, in « The Economic Journal », aprile 1943, pp. 39-54. Vedi anche L. Rostas, *International Comparisons of Productivity*, in « International Labor Review », settembre 1948, pp. 283-305. L. Rostas, *Comparative Productivity in British and American Industry*, National Institute of Economic and Social Research, Cambridge, 1948, ristampato nel 1962 e nel 1964.

mostrava in sostanza, basandosi su di un esame delle più svariate statistiche disponibili, che la produttività (produzione per ora-uomo o produzione per occupato) degli Stati Uniti era almeno doppia di quella della Gran Bretagna e della Germania, cioè dei due paesi considerati più efficienti ed industrializzati non soltanto dell'Europa, ma del resto del mondo.

In definitiva, giungeva alla conclusione che nel 1943, con una situazione di pieno impiego in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, la produttività (o produzione per ora-uomo) era almeno due volte superiore negli Stati Uniti. Ciò si verificava, nonostante il fatto che una ben più alta proporzione della forza lavorativa americana fosse occupata in agricoltura — dove, come è noto, si registra una produttività inferiore alla media — e nonostante che negli Stati Uniti fosse in vigore una settimana di lavoro più breve. Il lavoratore americano medio, affermava nel suo studio il Rostas, produce in un'ora almeno due volte di più del lavoratore medio inglese.

247

È facile comprendere l'importanza di una simile affermazione. Una specie di sfida era stata lanciata. Prima di allora, anche se varie persone (più numerose negli ambienti industriali, commerciali ed affaristici, che negli ambienti degli studiosi di problemi economici) avevano intuito una simile verità, non vi era stato nessuno che ne avesse tentato una dimostrazione scientifica con dati alla mano, né tanto meno vi era nessuno che si fosse provato ad indagarne le cause.

Già gli studi sulla produttività di un'azienda o di un settore industriale o addirittura dell'economia di un paese nel suo insieme erano così rari, mentre, la loro importanza era compresa da pochi, che, avventurarsi in confronti internazionali della produttività, pareva davvero un'impresa troppo ardua per essere tentata.

L'articolo di Rostas produsse un certo scalpore. Alcune autorità della scienza statistica ne attaccarono i metodi di calcolo, mentre i giornali più autorevoli, specialmente quelli economici, dettero molta importanza al problema. Ma i più si rifiutarono di ammettere le affermazioni del Rostas, quasi contenessero un'accusa ai sistemi di direzione aziendale britannici, alla politica economica dei governi o all'efficienza dei lavoratori inglesi.

L'Economist, in una serie di brillanti articoli, suggeriva, invece, con una lungimiranza notevole per quei tempi, di aggiungere ai tre slogans della ripresa economica e sociale, che doveva iniziare con la vittoria sul nazi-fascismo (full employment, active system of international trade, social security), anche lo slogan: « productivity ». « Raddoppiare la produzione per ora-uomo significa raddoppiare il consumo per ora-uomo », affermava l'autorevole settimanale londinese³.

³ « The Economist », 19 agosto 1944 - 14 ottobre 1944. Serie di 8 articoli dal titolo *A Policy for Wealth*. Cfr. anche Achille Albonetti, *Produttività e Progresso Economico*, in « Civitas », nn. 8, 9, 10, 11, Roma, 1953.

4 - Questo accadeva in Gran Bretagna nel 1943-44. L'argomento doveva essere ripreso su di un piano più vasto ed efficace più tardi, nel 1948, con la costituzione dell'« Anglo-American Council of Productivity » e l'inizio del programma di Assistenza tecnica previsto dal piano Marshall. Ma di ciò parleremo più avanti.

Il resto dell'Europa era piuttosto sordo a queste discussioni. Si avvicinava il periodo della liberazione, un periodo di grande ottimismo nel quale ogni partito si proclamava paladino delle più ardite riforme sociali e nel quale sembrava che le nazionalizzazioni e le socializzazioni fossero l'unico e vero rimedio a tutti i mali economici: magiche formule che avrebbero portato automaticamente benessere e felicità alla povera e distrutta Europa.

I governi tentarono di accontentare nel migliore modo compatibile con le esigenze della libertà e delle possibilità economiche i gruppi più intransigenti, mentre anche i partiti cosiddetti di destra sbandieravano riforme sociali, una volta prerogativa di movimenti estremisti.

Al di sopra di questa molteplicità di idee, di programmi e di molte illusioni urgeva la realtà quotidiana. I popoli dovevano riprendere a vivere una vita di pace. Le opere di ricostruzione fervevano dovunque. Le fabbriche erano riattivate, le centrali elettriche rimesse in funzione; case, strade, stazioni, ferrovie, ponti ricostruiti.

I cosiddetti saggi non si preoccupavano troppo, a dire il vero. Tutto sarebbe tornato presto normale. I più accesi si sarebbero calmati, quando la macchina produttiva di ogni stato avrebbe ricominciato a sfornare, invece di cannoni e carri armati, travi per nuove case, chilometri di stoffa per nuovi vestiti e poi automobili, biciclette, motociclette ed anche « Vespe » e « Lambrette ». Il comunismo sarebbe stato battuto con un abbondante raccolto di grano, di olio e di vino, con una casa per tutti e forse anche con una automobile per ogni famiglia. Magari piccola come un giocattolo, ma con quattro ruote ed un motore.

La parola d'ordine era produzione, produzione ad ogni costo, maggiore produzione. Per i bisogni più urgenti intervenne la generosità americana con l'Unrra prima, e poi con l'Interim Aid Program.

Questi saggi non avevano tutti i torti così come non avevano tutti i torti coloro che appena finita la guerra o addirittura tra le file della resistenza preparavano programmi rivoluzionari di riforme economiche, nei quali la parola d'ordine era posta più che sulla produzione, sulla distribuzione dei beni. Purtroppo, non avere tutti i torti non equivale ad avere ragione.

5 - Parlare di aumento della produzione senza porsi il problema dei costi di produzione, della mano d'opera impiegata, dei metodi e della razionalizzazione della produzione significa porre il carro innanzi ai buoi. Così, egualmente, parlare di una migliore distribuzione dei

beni senza preoccuparsi di come questi beni sono prodotti, della qualità e della quantità di questi beni, significa non rendersi conto esattamente della portata del problema. Ed i nodi vengono al pettine, spesso prima di quanto si creda.

La produzione aumentò, le fabbriche ripresero le loro attività di pace e le campagne europee dettero soddisfacenti raccolti. Anche i sistemi di distribuzione del reddito furono in qualche modo riveduti: fu introdotta o rafforzata la tassazione progressiva, furono imposte tasse sul capitale, si procedette a nazionalizzazioni, si istituirono consigli di fabbrica, ma la situazione non migliorò di molto.

Dopo una più o meno rapida ripresa negli anni seguenti la fine delle ostilità, dopo un continuo aumento degli indici della produzione (tornati quasi al livello prebellico), nel 1947 già si preannunciavano i primi segni di un ristagno, se non addirittura di una recessione economica. I mercati, dopo aver assorbito avidamente, a causa di tanti anni di carestia, qualsiasi merce o prodotto fosse stato lanciato, si mostravano ora sordi alle offerte dei produttori. La concorrenza internazionale cominciava a far sentire i suoi effetti. Fallimenti, fabbriche che si chiudevano, aumento della disoccupazione, instabilità dei prezzi. Eppure la povertà era ancora grande ed i bisogni da soddisfare innumerevoli.

In breve, fu necessario un altro lungimirante e generoso intervento degli Stati Uniti. Ognuno sa a cosa si allude. Al famoso piano Marshall, approvato ed entrato in azione nel secondo trimestre del 1948.

6 - Non sarà mai sottolineata sufficientemente l'importanza di questa iniziativa. Essa non soltanto mise a contatto i popoli della vecchia Europa costringendoli ad agire, per quanto possibile, come una unità economica. Essa pose le fondamenta per un continuo scambio di esperienze ed idee tra l'Europa ed il nuovo continente, scambio che continua tuttora da quei giorni ed i cui frutti sono già incoraggianti ⁴.

Il rapporto Gray, il Punto quarto, il piano Colombo e più tardi il Foreign Aid Bill, l'Alleanza per il progresso, non sono che sviluppi su scala più o meno vasta dello stesso principio alla base del piano Marshall.

⁴ Si veda soprattutto: H. S. Ellis, *The Economics of Freedom, The Progress and Future of Aid to Europe*, Harper, New York, 1950. E. Harris Seymour, *Foreign Economic Policy for the U.S.*, Harvard University Press, Cambridge, 1948. Lewis Cleona, *The United States and Foreign Investment Problems*, The Brookings Institution, Washington, 1948. Buchanan and Lutz, *Rebuilding the World Economy: America's Role*, in « Foreign Trade and Investment », Twenty Century Fund, New York, 1947. V. M. Dean, *Europe and the United States*, Knopf, New York, 1950. Black and Helmreich, *Twentieth Century Europa*, Knopf, New York, 1950.

A noi non interessa tuttavia, analizzare qui la portata dell'European Recovery Program. Ciò che a noi interessa è ricordare una piccola parte di questo programma, parte che crediamo sia una delle più importanti, soprattutto agli effetti dei risultati a lungo termine di qualsiasi politica economica europea ed internazionale di progresso e di sviluppo economico.

In particolare, crediamo che questa parte sia stata fondamentale per contribuire in maniera nuova e duratura alla soluzione effettiva della crisi economica europea, crisi che non è solo di produzione o di distribuzione del reddito o di inadeguati scambi con l'estero, ma soprattutto una crisi di metodo ed organizzazione. Ci riferiamo a quella parte del programma del piano Marshall che ha il nome di Assistenza tecnica, quel programma, cioè, che si propone di aumentare la produttività dei paesi europei⁵.

Paul Hoffman, primo direttore dell'Eca, racconta nel suo libro « Peace Can Be Won », come questo programma ebbe inizio. Mr Hoffman stava discutendo nell'estate del 1948 i problemi economici europei con il Cancelliere dello Scacchiere britannico, sir Stafford Cripps. « Se noi vogliamo elevare le condizioni economiche della Gran Bretagna », affermò Cripps tra un discorso e l'altro « dobbiamo raggiungere una più alta produttività. La Gran Bretagna ha molto da imparare dagli Stati Uniti; noi, dal canto nostro, abbiamo qualche segreto di produzione, che abbiamo tenuto nascosto per generazioni. Perché non ci scambiamo queste informazioni? »⁶.

Nessuno è tenuto a credere che da quella conversazione nascesse il programma di Assistenza tecnica del piano Marshall⁷.

Fatto sta che verso la fine del 1948 fu organizzato il benemerito Anglo-American Council on Productivity e verso la metà del 1949 si incominciarono ad avere i primi stanziamenti Eca per programmi simili, da attuarsi anche a favore degli altri paesi aderenti all'Erp.

Le difficoltà furono per certi paesi considerevoli. I più non compresero l'importanza del problema. Da un certo punto di vista, del resto, questo è spiegabile.

Tutti, meno coloro che avevano le idee e la vista offuscate, videro e si resero conto dell'importanza per l'Europa, dell'importanza (praticamente gratuita) di beni, avvenuta per mezzo del piano Marshall,

⁵ Molte sono le pubblicazioni ufficiali o meno che descrivono gli inizi e gli sviluppi di questo programma. La fonte migliore, crediamo, è costituita dai rapporti trimestrali dell'Eca al Congresso americano. Prima menzione di questo programma si trova nel *Fourth Report to Congress of the Economic Cooperation Administration*, gennaio-aprile 1949, pp. 54-56. The Brookings Institution, *Major problems of U.S. Foreign Policy*, 1949-1950, pp. 295-351.

⁶ Paul Hoffman, *Peace Can Be Won*, New York, 1951, pp. 52-56.

⁷ In realtà se ne era già parlato prima, come risulta da una inchiesta del Bureau of Labor Statistics. Si veda: *Productivity Survey of English and French Manufacturing Plants*, 29 maggio-10 luglio 1948, e *Recommendations for further Action*.

siano essi beni di consumo, quali grano, carbone, acciaio, petrolio, fertilizzanti, o beni strumentali, come macchine utensili, generatori, impianti ecc. Pochi si resero conto, invece, dell'importanza (forse anche maggiore per i suoi effetti più duraturi) che fosse importato un nuovo metodo di trasformazione; un nuovo sistema di produzione, una nuova tecnica operativa o direzionale.

Mentre, infatti, il grano, il carbone, i fertilizzanti ed il petrolio, cosiccome anche le macchine e gli impianti si consumano e si logorano velocemente, ben più lunga durata hanno gli altri beni immateriali che si sono menzionati.

Spesso, poi, quei pochi che compresero la portata di un tale programma vi si opposero, perché ebbero timore di vedere messi in pericolo i propri interessi. Ed alludiamo qui sia alle organizzazioni nazionali degli imprenditori, che alle organizzazioni sindacali. Ambedue, molte volte, nell'affrontare certi delicati problemi, nonostante le teorie marxiste della lotta di classe, trovarono ampio terreno di accordo e mutua solidarietà.

Molte volte, in questi casi, l'orgoglio nazionale serve da schermaglia. Spesso, tuttavia, è anche un elemento concreto con cui occorre fare i conti. Gli europei (è una malattia comune ad ogni popolo, ma ci interessa parlare ora del continente al quale apparteniamo) non ammettono facilmente di avere qualcosa da imparare da altre nazioni, compresa l'America del nord⁸.

Nonostante queste difficoltà, come si è accennato più sopra, per iniziativa di Sir Stafford Cripps e Paul Hoffman, fu costituito nell'autunno del 1948 l'Anglo-American Council on Productivity con il fine di « promuovere il benessere economico per mezzo di un libero scambio di conoscenze, nel campo dell'organizzazione, metodo e tecnica industriale, e perciò con lo scopo di assistere l'industria britannica ed elevare il livello della produttività » ...

L'organizzazione di questo organo non fu certo semplice. Ciò accadde per le ragioni dette più sopra. I rappresentanti degli industriali e dei lavoratori, appoggiati anche da qualche politico eminente, non si lasciarono facilmente ridurre alla ragione. Cripps ed Hoffman combatterono fianco a fianco questa battaglia. Ci fu un momento, addirittura, in cui gli Stati Uniti minacciarono la fine di ogni aiuto Eca, se non si fosse data abbastanza importanza al problema della produttività, alla questione, cioè, dei metodi della produzione e delle nuove tecnologie.

Rostas, Cripps, Hoffman avevano purtroppo ragione. I rapporti pubblicati dall'Anglo-American Council on Productivity dimostrarono, anche ai più scettici, che l'industria britannica, vanto europeo e mon-

⁸ Cfr. Achille Albonetti, *Produttività e nuova Europa*, in « Civitas », Roma, agosto 1951.

diale fino a qualche decennio orsono, ha molto da imparare dai metodi dell'industria americana, quasi in ogni settore⁹.

Ma l'iniziativa di una collaborazione europea-americana nel settore della produttività non fu la sola. Quasi parallelamente al lancio del piano Marshall ed, in particolare, all'avvio dei programmi di assistenza tecnica che facevano parte del piano, vi fu l'avvio di un importante programma destinato ad incrementare l'assistenza alle aree in via di sviluppo.

7 - Questa iniziativa si chiamò allora « Punto quarto », intendendo con ciò richiamarsi al discorso inaugurale di Truman, tenuto di fronte al Congresso degli Stati Uniti il 20 gennaio 1949.

In questo discorso, il presidente americano tracciò le linee del suo programma di azione, dopo essere stato confermato, per voto popolare, presidente degli Stati Uniti. L'assistenza alle aree insufficientemente sviluppate figurava come la quarta principale direttiva della politica estera americana.

Le altre direttive stabilite dal presidente erano: appoggio delle Nazioni unite, programma per una ripresa dell'economia mondiale e rafforzamento dei paesi amanti della libertà contro i pericoli di aggressione¹⁰.

Le dichiarazioni di Truman sono troppo importanti per essere riassunte.

Riteniamo opportuno riportare integralmente il passaggio:

« Quarto: noi dobbiamo attuare un nuovo audace programma per far sì che i benefici dei nostri progressi scientifici ed industriali contribuiscano al miglioramento ed allo sviluppo delle aree insufficientemente sviluppate.

⁹ Si veda innanzitutto il fondamentale e significativo articolo di G. C. Allen, *Economic Progress, Retrospect and Prospect*, in « The Economic Journal », settembre 1950. L'Allen riesamina nel suo scritto alla luce dei rapporti delle missioni tecniche recatesi negli Stati Uniti, i problemi base dello sviluppo e progresso economico della Gran Bretagna, affermando che i metodi e l'organizzazione sono spesso più importanti dei capitali. Si vedano, inoltre, i vari rapporti finora pubblicati dall'Anglo-American Council on Productivity. I più importanti sono stati pubblicati dalla rivista « Produttività ».

¹⁰ Si vedano innanzitutto i due numeri unici dedicati interamente al problema dello sviluppo delle aree insufficientemente sviluppate e pubblicati dall'American Academy of Political and Social Science: « The Annals », marzo 1950, *Aiding Underdeveloped Areas Abroad*, « The Annals », luglio 1950, *Formulating a Point Four Program*. E poi: *Major Problems of U.S. Foreign Policy, 1949-1950*, pp. 295-351, *The Problem of American Assistance to Underdeveloped Areas*, The Brookings Institution, Washington, 1949. Howard C. Gary, *The United States and Point Four Problems*, « Foreign Policy Reports », 15 settembre 1950, New York. Tra i numerosi articoli apparsi sull'argomento, desideriamo ricordare *Fourth Point at Work*, in « The Economist », 2 aprile 1949. *The Poor Countries*, in « The Economist », 2 giugno 1951. George Boris, *Assistance Technique et Point IV*, in « Politique Etrangère », dicembre 1950, pp. 532-550.

Piú della metà degli abitanti del mondo vivono in condizioni che rasentano la miseria. Il loro cibo è inadeguato. Sono vittime di malattie. La loro vita economica è primitiva e stagnante. La loro povertà costituisce un ostacolo ed una minaccia sia per il loro paese che per le aree piú prospere. Per la prima volta nella storia, l'umanità possiede le conoscenze e le tecniche per alleviare le sofferenze di questi popoli. Gli Stati Uniti sono all'avanguardia delle altre nazioni nello sviluppo di tecniche industriali e scientifiche.

Le risorse materiali che noi ci possiamo permettere di usare per assistere altri popoli sono limitate, ma le nostre già enormi risorse di conoscenze tecniche stanno continuamente aumentando e sono inesauribili.

Io credo che noi dovremmo far compartecipi i popoli amanti della pace dei benefici derivanti dalle nostre conoscenze tecniche in modo da aiutarli nel realizzare le loro aspirazioni per una vita migliore.

In collaborazione con le altre nazioni, noi dovremmo inoltre incoraggiare investimenti di capitale nelle aree che necessitano uno sviluppo. Noi dovremmo aiutare le libere nazioni del mondo ad aiutarsi onde produrre piú cibo, piú generi di abbigliamento, piú materiali da costruzione e piú macchine per alleviare le proprie difficoltà. Noi invitiamo gli altri paesi a contribuire con le loro risorse a questa impresa. Il loro contributo sarà veramente ben accetto. Questa dovrebbe essere un'impresa cooperativa, nella quale tutte le nazioni dovrebbero lavorare insieme, attraverso le Nazioni unite ed i suoi organi specializzati laddove possibile.

Dovrebbe essere uno sforzo mondiale per il raggiungimento della pace, abbondanza e libertà. Con la collaborazione degli uomini di affari, del capitale privato, degli interessi agricoli e dei sindacati di questo paese, questo programma potrà grandemente aumentare l'attività industriale in altre nazioni e potrà elevare sostanzialmente il loro tenore di vita.

Simili programmi di sviluppo economico dovranno essere concepiti e controllati, in modo da far sí che gli abitanti delle aree in cui tali programmi saranno attuati ne traggano beneficio. Le garanzie per coloro che investono dovranno essere equilibrate con garanzie nell'interesse delle Nazioni, le cui risorse ed il cui lavoro vengono impegnate in questi piani di sviluppo.

I vecchi metodi dell'imperialismo — sfruttamento al fine di ottenere profitti all'estero — non hanno alcuna parte nei nostri piani. Ciò che noi vogliamo è un programma di sviluppo, basato sui concetti di giustizia democratica.

Tutti i paesi, compreso il nostro, trarranno grandi benefici dall'attuazione di un programma costruttivo per il migliore impiego delle risorse umane e naturali del mondo. L'esperienza dimostra che il nostro commercio con gli altri paesi si espande allorché essi progredi-

scono industrialmente ed economicamente. Una maggiore produzione è la chiave per la prosperità e la pace.

D'altronde la chiave per raggiungere una maggiore produzione si trova in una più vasta e più integrale applicazione delle moderne conoscenze scientifiche e tecniche. Soltanto aiutando i meno fortunati dei suoi membri ad aiutarsi, la famiglia delle nazioni potrà raggiungere un sistema di vita decente e soddisfacente, il che è nel diritto di tutti i popoli.

Soltanto la democrazia può fornire le forze vitali per sollevare i popoli del mondo in un movimento trionfante, non solo contro i loro oppressori umani, ma anche contro i loro antichi nemici: fame, miseria, disperazione ».

Un attento esame delle dichiarazioni del Presidente Truman porta alle seguenti conclusioni:

a) innanzitutto, secondo il presidente degli Stati Uniti, le risorse materiali che la Repubblica federale può dedicare allo sviluppo economico delle altre nazioni sono limitate;

b) infinite sono, invece, le conoscenze tecniche e scientifiche che possono essere messe a disposizione delle aree insufficientemente sviluppate; questo tipo di « risorse » inoltre sta continuamente aumentando ed è ritenuto inesauribile;

c) la chiave per raggiungere una maggiore produzione si trova in una più vasta e più integrale applicazione delle moderne conoscenze scientifiche e tecniche ¹¹.

8 - Come si nota, gli Stati Uniti, tramite queste due importantissime iniziative, rivolte all'espansione economica rispettivamente del-

¹¹ Sul problema dell'assistenza tecnica e dello sviluppo economico vedasi:

a) *assistenza tecnica*

Documenti presentati dalle varie delegazioni dei Paesi appartenenti all'Onu alla « Conferenza delle Nazioni unite sull'applicazione della scienza e della tecnologia a vantaggio delle aree meno sviluppate », tenutasi a Ginevra nel 1963. In particolare, vedansi i dodici volumi presentati dalla delegazione statunitense: Vol. I - *Natural Resources, Energy, Water and River Basin Development*; Vol. II - *Natural Resources, Minerals and Mining, Mapping and Geodetic Control*; Vol. III - *Agriculture*; Vol. IV - *Industrial Development*; Vol. V - *Transportation*; Vol. VI - *Health and Nutrition*; Vol. VII - *Social Problems of Development and Urbanization*; Vol. VIII - *Organization, Planning and Programming for Economic Development*; Vol. IX - *Scientific and Technological Policy, Planning and Organization*; Vol. X - *International Cooperation and Problems of Transfer and Adaptation*; Vol. XI - *Human Resources, Training of Scientific and Technical Personnel*; Vol. XII - *Communications*, U.S. Government Printing Office, Washington 25, D.C. Vedasi anche Angus Maddison, *Technical assistance and economic development*, Ocde, 1965.

b) *sviluppo economico*

Robert E. Asher and associates, *The United Nations and Promotion of the General Welfare*, The Brookings Institution, Washington, 1957. D. Avramovic, *Debt*

l'Europa e dei paesi terzi, sottolineano l'importanza del progresso scientifico e tecnico e dell'aumento della produttività ai fini dello sviluppo economico di una nazione.

È opportuno richiamare questi precedenti, poiché per lungo tempo i problemi dello sviluppo economico e della produttività sono stati ignorati dalla scienza economica e dall'attività politica.

Molto, infatti, si è scritto sulle necessità di una redistribuzione del reddito, sulle nazionalizzazioni o socializzazioni, sulle fluttuazioni economiche, sul come ottenere un regime di piena occupazione, sulle cause della povertà, sulla teoria del commercio internazionale, ma da quando Adamo Smith pubblicò la sua nota « Inchiesta sulla natura e cause della ricchezza delle nazioni » nel 1776, ben poco è stato scritto sullo stesso argomento.

I socialisti ed i comunisti si sono affannati a discutere ed a dimostrare come redistribuire la produzione della comunità e sul come avviarla alla regolarità. Ma sulle ragioni che determinano il volume della produzione e sul perché la produzione è maggiore in alcuni paesi e minore in altri, su quali sono le cause che controllano o determinano l'aumento o la diminuzione di questo volume, non hanno detto nulla o quasi per decenni.

Essi si sono accontentati di affermare che un semplice mutamento nella proprietà dei mezzi di produzione rilascerebbe, per qualche potere poco chiaro o magico, le energie produttive, oppure, in compagnia degli economisti della scuola liberale, hanno assunto che il volume della produzione nazionale ed il suo aumento sono atti di Dio, oltre la possibilità di controllo.

Ancora oggi, se si tenta una analisi delle cause che fanno sì che un paese abbia un tenore di vita superiore a quello di un altro, nonostante anche in Europa durante e dopo la seconda guerra mondiale siano apparsi e stiano continuamente aparendo importanti studi chiarificatori al riguardo, si trova il terreno ingombro da un certo numero

Servicing Problems of Low Income Countries, Oxford University Press, 1960. Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Oxford University Press, 1959. W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, George Allen & Unwin Ltd., 1955. Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, 1957. H. G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution*, Oxford University Press, 1959. W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, University Press, Cambridge, 1960. Buchanan-Ellis, *Approaches to Economic Development*, Twentieth Century, 1955. A. Shonfield, *The Attack on World Poverty*, London 1960. Asher and associates, *Development of the Emerging Countries*, Brookings Institution, 1962. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Harvard, 1962. J. K. Galbraith, *Economic Development in Perspective*, Harvard, 1962. R. Nelson, *Economic Growth: Rationale, Problems, Cases*, Texas, 1960. Brown, *The Economics of Labor*, Yale, 1963. Agarwala-Singh, *The Economics of Underdevelopment*, Oxford, 1963. Kindleberger, *Foreign Trade and the National Economy*, Yale, 1963. W. W. Rostow, *Planning for Freedom*, Yale, 1962. A. Lewis, *Quiet Crisis in India*, Brookings Institution, 1962. Theobald, *The Rich and the Poor*, « New American », 1960.

di opinioni generalmente diffuse, le quali ad un esame approfondito si rilevano inconsistenti ¹².

9 - Come abbiamo visto, le iniziative americane nel settore europeo e nell'ambito del piano Marshall ebbero i primi risultati con la costituzione di centri nazionali per la produttività.

Fin dal 1949, l'Oece, l'organizzazione europea attraverso la quale erano incanalati gli aiuti americani, creò, un Gruppo di lavoro per i problemi scientifici, che discusse ampiamente il problema della produttività, ritenendolo uno dei problemi europei più importanti.

Tale Gruppo di lavoro, a cui parteciparono i rappresentanti di tutti i paesi dell'Oece, elaborò un programma per l'organizzazione di ricerche in comune e propose l'invio di gruppi di assistenza tecnica, composti da esperti di paesi membri, negli Stati Uniti.

Nel 1951, l'Oece istituì il Comitato della produttività e della ricerca applicata, che, a sua volta, nominò nel suo seno un certo numero di gruppi di lavoro.

Nel 1953, fu creata, sempre in seno all'Oece, l'Agenzia europea per la produttività. Lo scopo istituzionale dell'Agenzia fu quello di rafforzare ed appoggiare l'attività dei centri nazionali di produttività, offrendo loro servizi centralizzati ed agendo da clearing-house per informazioni ed esperienze. L'Agenzia ebbe anche lo scopo di evitare la duplicazione delle attività, portando ad ogni nazione europea l'esperienza e le conoscenze dei singoli membri.

L'Agenzia europea della produttività ebbe all'inizio il carattere di un esperimento triennale, svolto grazie ad un generoso aiuto del governo americano. Più tardi, nel giugno 1956, il Consiglio dell'Oece decise di finanziare per un ulteriore periodo di tre anni, fino al 1960, l'attività di tale ente. Il significato della decisione è evidente. I paesi

¹² Vedi innanzitutto L. Rostas, *Comparative Productivity in British and American Industry*, National Institute of Economic and Social Research, Cambridge, 1948, ristampato nel 1962 e 1964. L. Rostas, *Industrial Production, Productivity and Distribution in Germany, Britain and the United States*, in « The Economic Journal », aprile 1943, pp. 39-54. L. Rostas, *International Comparisons of Productivity*, in « International Labor Review », settembre 1948, pp. 283-305. H. W. Arndt, *Productivity in Manufacturing and Real Income per Head in Great Britain and the United States*, in « Oxford Economic Papers », novembre 1947, pp. 65-80. E. Rothbarth, *Causes of Superior Efficiency of U.S.A. Industry as compared with British Industry*, in « The Economic Journal », settembre 1946, pp. 383-390. Fra i più recenti lavori sulla produttività si ricordano: G. De Meo, *Produttività e distribuzione del reddito in Italia nel periodo 1951-63*, Istat, 1965. Comitato nazionale della produttività, *Misure della produttività in Italia*, dicembre 1964. A. Graziani, *Sviluppo del Mezzogiorno e produttività delle risorse*, Esi, Napoli, 1964. E. D. Domar, *Economic Growth and Productivity in the United States, Canada, United Kingdom, Germany and Japan in Post-war Period*, in « The Review of Economics and Statistics », febbraio 1964. J. W. Kendrick, *Productivity Trends in the United States*, Nber Princeton University Press, 1961. Si deve ricordare anche la rivista dell'Oece « Revue de la Mesure de la Productivité », che, purtroppo, dal 1965 non viene più pubblicata.

membri riconobbero cioè l'utilità di un organo europeo centrale, che aveva il compito di coordinare e promuovere le varie attività nel settore della produttività.

Nella sua prima fase di attività, l'Agenzia cercò, soprattutto, di creare una atmosfera favorevole alla produttività nell'industria, nel commercio, nell'agricoltura e diffuse tecniche che potevano applicarsi con modesti investimenti di capitale o, addirittura, senza alcun investimento. Il programma dell'Agenzia si concentrò, quindi, nell'organizzazione di visite di gruppi di esperti europei negli Stati Uniti per studiare le tecniche di produttività americane.

Furono anche organizzati numerosi seminari in Europa sui più svariati argomenti, quali i fattori della produttività, la riduzione della varietà dei prodotti, il controllo statistico della qualità, i problemi di distribuzione e di marketing, le tecniche di produzione e direzionali, la prevenzione degli infortuni, ecc. In quei primi anni, gli ambienti interessati dei vari paesi europei appresero a studiare in comune i problemi che influenzano la produttività.

Uno dei più importanti insegnamenti che derivarono da queste esperienze è che la più estesa meccanizzazione, il divario tecnologico ed il divario nelle spese di ricerca tra Europa e Stati Uniti non spiegano affatto lo scarto esistente tra la produttività americana e la produttività europea.

In definitiva, trovò conferma quanto già sottolineato da Rostas nel 1943 e cioè che l'applicazione del progresso tecnico e dei metodi moderni di produzione e di organizzazione non dipendono unicamente dalle possibilità di investimento, dall'ammodernamento delle attrezzature e dalla ricerca. Molteplici fattori psicologici, sociali, legislativi, amministrativi, istituzionali hanno notevole influenza sulla produttività di un sistema economico e, quindi, sulla sua possibilità di progresso e di benessere.

Purtroppo, l'Agenzia europea per la produttività non ha potuto continuare la sua attività ed è stata soppressa con la creazione dell'Ocse nel 1960.

10 - Essa, tuttavia, è stata in un certo senso sostituita da Conferenze ad hoc di ministri responsabili dell'elaborazione della politica scientifica nei paesi membri. Due conferenze internazionali, a livello ministri, hanno avuto luogo, rispettivamente nel 1963 e nel 1965¹³.

¹³ In occasione delle suddette Conferenze dei ministri della scienza dei paesi membri dell'Ocse sono stati predisposti alcuni interessanti documenti, fra i quali, in particolare, si ricordano: *Science, Croissance Economique et Politique Gouvernementale*, Ocde, Paris, 1963. *La Science et la Politique des Gouvernements*, Ocde, Paris, 1963. *Les Gouvernements et l'Allocation des Ressources à la Science*, Ocde, Paris, 1966. *La Recherche Fondamentale et la Politique des Gouvernements*, Ocde, Paris, 1966. *Les Gouvernements et l'Innovation Technique*, Ocde, Paris, 1966. *Les Sciences Sociales et la Politique des Gouvernements*, Ocde, Paris, 1966.

Gli studi che erano stati, fin dal 1949, compito di un gruppo di lavoro dell'Oece e poi, più tardi, dal 1951, del Comitato della produttività e della ricerca applicata ed, infine, a partire dal 1953 fino al 1960, dell'Agenzia europea della produttività, sono ora proseguiti da alcuni comitati, tra i quali il Comitato di cooperazione tecnica, il Comitato per il personale scientifico e tecnico ed il Comitato della ricerca scientifica ed, in parte, dai vari Comitati verticali dell'Ocse.

Fino alla fine del 1965 hanno seguito a tenersi presso l'Ocse le riunioni dei Capi dei centri di produttività dei paesi membri.

Nel 1966 è stata creata una Associazione europea fra i centri nazionali di produttività, che tiene riunione presso l'Ocse, ma che ha la sua sede ufficiale a Bruxelles. Tale Associazione pubblica solo un bollettino interno.

Il lancio nel 1957 dello Sputnik ed i conseguenti massicci e crescenti investimenti nelle ricerche spaziali da parte degli Stati Uniti, accentuarono le preoccupazioni dei paesi europei, i quali ebbero il timore di lasciarsi rapidamente distanziare dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica nel settore scientifico e, in definitiva, nel progresso economico.

Si moltiplicarono, così, in Europa, le iniziative di governo e dei vari partiti per lo sviluppo delle attività scientifiche e tecnologiche.

In Gran Bretagna, dove fin dal 1955 fu nominato un Ministro per la scienza, fu dato un ulteriore incremento allo sviluppo della scienza e della tecnologia. In particolare, il partito laburista, dedicò, soprattutto alla vigilia delle elezioni generali del 1964, alla scienza ed alla tecnologia una notevole attenzione. Anche il partito conservatore, che già nel passato aveva dato impulso alla ricerca scientifica e tecnologica, ha ribadito, recentemente, l'importanza della ricerca in relazione allo sviluppo dell'economia britannica.

In Francia, il governo ha dato negli ultimi anni alla scienza particolare rilievo, specialmente ai fini del progresso e dell'indipendenza economica, come dimostrano i programmi di azione concertate del V Piano francese per lo sviluppo della ricerca scientifica (1966-70) e l'istituzione di un apposito Ministero per la ricerca scientifica, spaziale e nucleare. Anche il governo della Repubblica federale tedesca ha dedicato una crescente cura al settore scientifico e tecnologico. Nel 1955, appena recuperata la sovranità nazionale, fu creato un Ministero federale per gli affari atomici, trasformato poi nel 1962, in Ministero federale per la ricerca scientifica, responsabile, in particolare, per le questioni nucleari e spaziali ¹⁴.

In Italia, fin dal 1960-61, alcuni gruppi, all'interno dei principali partiti, affrontarono il problema della necessità di incrementare le spese

¹⁴ Cfr., tra l'altro, Arnold Kramish, *Research and Development in the Common Market vis-à-vis the U.K., U.S., and U.S.S.R.*, The Rand Corporation, Santa Monica, California, maggio 1963.

per la ricerca scientifica ¹⁵.

Anche a seguito di questo accentuato interesse, fu nominato nel 1964, un Ministro per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica ed è attualmente allo studio una legge per la creazione di un apposito ministero.

Due argomenti furono spesso alla base di questa campagna nazionale, in favore di una maggiore attenzione per i problemi della ricerca.

Innanzitutto, il basso livello delle spese della ricerca in Italia ed anche in altri paesi europei, se confrontato alle spese della ricerca riportate al reddito nazionale, effettuate negli Stati Uniti. In secondo luogo, il deficit crescente della cosiddetta bilancia dei pagamenti tecnologici, cioè, il notevole saldo passivo nel settore delle « royalties » per licenze su brevetti esteri. Infine, l'emigrazione degli scienziati europei negli Stati Uniti.

Nel marzo 1965, il governo francese presentò alla Cee un memorandum, che sottolineava l'importanza della collaborazione nel settore della ricerca scientifica e tecnologica. Nel memorandum, si faceva anche presente il pericolo della crescente dipendenza dell'economia europea dalla economia americana, ove non si fosse provveduto, al più presto, tramite uno sforzo in comune a colmare il ritardo tecnologico, soprattutto evidente in alcuni settori ¹⁶.

11 - Uno tra i migliori studi che abbiano individuato in modo esplicito la presenza di un « divario tecnologico » fra Stati Uniti e paesi dell'Europa occidentale è stato quello di Freeman e Young, dal titolo « L'effort de recherche et de développement en Europe occidentale, Amérique du Nord et Union Soviétique », compiuto per conto dell'Ocse nel 1964.

In tale studio, gli autori, prendendo le mosse dalla constatazione delle disparità di risorse destinate alla ricerca scientifica fra Europa e Stati Uniti e dall'evidenza di alcuni dati statistici relativi alla bilancia dei pagamenti tecnologici ed al deposito di brevetti, hanno sottolineato l'esistenza di un crescente vantaggio scientifico e tecnologico degli Stati Uniti nei confronti dei singoli paesi europei e dell'Europa occidentale nel suo insieme ¹⁷.

¹⁵ Si ricordano, in particolare, il Convegno promosso dall'Ufficio centrale attività culturali della Democrazia cristiana, nel dicembre 1961. Gli Atti relativi sono stati pubblicati nel volume *Una politica per la ricerca scientifica*, Edizioni Cinque Lune, Roma, 1962. Da menzionare, anche, il Convegno promosso nel maggio 1966 dal Partito socialista italiano sui problemi della ricerca scientifica e l'attenzione che il Partito comunista italiano ha sovente dedicato a questi problemi.

¹⁶ *Note du Gouvernement français sur l'élaboration d'une politique commune de la recherche scientifique et technique*, febbraio 1965.

¹⁷ Freeman e Young, *L'effort de recherche et de développement, etc.*, pp. 53-58.

12 - Le constatazioni di Freeman e Young, che prendevano anche in considerazione le possibili conseguenze di un divario crescente fra Stati Uniti ed Europa limitatamente allo sviluppo della scienza e della tecnologia, hanno suscitato una vasta eco, con il risultato di creare un clima di crescente allarmismo, quasi di catastrofe europea imminente. Il dibattito sul « gap tecnologico » è così venuto assumendo aspetti sempre più drammatici.

Si è poi assistito al progressivo sconfinamento della polemica della prospettiva scientifica e tecnologica a quella più strettamente economica e politica. Il « divario tecnologico » è così diventato sinonimo di « divario di sviluppo economico » e di « divario di sviluppo di produttività ».

Anziché preoccuparsi di chiarire il significato del fenomeno sia nei suoi molteplici aspetti, sia rispetto alla situazione reale dell'economia dei vari paesi europei, ci si è lasciati andare ad affermazioni avventate ed il più delle volte contestabili. Soprattutto, è stata indiscriminatamente accettata la conseguenza che il migliore rimedio per colmare il divario tecnologico (e, quindi, il divario di « sviluppo economico » e di « produttività ») fosse quello di dare l'avvio ad un immediato aumento di spesa pubblica per la ricerca scientifica e tecnologica, sia a livello nazionale, sia a livello europeo.

Nel quadro di questa vasta polemica, cui hanno preso parte scienziati, tecnici, uomini politici e giornalisti, si è sviluppata la recente iniziativa del governo italiano per un programma europeo di collaborazione con gli Stati Uniti, con lo scopo di attenuare il divario tecnologico esistente fra i due continenti¹⁸.

13 - L'iniziativa del governo italiano di un « piano Marshall » per la scienza e la tecnologia si è per ora concretata in due documenti. Il primo è apparso nel settembre 1966 con il titolo « L'Europa ed i problemi del suo ritardo tecnologico (considerazioni per un'eventuale cooperazione tecnologica internazionale) ».

Il documento — dopo essere stato approvato dai vari ministeri interessati — è stato diffuso il 20 settembre 1966 ai 14 Governi della

¹⁸ Circa il punto di vista americano sul problema del divario tecnologico Stati Uniti-Europa si confrontino, in particolare: J. B. Quinn, *Technological Competition: Europe vs. U.S.*, in « Harvard Business Review », luglio-agosto 1966. G. E. Bradley, *Building a Bigger Atlantic Community Market*, in « Harvard Business Review », maggio-giugno 1966. W. R. Kintner e R. L. Pfaltzgraff Jr., *Prospects for Western Science and Technology*, in « The Atlantic Community Quarterly », primavera 1966. *Può l'Europa colmare il ritardo che la separa dalla tecnologia U.S.A.?*, in « Business Week », 29 ottobre 1966, tradotto in « Mondo Economico », n. 50, 17 dicembre 1966. Bernard D. Nossiter, *Johnson's Aides Differ with Aim over Italian Technological Plan*, « The Washington Post », 18 ottobre 1966. Bernard D. Nossiter, *U.S. Diplomats Disagree with Johnson about Europe*, in « New York Herald Tribune », 22-23 ottobre 1966.

Nato in una forma più sintetica e con il titolo « Il ritardo tecnologico europeo e l'opportunità di una collaborazione internazionale di rilancio ».

Il ministro degli esteri, Fanfani, dette poi mandato ad una commissione di esperti, presieduta dal prof. Saraceno, di approfondire il problema. Il frutto del lavoro della commissione è costituito, per ora, da un documento dal titolo « Elementi per un programma comune dei paesi europei diretto ad accelerare il loro progresso tecnologico ». Sembra che anche questo documento, approntato nella seconda metà del mese di novembre 1966, sia stato consegnato in forma condensata ai governi dei paesi membri della Nato¹⁹.

14 - L'eco riflessa del problema del divario scientifico e tecnologico è però presente anche nel « Programma di politica economica a medio termine », proposto dal Comitato di politica economica a medio termine della Cee nel marzo 1966. D'altra parte, il vice presidente della Commissione della Cee, Robert Marjolin, ha illustrato le prime direttive comunitarie in un interessante intervento di fronte al Parlamento europeo tenuto nell'ottobre 1966.

Per quanto concerne il « Programma economico nazionale 1966-70 », le poche pagine dedicate alla ricerca scientifica non contengono, invece, particolari osservazioni in merito al problema del divario tecnologico, ma unicamente proposte di riforme e programmi di spesa.

15 - La linea di argomentazione a sostegno della proposta di collaborazione tecnologica tra Europa e Stati Uniti, contenuta nei documenti fin qui elaborati dal ministero degli affari esteri, è la seguente.

Data per scontata l'esistenza di un divario tecnologico e scientifico fra Stati Uniti ed Europa, che ha comportato e comporta gravi squilibri di produttività e di sviluppo economico per i singoli paesi europei e per l'Europa nel suo insieme, è necessario dar vita, sul piano europeo, ad un insieme di attività di ricerca e sviluppo, in collaborazione, sotto gli auspici e con il benevolo assenso degli Stati Uniti, allo scopo di attenuare il divario tecnologico. Per migliorare, quindi, la produttività e per favorire lo sviluppo economico, lo strumento principale è indicato nella ricerca scientifica e tecnologica.

Secondo il documento base, dal titolo « L'Europa ed i problemi del suo ritardo tecnologico (Considerazioni per una eventuale collaborazione tecnologica internazionale) »:

« Il ritardo tecnologico dell'Europa occidentale rispetto agli Stati Uniti e, in certi settori, anche rispetto ad altri paesi, costituisce oggi uno dei problemi più gravi per il progresso e per l'avvenire del nostro

¹⁹ Cfr. Esteri, *Nascita e sviluppo dell'iniziativa italiana*, p. 1, 31 dicembre 1966.

continente. Esso è anche uno dei problemi più urgenti, perché, se non vi si facesse fronte subito ed adeguatamente, tale ritardo è destinato ad aumentare con serie conseguenze per l'economia, per il progresso, per la competitività internazionale dell'Europa, per il suo stesso peso politico e le sue possibilità di agire sulla scena mondiale » ...

« Il problema non può essere risolto che su una base globale e cioè, da un lato, con la partecipazione più impegnativa dei paesi europei, dall'altro, con il concorso della potenza tecnologicamente più avanzata, ossia degli Stati Uniti. Si impone, quindi, un programma basato su di una più intensa cooperazione europea, e su più stretti ed intimi rapporti tra l'Europa occidentale e gli Stati Uniti ».

« L'azione ed il programma » continua il documento « dovrebbero tendere a ridurre prima, e possibilmente ad eliminare poi, il divario esistente, specie con gli Stati Uniti, nel campo della ricerca scientifica e tecnologica ».

262

« La ricerca scientifica e tecnologica, infatti », secondo il medesimo documento « ha un'importanza capitale nell'evoluzione di un paese moderno ed industrializzato. In primo luogo, essa condiziona il tasso di incremento sia del reddito nazionale, sia del livello dei salari.

Vari studi indicano che i settori nei quali più attiva è stata l'opera di ricerca, sono stati gli stessi in cui maggiori sono stati gli incrementi di produttività.

In secondo luogo, la ricerca scientifica e tecnologica è determinante nel mantenere un paese ed un settore su di un piede di competitività dato lo straordinario accorciamento verificatosi in questo dopoguerra, dell'intervallo tra nuova scoperta ed applicazione pratica ».

« Mentre l'aspirazione dell'Europa deve essere quella di pervenire a colmare il "gap" tecnologico con gli Stati Uniti, vi è una realtà pratica che impone che per lo meno si arrivi all'obiettivo minimo di mettere in grado l'industria europea di raggiungere livelli di produttività analoghi o vicini a quelli dell'industria americana, in modo da poterne assicurare la competitività. Questa mancanza di oggi, di competitività fa sì che, ad esempio, gli Stati Uniti coprano attualmente circa l'80 per cento della produzione mondiale e circa il 60 per cento delle esportazioni totali nel settore dei beni elettronici strumentali ».

16 - Nel documento più sintetico distribuito ai governi dei paesi della Nato con il titolo « Il ritardo tecnologico europeo e l'opportunità di una collaborazione internazionale di rilancio » si afferma egualmente che: « la questione del ritardo tecnologico europeo si rivela sempre più di importanza sia politica che economica, in quanto un aggravamento del divario di sviluppo quale si sta delineando tra l'Europa e gli altri paesi maggiormente industrializzati verrebbe a creare sempre più differenziati gradi di capacità produttiva e conseguentemente di sviluppo economico e potenzialità politica ».

Riferendosi poi al programma di azione, il documento sottolinea che: « Tale iniziativa, per le ragioni profonde e vitali da cui trae origine, per le grandi energie che dovrebbe mettere in movimento e per le sue alte finalità politiche e di progresso potrebbe ispirarsi idealmente al precedente costituito dal piano Marshall ».

« Questa rinnovata forma di collaborazione occidentale per la soluzione del problema del “ritardo tecnologico europeo” dovrebbe riguardare i settori suscettibili di porre l'Europa occidentale unitariamente in posizione veramente competitiva nel mercato mondiale del prossimo futuro. L'azione ed il programma suddetti dovrebbero tendere a ridurre, per quanto possibile, il divario esistente rispetto agli Stati Uniti nel campo della ricerca scientifica e tecnologica ».

« Ai suddetti fini appare, innanzitutto, indispensabile che i paesi dell'Europa occidentale siano disposti ad effettuare investimenti pubblici e privati in ricerche scientifiche e tecnologiche comparabili a quelli degli Stati Uniti, con uno sforzo finanziario adeguato e quindi di notevoli dimensioni. Un'altra importante condizione sembra quella che alle dimensioni attuali, essenzialmente nazionali delle aziende e dei mercati europei, si sostituiscano dimensioni continentali, le sole che consentiranno il superamento delle varie “soglie” industriali ».

17 - « In conclusione, il rimedio al “ritardo tecnologico europeo”, afferma il documento in esame, potrebbe essere utilmente ricercato:

- 1 - in un'azione di “rilancio tecnologico dell'Europa occidentale”;
- 2 - in un contemporaneo “accordo tecnologico” di collaborazione con gli Stati Uniti ».

« Il principale obiettivo dell'accordo tecnologico dovrebbe essere quello di condurre come prima ed immediata realizzazione, allo studio ed all'esecuzione, per il tramite dell'“Organismo internazionale operativo” da prevedersi per il funzionamento dell'accordo stesso, di un “Piano decennale di sviluppo tecnologico” ».

« Il “piano” dovrebbe proporsi di consentire all'Europa, nello spazio di dieci anni, il raggiungimento di un livello di cognizioni scientifiche e tecnologiche adeguate rispetto a quello degli Stati Uniti, onde mettere in condizioni l'industria europea di pervenire a gradi di produttività analoghi e vicini a quelli della consorella americana ».

« Un'esigenza fondamentale da soddisfare nella formulazione del “Piano decennale” appare essere quella dell'identificazione di “settori prioritari”, essendo sconsigliabile una generale ed indiscriminata azione e cooperazione estesa a tutti i campi della tecnologia e della scienza, che finirebbe per imprimere un carattere teorico all'iniziativa e per nuocere al suo mordente ».

18 - Secondo il documento, « una lista esemplificativa di possibili interventi a carattere prioritario potrebbe essere la seguente:

- a - calcolatori elettronici (che nella loro essenza rivoluzionaria di mutatori profondi delle procedure decisionali, sia in campo nazionale, che in campo aziendale, non possono essere diffusi largamente in un solo paese senza creare divari incolmabili nel progresso reciproco);
- b - industria aeronautica (che quale fattore del più moderno e più rapido mezzo di trasporto a media ed a lunga distanza non può e non deve divenire monopolio di un solo paese);
- c - ricerche e vettori spaziali (che rappresentano il campo più avanzato della tecnica industriale moderna e che costituiscono perciò uno dei più sicuri e più proficui canali di elevazione tecnologica generale e di tutti i settori) e relative infrastrutture di lancio e di localizzazione;
- d - satelliti, per ogni uso, scientifico, industriale e commerciale (per le telecomunicazioni, per la televisione, per la navigazione, per il traffico aereo, per la meteorologia, per le esplorazioni planetarie) e relative infrastrutture di impiego e di servizio;
- e - ricerche atomiche ed energetiche;
- f - desalinizzazione delle acque e purificazione dei vari tipi di inquinamento (acqua, terra ed atmosfera), problemi la cui soluzione condiziona, nelle regioni industrialmente più avanzate, la continuazione del progresso e del benessere sulla scala attuale ».

« Un'altra esigenza certamente molto importante per il successo dell'«Accordo tecnologico» e per il buon funzionamento del «Piano decennale» prosegue il documento » è quella del metodo di cooperazione tra Europa e Stati Uniti.

Un sistema che ha dato eccellenti risultati nell'ambito europeo, è quello della cooperazione sulla base di singoli progetti; non è detto che esso debba necessariamente trovare applicazione in tutti gli interventi auspicati, ma certamente esso si profila idoneo in parecchi casi ».

« A titolo esemplificativo, e nel campo delle iniziative di mutuo interesse anche sostanziale della cooperazione tra Europa e Stati Uniti, si possono indicare taluni casi pratici ove il metodo per progetto potrebbe dare risultati utili particolarmente evidenti:

- a - il progetto di esplorazione planetaria che, secondo l'offerta del presidente Johnson, dovrebbe essere realizzato in comune tra Europa e Stati Uniti, i primi occupandosi dell'astronave e i secondi del vettore;
- b - la realizzazione di un grande protosincrotrone unico per gli usi congiunti americani ed europei (mentre oggi si progettano, con spirito ove è largamente presente l'antagonismo, tre separati grandi

protosincrotroni rispettivamente negli Stati Uniti, nell'Europa occidentale e nell'Urss, con investimenti complessivi dell'ordine di miliardi di dollari);

- c - lo sviluppo e costruzione di un vettore spaziale a propulsione idrogeno-ossigeno liquidi, di nessuna importanza militare, ma di altissimo interesse pratico ».

19. - In tutto il documento, come si può notare dai passi significativi citati, si confonde il concetto di « divario tecnologico » con quello di « divario di sviluppo economico » e di « divario di produttività » tra Europa e Stati Uniti.

Questa sovrapposizione di concetti diversi porta ad affermazioni contestabili e non del tutto esatte, con il rischio del fallimento negli obiettivi, a causa di una errata motivazione delle ragioni per il loro raggiungimento.

265

20 - Indubbiamente vi è divario tecnologico tra l'Europa e gli Stati Uniti. Tale concetto, tuttavia, non è né definito, né chiarito nel documento. In ogni caso occorre sottolineare che:

- a - il divario tecnologico tra Europa e Stati Uniti è limitato ad alcuni settori (soprattutto spazio) e non ha un carattere generale;
- b - le conseguenze del divario tecnologico e scientifico sullo sviluppo economico e sullo sviluppo della produttività dell'Europa, sono, per ora, trascurabili e, molto probabilmente, resteranno tali per i prossimi anni;
- c - negli ultimi venti anni, nonostante il divario tecnologico ed il divario di ricerca esistente tra Europa e Stati Uniti, il tasso di sviluppo economico, il tasso di incremento della produttività e il tasso di aumento delle esportazioni dei paesi europei, sono stati maggiori dei tassi americani; per di più, la competitività internazionale europea è aumentata maggiormente di quella statunitense ²⁰;

²⁰ Samuelson scrive in proposito: « From a long-run viewpoint, the fundamental cause for the change in America's international position would seem to be the remarkable speeding up of productivity increase in Western Europe and Japan. Their production technology is still largely behind ours; but the gap, particularly in the goods which we customarily export and specialize in, has been narrowing. Even with real wages rising abroad more rapidly than here, foreigners can produce for themselves more cheaply than we have been producing for them; hence they can outsell us in third markets increasingly and can even begin to outsell us in our own markets ». P. Samuelson, *Economics: an Introductory Analysis*, New York, McGraw Hill, 1964, p. 709).

Nell'« Harvard Business Review », del novembre-dicembre 1966, William Skinner, in un articolo dal titolo, *Production under Pressure*, fa presente come sia opinione diffusa negli Stati Uniti che « The United States position as the world leader in industrial technology is deteriorating. In many industries we appear to be losing ground to foreign competition ».

Sembra opportuno ricordare anche quanto in proposito ha dichiarato il primo

- d - le conseguenze negative principali del divario tecnologico tra Europa e Stati Uniti potranno aversi, soprattutto, in relazione all'indipendenza politica, ed anche economica, dell'Europa nei confronti degli Stati Uniti ed anche dell'Unione Sovietica ²¹.
- e - date le cause del divario tecnologico esistente in Europa nei confronti degli Stati Uniti (segreto militare; segreto industriale; dimensione dei progetti di ricerca, ecc.) non si possono attendere significativi risultati da un accordo di collaborazione con gli Stati Uniti;
- f - la soluzione principale al divario tecnologico tra Europa e Stati Uniti deve ricercarsi in un maggiore impegno per l'incremento della produttività e nella collaborazione europea per la ricerca e lo sviluppo su alcuni progetti ben definiti, in alcuni settori altrettanto ben definiti.

266

21 - In conclusione, pur essendo contestabili alcune considerazioni contenute nei documenti esaminati, occorre riconoscere al ministro degli esteri italiano, Fanfani, il merito di aver portato all'attenzione dell'opinione pubblica italiana l'importante problema del divario tecnologico e del divario di ricerca scientifica tra Europa e Stati Uniti.

È ora importante, come si dirà più innanzi, che l'iniziativa non vada dispersa in discussioni astratte ed in negoziati concorrenti in diversi enti internazionali.

È importante, soprattutto, che si perseguano due obiettivi. Il primo è quello di provocare in Italia ed in Europa un accresciuto interesse per tutti i problemi relativi all'incremento della produttività.

In secondo luogo, dovrebbero essere al più presto individuati alcuni progetti ben definiti nei settori chiave, dove si manifesta il divario tecnologico e dove è indispensabile una collaborazione europea. Tali settori, che sono anche indicati nei documenti sopra menzio-

ministro sovietico Kossighin, il 3 dicembre scorso, a Parigi: « L'opinione secondo la quale gli Stati Uniti non cessano di aumentare il loro vantaggio nel campo scientifico e tecnologico è errata. Infatti la parte degli Stati Uniti nella produzione delle industrie non fa che diminuire, mentre quella dei paesi europei, Unione Sovietica compresa, non fa che aumentare ». Vedasi « Il Messaggero » del 4 dicembre 1966.

²¹ L'avvio di una collaborazione tecnologica europea, fondata su ragioni di indipendenza politica ed economica, è alla base della proposta presentata da Sir Anthony Mayer nel novembre 1966; si veda l'opuscolo: *European Technological Community*, Conservative Political Centre.

Lo stesso Primo Ministro Wilson ha riconosciuto recentemente che l'avvio di una Comunità tecnologica europea costituisce un fattore fondamentale per l'ingresso della Gran Bretagna nella Cee. Anche qui, come si vede, la motivazione è fondata su ragioni di indipendenza politica ed economica. Si veda « The Financial Times », 16 novembre 1966. Nel mese di novembre 1966, il primo ministro britannico Wilson ha dato mandato al ministero per la tecnologia di studiare e fare proposte sulla opportunità e possibilità di una Comunità tecnologica europea.

nati, sono soprattutto quelli dello spazio, dell'aviazione, dell'energia nucleare (arricchimento dell'uranio, propulsione navale nucleare, reattori veloci) e, forse, dei calcolatori elettronici.

Ci soffermeremo più innanzi sui due obiettivi menzionati e sui dettagli dei progetti da individuare.

22 - Il documento dal titolo « Elementi per un programma comune dei paesi europei diretto ad accelerare il loro progresso tecnologico » redatto dalla commissione presieduta dal prof. Pasquale Saraceno nel novembre 1966, rappresenta, senza dubbio, un progresso sul precedente documento esaminato, che, soprattutto nella parte generale, contiene, come si è rilevato, affermazioni contestabili.

Vi è comunque presente una contraddizione, che non risulta chiarita dal testo. Il documento ammette, infatti, chiaramente (a pag. 6 ed a pag. 8) che i fini del programma per colmare il divario tecnologico non sono economici. Nel documento si afferma, infatti, testualmente:

« Un'azione diretta ad accelerare il progresso tecnologico europeo non si giustifica solo per gli effetti economici che esso può produrre; questi effetti si avranno solo in un futuro non prossimo, non sono valutabili e se ne può anche contestare la rilevanza » (p. 6).

E più avanti: « L'obiettivo del programma non potrebbe, infatti, essere indicato in termini di maggior incremento del reddito nazionale; un intenso progresso economico potrebbe per parecchi anni essere conseguito con una semplice politica di acquisizione di brevetti e di licenze, libera da ogni preoccupazione sulle conseguenze prodotte dall'esistenza di un divario che, in tal caso, non farebbe che aggravarsi » (p. 8).

Si comprende, quindi, difficilmente perché si debba ricorrere *prevalentemente alla ricerca* e per di più alla collaborazione internazionale per colmare un divario tecnologico, che si riconosce non avere quelle conseguenze economiche disastrose sulle quali quotidianamente uomini politici, scienziati e giornalisti dissertano.

A questa contraddizione non si trova alcuna risposta nel documento.

23 - Si deve poi far presente come alcune affermazioni, contenute nel documento, concernenti l'importanza da attribuire alle grandi dimensioni aziendali nei confronti dei risultati delle attività di ricerca e sviluppo, siano per lo meno da attenuare e qualificare, se si tiene presente quanto recentemente è emerso in alcuni studi relativi alla esperienza statunitense.

F. M. Scherer in uno studio apparso nel dicembre 1965 su « The American Economic Review », afferma, infatti, come « sia ormai da porre in dubbio la credenza che le grandi concentrazioni siano un'efficiente fonte di progresso tecnologico, come la scuola di Schumpeter ha

sempre pensato che fosse »²².

Un'altra importante contestazione all'affermazione che i risultati delle attività di ricerca siano strettamente connessi alle dimensioni aziendali, proviene dalla raccolta di studi sulla concentrazione economica effettuati per conto del Senato degli Stati Uniti.

Dal volume III, « Concentration, Invention and Innovation », emergono tre principali conclusioni:

- a - malgrado il clamoroso potenziamento degli organismi di ricerca e sviluppo, realizzato dalle grandi imprese, le invenzioni di nuovi prodotti e processi produttivi continuano, negli Stati Uniti, a provenire in gran parte da individui indipendenti o da piccole e medie imprese;
- b - eccezion fatta per i progetti particolarmente complessi e costosi, le piccole e medie imprese non solo stanno al passo con le più grandi sul piano della ricerca e sviluppo, ma generalmente concretizzano le medesime idee con maggiore rapidità e a costi di gran lunga inferiori;
- c - non esiste uno stretto rapporto tra l'entità dei fondi destinati alla ricerca e sviluppo e risultati pratici (in termini di nuovi brevetti, di brevetti utilizzati e di invenzioni « importanti »). Né esiste proporzione, e neppure una costante correlazione diretta, tra gigantismo aziendale e concentrazione da un lato, ed entità dei medesimi fondi e dei medesimi risultati, dall'altro²³.

Tali conclusioni scaturiscono da un insieme di riferimenti empirici talora convincenti, talora opinabili, ma che in definitiva ridimensionano l'importanza del « gigantismo », spesso invocato per sollecitare lo sviluppo tecnologico e scientifico.

Concentrazione e gigantismo non sarebbero strettamente e necessariamente connessi ai risultati dello sviluppo tecnico-scientifico, come in genere sempre si era creduto da Schumpeter e Galbraith. Sembra, inoltre, che il progresso scientifico e tecnologico tenda in particolare a favorire le unità di ridotte dimensioni, soprattutto in quanto facilitano il decentramento e la localizzazione degli impianti in vicinanza dei mercati di sbocco e della mano d'opera²⁴.

²² F. M. Scherer, *Firm Size and Patented Inventions*, in « The American Economic Review », vol. LV, dic. 1965, p. 1122.

²³ *Economic Concentration* - Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly of the Judiciary United States Senate, Eighty-Ninth Congress: Part. 1: *Overall and Conglomerate Aspects*; Part. 2: *Mergers and Other Factors Affecting Industry Concentration*. Part. 3: *Concentration, Invention and Innovation*. Part. 4: *Concentration and Efficiency*. U.S. Government Printing Office, Washington, 1964, 1965. Citato da G. G. Berardi, in *Dove va il capitalismo? Concentrazione, efficienza, invenzioni e innovazioni*, « Mondo Economico », n. 46, 19 novembre 1966.

²⁴ Cfr. G. G. Berardi, *Dove va il capitalismo ecc.*, cit., « Mondo Economico », n. 46, 19 novembre 1966. Raymond Aron, *Le gigantisme américain, Prospérité ou puissance*, in « Le Figaro », 19 ottobre 1966.

24 - In conclusione, dunque, anche se il rapporto Saraceno pone l'accento soprattutto sulle attività di ricerca e sviluppo, a livello nazionale ed europeo, quale principale fonte di attenuazione del divario tecnologico, l'impostazione generale del documento, sembra più realistica ed esatta dei due primi documenti del ministero affari esteri italiano.

Infatti, nella seconda parte del documento, che contiene le linee programmatiche del piano, accanto all'attività di ricerca e sviluppo vero e proprio, sono indicati con importanza eguale altri strumenti di attenuazione del divario tecnologico, che rientrano in generale nel quadro di una vasta azione volta all'incremento della produttività ed all'acquisizione e diffusione, da parte dell'Europa, delle più avanzate tecnologie messe a punto negli Stati Uniti.

25 - A questo proposito, sembra importante riportare integralmente il capitolo finale del documento della commissione Saraceno dal titolo « Quadro d'insieme delle azioni previste dal programma ».

Nel primo paragrafo, che porta il sottotitolo « Iniziative nei riguardi di produzioni industriali in crisi o che potrebbero essere messe in crisi dal ritardo tecnologico » si afferma testualmente:

« Numerose sono le indicazioni di situazioni di crisi già aperte o temute, determinate dal divario tecnologico formatosi tra Europa e Stati Uniti. Non è possibile, in questa sede, svolgere un esame adeguato di tale problema sotto il duplice aspetto della identificazione delle produzioni industriali, che meritano una particolare considerazione e delle eventuali iniziative da adottare. Due settori possono essere ricordati a titolo di esempio: quello della produzione di mezzi di trasporto aereo e quello della produzione di calcolatori; si tratta, da parte europea, di assumere un atteggiamento comune rispetto a due produzioni, in cui l'apporto dell'Europa, di grande rilevanza, potrebbe essere messo in difficoltà dalla situazione in cui tali industrie devono essere oggi esercitate.

Per quanto riguarda la restante produzione industriale, occorrerà identificare i settori messi in crisi da un ritardo che, con l'esecuzione del programma, dovrebbe avere carattere temporaneo. In relazione a questa circostanza, può essere opportuno dare a tali settori determinate assistenze finché la situazione della tecnologia europea permetterà loro di procedere in situazione di parità con l'industria americana »²⁵.

Nel secondo paragrafo dal sottotitolo « Primo quadro delle azioni previste nel programma » si scrive:

« L'esecuzione del programma nei vari campi fin qui indicati

²⁵ Il ministro degli affari esteri, Fanfani, ha opportunamente chiesto, durante una visita fatta alla Federazione associazioni scientifiche e tecniche (Fast) di Milano nel dicembre 1966, di studiare in dettaglio, e settore per settore, la situazione del divario tecnologico tra industrie italiane e industrie straniere.

richiede, in sede europea, tre linee di azione:

- a - azioni di coordinamento nei riguardi delle iniziative di competenza di singoli paesi europei;
- b - azioni da svolgersi in proprio da parte di una comunità di stati europei;
- c - azioni da svolgersi nei riguardi degli Stati Uniti.

Le azioni di coordinamento di cui in a concernono le seguenti materie:

- criteri secondo i quali espandere la spesa pubblica per ricerca nei vari stati;
- criteri secondo i quali ripartire la spesa pubblica per ricerca nei vari stati;
- procedure amministrative più opportune da adottarsi per l'assegnazione dei fondi destinati alla ricerca;
- innovazioni da introdurre nei programmi e nelle strutture organizzative delle scuole medie e superiori, tecniche e scientifiche;
- raggiungimento di una equivalenza tra i titoli di studio rilasciati nelle scuole e nelle facoltà tecniche e scientifiche dei vari paesi europei;
- formazione di centri nazionali di informazione e coordinamento della loro attività;
- incentivazione della ricerca svolta dall'industria privata.

Le azioni da svolgersi in proprio da parte di una comunità di stati europei sono le seguenti:

- scambi tra docenti e ricercatori operanti nei diversi centri europei di istruzione e di ricerca;
- ampliamento delle possibilità oggi consentite a studenti e a laureati di compiere esperienze presso aziende industriali di paesi diversi dal proprio;
- formazione di un centro europeo di documentazione e di informazione;
- organizzazione di ricerche cooperative tra paesi europei nei campi non di competenza degli enti di ricerca comunitari esistenti;
- creazione di centri europei di ricerca;
- sviluppo nell'ambito europeo della pratica dei contratti di ricerca, dando eventualmente vita ad un Fondo europeo per il finanziamento di ricerche di interesse comune;
- unificazione intraeuropea della legislazione in fatto di brevetti e di licenze;
- eventuale costituzione di un patrimonio europeo di brevetti;

- regolazione del fenomeno delle partecipazioni azionarie americane in imprese europee al fine di concorrere a ridurre il ritardo tecnologico europeo;
- definizione di un atteggiamento comune nei riguardi della produzione di aerei e di calcolatori e delle conseguenti necessarie iniziative;
- identificazione delle produzioni industriali messe in crisi o che rischiano di essere messe in crisi dal ritardo tecnologico e adozione delle opportune misure di tutela;
- regolazione dei fenomeni connessi con l'impiego del calcolatore;
- politiche di conversione nei riguardi delle forze di lavoro utilizzate in processi messi in crisi dal progresso tecnologico;
- politiche di riequilibramenti regionali imposte dall'abbandono di produzioni messe in crisi dal progresso tecnologico;
- determinazione di direttive nei riguardi delle regioni sottosviluppate interne ed esterne all'area europea.

271

Le azioni da svolgersi nei riguardi degli Stati Uniti sono state, per intanto, identificate come segue:

- facilitare l'accesso europeo alle informazioni americane di proprietà governativa;
- sviluppare la ricerca cooperativa tra paesi europei e Stati Uniti;
- formulare una politica di contratti di ricerca;
- promuovere l'unificazione delle norme che regolano in Europa e negli Stati Uniti la materia brevettuale;
- facilitare l'utilizzo delle due aree del patrimonio di brevetti che si forma nelle aree stesse per effetto della spesa pubblica.

La considerazione del complesso di azioni ora elencate da intraprendere in sede europea, conferma la necessità di un programma e l'utilità di dare ad esso una durata non breve: come si ricorderà tale durata viene per ora prevista in dieci anni. Le azioni da svolgersi, infatti, non soltanto sono numerose, ma sono anche destinate a campi diversi della vita nazionale. Sarebbero, quindi, inevitabili sprechi di risorse e ritardi nei risultati, ove i vari ordini di iniziative da prendersi, per dar vita a una tecnologia che possa dirsi europea, non fossero coordinate in un programma.

È ancora da sottolineare che, nel cambiamento da determinarsi nel quadro tecnologico che oggi presenta l'Europa, un ruolo centrale spetta all'industria; essa, infatti, oltre che destinataria di gran parte dei risultati conseguiti dal programma, è anche lo strumento principale mediante il quale esso viene portato ad effetto; e ciò per il contributo che essa deve dare nella formazione che si svolge nelle scuole, nel perfezionamento da garantire a coloro che hanno ultimato i loro studi, nel-

l'esercizio di laboratori, nell'esatta definizione dei temi di ricerca e nella responsabile attuazione di politiche aziendali di brevetti e di partecipazioni internazionali.

E, in relazione a questa concezione, è anche da prevedere un rimodernamento ed uno sviluppo dei vari organismi nazionali ed internazionali, che operano sul piano internazionale per promuovere l'aumento della produttività ».

Infine, il documento si chiude sottolineando l'importanza dello sforzo europeo nel settore. Nell'ultimo paragrafo del capitolo finale, che porta il titolo « Ambito territoriale nel quale deve svolgersi il programma » si afferma testualmente:

« Appare dalle considerazioni fin qui svolte che un programma di durata decennale diretto a creare una tecnologia europea, ha possibilità di successo solo in quanto venga riferito con visione unitaria ad un grande spazio; più precisamente uno spazio non troppo inferiore a quello nel quale può essere concepita la ricerca americana. Ciò perché la situazione di ritardo in cui si trova oggi l'Europa, deriva non tanto da insufficienza di risorse, quanto dalla inevitabile limitatezza di orizzonte delle singole politiche nazionali della ricerca oggi possibile in Europa. Ed è anche da aggiungere che, pur coordinata entro l'intero ambito europeo, l'azione europea, avrebbe sempre possibilità inferiori a quelle americane, sia per le più arretrate posizioni di partenza, sia perché, in ogni caso, la capacità di reddito e quindi la dimensione economica dell'area europea è minore di quella americana ».

« La messa in atto di un programma europeo non può non avere come fondamento quella che è la più forte e la più progredita realtà comunitaria dell'Europa, cioè la Comunità europea; è solo in questa sede che il processo di integrazione europea ha avuto gli sviluppi più concreti ed è in questa sede che si sono fatte le esperienze comunitarie di maggiore portata nello specifico campo della ricerca. Si rende necessario passare anche dalla dimensione Cee a quella più vasta dei paesi europei interessati al problema. Questo passaggio non può effettuarsi con la gradualità inevitabile dei processi di integrazione economica, senza rinviare a tempo indeterminato l'inizio di una azione, che sia adeguata alla natura e alla dimensione del problema che occorre urgentemente risolvere. Ed è su questo punto che, tenendo presente anche l'esperienza comunitaria compiuta in sede Nato, si rende oggi urgente una comune riflessione dei paesi europei che ritengono non accettabile una situazione di ritardo tecnologico che va continuamente aggravandosi ».

26 - Il problema di una politica europea della ricerca scientifica e tecnologica è stato affrontato, come si è accennato, anche dal Comitato di politica economica della Comunità economica europea nel documento dal titolo « Progetto di politica economica a medio termine della

Cee », nel quadro delle misure indicate per creare le condizioni migliori per uno sviluppo economico continuo ed armonico, assicurando la stabilità interna ed esterna ed un alto livello di occupazione.

Per il raggiungimento di questo obiettivo il Comitato di politica economica a medio termine della Cee suggerisce gli orientamenti generali della politica economica da perseguire nei prossimi anni (1966-1970).

Le misure di politica economica indicate dal Comitato sono le seguenti:

- a - misure che mirano ad accrescere le possibilità dell'offerta:
 - politica dell'occupazione e della formazione professionale;
 - politica degli investimenti;
 - politica della ricerca scientifica;
 - politica di eliminazione degli ostacoli giuridici e fiscali;
 - politica della concorrenza;
 - politica del raggiungimento delle dimensioni ottimali delle imprese;
 - politica delle strutture settoriali;
 - politica regionale.
- b - misure che mirano ad agire sullo sviluppo della domanda:
 - politica delle finanze pubbliche;
 - politica monetaria, del credito e del mercato dei capitali;
 - politica del commercio internazionale.

273

27 - Come si nota dall'impostazione dello schema di tali misure, il documento attribuisce il giusto rilievo alla politica di ricerca, collocandola fra le misure che mirano ad accrescere le possibilità dell'offerta.

Fra le suddette misure di politica economica, il Comitato di politica economica a medio termine della Cee sottolinea, poi, in particolare, l'importanza della:

- politica dell'occupazione e della formazione del personale;
- politica delle finanze pubbliche;
- politica regionale.

28 - Per quanto riguarda, specificamente il capitolo dedicato alla ricerca, nel documento sono enunciate soltanto alcune linee generali, in mancanza di informazioni statistiche oggettive e dettagliate.

Il Comitato suggerisce, tra l'altro, che una particolare cura sia rivolta allo sviluppo scientifico di quei settori industriali nei quali la concorrenza estera, in particolare statunitense, è maggiore.

Inoltre, esso suggerisce di migliorare le condizioni generali per

un rapido sfruttamento dei risultati della ricerca, potenziando le condizioni infrastrutturali della ricerca stessa, con particolare riguardo al miglioramento del livello professionale ed all'ammodernamento degli impianti e delle attrezzature.

Il Comitato propone, anche, che, a livello nazionale, siano affrontati con chiarezza i problemi di programmazione pluriennale, soprattutto in relazione ai mezzi finanziari messi a disposizione della ricerca scientifica.

In generale, si deve osservare come il discorso sulla politica della ricerca sia qui impostato in modo corretto, in quanto il problema del divario tecnologico è visto soprattutto in termini di competitività internazionale a lungo termine.

274

29 - A complemento ed a chiarificazione del pensiero della Commissione della Cee sull'argomento è interessante esaminare l'intervento svolto dal vice presidente della Commissione della Cee, Marjolin, nel dibattito tenutosi al Parlamento europeo, nell'ottobre scorso, sui problemi della ricerca.

L'intervento di Marjolin illustra, in un certo senso, le più recenti conclusioni a cui è giunta la Commissione del Mercato comune sul problema della ricerca scientifica. Nella prima parte del suo intervento, Marjolin ha giustamente affermato che:

« Innanzitutto, non è la ricerca propriamente detta, ma piuttosto la messa in opera di tecniche nuove che giuoca un ruolo diretto nello sviluppo economico ».

« In secondo luogo », egli ha continuato, « lo scambio di informazioni tecniche può assicurare un tasso di sviluppo economico soddisfacente durante un periodo assai lungo, al prezzo, tuttavia, di un impoverimento intellettuale e progressivo ».

Egli ha, infine, sottolineato opportunamente che « Anche se la insufficienza della ricerca europea non dovesse avere, in un avvenire prevedibile, gravi conseguenze economiche e sociali, l'intensificazione della ricerca in Europa, è necessaria per ragioni psicologiche, politiche ed, in un certo senso, morali, al fine cioè che gli europei non perdano fiducia in loro stessi ».

30 - Malgrado queste messe a punto preliminari, sulle quali si può certamente concordare, il vice presidente, Marjolin, non ha potuto fare a meno di fare un certo numero di dichiarazioni che avrebbero dovuto essere, forse, approfondite. Egli, infatti, si è nuovamente riferito, senza tentare di ricercarne i motivi profondi, alle modeste spese per la ricerca e lo sviluppo effettuate in Europa, in confronto a quelle degli Stati Uniti. Egli ha poi citato il problema della « emigrazione dei cervelli » e della bassa domanda di brevetti di origine europea.

Nella seconda parte del suo discorso, Marjolin, si è chiesto quali

siano i mezzi atti a stimolare la ricerca. Ricordando, in primo luogo, le cause di certe debolezze europee in questo settore, dovute in parte alla insufficienza delle nostre strutture di ricerca ed alle scarse disponibilità di ordine finanziario, l'oratore ha indicato quale orientamento potrebbe essere dato agli sforzi europei:

- « migliorare la qualità dell'insegnamento superiore e finanziare generosamente la ricerca universitaria e parauniversitaria;
- accrescere il contributo dei poteri pubblici alla ricerca applicata ed allo sviluppo, sia per lavori effettuati direttamente dallo stato, sia soprattutto per progetti eseguiti in collaborazione tra lo stato e le industrie private;
- far scomparire gli ostacoli che potrebbero opporsi alla creazione di imprese di dimensioni ottime; questo, tuttavia, non deve significare creazione di monopoli o quasi monopoli;
- condurre una politica economica che permetta alle imprese di finanziare lavori di ricerca e di sviluppo su scala considerevolmente superiore a quella attuale ».

275

« Bisognerebbe anche non trascurare lo sforzo che potrà essere compiuto nel settore della fiscalità e nella proprietà industriale, cosiccome l'incoraggiamento alla creazione di fondazioni private, che dispongano di importanti risorse » ha aggiunto Marjolin.

« Ma non è sufficiente spendere di più, bisogna spendere in modo più intelligente ». « L'emulazione resta pur sempre la migliore ricetta ». « Quanto agli aiuti dello stato, è essenziale che essi passino attraverso numerosi canali, in modo da favorire i più attivi, i più intraprendenti, i più dinamici ».

31 - Nella terza parte del suo discorso, il vice presidente, Marjolin, ha preso in esame il ruolo della Comunità per incoraggiare le iniziative nel campo della ricerca ed ha proposto che questa azione europea riguardi i punti seguenti:

- a - Ricerca comunitaria: l'Euratom e la Ceca possono agire su iniziativa della Commissione europea per l'energia atomica e dell'Alta autorità. Per quanto riguarda la Cee, è attualmente in corso di elaborazione in seno alla Commissione, un progetto di regolamento sul coordinamento della ricerca in agricoltura. Questo è il solo punto riguardante la ricerca che sia menzionato esplicitamente dal Trattato di Roma. Al momento della fusione dei Trattati, si dovrà compiere uno sforzo, affinché il campo di azione comunitario sia esteso ²⁶;

²⁶ È da notare che nel dicembre 1966 la Commissione della Cee ha deciso di incaricare un ente privato di ricerche di elaborare uno studio sulla ricerca scientifica e tecnica nel settore dell'elettronica.

- b - nell'attesa, agire in maniera pragmatica. Come è ricordato nel rapporto dell'on. Oele sulla ricerca: « Non bisogna dimenticare che il successo delle istituzioni europee è dovuto in massima parte alle scelte di precisi settori nei quali la cooperazione tra i sei paesi deve diventare operante »;
- c - promuovere la realizzazione di un piccolo numero di progetti di grande importanza ai quali gli stati membri potranno partecipare in proporzioni variabili. Possibilità di associare paesi terzi, in particolare l'Inghilterra, ad alcuni di questi progetti;
- d - tali progetti dovranno scaturire normalmente dai lavori del Comitato di politica economica a medio termine, di cui il Gruppo di lavoro, che si occupa della ricerca scientifica e tecnica ha come compito principale di fare emergere le lacune esistenti nei programmi nazionali e di definire azioni coordinate o comuni in materia di ricerca scientifica e tecnica;
- e - migliorare il clima, nel quale dovrà muoversi in particolare la ricerca, attraverso uno sforzo per arrivare ad una società commerciale di tipo europeo, a un accordo sui brevetti europei ed alla eliminazione degli ostacoli, che impediscono alle imprese europee di raggiungere dimensioni ottime;
- f - si potrebbe considerare la possibilità di raggruppare per un certo numero di settori, gli ordinativi provenienti dai governi della Cee e di passarli all'industria tenendo conto degli sforzi nel campo della ricerca compiuti dall'industria stessa;
- g - incoraggiare lo sviluppo degli aiuti pubblici, ma prestando attenzione a che questi aiuti non falsino la concorrenza;
- h - assicurare la massima diffusione delle nozioni scientifiche. Creazione di « clearings » di informazioni scientifiche su scala europea o anche più vasta;
- i - assicurare la libera circolazione dei ricercatori tra le università e gli istituti universitari nei paesi della Cee. Incoraggiare e promuovere la cooperazione tra università su scala comunitaria.

Infine, il vice presidente, Marjolin, ha dichiarato che la Commissione della Cee accetta l'invito che gli è stato rivolto nella proposta di risoluzione del Parlamento europeo, come anche agli altri due Esecutivi, di far conoscere le sue idee sui principi ed i mezzi di una politica scientifica comune. « Con questo discorso — ha concluso Marjolin — ho creduto di fare un primo passo in questa direzione ».

32 - In definitiva, la parte sostanziale ed originale dell'intervento di Marjolin è quella nella quale egli sottolinea che la Commissione del Mercato comune è giunta alla conclusione che è necessario promuovere la realizzazione di un piccolo numero di progetti di grande importanza,

ai quali gli stati membri potranno partecipare in proporzioni variabili. A tali progetti, potrebbero prendere parte paesi terzi, in particolare la Gran Bretagna.

D'altro canto, il vice presidente della Cee non ha insistito nell'inesattezza di ritenere importante la ricerca e lo sviluppo ai fini di colmare il divario tecnologico o di produttività tra Europa e Stati Uniti. Egli si è limitato ad affermare — come si è accennato — che la ricerca è necessaria soprattutto per ragioni politiche, psicologiche ed addirittura morali.

33 - Le poche pagine dedicate alla ricerca scientifica e tecnologica dal « Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 » annunciano un riassetto organizzativo, di carattere prevalentemente formale, del settore della ricerca scientifica e tecnologica. Per quanto riguarda la spesa pubblica, è previsto un programma di aumento di essa, prendendo quale unico parametro di riferimento la percentuale della spesa di ricerca sul reddito nazionale (passaggio dallo 0,3 per cento allo 0,6 per cento). Non si può non sottolineare ancora una volta l'insufficienza di questo criterio ed, in generale, la mancanza nel documento di qualsiasi orientamento approfondito sul ruolo che la ricerca può svolgere in un sistema economico come quello italiano.

277

34 - Il documento, d'altra parte, afferma che:

« Data l'attuale situazione del sistema economico italiano nel quale, con l'approssimarsi della piena occupazione, lo sviluppo del Reddito nazionale dipenderà fondamentalmente dal progresso tecnico, l'intensificarsi dell'attività di ricerca costituisce un obiettivo fondamentale del programma » ²⁷.

Affermazioni, come quella riportata, potrebbero far pensare che l'unica fonte di sviluppo del reddito per il nostro paese sia il progresso tecnico e l'innovazione. Per di più potrebbero far ritenere che per ottenere tale progresso tecnico l'unico strumento sia l'attività autonoma di ricerca e sviluppo.

²⁷ *Programmazione economica nazionale*, Cap. « La ricerca scientifica e tecnologica », par. 1.

sociologi e politici

Editoriale

da « Tempi Moderni », n. 26-27

279

La rivista « Tempi Moderni » edita dal Centro Italiano ricerche e documentazioni, dedica il n. 26-27 agli atti del colloquio internazionale sul tema « I gruppi dirigenti in Europa occidentale tra dimensioni nazionali e sovranazionali ». Più che i lavori del convegno — organizzato in collaborazione con il nostro istituto — ci interessa qui l'editoriale con cui la rivista tenta un primo bilancio e una prima interpretazione dei lavori.

Il quadro analitico che ne è scaturito — osserva « Tempi Moderni » — porta anzitutto ad individuare l'esistenza di processi transnazionali « che attraversano le singole società nazionali per fasce orizzontali internazionali ». Questi processi — che derivano dall'interconnessione se non dalla fusione delle varie società civili nazionali — sono riscontrabili ad esempio nel mondo della scienza e della tecnica, nel mondo delle comunicazioni, nel mondo dei consumi, degli affari, dell'industria ecc. Si ha così una dinamica generale di transnazionalizzazione che crea intorno al mondo una vastissima rete di valori e modelli (e quindi, secondo il modello elaborato sulla stessa rivista da Bontadini e Onofri¹, una rete di potere) contro cui la rete di potere dello Stato è sempre meno efficace (e si parla a questo proposito di desovranizzazione dello stato).

Se questo è il quadro d'insieme « si è verificata una strana indecisione od oscillazione nel trarre da tali constatazioni le conseguenze operative e di prospettiva. Per un verso, si avverte — giustamente — che si tratta di problemi di potere, e la soluzione o le soluzioni vanno dunque ricercate sul terreno del potere. Per altro verso, però, proprio questa constatazione rispinge i vecchi europeisti e federalisti a cercare nuove possibili soluzioni sul terreno dell'azione degli Stati e interstatale, e quindi delle istituzioni comunitarie europee, sia pure ampliate con l'ammissione della Gran Bretagna ed eventualmente estesa alla zona dell'Efta.

¹ « Tempi Moderni », n. 21, 1965.

« Questa via — isolatamente presa è illusoria, riproduce anzi le vecchie illusioni europeistiche, ed è in contraddizione con l'analisi stessa dei processi sopra ricordati. È infatti a tutti evidente che la costruzione di qualsiasi tipo di potere politico sovranazionale non può avvenire che attraverso deleghe di potere da parte degli Stati interessati. Ma quale potere potranno mai delegare questi Stati? Ovviamente solo quello che hanno, non certo quello che hanno perduto, e stanno perdendo, proprio a causa dei processi descritti e che sono quelli che si vorrebbe fronteggiare. Dovrebbe essere evidente che per questa via (deleghe statali) non si perverrà mai a mettere in piedi un potere che abbia la capacità di correggere e regolare (o, se si vuole, esprimere sul piano politico) proprio quei processi che hanno svuotato di parecchi contenuti reali i poteri formali dello Stato nazionale.

« Qui l'equivoco è talmente evidente sul piano logico che è inevitabile chiedersi donde possa avere origine. (...) »

« È questo salto logico (in contraddizione con l'analisi) che rispinge sul vecchio illusorio terreno appena abbandonato: « se si riuscisse a convincere gli Stati a mettersi d'accordo e a creare quel potere politico ... » od anche (in minore) « se si riuscirà a convincere i partiti socialisti (o democristiani o quali si voglia) a ... ».

« Ed ecco che ci si volge a individuare su quale "area" o con quali "dimensioni" sarebbe opportuno costruire questo nuovo potere in modo che sia proporzionato alle "dimensioni" delle questioni che si desidera risolvere — ed ecco di nuovo la via delle esortazioni e degli appelli estesi questa volta a tutti gli Stati e i partiti compresi entro quell'area!

« Il tramonto del sogno federalista, così, serve solo a evocare l'alba di "nuovi" sogni: Mec + Gran Bretagna + Efta + Nato + ... Cambiano le dimensioni e i colori del sogno, non già l'ispirazione onirica: le soluzioni si ricercano sempre e solo entro l'ambito dei poteri pubblici costituiti.

« Questa trasmutazione onirica si è registrata anche nel nostro convegno. L'origine più profonda di tale contraddizione tra diagnosi e terapia, oltre a quella ricordata, è da ricercarsi nella difficoltà che ancora si incontra a concepire il potere non già solo nei suoi aspetti giuridico-costituzionali, bensì in termini sociologici ossia come potere inerente ai processi e alle strutture sociali e che in questi trova le sue caratteristiche e le sue dimensioni. (...) »

« Piuttosto che rincorrere quei processi per così dire dall'esterno, cercando di raggiungerli e controllarli con un potere statuale (operazione che abbiamo visto illusoria perché non pertinente) bisognerà dunque volgersi ad istituire controlli e poteri all'interno stesso di quei processi. Il che significa organizzare entro tali processi l'altro potere, quello dei consumatori, degli utenti, dei lavoratori, ecc. ».

Senza entrare nel merito della interpretazione del convegno, quello che « Tempi Moderni » presenta come « contrasto tra diagnosi e terapia » era in realtà il contrasto tra sociologi e politici che hanno parlato linguaggi differenti — perché animati da preoccupazioni differenti — senza riuscire a stabilire un comune punto di partenza. Ma anche prescindendo da queste considerazioni lo schema interpretativo di « Tempi Moderni » ci sembra troppo rigido e unilaterale per essere concreto, troppo aggressivo e compiaciuto per essere convincente. Ciò vale soprattutto per il punto nodale di tutto il discorso e cioè il tema della desovranizzazione (un tema, notiamo per inciso, che ci sembrava affrontato molto meglio nella critica che Fabrizio Onofri, direttore della rivista, faceva al libro di Fornari

Psicoanalisi della guerra atomica)². In sostanza, dice «*Tempi Moderni*», in seguito ai processi di desovranizzazione, la costruzione di un potere politico sovranazionale attraverso deleghe da parte degli stati interessati è un «evidente equivoco sul piano logico, in contraddizione con l'analisi», è un sogno la cui natura onirica risulta proprio dalle continue trasmutazioni che esso subisce.

Ora quello che qui ci interessa non è tanto la previsione politica quanto la motivazione e le conseguenze. E infatti a noi sembra che nonostante tutti i processi di desovranizzazione, nonostante tutti gli svuotamenti, resta pur sempre una realtà — quella statuale — la quale è «altro» rispetto ai contenuti che possono averla generata o legittimata. Resta di conseguenza un margine ad una attività — quella politica a livello di stato o tra stati — che è attività necessaria e possibile³ anche quando impotente rispetto a certi mondi.

Ma anche per altro verso il concetto di desovranizzazione ci lascia perplessi. Lo stesso fenomeno infatti può essere inteso sia come svuotamento di poteri preesistenti sia come non adeguamento di (nuovi) poteri a nuove realtà. L'editoriale di «*Tempi Moderni*» accetta con qualche ondeggiamento la prima impostazione e sembra di conseguenza quasi postulare un concetto di sovranità perlomeno inattuale nella nostra storia e una visione precopernichiana, per dirla con Mac Iver, della realtà degli stati.

Le conseguenze di schemi (e prima ancora di atteggiamenti) di tal fatta, sono di approfondire il solco che già divide la politica dalla cultura. Chiunque si interessi di scienze sociali ha un qualche risentimento verso la politica: e ciò non perché la sociologia sia divenuta talvolta un luogo di ripensamento dei delusi dalla politica, ma per l'indifferenza (o la diffidenza?) che, soprattutto in Italia, circonda quanti si dedicano alla ricerca sociale e rivelano problemi e «regole del gioco» che è interesse di molti tener celati. Ma è una diffidenza questa che occorre contenere e superare, il che comporta che gli intellettuali debbono in qualche modo tener presenti le carte che offre il gioco politico e non sentirsi necessariamente superiori ad esse.

Non si tratta naturalmente di una legge: tra l'intellettuale che pensa a lungo termine e la politica costretta ad agire anche a breve e medio termine (e quindi con un numero limitato di strumenti) può anche darsi che non si venga a creare un ponte, (e può anche darsi che sia meglio così e che questa tensione dialettica possa alla fine dar ragione agli intellettuali con più forza di quanta ne avrebbero avuta se si fossero posti *ab initio* problemi di realizzabilità). Ma se non una legge è almeno una regola empirica valevole per quanti finiscono per trascurare quanto ci è stato messo a disposizione non da un uomo politico o da un governo, ma da venti anni di storia.

Resterebbe da accennare alla controproposta di «*Tempi Moderni*», quella cioè di istituire controlli interni agli stessi processi transnazionali. La proposta è suggestiva e offre interessanti possibilità di approfondimento ma presenta anche forti tentazioni evasive quando la si proponga come alternativa, da sola sufficiente a raggiungere un risultato politico-istituzionale. Sempre che questo risultato sia considerato auspicabile anche dagli amici di «*Tempi Moderni*».

m. b.

² «*Tempi Moderni*», n. 25, aprile-giugno 1966.

³ È vero che lo stesso editoriale osserva più oltre che «ciò non significa affatto proporre di abbandonare l'azione al livello dello stato e tra stati ma solo di perseguirla con la coscienza dei suoi limiti». Ma il passo, direbbe un chiosatore, sembra interpolato perché contrastante con la rigidità delle osservazioni precedenti.

la convergenza dei sistemi economici

282

In una conferenza che il prof. Giuseppe Petrilli, presidente dell'Iri, ha tenuto nel dicembre 1966 presso l'Istituto per gli studi di politica internazionale di Milano, sono stati descritti alcuni elementi di convergenza storica fra sistemi economici di tipo socialista e capitalistico. Con il passaggio dal clima della guerra fredda a quello della consistenza pacifica, ha detto Petrilli, è finita l'epoca dei pronostici sulla imminenza della reciproca fine, e i due campi hanno superato il senso di irrimediabile estraneità che li divideva. Il grande fatto nuovo cui assistiamo consiste nella reciproca accettazione, legata alla esistenza di vincoli comuni fra le strutture produttive. Tali vincoli ineriscono al raggiungimento, da parte dei paesi a più matura industrializzazione, di una soglia di progresso tecnologico che pertiene a qualunque tipo di organizzazione dei rapporti economici. Il raggiungimento di questa soglia è elemento di convergenza tra i diversi sistemi, e permette di definire in termini relativi il grado di maturità storicamente raggiunto dall'economia industriale di ciascun paese. Ciò non significa che esistano schemi universalmente validi, ma piuttosto che si pongono problemi tendenzialmente sempre più analoghi a cui ogni contesto economico e sociale dà la propria risposta.

La fase fondamentale di tutte le economie industriali è quella della accumulazione primaria, che fornisce un primo elemento di convergenza storica fra i sistemi. In Occidente essa ha portato alla cieca fiducia in un automatismo delle forze di mercato volto alla soddisfazione di priorità riconosciute come obiettivi, mentre nell'Unione Sovietica ha suscitato una dittatura che subordinava ogni altra esigenza sociale alla preoccupazione di accelerare i tempi dello sviluppo. Dopo questi fenomeni transitori, lo stesso sviluppo economico e sociale ha posto nuovi problemi, che sono conseguenza diretta dell'industrializzazione, come quello degli squilibri fra settore industriale e settore agricolo, e quello della razionalizzazione di quest'ultimo. Nel sistema economico occidentale sono state quindi avviate le politiche di piano, mentre nel sistema collettivistico si è verificata una revisione dell'automatismo della pianificazione coatta.

L'elemento sostanziale di convergenza tra i diversi sistemi economici è dato oggi dal fatto che i paesi industrialmente più avanzati hanno esaurito la prima fase dell'accumulazione primaria, e debbono destinare ai consumi una parte più elevata del reddito. Di conseguenza sono necessari nuovi strumenti atti a garantire, in Occidente, una maggiore capacità di autoregolazione del sistema, e nell'Urss, l'avvio di un processo di diversificazione dei consumi. Da un lato, assisti all'inserimento della programmazione in un'economia di mercato, ed al coesistere della programmazione economica con la dialettica sindacale, mentre nel campo socialista nasce una nuova libertà di scelta del lavoro.

Ma l'aspetto più significativo della convergenza sta nella rivalutazione del ruolo dell'impresa. Qui, lo stesso obiettivo della massima produttività suggerisce l'utilità del passaggio da una contrapposizione di previsioni aziendali e settoriali a una ipotesi previsionale d'insieme, ed alla « economia concertata » delle imprese occidentali corrisponde la cosiddetta « liberalizzazione » economica che in varia misura si sta attuando in molti paesi a regime collettivistico. Sulla rivalutazione dell'autonomia aziendale in molti paesi dell'Europa orientale agisce indubbiamente la pressione, sia pure soltanto negativa, delle masse consumatrici. Del resto il pensiero revisionista vede nel concetto di profitto (calcolato sulla base del ven-

duto) lo strumento più adatto a conciliare l'interesse dell'azienda con quello della collettività.

Altro elemento di convergenza è dato dalla tendenza delle economie industriali ad allargare l'area degli scambi. Non a caso i paesi dell'Europa orientale sono stati indotti a considerare con crescente interesse la loro presenza nel commercio internazionale in termini competitivi.

La matrice comune a cui sono riconducibili tutti questi elementi di convergenza è costituita da un progresso tecnologico in via di tendenziale accelerazione, che ha favorito la coesistenza pacifica e ha reso più facile il dialogo intorno a problemi sempre più analoghi. Oggi, a causa del progresso tecnologico, la tradizionale contrapposizione basata sulla presunzione della superiorità storico-oggettiva di un tipo di assetto proprietario rispetto all'altro, non è più sostenibile e il confronto in termini di civiltà deve ormai essere impostato in funzione delle finalità politiche e metapolitiche concretamente perseguite dalle diverse società. Con il progredire della tecnocrazia il problema comune delle società industriali di domani sarà quello di ristabilire la sovranità della società civile rispetto allo sviluppo degli strumenti di produzione, perché i diversi sistemi potrebbero incontrarsi al livello più basso, quello di una mera competitività commerciale. Ma al di là delle attuali convergenze fra loro, sono possibili diverse evoluzioni: è questa la sfida che la seconda rivoluzione industriale lancia sia all'economia di mercato che al regime collettivista.

Un articolo di L. Leontjev¹, membro dell'Accademia delle Scienze dell'Urss, costituisce una implicita replica alle osservazioni del prof. Petrilli. L'opinione dell'esperto sovietico è che l'«avvicinamento» dei due sistemi enunciato da molti occidentali sia soltanto una nuova ricetta ideata dall'apparato propagandistico borghese dopo il fallimento del mito della «minaccia comunista» e delle previsioni sull'imminente crollo dell'economia sovietica. Si tratterebbe di un sogno innocuo se non avesse, sia pure involontariamente, la funzione di sostenere coloro che difendono la «convergenza» a fini di speculazione politica. Economisti e pubblicisti occidentali parlano di un ritorno al capitalismo e di un indietreggiamento del marxismo, che si verificherebbero nel campo socialista, ma nascondono innanzitutto il fatto che i paesi socialisti hanno sempre registrato tempi molto superiori a quelli propri del capitalismo in fatto di produzione industriale. Inoltre, non è vero che il profitto e i premi, il prezzo e il mercato siano categorie capitalistiche. Il profitto che scivola nelle tasche del capitalista o nella cassaforte dei monopoli è ben diverso dal profitto che si crea nell'impresa socialista. Quest'ultimo infatti serve a costituire i fondi di incentivazione delle imprese, quindi ad allargare la produzione e a soddisfare tutte le altre esigenze della società. Inoltre, il mercato capitalistico rimane dominato dalle forze anarchiche dell'economia a carattere privatistico. Nell'economia socialista il mercato non è in contraddizione con i principi della gestione pianificata ma è, anzi, una condizione indispensabile della sua efficienza e razionalità.

Lungi dal calpestare le leggi economiche, la direzione pianificata offre la possibilità di un uso razionale delle leggi economiche negli interessi della società. Le deliberazioni del plenum di marzo e settembre 1965 del Comitato centrale e del XXIII Congresso del Pcus hanno riconosciuto la necessità di perfezionare

¹ L'articolo è stato pubblicato sulla «*Ekonomicheskaja Gazeta*», n. 49. Ci siamo serviti della traduzione della «*Documentazione sui paesi dell'est*» pubblicata dal Cases.

i principi e i metodi dell'economia socialista favorendo un maggiore sviluppo dell'iniziativa nelle imprese. Questo fine si attua con l'aiuto delle categorie socialiste del prezzo, del profitto, dei premi, del credito.

La teoria della convergenza, mentre configura le riforme economiche dei paesi socialisti come evoluzione verso il capitalismo, sostiene come controparte una « verniciatura » socialista del capitalismo, che dovrebbe risultare nel livellamento delle contraddizioni fra i due sistemi e nel raggiungimento di una « struttura ottimale ». Secondo la tesi dei « cinque stadi » ideata da Rostow, le differenze tra i paesi sono determinate non dal contrasto dei sistemi economico-sociali, ma dal fatto che si trovano in differenti stadi di sviluppo.

La falsificazione piú grave operata da questa teoria consiste nell'affermare che la base privata del sistema economico capitalista viene superata dall'incremento della proprietà statale e dalla diffusione delle società per azioni nei paesi borghesi. Contemporaneamente, l'estensione dell'autonomia operativa delle imprese socialiste sarebbe un indietreggiamento rispetto ai principi del dominio assoluto della proprietà comune. Ma si dimenticano le differenze radicali tra i due sistemi, che condizionano la funzione dei metodi di direzione economica, e in primo luogo la socializzazione dei mezzi di produzione. Inoltre, i prezzi sono fissati in ordine pianificato, e gli obiettivi economici non sono determinati da interessi personali dei capitalisti, ma tenendo conto degli interessi del popolo. L'attuale grado di sviluppo delle forze di produzione e il livello del progresso tecnico-scientifico esigono la scomparsa della proprietà capitalistica, ma finché questa sussiste, la pianificazione resta limitata e crea acute tensioni. La convergenza sarà impossibile finché esisterà la proprietà privata capitalistica.

s. t.

la sovranità e l'interdipendenza

di E. Kouzmine

« La vie internationale », n. 12, dicembre 1966

L'interdipendenza come caratteristica della vita internazionale del nostro tempo (e correlativamente la necessità di superare la sovranità statale) sono concetti che si stanno affermando se non sempre nella realtà almeno in larghi settori della pubblicistica occidentale. Non mancano però voci contrarie: dai teorici del nazionalismo per i paesi emergenti attraverso le reminiscenze di tipo gollista fino alle voci che, in concomitanza con l'indebolimento del blocco sovietico, giungono dall'Est.

La « Vie Internationale » edito a Mosca ci presenta una di queste voci in un articolo dal titolo *La souveraineté et la sécurité nationale*. L'autore, E. Kouzmine, osserva anzitutto che il settore imperialista sta intensificando i suoi attacchi contro i principi della sovranità nazionale e questi attacchi si sviluppano sia sul piano della forza (Vietnam, Santo Domingo, Congo, Cuba) sia sul piano teorico.

Di questo secondo tipo di « attacco » l'A. traccia una breve cronistoria ricordando come già dieci anni fa Hans Morgenthau, professore all'università di Chicago, proponesse di sostituire, « in questo secolo atomico », il principio dello stato nazionale con una dottrina politica più ampia corrispondente alle dimensioni degli interessi e delle forze del nostro secolo. Poco tempo dopo Max Beloff parlava della necessità di un attacco frontale contro la sovranità degli stati nazionali; Arthur Larson, che fu direttore dell'Agenzia americana di informazione, sosteneva che il diritto internazionale è al disopra della sovranità; il giurista inglese C. W. Jenks scriveva che una decisione di diritto internazionale dovrebbe avere lo stesso valore che hanno, in tutti i sistemi vigenti, la sentenza dei procedimenti giudiziari; e infine il professore inglese J. L. Brierly sosteneva che la sovranità è uno di quei concetti che « sono più i nostri tiranni che i nostri servitori ».

L'A. è di parere contrario: secondo lui il principio della sovranità è condannato dalla classe borghese solo perché costituisce un serio ostacolo alle aspirazioni espansionistiche del capitalismo, il quale sfocia al culmine nell'imperialismo.

« Numerosi sono fra i teorici borghesi quelli che sostengono che la sovranità ostacoli lo sviluppo delle forze produttive e il progresso tecnico. Il professore di diritto internazionale Röling sostiene che lo sviluppo della tecnica ha reso indispensabile la cooperazione fra stati diversi per assicurarne il progresso. In realtà è evidente che è invece il sistema di produzione capitalista che si oppone al progresso scientifico e tecnico. La vera ragione di questo appello alla rinuncia della sovranità risiede nel desiderio dell'imperialismo di proseguire la sua aggressione contro i paesi socialisti e i giovani stati sovrani. I leader imperialisti sperano che la liquidazione della sovranità li aiuterà a soffocare la lotta che conducono i lavoratori dei paesi capitalisti evoluti ».

A questo punto, dopo aver citato Marx ed Engels, Kouzmine fa un confronto tra le loro teorie e quelle borghesi per giungere alla conclusione che « i teorici capitalisti disprezzano la sovranità nazionale e tendono ad un'unione politica sopranazionale in cui la parola decisiva spetta agli stati imperialisti più potenti, mentre i socialisti rispettano la sovranità e l'uguaglianza dei paesi aderenti all'associazione » e che « il principio della sovranità è "conditio sine qua

non" dello sviluppo di tutti i paesi: le asserzioni di incompatibilità fra interdipendenza e sovranità servono all'imperialismo solo per mascherare le sue vere aspirazioni ». Esempificando l'A. esamina le teorie di Luard (dell'università di Oxford) e di Etzioni (dell'università Colombia) sostenendo che essi inventano di sana pianta i vantaggi derivanti da un « governo internazionale efficace ».

E ancora, polemizzando con altri autori che si sono occupati di questo problema (W. Rostow, M. Beloff, H. Kelsen, W. Friedmann, B. Croizer, I. L. Claude) l'A. osserva: « È sintomatico che precisamente nelle condizioni attuali per controbilanciare la concezione della sicurezza largamente diffusa nell'Occidente e basata sulla rinuncia alla sovranità, si vede formarsi, negli stessi paesi occidentali, un'altra concezione la quale considera il riconoscimento dell'indipendenza nazionale e della sovranità la base della sicurezza del paese. Gli ideologi borghesi assegnano un ruolo importante alle asserzioni sulla contraddizione che esiste tra il principio della sovranità e l'attuale livello degli armamenti. La nobile idea di rinunciare alle armi nucleari è assortita di proposte speculative, il cui obiettivo è di spingere gli stati a mettere le loro armi sotto il controllo di un'organizzazione internazionale. Si sa perfettamente che il fine di tutti questi progetti non è il disarmo, ma il controllo degli armamenti, e che qualche volta è pretesa, sotto questa o quella forma, la rinuncia alla sovranità ».

La sovranità e il disarmo generale non sono in contraddizione fra loro, bensì sono uniti profondamente. « La violazione della sovranità nasconde una minaccia alla pace. Per contro il rafforzamento della pace conduce al consolidamento della sovranità. Non si può mantenere e consolidare la pace che alla condizione di osservare il principio della sovranità ». (A questo punto l'autore fa presente come non tutti fra i dotti borghesi siano così accaniti avversari della sovranità e cita il caso dell'insigne giurista Anzilotti, anche senza superare il quadro del positivismo giuridico, rigetta la concezione del diritto mondiale e dell'ordine sovranazionale).

Per concludere Kouzmine afferma che per quanto facciano l'imperialismo « e il suo fedele servitore », la scienza borghese, non riusciranno mai ad abbattere la sovranità. « Istituzione democratica, la sovranità dei popoli, delle nazioni e degli stati beneficia del sostegno dei paesi socialisti, di tutti i veri marxisti, del movimento di liberazione nazionale e delle forze progressiste del mondo intero. Finché il nostro pianeta sarà diviso in sistemi antagonisti, il rispetto della sovranità nazionale, garanzia di una pace duratura e della sicurezza nazionale, sarà una delle basi della salvaguardia e dello sviluppo dei valori umani ».

m. ba.

la jugoslavia e l'organizzazione internazionale

« International Problems », 1966

Ogni anno l'Istituto di politica ed economia internazionale di Belgrado pubblica un'antologia in lingua inglese di articoli apparsi sulla propria rivista trimestrale « Medunarodni problemi » (Problemi Internazionali).

L'edizione annuale per il 1966 è dedicata particolarmente ai problemi dell'Onu ed alle posizioni teoriche degli studiosi jugoslavi riguardo alla nascente scienza delle relazioni internazionali e il quadro che se ne ricava è di notevole interesse.

Velibor Gavranov, prendendo posizione rispetto alle impostazioni occidentali da un lato e sovietiche dall'altro, definisce la comunità internazionale come la « forma storicamente determinata nella quale si manifestano le relazioni tra comunità umane organizzate in stati, dipendente in ultima analisi dal grado di sviluppo materiale e sociale raggiunto nell'ambito delle strutture nazionali e dalle tendenze generali del movimento storico ». Viene così strettamente collegata la struttura economico-sociale (e pertanto i rapporti di classe) interni ad uno stato con la sua posizione internazionale, tanto da far coincidere politica interna e politica estera.

Due altri articoli di Milan Sahovic e di Olga Sukovic esaminano rispettivamente il contributo dato dalle Nazioni unite allo sviluppo del diritto internazionale, e il problema coloniale nella pratica e nella lettera dell'Onu. Entrambi gli articoli sottolineano l'importanza del ruolo svolto dalla Organizzazione internazionale riguardo a questi problemi ed in particolare l'azione condotta dalla Jugoslavia e dagli altri paesi non-allineati.

Il quadro più completo dell'atteggiamento jugoslavo nei riguardi dell'Onu è dato dall'articolo di notevole interesse che apre la rivista e di cui è autore il direttore della rivista stessa e studioso di relazioni internazionali Leo Mates.

Nel suo articolo sul *Ruolo dell'Onu ed alcuni problemi del suo funzionamento*, Leo Mates, partendo dal concetto, che abbiamo già visto trattato dal dr. Gavranov, della comunità internazionale come totalità delle relazioni sociali nell'ambito delle comunità nazionali in raffronto tra loro sulla scena mondiale, considera le Nazioni Unite come uno specchio riflettente la realtà del nostro pianeta e l'espressione a livello di organizzazione della accresciuta interdipendenza ed interassociazione della comunità mondiale.

Le prime osservazioni muovono dalla nascita delle Nazioni unite e dalle concezioni che l'hanno ispirata. Nate nel quadro della coalizione di guerra (la partecipazione alla conferenza di S. Francisco dipese dalla cooperazione in guerra colle « nazioni unite ») e durante la guerra, vale a dire in uno stato di relazioni internazionali in cui il ruolo e l'influenza delle grandi potenze trovano la massima esplicazione, le Nazioni unite riflessero nella loro struttura la schiacciante predominanza dei paesi ad alto potenziale militare. Nella generale convinzione che necessariamente le grandi potenze avrebbero svolto un ruolo dominante e decisivo dopo la guerra, a queste ultime furono riconosciuti privilegi e speciali funzioni.

Le proposte di emendamento della Carta delle Nazioni unite, quali quella australiana di abolire il diritto di veto in casi che non implicavano l'impiego di misure coercitive, furono indebolite dall'atteggiamento della Francia che, guidata

dal generale De Gaulle, fu accolta a S. Francisco nel club dei cinque Grandi.

Nonostante queste premesse — prosegue Leo Mates — l'organizzazione internazionale ebbe, dopo la guerra, uno sviluppo diverso da quello previsto, proprio perché venne meno la premessa di base e cioè che un consorzio di grandi potenze avrebbe dominato la scena mondiale. La polarizzazione degli armamenti atomici portò ad una analoga polarizzazione dei rapporti internazionali e ad una frattura fra le grandi potenze generando così quella che fu chiamata la guerra fredda. Divenne impossibile adottare alcuna valida decisione seguendo la procedura del Consiglio di sicurezza, a meno di considerare l'astensione dal voto come indicante l'unanimità.

Appena cinque anni dopo l'adozione della Carta delle Nazioni unite, fu approvata una risoluzione facilitante il trasferimento all'Assemblea di problemi che non potessero essere risolti in seno al Consiglio a causa di divergenze tra le grandi potenze. Ciò — nota Leo Mates — non fece che ridurre il ruolo del Consiglio di sicurezza, anche se rimane valido l'implicito postulato della Carta che l'organizzazione non può far uso di mezzi coercitivi nei riguardi di una grande potenza al fine di salvaguardare la pace, e pertanto non ha affatto perso di significato il problema della cooperazione tra le grandi potenze.

Piuttosto, intervenne un fattore imprevisto. L'accresciuto potere degli armamenti non portò come naturale conseguenza ad una accresciuta effettività d'azione da parte delle grandi potenze come attori in grado di imporre la propria volontà sulla scena mondiale. Il potere materiale può generare influenza politica solo nella misura in cui chi lo detiene ne può realmente far uso, ma, con l'introduzione degli armamenti nucleari, il bastone usato dai grandi per minacciare i piccoli è diventato così pesante e pericoloso da minacciarne gli stessi possessori.

La crescente consapevolezza, da parte delle grandi potenze, che il pericolo maggiore fosse la guerra in quanto tale, portò gradualmente ad una riduzione della tensione della guerra fredda.

In questo processo di distensione hanno svolto un ruolo fondamentale i paesi non-allineati; anzi — sostiene Leo Mates — è stata proprio la loro esistenza a rendere possibile, in larga misura, il ridursi della tensione.

Il numero delle nazioni che non erano coinvolte nella polarizzazione internazionale crebbe parallelamente al progredire del processo di decolonizzazione, trasformando così la struttura delle Nazioni Unite. Considerando il carattere programmatico anche in termini di dichiarazione di principi, l'organizzazione poté seguire con relativa facilità il corso storico. Nondimeno, come strumento internazionale, come forma organizzata della comunità internazionale, l'Onu non è riuscito a tenere il passo con lo sviluppo del mondo in termini di struttura e di funzionamento.

A parte alcuni cambiamenti nella composizione degli organi eletti nell'organizzazione, finora ogni tentativo di emendamento della Carta non è riuscito a superare la resistenza delle grandi potenze per conservare i propri privilegi. È pertanto preferibile — secondo Leo Martes — modificare la pratica dell'Onu lasciandone inalterata la lettera, piuttosto di causare una crisi insistendo su profondi o essenziali cambiamenti della Carta.

Nonostante l'ultima crisi della diciannovesima sessione dell'Assemblea, dovuta a disaccordo tra Usa e Gran Bretagna da un lato e Urss e Francia dall'altro sui pagamenti per le azioni condotte dall'Onu in Congo ed in Medio Oriente, l'Onu non ha mancato al compito essenziale impostogli dalla realtà internazio-

nale, vale a dire al compito di agire come strumento per superare le tendenze particolaristiche. In effetti, il redattore di « Medunarodni problemi » ritiene che l'organizzazione internazionale si sia trasformata da uno strumento inteso in un primo tempo solo a risolvere le relazioni tra le grandi potenze in una autentica organizzazione mondiale, che comincia ad avere una propria vita ed a resistere al controllo esercitato su di essa dalle grandi potenze.

Quali potranno quindi esserne i probabili sviluppi?

Prima di procedere in questa seconda parte dell'analisi sul ruolo delle Nazioni unite, Leo Mates traccia un breve raffronto tra queste ultime e la Società delle nazioni.

Lo scrittore jugoslavo indica nella differenza di prerogative e nell'adozione della votazione a maggioranza come regola generale il maggiore progresso ravvisabile nella struttura istituzionale dell'Onu rispetto a quella della Società delle nazioni. In quest'ultima, la parità formale in cui erano posti i piccoli come i grandi stati e la regola dell'unanimità finirono con l'accrescere smisuratamente il ruolo ed il predominio delle grandi potenze, dal momento che le piccole, che pure avevano il diritto di veto, erano costrette a ritirarsi dalle proprie posizioni per non essere accusate di impedire il funzionamento della organizzazione internazionale.

In seno all'Onu, al contrario, in particolare in questi ultimi anni, coll'allentarsi della disciplina di blocco, si è giunti a situazioni in cui le grandi potenze si sono trovate in posizione di minoranza durante la votazione di proposte avanzate dai paesi non-allineati. Delle risoluzioni così approvate alcune hanno avuto immediato effetto, altre sono invece rimaste lettera morta. Ciò ha portato a contrastanti apprezzamenti del ruolo dell'organizzazione in cui alcuni ravvisano un parlamento mondiale in nuce ed altri una pletorica accozzaglia di dichiarazioni di principio senza il minimo effetto pratico.

Quello che è indubbio — sostiene Leo Mates — è che la universale convinzione della necessità di evitare la guerra ha condotto la comunità internazionale più vicina che mai nella storia all'accettazione della premessa necessaria all'istituzione di un ordine internazionale basato sull'adozione di decisioni maggioritarie.

Non deve pertanto stupire che vi sia stato chi, come il filosofo britannico Bertrand Russel, ha proposto l'istituzione di un « governo mondiale ».

Ma sono realistiche proposte del genere? L'accordo di coloro che rappresenterebbero un singolo paese nel « parlamento » mondiale — sostiene Leo Mates — sarebbe valido solo se la decisione in questione fosse ratificata dagli organi prefissati dalla costituzione del detto paese; per eliminare questo ostacolo dovrebbe venire abolito l'ordine interno democratico degli stati membri e i cittadini dovrebbero essere messi in diretto contatto con organi mondiali, e ciò — continua Leo Mates — è praticamente impossibile.

L'esperienza di questi anni conferma che l'adozione di decisioni maggioritarie nelle Nazioni unite, e nelle organizzazioni internazionali in generale, può avere efficacia solo se riflette valori etici e nella misura in cui la pressione morale può modificare l'attitudine del paese cui si applica la decisione. In altre parole rigidi vincoli e sanzioni legali non entrano neppure in discussione.

Il voto non va considerato come parte componente di un'azione, riposante sulla forza e la coercizione, diretta a garantire il rispetto delle decisioni della maggioranza; al contrario, il voto è soltanto un atto politico, che ha il peso

che ad esso sanno conferire i paesi sostenitori della proposta in questione. L'attribuire un significato decisivo al processo di votazione ed alle decisioni maggioritarie in seno alle Nazioni unite è pertanto una eccessiva semplificazione. È proprio l'esperienza dell'Onu, anzi, a dimostrare che l'atto stesso del votare diminuisce l'efficacia di una continuata pressione morale sul comportamento di stati in posizione di minoranza, dal momento che, una volta votata una risoluzione, cessa il dibattito e l'azione politica si trasforma in atto legale, perdendo così in dinamismo ed in sensibilità dell'opinione pubblica.

È ovvio pertanto — sostiene Leo Mates — che non si presentano prospettive di un ulteriore sviluppo dell'Onu sulle direttive di una trasformazione in « governo mondiale ». Al contrario, le prospettive di sviluppo delle relazioni internazionali, e dei rapporti interni alle singole società nazionali, vanno ricercate in una diminuzione, piuttosto che in un consolidamento, del potere statale, e della coercizione più generale, nei riguardi dei cittadini, o degli stati componenti la comunità internazionale.

290 La pace andrà preservata con mezzi politici, con accordi di grande o di modesta portata, ma non di certo con mezzi militari. D'altra parte è impensabile affidare all'Onu un ruolo di « polizia mondiale », dal momento che la Carta delle Nazioni unite non definisce la comunità internazionale dal punto di vista delle sue strutture, creando così un'ordine autoritario universalmente riconosciuto, ma si limita a stabilire delle regole di comportamento da seguire in caso di dispute internazionali. Il ruolo dell'Onu — conclude Leo Mates — non è quindi quello di agire come gendarme su scala mondiale per garantire un ordine pre-costituito di privilegi, ma di essere un luogo d'incontro delle diverse forze in azione oggi nel mondo, dove i problemi cruciali del nostro tempo possano essere risolti per mezzo del raffronto politico e della sensibilizzazione del più gran numero possibile di cittadini di ogni paese.

Queste, in sintesi, le tesi di Leo Mates. Sostenute con diffuso buon senso ed osservazioni originali, non pertanto si possono accettare senza profonde riserve, e diversi punti potrebbero essere lungamente discussi. Il realismo gollista che traspare nell'articolo è in fondo in contrasto con i principi della costituzione federativa jugoslava del '63, che pure vengono ripresi altrove. Il peccato di Leo Mates è in definitiva un eccesso di pragmatismo; il che — a conferma della premessa dell'articolo — non è che un riflesso della realtà politica interna alla Jugoslavia.

e. m. f.

dialogo tra continenti

di Pierre Uri

« Res Publica », n. 4, 1966

Pierre Uri, dell'Institut Atlantic, esamina, sulla rivista dell'Istituto belga di scienza politica, le ragioni e le conseguenze del grande squilibrio di forze e di responsabilità esistente tra gli Stati Uniti ed i loro alleati della Nato considerati singolarmente. Tale squilibrio, nota l'A., è fonte di gravi malintesi in quanto gli alleati europei, per l'esistenza stessa dello squilibrio, sono spesso indotti ad attribuire agli Usa propositi di dominazione, ciò che pregiudica la proficua soluzione di fondamentali questioni economiche e politiche di interesse dell'intera comunità atlantica. Un rafforzamento dell'unità europea, ampiamente auspicato d'altronde anche in America, ponendo i due continenti su un piano di parità permetterebbe un più valido dialogo su tali questioni.

Tre condizioni fondamentali dovrebbero attuarsi da parte europea affinché il dialogo possa proficuamente svolgersi: rafforzamento dell'unità tra i paesi che già hanno cominciato ad unirsi nella Cee; allargamento di questa comunità, essenzialmente mediante l'ingresso della Gran Bretagna nel Mercato Comune; formulazione di una politica che si presti effettivamente ad una consultazione tra Stati Uniti ed Europa.

Uri considera dapprima il rafforzamento dell'unità europea dal punto di vista dei due maggiori problemi economici attualmente esistenti per quanto riguarda i rapporti tra Europa e America: il Kennedy Round (la riduzione negoziata delle tariffe doganali tra Stati Uniti e altri paesi membri del Gatt prevista dal Trade Expansion Act americano), e gli investimenti americani in Europa.

Riguardo al Kennedy Round, i paesi europei dovrebbero giungere a una posizione comune. Ciò dovrebbe essere possibile, dato che al proposito le divergenze tra i membri della Comunità economica europea non sono troppo grandi: esse non dovrebbero essere sufficienti a impedire un accordo che non danneggi eccessivamente i produttori cerealicoli europei e basti a soddisfare gli americani. L'occasione del Kennedy Round, sottolinea l'A., non dovrebbe essere perduta: i poteri di negoziazione concessi al presidente degli Stati Uniti scadono nel luglio 1967, e successivi provvedimenti del Congresso sarebbero probabilmente di carattere maggiormente protezionistico.

Riguardo agli investimenti americani in Europa, l'A. indica come la loro funzione per lo sviluppo dell'economia europea sia cruciale. Non si tratta quindi di bandirli per considerazioni di nazionalità, bensì piuttosto di assoggettare le imprese controllate da americani a strette regole concorrenziali, ponendole sullo stesso piano delle imprese nazionali, specie per quanto riguarda la concorrenza su mercati esteri con le stesse case madri americane. L'importanza di un dialogo tra Europa e America su tali rapporti economico-finanziari risulta chiaro dal panorama che Uri traccia circa gli effetti dei provvedimenti tributari presi unilateralmente negli Stati Uniti dal presidente Johnson per scoraggiare l'esportazione di capitali americani in Europa. L'imposta cedolare del 15 % sugli acquisti di titoli a lungo termine introdotta da Johnson ha fatto crollare la partecipazione americana al mercato europeo dei titoli a lungo termine. Essa però, portando ad un aumento delle strutture dei tassi di interesse in Europa, ha provocato un forte movimento di capitali a breve termine dagli Stati Uniti in Europa,

da parte sia di americani che di europei; il vantaggio che le autorità americane avevano cercato di ottenere sui movimenti di capitali a lungo termine è stato quindi da esse perduto in gran parte sui movimenti a breve, ed inoltre i loro provvedimenti unilaterali hanno creato scompiglio sui mercati finanziari europei.

Uri considera successivamente il problema dell'ingresso della Gran Bretagna nella Cee. Il problema riguarda essenzialmente la Gran Bretagna: per gli altri paesi dell'Efta, le soluzioni che saranno accettabili per la Gran Bretagna, egli dice, saranno accettabili anche per essi. Per quanto riguarda la Gran Bretagna, il vero ostacolo all'ingresso di questo paese nella Cee resta l'agricoltura. Bisogna prendere atto, dice Uri, che i sistemi di trattamento doganale e di sostegno dei redditi agricoli, ed i problemi annessi relativi alla bilancia dei pagamenti, sono radicalmente diversi sulle due sponde della Manica: la Gran Bretagna abbassa i prezzi interni al livello dei prezzi esteri mediante sussidi agli agricoltori; la Comunità eleva i prezzi esteri al livello dei prezzi interni mediante dazi doganali. I due sistemi non sono suscettibili di compromesso finché permangono eccedenze agricole nei maggiori paesi produttori del mondo, e di conseguenza differenze tra prezzi del mercato mondiale e prezzi europei. L'autore nota però che da quando Unione Sovietica e Cina hanno iniziato ad acquistare prodotti agricoli in Occidente le eccedenze agricole occidentali si sono drasticamente ridotte, con conseguente aumento dei prezzi internazionali. Dal punto di vista mondiale inoltre la situazione alimentare è gravemente deficitaria, non eccedentaria. Col crescere degli acquisti in Occidente da parte dei paesi a produzione propria insufficiente ci si può attendere quindi un progressivo aumento dei prezzi agricoli internazionali, e col riallinearsi dei prezzi europei ai prezzi internazionali il problema dell'ingresso della Gran Bretagna nella Cee si attenuerebbe fino ad esaurirsi, riducendosi a zero da un lato i sussidi inglesi all'agricoltura e dall'altro i dazi agricoli continentali.

Continuando il discorso sul rafforzamento politico dell'unità europea come condizione di valido colloquio tra Europa e America Uri sottolinea fortemente come, al di là dei problemi di coordinamento degli interessi particolari dei singoli paesi, gli stati europei possano giungere ad una efficace formulazione di una politica comune soltanto in quanto essi si propongano obiettivi che oltrepassino i singoli stati, concretandosi nella partecipazione a un ordine internazionale pacifico e a una prosperità generale.

e. l.

la nato senza la francia

di K. Hunt

« Adelphi Papers », n. 32, dicembre 1966

Il ritiro della Francia dall'organizzazione della Nato implica diversi problemi relativi alla disponibilità del territorio, dello spazio aereo e marittimo e delle forze francesi, allo spostamento dei quartieri generali e delle infrastrutture alleati dal territorio francese, ai connessi problemi di nuovi impianti di comunicazione e linee di rifornimento, ed alle implicazioni militari e politiche di tali problemi.

La Francia non nega la disponibilità del suo spazio (anche in tempo di pace) né delle sue forze (solo in tempo di guerra), ma la sottopone a certe condizioni. In pratica si riserva la libertà di negarla. Ciò pone due problemi: da un lato la necessità da parte del Saceur di pianificare in base all'ipotesi peggiore di assoluta indisponibilità, dall'altro la perdita definitiva di tutte quelle forze e quegli impianti francesi, o alleati in Francia, che non si possano impiegare prontamente, se non si arriva, già in tempo di pace, ad un accordo che automatizzi l'adesione francese in caso di guerra. Ma quest'ultima ipotesi appare molto improbabile.

La eventuale indisponibilità del territorio francese non è molto grave come perdita di territorio di manovra, dato che l'Alleanza ha una strategia di difesa avanzata della frontiera tedesca. Essa è invece grave, unita alla indisponibilità dello spazio aereo francese, in quanto opera una divisione in due parti, non comunicanti se non attraverso l'Atlantico, della frontiera dell'Alleanza, ed in quanto rende impossibile un efficiente diradamento delle forze aeree, indispensabile per una loro maggiore flessibilità e sicurezza¹.

Lo spazio aereo francese, molto importante per gli alleati sia in tempo di pace che in tempo di guerra, darà un rilevante potere di contrattazione alla Francia nei confronti degli altri alleati.

Il ritiro delle forze francesi implica un corrispondente indebolimento delle forze a disposizione del Saceur. Non molto importante per quanto riguarda le forze terrestri che, data la loro dislocazione arretrata nella parte meridionale della frontiera franco-tedesca, avevano una funzione di riserva, che potrebbe permanere, ma incerta e non manovrabile da parte del Saceur.

Piú grave, per l'Europa centrale, è la perdita della ben equipaggiata forza aerea e della forza nucleare francese: è difficile raggiungere un accordo soddisfacente con la Francia in questo settore in cui la prontezza di impiego è particolarmente rilevante.

È anche grave il problema della disponibilità della capacità di ricognizione e della difesa aerea francesi. Sembra però che la Francia continuerà a partecipare al Nadge (rete automatica per l'avvistamento precoce di aerei e razzi nemici). Tale partecipazione è di particolare interesse per la Francia, il che darebbe un certo potere di contrattazione agli alleati.

Lo spostamento dei quartier generali alleati nel Benelux implica la organizzazione di un nuovo sistema di comunicazioni, di nuove linee di riforni-

¹ Esse saranno necessariamente concentrate nel Regno Unito, nel Benelux ed in Germania.

mento², un rilevante costo per il mantenimento dell'efficienza operativa durante lo spostamento, la sostituzione del personale militare e civile francesi. Il ritiro del personale militare francese³ e lo spostamento dei quartier generali hanno reso però possibile una redistribuzione dei compiti tra gli alleati, la semplificazione della struttura dei comandi, la riduzione del personale e l'ammodernamento delle comunicazioni. Tuttavia lo spostamento era militarmente indesiderabile ed improduttivo.

Lo spostamento dello Shape nel Belgio ha reso necessario anche lo spostamento del Consiglio. Si è progettato inoltre di trasferire colà anche il Comitato Militare, e di sostituire il Gruppo permanente con uno Stato Maggiore Internazionale Integrato soddisfacendo quegli alleati che lamentavano l'esiguità del numero di nazioni rappresentato in esso.

L'Afcent⁴ è stato trasferito in Olanda sopprimendo i suoi due comandi subordinati.

Tutto ciò ha portato ad una eccessiva concentrazione dei quartier generali. Ma non c'era alternativa, data la difficoltà di comunicazione con il sud dell'Europa.

La inutilizzabilità delle infrastrutture militari alleate in Francia in tempo di pace non è militarmente vitale, né implica, salvo per il settore delle comunicazioni, la loro ricostruzione dato che nelle nuove sedi le infrastrutture sono perlopiù già disponibili con poche modifiche. Il ritiro della Francia da alcuni programmi comuni implicherà quasi certamente la loro revisione.

L'aspetto positivo per l'Alleanza del ritiro della Francia dall'organizzazione è quello di essersi liberata dal frequente dissenso francese ed aver acquistato « la possibilità di sviluppare una concezione strategica ed una struttura più compatibile con la realtà ». « Ma la Francia quantunque sia un alleato "spinoso", è ancora necessaria come alleata se l'Europa occidentale vuole avere un giusto bilancio con gli Stati Uniti, e se le potenze occidentali nel loro insieme vogliono negoziare una significativa riduzione delle tensioni e dei confronti armati con l'Urss e con l'Europa orientale ».

a.f.

² Queste dovranno necessariamente passare per il Benelux e la Germania e quindi essere parallele e vicine al fronte orientale.

³ 20 % dello staff militare.

⁴ Il Landcent (forze terrestri dell'Europa centrale) e l'Aircen (forze aeree dell'Europa centrale).

i militari in africa

di L. Gray Cowan

« International Journal », estate 1966

Cosa ha spinto i militari ad assumere il potere in ben sette paesi africani? perché le reazioni popolari sono state per lo più positive? quali le prospettive future?

Queste le domande che già vari commentatori di politica internazionale si sono posti a seguito dei colpi di stato susseguitisi lo scorso anno in Africa e questi i temi affrontati dal direttore dell'istituto per gli studi africani della Columbia University in un articolo dal titolo *Military Rule in Africa*.

Subito dopo la conquista dell'indipendenza, inizia l'autore, nel clima di fiduciosa attesa e speranza che questo avvenimento aveva creato nei nuovi stati, era sembrato opportuno ai leaders dei movimenti di liberazione abbandonare gli schemi imposti o presi a prestito dalle democrazie occidentali e sostituirli con un più efficace sistema monopartitico.

« Il regime del partito unico è lo strumento più appropriato a por fine al tribalismo ed a creare le premesse per un ordinato sviluppo », aveva detto Kwame Nkrumah.

Il partito unico era ritenuto il solo mezzo politico per imporre alle forze conservatrici una ondata di rinnovamento e di progresso. La élite che aveva condotto vittoriosamente la campagna per l'indipendenza se ne appropriava ed inizia la sua attività riformatrice. Tuttavia ecco emergere, dopo gli innegabili successi iniziali, i difetti del sistema.

La necessità di un forte esecutivo conduce ad una sempre più marcata personalizzazione del potere, ma la struttura del partito non permette più l'espressione delle nuove idee della base. La limitazione o addirittura la soppressione dei canali attraverso cui l'opposizione possa far sentire la sua voce, distacca sempre di più la già limitata élite dalle necessità e dai desideri dei governati. Lo stesso impegno derivante da una crescente attività internazionale, e la complessità della politica mondiale, fanno apparire come superflua perdita di tempo ogni spiegazione richiesta dalla popolazione e come inutile la ricerca di un contatto con la massa.

Pochi si accorgono del pericolo che questa situazione comporta e operano tempestivi rimedi al sistema di scelta all'interno del partito. Sono i pochi il cui regime ha probabilità di sopravvivere.

La maggioranza della vecchia guardia invece, continua l'autore, non si dà cura del dissenso che silenziosamente, perché non trova i canali attraverso cui esprimersi, viene aumentando fra la maggioranza della popolazione, privata del diritto di influire sulla vita del paese. Ed a peggiorare la situazione è il dilagare della corruzione.

Le promesse di un più alto tenore di vita, di maggiore occupazione e benessere, promesse riaffermate durante tutta la campagna per l'indipendenza, non si avverano; tutt'altro. L'economia ristagna, l'inflazione avanza, eppure i governanti conducono una vita estremamente dispendiosa. Le conclusioni che l'uomo della strada ne trae sono evidenti. La giovane burocrazia viene di frequente ostacolata nel proprio compito da ingerenze di carattere politico e la nuova generazione, che ha potuto giovare della educazione scolastica primaria gratuita, non

trova poi una realtà industriale tale da permetterle di esprimere appieno le proprie capacità.

In questo contesto ed in presenza degli altri tradizionali mali del continente africano, quali il tribalismo e l'asfissia dell'industria per la proliferazione di stati e statarelli, è stata una logica reazione quella dei militari.

In ogni paese, naturalmente, hanno influito dei fattori anche più complessi di quelli citati, a seconda dei leaders e delle situazioni particolari; in ogni caso, tuttavia, grande era il discontento popolare.

Logica la reazione dei militari, secondo l'autore, perché essi sono una delle parti più preparate ed in parte privilegiate delle nuove società del continente africano. L'educazione che gli ufficiali ricevono è nella maggior parte dei casi integrata da un soggiorno in Europa presso accademie militari di grande fama. Essi hanno così la possibilità di giudicare e confrontare le proprie forze armate con quelle di altri stati più sviluppati; nasce quindi la pretesa che, nei limiti delle risorse nazionali, il governo li doti di uno standard professionale adeguato alla loro posizione. L'orgoglio per la propria professione, un naturale nazionalismo ed un profondo disgusto per una classe politica, che ai loro occhi pone in pericolo la stessa indipendenza, agiscono da motore e li spingono ad impadronirsi del potere, nell'intento di instaurare nel paese un senso di maggior responsabilità e creare nel frattempo una struttura capace di permettere ai civili un più ordinato svolgimento dei loro compiti, una volta reintegrati nella vita politica.

Infatti caratteristica comune di quasi tutti i colpi di stato è la loro dichiarata temporaneità. Numerosi capi militari dopo la conquista del potere hanno riaffermato la loro volontà di riconsegnare ad uomini politici la guida del governo non appena fossero state effettuate le riforme ed i mutamenti necessari per assicurare una normale vita politica. Essi stessi spesso si sono serviti del consiglio e della collaborazione di gruppi che fino ad allora avevano avuto una limitata voce nella vita della società — studenti, gruppi economici, intellettuali — creando già in essi un senso di libertà e di democrazia.

Quindi quali le prospettive per il futuro? manterranno i militari le promesse? l'accento su una politica più pragmatica porterà a risultati più concreti? o invece si avvererà il detto che l'appetito vien mangiando, segnando così il dominio permanente dei militari?

L'autore non ritiene di poter dare una risposta definitiva a questa serie di interrogativi, nondimeno afferma che quali possano essere gli sviluppi per il domani, alcuni fatti sembrano ormai esser certi: che nessuno dei governi formati dopo i colpi di stato militari sta facendo, né intende fare, passi verso un ordinamento pluripartitico e che i regimi militari di per se stessi non possono rimuovere i principali ostacoli che si oppongono allo sviluppo degli stati africani.

« Il problema dell'Africa, conclude il Cowan, perdurando le presenti condizioni di esistenza di stati sovrani separati, non può essere risolto in modo soddisfacente da nessun regime, sia esso civile sia esso militare ».

a. d. m.

il giappone nel mondo asiatico

di J. P. Pigasse

« Strategie » n. 10, dicembre 1966

L'articolo esamina i rapporti commerciali del Giappone con i paesi orientali, allo scopo di dare un quadro della posizione politica e strategica di questo paese nei riguardi del resto del mondo ed in particolare nel settore asiatico.

L'economia giapponese, nota l'A., come tutte le economie insulari, dipende in modo determinante dagli scambi commerciali con il resto del mondo. Il Giappone inoltre è in una posizione particolare, in quanto da un lato la sua economia è stata ricostruita dagli Stati Uniti dai quali tuttora dipende per rapporti commerciali privilegiati e di vitale importanza, e dall'altro esso tende, quale potenza asiatica, a stringere sempre maggiori legami con i paesi comunisti e in particolare con la Cina continentale.

I rapporti commerciali del Giappone con i paesi dell'est si sono notevolmente rafforzati negli ultimi anni, parallelamente al generale incremento del commercio estero. Lo sviluppo è stato caratterizzato dal passaggio del commercio estero da una posizione strutturalmente deficitaria, rimasta tale fino al 1964, a una posizione creditoria negli anni 1965 e 1966, in una struttura di scambi commerciali che riflettono da un lato la completa dipendenza dell'economia giapponese dall'importazione di materie prime essenziali quali petrolio, cotone, minerali di ferro e minerali non ferrosi, e dall'altro la necessità di pagare per tali importazioni mediante l'esportazione di manufatti e semilavorati.

Gli scambi del Giappone con i paesi dell'est si sono sviluppati rapidamente dopo il 1958. Nel complesso essi rappresentano solo circa il 6 % del commercio complessivo giapponese, ma sono già importanti in senso assoluto ed inoltre continuano a svilupparsi molto velocemente.

Fino al 1961 il commercio del Giappone col mondo comunista fu essenzialmente commercio con l'Urss. Dopo questa data esso si stabilizzò in termini assoluti, mostrando anzi un regresso nelle esportazioni, cosicché nel 1965 non costituiva che i due quinti del commercio totale con il mondo comunista. Il saldo era ed è rimasto a sfavore del Giappone, che importa materie prime alimentari e tessili, legno, carbone, petrolio, acciaio e metalli non ferrosi, ed esporta tessili artificiali, prodotti chimici e soprattutto macchine. Favorevoli prospettive per un nuovo incremento degli scambi russo-giapponesi sono poste nel piano di sviluppo russo della Siberia, che comporterebbe un aumento delle esportazioni giapponesi.

Il commercio del Giappone con la Cina continentale d'altro lato ha mostrato (salvo una stasi dovuta a ragioni politiche nel 1959-61) un continuo progresso. Nel 1965 la Cina era per importanza al quinto posto tra i paesi che commerciano con il Giappone, dopo gli Stati Uniti, l'Australia, il Canada e le Filippine (l'Urss era al settimo posto). Il Giappone importa dalla Cina in misura crescente materie prime alimentari e industriali (riso, lana, soja, carbone, ferro e metalli non ferrosi), e vi esporta egualmente in misura crescente — se pure a un ritmo di crescita più irregolare — fibre artificiali, prodotti metallici, chimici e macchine. Anche il saldo commerciale con la Cina è strutturalmente a sfavore del Giappone. Il commercio cino-giapponese, pur essendo lontano dal livello pre-bellico (prima della guerra il 26 % delle esportazioni giapponesi erano dirette alla Cina), sorpassa ormai nettamente il livello degli scambi del Giappone con i sin-

goli paesi europei. Più che il livello del commercio cino-giapponese comunque è importante il suo ritmo di sviluppo, nettamente maggiore (nell'ordine di alcune decine di punti percentuali) di quello del commercio giapponese con il resto del mondo. Tale crescente interdipendenza economica del Giappone con la Cina, nota l'A., si spiega facilmente con ragioni di carattere storico, geografico, di complementarità economica, finanziarie (soprattutto la possibilità per gli importatori giapponesi di pagare gli acquisti in moneta giapponese), ed anche strategiche (è interesse del Giappone differenziare al massimo le proprie fonti di materie prime, ed aumentare quindi le importazioni ancora relativamente piccole dalla Cina).

Il Giappone, conclude l'A., si trova in una delicata situazione di dipendenza con diverse parti del mondo (in particolare Stati Uniti da un lato e Cina ed Urss dall'altro) i cui interessi politici e militari sono oggi ampiamente divergenti. Conseguenza di tutto questo è che il Giappone ha un vitale interesse nello stabilirsi di un durevole equilibrio politico e militare a livello mondiale e in particolare nel settore asiatico.

e. l.

la politica estera di tokyo

Il giorno 2 febbraio si è svolto nella sede dell'Iai un colloquio con il prof. Osgood della John's Hopkins University sulla politica estera del Giappone e sul ruolo di questo paese per una « balance of powers » nel mondo asiatico.

Il prof. Osgood, che è tornato recentemente da un viaggio in Giappone, partendo dalla constatazione che questo paese, pur essendo tra le prime potenze industriali del mondo, non esercita un peso corrispondente in seno alla politica mondiale né in quella asiatica, ha cercato di spiegare le ragioni di questo atteggiamento e di avanzare delle prospettive sul ruolo del Giappone in un ordine internazionale che — anche in seguito ai più recenti sviluppi della situazione cinese — ha dovuto spostare sempre più la sua attenzione verso l'Asia.

Questo contrasto tra il potenziale politico ed economico del Giappone e la sua mancanza di dinamismo e indipendenza in politica estera può essere spiegato con il fatto che la politica estera giapponese opera, attualmente, sotto tre restrizioni: una di carattere costituzionale, vietando la Costituzione che si crei una forza militare che non sia semplicemente « di difesa »; una di carattere storico: il « tabù nucleare » conseguenza del trauma della II guerra mondiale; una terza restrizione, infine, costituita dalle divisioni di politica interna. Di fronte ai conservatori che appoggiano un governo liberale-democratico, sta infatti un partito di opposizione totale, il partito socialista, che raccoglie il 20 % della popolazione ed è più a sinistra ancora dei comunisti, ma che non è capace di offrire un'alternativa di governo.

Condizionato da questi tre fattori, l'atteggiamento del Giappone è quello di chi vede nella Cina continentale se non un nemico da combattere, almeno una potenza da contenere, e nella potenza degli Stati Uniti non soltanto la garanzia dell'ordine mondiale basata sul prestigio, ma la « propria » forza militare e il « proprio » strumento per il contenimento della Cina. Per questo negli ambienti governativi giapponesi si teme il completo abbandono dell'Asia continentale da parte dell'America e si prospettano ai problemi dell'Asia soluzioni che ne garantiscano la presenza.

Il Vietnam potrebbe giocare un ruolo molto importante in questo senso, nel caso che ad un'unificazione del Nord e Sud Vietnam sotto il regime di Ho Chi-minh corrispondesse una politica autonoma nei confronti della Cina. In questo caso, infatti, Hanoi potrebbe diventare una seconda Belgrado, nei confronti di Pechino, mentre nei confronti di Washington si potrebbe ripetere quanto si è già verificato in occidente tra Francia e Algeria. Potrebbero inoltre essere installate basi americane in territori, come l'Australia, che per la loro vicinanza al continente permetterebbero di esercitare un facile controllo.

Per quanto riguarda il ruolo che gli Stati Uniti attribuiscono al Giappone nel mondo asiatico non si tratta, evidentemente, di potenza militare, ma di un ruolo diplomatico o economico di primo piano. Affinché si verifichi la prima possibilità è necessario che il Giappone acquisti un certo grado di rispettabilità agli occhi dei paesi dell'Asia, che diventi « accetto » ad essi e che, instaurando con essi normali relazioni diplomatiche diventi il « naturale » mediatore nei rapporti con gli Stati Uniti. D'altra parte però gli Stati Uniti ritengono che i mezzi di difesa e di offesa della Cina sono ancora (e lo saranno per diversi anni) molto limitati, e quindi il compito di « contenimento » si presenta molto più

facile di quanto non lo fu nei confronti dell'Unione Sovietica. Questo spiega il prevalere negli Usa della tendenza ad attribuire al Giappone un ruolo prevalentemente economico nell'ambito dello sviluppo dell'Asia.

Continuando sui possibili sviluppi della politica giapponese, il prof. Osgood ha concluso la sua relazione soffermandosi sui « poli d'attrazione » di una politica estera di questo paese: Washington, Mosca e Pekino. Si tratta di possibilità che non si escludono a vicenda, che non sono state finora ugualmente svolte anche se alcune di esse (rapporti con Pekino) sembrano lievitare nella società giapponese e presentano interessanti possibilità di sviluppo¹.

l. c.

¹ Sui rapporti con Pekino, vedi Sadako Ogata, *Atteggiamenti giapponesi nei riguardi della Cina*, in « Lo Spettatore Internazionale », n. 2, 1966.

piano italiano e piano europeo

Avviata a compimento l'unione doganale, poste le basi della politica agricola comune, l'economia dei sei paesi della Comunità si trova oggi di fronte a problemi che vanno assai al di là dell'apertura dei mercati e della libera circolazione dei fattori della produzione. Il mercato comune deve ormai affrontare la scadenza dell'unione economica, che coinvolge la struttura della produzione agricola e industriale, la distribuzione, l'organizzazione della ricerca scientifica. In particolare la trasformazione in atto delle dimensioni delle strutture produttive sottrae progressivamente poteri di intervento sempre più importanti ai singoli stati nella direzione e nel controllo delle rispettive economie.

Ciò si verifica in un momento in cui una gran parte degli stati europei, prende sempre più piede la convinzione che le esigenze di sviluppo armonico ed equilibrato richiedono l'elaborazione di un programma economico, articolato in precisi obbiettivi prioritari. Contemporaneamente la Commissione del Mercato comune ha sentito la necessità di proporre essa stessa un programma a medio termine per lo sviluppo dell'intera economia comunitaria.

301

Il programma comunitario a medio termine e il programma di sviluppo italiano si trovano oggi di fronte, quasi contemporaneamente, ai rispettivi organi politici competenti per l'approvazione definitiva. Ciò ha fornito il pretesto al Cismec per organizzare un convegno, tenutosi a Milano nei giorni 19-21 gennaio, sul tema « La politica a medio termine della Cee e la politica di programmazione nazionale ».

Scopo del convegno era di permettere ai rappresentanti della classe politica, ma soprattutto del mondo produttivo italiano di discutere i contenuti dei due programmi, le rispettive sfere di competenza, le possibili contraddizioni e i reciproci condizionamenti.

La partecipazione, assai vasta e qualificata, permette di trarre dai risultati del convegno indicazioni abbastanza concrete circa l'atteggiamento degli operatori economici italiani verso i due programmi.

Le due relazioni principali, dell'ambasciatore Colonna di Palliano, della Commissione della Cee e del Sen. Caron, sottosegretario al bilancio, sono state assai chiare nell'indicare i motivi ispiratori dei due documenti e la sostanziale convergenza degli obbiettivi italiani e comunitari.

In ambedue i casi si tratta di programmi « aperti », basati sul coordinamento dell'azione dei poteri pubblici, e su criteri « indicativi » rispetto agli operatori privati. L'accento è posto, in entrambi i casi sulla necessità di un elevato tasso di sviluppo, su una sana politica della spesa pubblica, sulla priorità degli investimenti produttivi e degli impegni sociali. Sul piano dell'importazione è acquisita, in entrambi i documenti, la demistificazione della polemica ideologica sulla programmazione, avvenuta in questi ultimi anni. Secondo le parole di Caron: « Anche e soprattutto per effetto delle diverse esperienze culturali e operative di questi ultimi anni, ed in diversi paesi, il motivo della programmazione è andato perdendo via via questa carica, dirò così, ideologica, di alternativa tra sistemi economici, per affermarsi sempre più come metodo di lavoro ».

Talune divergenze potevano, se mai, affiorare sull'accento che la Cee pone sul rispetto degli obblighi comunitari, sul contenimento della spesa pubblica, sulla realistica impostazione delle previsioni di sviluppo.

Di fronte a questo quadro, quali sono le reazioni degli imprenditori? Tralasciando, anche per motivi di spazio, tutta la parte della discussione che ha riguardato specificamente l'esame del piano italiano. Una prima indicazione è che si verifica, da una parte di un certo settore del mondo imprenditoriale, una vera e propria « fuga in avanti » di fronte ai problemi posti dal piano italiano verso la dimensione europea. In tale atteggiamento — ci riferiamo soprattutto all'interessante relazione di Giunti e all'intervento di Dubini — confluiscono molti elementi in parte contraddittori tra di loro.

Da un lato vi è infatti la coscienza della interdipendenza delle economie e quindi l'indicazione del quadro europeo come nuova dimensione di mercato. Ciò giunge, in Dubini ad esempio, fino alla richiesta che i programmi nazionali diventino articolazioni di un vero e proprio programma europeo. D'altro canto è viva anche la sensazione della debolezza politica delle istituzioni comunitarie e quindi la consapevolezza che la dimensione europea può essere un pretesto per rifiutare i sia pur deboli vincoli posti dal piano nazionale. Risulta chiaro, a questo proposito, che il superamento della polemica, a cui allude Caron, sia in parte solo apparente e frutto di un compromesso politico. Ove il quadro politico sia più debole e confuso, riemergono, come in Giunti ed altri, elementi di polemica liberista vecchio stile. Tale ambiguità, fra una interpretazione rigidamente liberista del Trattato e l'esigenza di un intervento pubblico a livello europeo, del resto non è che una prova della confusione ancora esistente riguardo alla soluzione da dare ai problemi della struttura economico-sociale delle società industriali. I tipi di piani adottati dai singoli stati non sono che risultati di compromessi instabili, che vengono rimessi in discussione non appena il quadro di riferimento cambia e diventa politicamente meno definito.

La riprova « a contrario » di tale equivoco si ha nelle opinioni in proposito provenienti « da sinistra ».

Bisogna a questo proposito lamentare l'assenza, al convegno del Cismec, di rappresentanti sindacali. L'unica voce presente, appartenente alla Cgil, ha riproposto in modo dogmatico le usuali critiche della estrema sinistra alla Cee, ponendosi nei confronti del tipo di scelte adottate, su posizioni di scontro frontale assolutamente ingiustificate se si tiene conto dell'atteggiamento molto più duttile assunto, ad esempio dalla Cgil, nei confronti del piano italiano. Al di là della corrente ideologica, ciò dimostra una diffusa sfiducia — sia pure di origine e contenuto diversi — nei confronti della capacità delle Comunità in quanto tale di programmare l'insieme della sua economia. È sintomatico a questo proposito come al convegno siano stati trascurati gli aspetti politici del problema ed in particolare i poteri delle istituzioni comunitarie.

Tale carenza si è sentita soprattutto a proposito della questione della ricerca scientifica e tecnologica — come risulta dalla polemica relazione di Albonetti, e da quelle di Guicciardi e di Colonna di Palliano — dove ad una consapevolezza assai marcata della dimensione europea del problema, si accompagna una certa carenza di indicazioni sugli strumenti di intervento finanziario e di decisione politica.

Il fatto che il piano comunitario non sarà vincolante per i governi nazionali, avrebbe dovuto far riflettere sulla sfasatura ancora esistente tra livello di integrazione economica e struttura politico-istituzionale.

AA. VV., *L'Alto Adige in un quadro europeo*, Edizioni di Evoluzione Europea, Sondrio, 1966, pp. 172, L. 1.500.

Parte prima: L'Alto Adige in un quadro europeo.

Renato Cajoli: Origini storiche del problema Altoatesino. Carlo Battisti: La situazione demografica attuale dei gruppi linguisti Altoatesini. Giuseppe Tramarollo: Aspetti attuali del problema Altoatesino. Mario Pellegrini: I problemi della coesistenza linguistica di una grande amministrazione comunale - Bolzano. Jordi Ventura: Alienazione economica delle popolazioni catalana e basca nello stato spagnolo. Otto Vinatzer: Premesse storiche e prospettive della questione Altoatesina. Gustavo Buratti: Le popolazioni alpine e l'Europa. Giuseppe Martinier: Alcune considerazioni sul problema dei ladini in relazione al problema dell'Alto Adige. Sergio Dragogna: Per una classe politica dirigente europea e democratica anche in Alto Adige.

Parte seconda: Tavola Rotonda sui trafori alpini.

AA. VV., *Changing East-West relations and the unity of the West*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1964, 238 pp., \$ 2.45.

Kenneth Younger, Relaxation of East-West tension and its effect upon the West; Charles Burton Marshall, Détente: Effects on the alliance; Richard Lowenthal, The Sino Soviet dispute and the West: the Soviet aspect; Harold C. Hinton, The Sino-Soviet dispute and the West: The Chinese aspect; Alfons Dalm, The risks of a détente policy to central Europe; James E. King Jr., Toward stability in central Europe; Jean-Baptiste Duroselle, De Gaulle's designs for Europe and the West; Jacques Freymond, Prospects and designs for the West; Laurence W. Martin, The future of the alliance: a pragmatic approach.

Vengono riportate in questa rubrica le nuove accessioni della biblioteca dell'Istituto e le pubblicazioni che ci vengono inviate dagli editori. I volumi segnalati potranno essere recensiti in un secondo tempo.

BRUGMANS HENRI, *L'idée Européenne, 1918-1965*, De Tempel, Bruges, 1966, pp. 316.

1. La préhistoire. 2. L'idée européenne entre les deux guerres. 3. L'idée européenne pendant et immédiatement après la guerre. 4. 1947, année cruciale. 5. De la Haye a Strasbourg. Naissance de l'Europe des six. 7. L'échec de l'armée européenne. 8. Des « solutions de rechange » a la « relance européenne ». 9. Le succès du Marché commun et ses problèmes. 10. L'Europe et la V^e République. 11. Le Gaullisme, l'Europe et les Anglo-Saxons. 12. Etat présent et perspectives.

CAPASSO ARTURO, *Socialismo in Svezia - Origini, programma, realtà*, Ed. Azione Comune, Milano, 1966, pp. 117, L. 800.

1. Industrializzazione e condizione operaia. 2. Salari e livello di vita. 3. Democrazia industriale (Saf-Lo). 4. Il movimento cooperativistico. 5. Sindacato unitario (Lo) e le sue origini. 6. Il contratto di lavoro. 7. La Lo e Federazioni sindacati aderenti. 8. La Saf (Organizzazione del sindacato patronale). 9. Il Tco (Organizzazione sindacale impiegati e funzionari). 10. Politica sociale d'avanguardia. 11. L'infanzia. 12. Istruzione professionale. 13. Matrimonio e maternità. 14. Alloggio. 15. Vecchiaia. 16. Malattie, Infortuni, servizio ospedaliero. 17. Pensioni e disoccupazione. 18. Costituzione: leggi ed accordi sui rapporti di lavoro. 19. Accordo italo-svedese sull'emigrazione. 20. Programma politico del partito socialista svedese.

GARDNER RICHARD N., *Blueprint for Peace*, McGraw-Hill Paperbacks, New York, 1966, pp. 370, \$ 2.95.

1. Curbing the Arms Race. 2. Keeping the Peace. 3. Developing International Law. 4. Protecting Human Rights. 5. Promoting Cultural Exchange. 6. Containing the Population Explosion. 7. Conserving the World Resources. 8. Assisting Economic Development. 9. Strengthening International Finance. 10. Expanding World Trade. 11. Helping the World's Cities. 12. Exploring outer Space. 13. Using Science and Technology. 14. Harnessing the Peaceful Atom. 15. « Doing Something » about the Weather. 16. Meeting Other Challenges Appendix: The Committees and Government Consultants.

HASSNER PIERRE et NEWHOUSE JOHN, *Les diplomaties occidentales: unité et contradictions*, Fondation nationale des sciences politiques, 1966, pp. 93, s.i.p.

1. Le polycentrisme a l'Est et a l'Ouest (par Pierre Hassner). 2. Alliance et maîtrise des armements (par John Newhouse).

HOFSTADTER RICHARD, *Le grandi controversie della storia americana*, Editoriale Opere Nuove, Perugia, pp. 1038, L. 6.000.

Volume I. 1. La rivoluzione e l'indipendenza. 2. La costituzione. 3. Federalisti e repubblicani. 4. La diplomazia repubblicana. 5. L'era di Jackson. 6. Schiavitù ed espansione. 7. Secessione, guerra civile ed emancipazione.

Volume II. 1. La ricostruzione. 2. Industrializzazione e riforma sociale. 3. La protesta agraria. 4. Imperialismo e guerra. 5. Il progressismo. 6. Prosperità e depressione. 7. La seconda guerra mondiale e il mondo del dopoguerra.

LOWENTHAL RICHARD, *World Communism, The disintegration of a secular faith*, Oxford University Press, New York, 1966, pp. 296, \$ 1.75.

1. 1955: Tito's rehabilitation. 2. 1956: Three roads to « Socialism ». 3. 1956-57: The first ideological crisis. 4. 1956-58: Tito's gamble on Khrushchev. 5. The distinctive character of Chinese communism. 6. 1958: first rifts in the alliance. 7. 1959-60: Diplomacy and revolution. 8. 1961: From dispute to schism.

McKENZIE E. KERMIT, *Comintern and world revolution 1928-1943, the Shaping of doctrine*, Columbia University Press, London and New York, 1964, pp. 349, \$ 48.s.

Part One: 1. The problem. 2. Foundation of the Comintern. 3. Revolutionary prospects and strategy, 1919-1928.

Part Two: 4. Prerequisites. 5. Preparation: Strategy and Tactics, 1928-1934. 6. Preparation: Strategy and Tactics, 1935-1939. 7. Preparation: Strategy and Tactics, 1939-1941. 8. Preparation: Strategy and Tactics, 1941-1943.

Part Three: 9. Nature and Means. 10. The forms of communist power.

Part Four: 11. The transformation of society. 12. Communism as the ultimate world society.

Part Five: 12. Conclusions.

MELOTTI UMBERTO, *Rivoluzione e Società*, Ed. La Culturale, Milano, 1965, pp. 459, L. 3.600.

Parte Prima: Il concetto di rivoluzione. Parte Seconda: Tipologia della rivoluzione. Parte Terza: La rivoluzione fenomeno moderno. Parte Quarta: La rivoluzione nel suo contesto sociale. Parte Quinta: I soggetti delle rivoluzioni. Parte Sesta: Il processo della rivoluzione. Parte Settima: La tecnica della rivoluzione. Parte Ottava: L'idea di rivoluzione dall'utopia alla scienza.

MELOTTI UMBERTO, *Sociologia della Fame*, Ed. La Culturale, Milano, 1966, pp. 226, L. 3.000.

PETRILLI GIUSEPPE, *Lo Stato imprenditore, validità e attualità di una formula*, Cappelli, Bologna, 1967, pp. 236, L. 2.200.

Capitolo Primo: Aspetti della formula Iri. Capitolo Secondo: Bilancio e prospettive dell'Iri. Capitolo Terzo: Progresso tecnologico ed efficienza aziendale. Capitolo Quarto: Formazione professionale e assistenza tecnica. Capitolo Quinto: La presenza dell'Iri nel Mezzogiorno. Capitolo Sesto: Politica del lavoro.

PISTONE MATTEO RENATO, *Dalle Piramidi di Giza alle piramidi di Nasser*, Incontri Mediterranei, Roma, 1967, pp. 215, L. 2.000.

1. Le piramidi di ieri. 2. Le piramidi di oggi. 3. La questione palestinese e le sue implicazioni religiose, politiche e strategiche.

SCHELLING C. THOMAS, *Arms and Influence*, Yale University Press, New Haven, 1966, pp. 286, \$ 1.95.

1. The Diplomacy of violence. 2. The art of commitment. 3. The manipulation of risk. 4. The idiom of military action. 5. The diplomacy of ultimate survival. 6. The dynamics of mutual alarm. 7. The dialogue of competitive armament.

SENATO DELLA REPUBBLICA, *I progetti di legge sull'ordinamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica federale tedesca*, dicembre 1965, pp. 281.

1. Il disegno di legge governativo. 2. I disegni di legge d'iniziativa parlamentare.

306

SOMMER THEO (Herausgeber), *Denken an Deutschland - Zum Problem der Wiedervereinigung*, Nannen-Verlag, GmbH, Hamburg, 1966, pp. 213, s.i.p.

Absichten. Theo Sommer: Denken an Deutschland.

Einsichten. Albrecht von Kessel: Politik statt Juristerei; Helmut R. Külz: Potsdam - kein Ausweg; Helmut R. Külz: Lehren aus gescheiterten Konferenzen.

Ansichten - Zwei amerikanische pläne. Henry A. Kissinger: Wege zur deutschen Einheit; Zbigniew K. Brzezinski: Deutsche Einheit durch europäische Verflechtung.

Ansichten - Vier deutsche Meinungen. Peter Bender: Die Ddr nicht isolieren; Martin Jänicke: Die Ddr Konfederationfähig Machen; Theodor Eschenburg: Die Ddr respektieren; Klaus Bloemer: Für eine Weltmacht Europa.

Aussichten. Rüdiger Altmann: Der deutsche Bund;

Political Fiction.

Altmann, Bahr, Gross, Flach, Sommer: Diskussion.

Sono trascorsi più di venti anni dalla fine del secondo conflitto mondiale, quasi quattordici dalla rivolta tedesco-orientale del 1953, cinque dalla costruzione del muro di Berlino, ma fino ad oggi è mancata una vera politica tedesca, ed occidentale in genere, tesa alla riunificazione delle due Germanie e alla composizione dei problemi nati con la linea dell'Oder-Neisse.

È questo il succo che si ricava dalla stimolante lettura di alcuni saggi dei maggiori esperti della questione tedesca e che, già apparsi nel corso del 1965-66 sulla « Zeit », vengono ora raccolti e presentati da Theo Sommer, da dieci anni redattore politico del settimanale amburghese. La raccolta è completata dal testo del dramma di Rüdiger Altmann « Der deutsche Bund » trasmesso all'inizio del 1966 dalla Norddeutsche Rundfunk e del dibattito che l'autore, lo stesso Sommer e altri giornalisti tennero al termine dell'appassionante programma televisivo.

Si può senz'altro premettere che la lettura di queste « riflessioni » contribuisce ad allontanare quelle prevenzioni che accompagnano molti « spettatori » non tedeschi quando si trovano di fronte a discussioni tedesche aventi per tema la riunificazione delle due Germanie. Prevenzioni che, si può ben dire, sono comprensibili se non giustificabili, dai vari discorsi, interventi e pubblicazioni sull'argomento e che hanno trovato e trovano spazio e pubblicità su molta della stampa italiana: materiale questo che, se pur in molti casi ispirato dalla buona fede, non contribuisce però a chiarire le idee.

Ben lontano da questo genere di stampa è il materiale che Sommer ha scelto: è sufficiente infatti trovare tra gli autori il nome di Henry A. Kissinger per qualificare la classe della lettura che ci viene presentata. Ché anzi i saggi di studiosi quali Eschenburg e Brzezinski potrebbero indurci a credere di trovarci di fronte ad un'opera destinata al ristretto gruppo degli specialisti.

In effetti l'aver trovato la giusta misura tra il tono divulgativo e il meno accessibile, quale può essere quello di un'analisi di un professore di Harvard, costituisce il merito principale della scelta fatta da Sommer. Lo stesso in una densa e precisa sintesi riassume e presenta il problema e le varie soluzioni che di esso sono state presentate. Tra queste un'importanza particolare rivestono i piani elaborati dai già ricordati Kissinger e Brzezinski il cui « fascino » è sentito, per l'ampio respiro delle soluzioni in essi prospettate, non solamente in Germania o nel mondo occidentale.

Ed è proprio confrontando tali soluzioni con quelle fino ad ora tentate, che al lettore risaltano maggiormente e più chiare le manchevolezze delle posizioni sostenute dal governo tedesco e da quelli dei paesi alleati che sedettero a Potsdam a cui si può obiettivamente rimproverare la mancanza di una visione globale dei termini della questione e, come si è detto all'inizio, il non aver in sostanza fatto alcuna politica a meno che non si voglia così definire la presentazione e l'appoggio al piano Hallstein. Tuttavia, l'ottimistica conclusione che si può trarre dalla lettura di questi saggi è che esistono (ad es. il processo integrativo europeo) o perlomeno si stanno enucleando (ad es. le proposte di scambio di oratori fra le due Germanie) nella situazione europea e mondiale, degli elementi che permettono di formulare nuove speranze per i futuri tentativi di soluzione del problema tedesco.

b.g.

organi direttivi

Il comitato esecutivo si è riunito il 20 gennaio per discutere le linee programmatiche dell'Iai nel 1967 sulla base delle indicazioni votate dall'assemblea generale dei Soci del 13 gennaio.

Il comitato esecutivo ha inoltre nominato Altiero Spinelli e Achille Albonetti rappresentanti dell'Iai per il 1967 nella commissione europea dell'Institute for Strategic Studies (Iss) di Londra. Sono stati anche approvati gli inviti per la Conferenza auro-americana di maggio organizzata dall'Istituto in collaborazione con l'Iss.

Il comitato direttivo si è riunito — sotto la presidenza del direttore — il 3 febbraio ed ha discusso ed approvato il bilancio consuntivo del 1966, il programma elaborato dal comitato esecutivo ed il bilancio preventivo per il 1967.

In seguito alle dimissioni del prof. Amirante, è stato cooptato nel comitato direttivo il socio prof. Federico Mancini.

incontri e conferenze

L'Istituto Affari Internazionali ha partecipato con l'invio dei suoi collaboratori e rappresentanti alle seguenti iniziative: convegno organizzato dall'Aicce sul « Ruolo dei poteri locali nello sviluppo delle regioni periferiche della Cee » (Napoli 5-7 dicembre); convegno organizzato dal Cismec sul tema « progetto di politica a medio termine della Cee e programmazione nazionale » (Milano 19-21 gennaio); convegno sulla adesione della Gran Bretagna alla Cee organizzato dal Movimento federalista europeo delle Tre Venezie (Venezia, 22 gennaio); V incontro internazionale organizzato da Die Wehrkunde sul tema « Atlantic Alliance and the Changing World Policy » (Monaco, 28-29 gennaio); riunione della Commissione europea dell'Iss (Parigi, 17-18 febbraio).

Il 2 febbraio il prof. Robert Osgood ha parlato a soci ed amici dell'Istituto sul tema: « Il Giappone ed i problemi dell'Estremo Oriente ». Un resoconto della conversazione è riportato nella rubrica « Note e discussioni ».

Il 15 febbraio si è svolta una riunione dedicata all'esame dei problemi relativi allo studio della politica internazionale nelle Università Italiane. Alla riunione hanno partecipato i signori: Massimo Bonanni, Nicola Catalano, Gerardo Mombelli, Stefano Silvestri, Altiero Spinelli, Alberto Spreafico.

Il 24 febbraio il prof. Harold C. Deutsch ha tenuto una conversazione nella sede dell'Istituto sul tema: « La politica americana e la Germania ».

attività dei gruppi di studio

AFRICA SUBSAHARIANA. Il 15 febbraio si è tenuta una riunione di lavoro sul progetto di documento relativo ad alcuni problemi dello sviluppo dell'Africa subsahariana elaborata da Roberto Aliboni e Alessandro Triulzi. Dopo una breve introduzione del responsabile del Gruppo, Paolo Calzini, sul carattere volutamente problematico del progetto di documento, il quale si proponeva solo alcune indicazioni di massima su aspetti del tema ritenuti di particolare interesse, si è passati alla discussione. Dall'ampio e articolato dibattito è risultata l'opportunità di indirizzare l'attività di ricerca al problema particolare dell'associazione fra i paesi africani dei Sama e la Cee considerati ai vari livelli di interesse politico-economico in una prospettiva specialmente « africana ». Sulla base di queste indicazioni verrà preparato un documento di lavoro. Hanno partecipato alla discussione i signori: Nora Armando, Arturo Balboni, Massimo Bonanni, Giampaolo Calchi-Novati, Giuseppe Costanzo, Pierlorenzo Crovatto, Cesare Fritelli, Lucio La Verde, Gerardo Mombelli, Riccardo Perissich, Marisa Siciliano.

EUROPA ORIENTALE. È in corso di preparazione un progetto di documento volto ad analizzare gli aspetti e gli sviluppi della politica commerciale dei Paesi dell'Europa Orientale.

POLITICA DEL DISARMO. È uscita la lettera di informazione n. 3, dedicata ai problemi del trattato di non proliferazione delle armi nucleari.

Il 5 marzo si è tenuta una tavola rotonda sullo stesso argomento. Al dibattito hanno partecipato i signori: Giorgio Luigi Bernucci, Ennio Ceccarini, Alberto Folchi, Carlo Galluzzi, Altiero Spinelli, Battino Vittorelli. Ha introdotto il prof. Francesco Calogero, moderatore è stato il dr. Alfonso Sterpellone.

Sono in corso di raccolta e pubblicazione le cinque lezioni sul disarmo tenute nel dicembre scorso all'Università di Roma dal prof. Calogero, l'ambasciatore Cavalletti, Altiero Spinelli, dal dr. Massimo Pivetti e altri.

COMUNITÀ EUROPEE. È stato ultimato, a cura del collaboratore del gruppo di studio, prof. Giampaolo Casadio, un dossier sulla politica agricola della Cee, contenente un'analisi critica delle realizzazioni effettuate e una valutazione sugli effetti nei confronti della economia italiana ed europea. Lo studio verrà distribuito a quanti ne faranno richiesta.

In occasione della conclusione del giro di visite per le capitali europee del primo ministro britannico Wilson, è stato redatto un documento che si propone di fare il punto sul problema dell'adesione britannica alla Cee. Tale studio fa seguito al documento in proposito già pubblicato sul n. 4-5 della rivista (doc. di lavoro C-2).

Il giorno 15 febbraio ha avuto luogo un incontro tra alcuni collaboratori e amici dell'Iai e François Duchêne dell'Economist. Alla riunione, in cui si è discusso degli ultimi sviluppi dell'iniziativa britannica nei confronti della Cee, hanno partecipato i signori: Emilio Gabaglio, Paolo Galli, Mario Magliano, Ninetta Jucker, Francesco Gozzano, Gerardo Mombelli, Riccardo Perissich, Massimo Fichera, Ursula Hirschmann, Giandomenico Sertoli, Altiero Spinelli.

311

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.

TEMPI MODERNI

dell'economia della politica della cultura

Anno IX nuova serie

Pubblicazione trimestrale del Centro italiano di ricerche e documentazione

SOMMARIO del n. 27 (inverno 1966)

AVVENIRE DELL'EUROPA

Atti del colloquio internazionale sul tema: « I gruppi dirigenti in Europa occidentale tra dimensioni nazionali e dimensioni sopranazionali » (Roma, Palazzetto Venezia, 25-26 novembre 1966)

RELAZIONI NAZIONALI:

Belgio (R. Rifflet)
Francia (F. Fontaine)
Germania (H. Kuby)
Gran Bretagna (C. de Hoghton, R. Pryce, A. Sampson)
Olanda (R. De Bruin)
Italia (Cird.: F. Onofri, G. Bechelloni, P. Bontadini, F. L. Cavazza, L. Cafagna, G. Giugni).

COMUNICAZIONI DI:

J. Meynaud, D. Sidiński e A. Saba

Alla discussione hanno partecipato tra gli altri:

Michel Crozier (Relatore generale), M. Zagari, R. Rifflet, A. Spinelli, G. Petrilli, S. Bernard, J. R. Rabier, J. Gueron, H. Markmann, A. Sampson.

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

Ost Europa

Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens

Schriftleitung: Dr. Klaus Mehnert

Die führende Zeitschrift für alle Fragen des kommunistischen Ostens, die auch im Ausland hohes Ansehen genießt.

Wer ständig und zuverlässig über die Entwicklung der kommunistischen Welt auf den Gebieten Politik, Kultur, Recht, Wirtschaft, Soziologie, Wissenschaft, Militär, Verwaltung unterrichtet sein will, liest

OSTEUROPA und seine Tochterzeitschriften:

OSTEUROPA-RECHT - OSTEUROPA-WIRTSCHAFT

OSTEUROPA-NATURWISSENSCHAFT

Fordern Sie kostenlose Probehefte beim Verlag an

(7 Stuttgart 1, Postfach 209)

DEUTSCHE VERLAGS-ANSTALT STUTTGART

EU

EU 66, rivista europea in quattro lingue, pubblica in questi giorni un numero dedicato principalmente ai rapporti fra Europa ed Inghilterra, con articoli di Jo Grimond, leader del partito liberale inglese, Gianni Merlini, Riccardo Perissich ed altri. Nello stesso numero un articolo di Altiero Spinelli sulla Germania, e commenti di Etienne Hirsch e Henri Brugmans sui federalisti europei.

I prossimi due numeri saranno rispettivamente dedicati a:

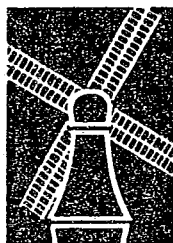
- *La Francia e l'Europa alla vigilia delle elezioni francesi.*
- *La collaborazione internazionale nella ricerca scientifica e nel progresso tecnologico.*

EU, Torino, Casella postale 209/Ferr.

Abbonamento per l'Italia L. 1.500 - Conto corrente postale 2/17203

Numeri di saggio sono inviati su richiesta

Le edizioni del Mulino



SAGGI

Novità

PIETRO RESCIGNO

Persona e comunità

pp. X-482, L. 5.000

Attraverso la storia del pensiero giuridico moderno e l'analisi della concreta esperienza, viene ripercorsa la via che ha portato la nostra Costituzione alla riscoperta e alla garanzia delle formazioni sociali intermedie tra l'individuo e lo Stato.

LUIGI BAGOLINI

Mito, potere e dialogo

pp. 164, L. 2.000

Il problema della comunicazione umana, gli ostacoli che il dialogo incontra nell'ideologia e negli interessi contrastanti, il compromesso intimamente legato all'esercizio del potere: questo saggio affronta alcune questioni di fondo della nostra cultura politica.

DAVID RIESMAN

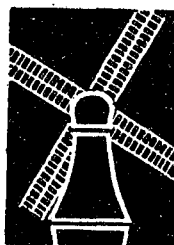
La folla solitaria

pp. 376, L. 3.500

Una nuova edizione di un libro che, col tempo, si è sempre più affermato come uno dei frutti più maturi della ricerca sociologica contemporanea. Un'analisi del «carattere sociale» americano che costituisce, al tempo stesso, un'interpretazione della società di massa, valida al di là del contesto americano.

L'editore pratica lo sconto del 10 % sulle proprie edizioni a tutti gli abbonati a « il Mulino », « Lingua e stile », « Rassegna italiana di sociologia », « Lo spettatore Internazionale ». Richiedere il catalogo generale alla Società editrice il Mulino. Via S. Stefano 6, Bologna.

Le edizioni del Mulino



NOVITÀ

La specola contemporanea

GIUSEPPE PERA

Un mestiere difficile: il magistrato

pp. 212, L. 1.500

La testimonianza di un ex-magistrato, resa per una più precisa informazione dell'opinione pubblica sulla crisi gravissima della giustizia in Italia: un'informazione onesta e non tendenziosa che l'autore ha sentito come un obbligo morale.

Saggi

GUIDO FASSÒ

La democrazia in Grecia

pp. 260, L. 2.500

Attraverso un'analisi delle opere di filosofi, storici e poeti dell'antica Grecia, che hanno esaltato e discusso l'idea di democrazia, l'autore si ripropone uno spregiudicato esame del moderno sistema politico. Una nuova edizione di un libro fortunato.

ANTONIO SANTUCCI

Esistenzialismo e filosofia italiana

pp. VIII-444, L. 4.500

Le discussioni che l'esistenzialismo ha sollevato fra i nostri pensatori e le posizioni originali che ne sono seguite. Una vera e propria storia della filosofia italiana degli ultimi trent'anni, da un punto di vista particolare, in una nuova edizione riveduta e aggiornata.

L'editore pratica lo sconto del 10 % sulle proprie edizioni a tutti gli abbonati a « il Mulino », « Lingua e stile », « Rassegna italiana di sociologia », « Lo spettatore internazionale ». Richiedere il catalogo generale alla Società editrice il Mulino, Via S. Stefano 6, Bologna.

LA NUOVA ITALIA

William Warbey
VIETNAM

« Un documento estremamente utile per conoscere cose che anche i più competenti probabilmente ignorano ». *Paolo Vittorelli.*

Prefazione di Gildo Fossati. L. 900

SAMONÀ E SAVELLI

Ernesto Rossi
PAGINE ANTICLERICALI

Una privata istruttoria sul pontificato di Papa Pacelli. L. 2300

Livio Maitan
**IL MOVIMENTO OPERAIO
IN UNA FASE CRITICA**

I problemi di classe nella realtà dello stato e della società italiana. L. 1200

LACAITA

**L'ANTICLERICALISMO
NEL RISORGIMENTO**

Antologia a cura di Gabriele Pepe e Mario Themelly.
Un libro che restituisce al termine 'anticlericalismo' il significato autentico di lotta per la libertà di coscienza e per la creazione dello Stato moderno. L. 3500

lo spettatore internazionale

Prezzi e abbonamenti: Prezzo del fascicolo (in edizione italiana o inglese):

L. 500

Prezzo dell'abbonamento per l'edizione italiana o inglese:

Italia L. 2.500

Europa L. 4.000

Altri paesi (via aerea) L. 6.000

Prezzo dell'abbonamento per ambedue le edizioni:

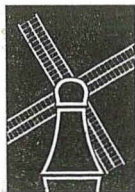
Italia L. 4.000

Europa L. 6.000

Altri paesi (via aerea) L. 10.000

Abbonamento sostenitore L. 25.000

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 500
